



ON base en una idea del jurista y filósofo Jeremy Bentham, según la cual las dos grandes "máquinas" de la realidad son el castigo y el premio, Giovanni Sartori hace en *Ingeniería constitucional comparada* una brillante exposición en cuanto a la concepción y operatividad de las constituciones modernas como estructuras basadas en incentivos. Usando el método comparativo, el autor se propuso abarcar las formas democráticas de gobierno vigentes, examinar sistemas electorales de mayoría y de representación proporcional, y dar atención especial tanto a la representación minoritaria como a las rondas electorales dobles y las formas de votación en Alemania y Japón.

Además, hace una definición y establece un contraste analítico entre el sistema presidencialista y el semipresidencialista, con especial hincapié en los casos de los Estados Unidos y América Latina. La Segunda Parte está dedicada a las dificultades de los sistemas parlamentarios, y la última sección de la obra da cuenta de un sistema de presidencialismo alternativo, estructura que combina el control parlamentario con un gobierno eficiente.

Giovanni Sartori nació en Florencia, y fue profesor de Filosofía y ciencias políticas en la universidad de su ciudad natal hasta 1976, cuando emigró a la Universidad de Stanford. Actualmente ocupa la cátedra Albert Schweitzer en la Universidad Columbia y desde 1971 dirige la *Midwest Political Science Review*. Es autor o coautor de unos 15 libros, de los que el FCE ha publicado *La política: lógica y método en las ciencias sociales*.

Ingeniería constitucional comparada



**Ingeniería
constitucional comparada**
Una investigación de estructuras,
incentivos y resultados.
Giovanni Sartori



113 carillas

Traducción de
ROBERTO REYES MAZZONI

GIOVANNI SARTORI

INGENIERÍA CONSTITUCIONAL COMPARADA

*Una investigación de estructuras,
incentivos y resultados*



FONDO DE CULTURA ECONÓMICA
MÉXICO

Primera edición en inglés, 1994
Primera edición en español, 1994
Segunda reimpresión, 1996

PRÓLOGO A LA EDICIÓN MEXICANA

Esta obra trata en gran parte —explícitamente, pero aún más como elemento básico— de la América Latina. Casi todos los países latinoamericanos, al escoger sus formas constitucionales, se inspiraron en el modelo de los Estados Unidos. Y, sin embargo, sus regímenes presidenciales casi siempre han sido sumamente inestables y claramente han mostrado graves fallas. La única excepción a esto es México, país que, hace unos setenta años, inventó un casi único “sistema hegemónico” de gobierno (como lo llamé en los años setenta). Pero, en la actualidad, México se encuentra en período de transición: ¿A dónde va? A mi parecer, no tendría mucho sentido que México adoptara unas formas democráticas que por doquier han demostrado estar muy expuestas al fracaso.

Tomando esto en cuenta, me ha agrado en especial confiar la edición en español de esta obra a una editorial de la eminencia y el alcance del Fondo de Cultura Económica. Si, como supongo, tiene que hacerse una reevaluación general de cómo funcionan las instituciones presidenciales por toda América, México parece encontrarse en el punto crucial de esta experiencia.

En los últimos decenios, el estudio de la política latinoamericana casi ha pasado por alto o ha menospreciado la importancia de las constituciones y las instituciones. Los estudiosos preparados en los Estados Unidos han sido, en su mayoría, conductistas para quienes el “institucionalismo” no era más que un viejo legalismo. En el otro extremo, los estudiosos marxistas y diversos neomarxistas han explicado la política metiéndose “bajo la política”, es decir, por las clases sociales y factores económicos subyacentes (tan eminentemente definidos en la literatura de la “dependencia”). Además y por doquier, el caso latinoamericano se ha discutido extensamente, aun con referencia al funcionamiento de sus instituciones en términos culturales, o sea sobre la base de una cultura política peculiar.

Título original:
Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structure, Incentives and Outcomes
© 1994, Giovanni Sartori
Publicado por New York University Press
Washington Square, Nueva York, N. Y. 10003
ISBN 0-8147-7974-3

D. R. © 1994, FONDO DE CULTURA ECONÓMICA
Carretera Picacho-Ajusco, 227, 14200 México, D. F.

ISBN 968-16-4493-X

Impreso en México

MI propia opinión es que conductistas, marxistas y culturalistas han exagerado el punto. Si las limitaciones culturales fuesen tan decisivas como ellos las presentan, ¿cómo es que las formas democráticas occidentales han llegado hasta la India y el Japón? Si los marxistas tienen razón en sus diagnósticos y terapias, ¿cómo es que los países con gobiernos marxistas siempre se han encontrado entre los de peor rendimiento? Por último, si todo se reduce a la conducta, y si ésta no puede ser controlada y canalizada por las estructuras —como lo implica el desdén de los conductistas hacia las formas institucionales—, entonces, ¿hay algo que podamos hacer para buscar una "ciudad buena"? No mucho, en términos conductistas.

Es claro que instituciones y constituciones no pueden hacer milagros. Pero difícil será que tengamos buenos gobiernos sin buenos instrumentos de gobierno. Entonces, ¿por qué hemos de prestar tan poca atención a la forma en que funcionan o no funcionan las estructuras políticas, y si se las puede mejorar? Cualesquiera que sean las respuestas, yo sostengo en esta obra que esas respuestas son erróneas.

GIOVANNI SARTORI

PREFACIO

El estudio más digno de la política no es el hombre sino las instituciones.

JOHN PLAMENATZ

En cierta ocasión Benham dijo que las dos grandes "maquinarias" de la realidad son el castigo y la recompensa. Sin duda, la ingeniería tiene que ver con las máquinas, su métrica, diseño y funcionamiento. Al unir la metáfora con la etimología se me ocurrió "Ingeniería Constitucional Comparativa" por ser un título que expresa, primero, que las instituciones se parecen (de alguna manera) a las máquinas, esto es, a mecanismos que deben "funcionar" y producir algo; segundo, que no es muy probable que las constituciones funcionen como se desea a menos que empleen las "maquinarias" de Benham, es decir, los castigos y las recompensas. Por tanto, en muchas partes de este libro presento argumentos para concebir y elaborar a las constituciones como estructuras basadas en incentivos.

El título también indica que el libro es comparativo, muy comparativo. El concepto general es que gracias a las comparaciones obtenemos lecciones de otros países. Sin embargo, también puede decirse que por su cobertura y método este trabajo es "sistemáticamente comparativo". Por su cobertura, porque los razonamientos se derivaron de todas las formas democráticas actuales y se aplicaron a todas ellas; por su método, porque el análisis se fundamenta decisivamente en el control comparativo: se comprobaron todas las generalizaciones en cada uno de los casos a los que se aplicaron.

El libro está dividido en tres partes: Primera, Sistemas electorales; Segunda, Presidencialismo y parlamentarismo, y Tercera, Temas y propuestas.

Puede ocurrir que los sistemas electorales no estén incluidos formalmente en el texto constitucional, a pesar de ser, de

hecho, una de las partes esenciales de los sistemas políticos. No sólo son el instrumento político más fácil de manipular sino que también conforman el sistema de partidos y afectan la amplitud de la representación. Por tal razón se les estudia primero. Trato brevemente de los sistemas de representación proporcional, de un representante único por distrito, y las varias formas de la doble ronda electoral (poco conocidas o injustamente descuidadas). ¿Cuáles son, en cada caso, los efectos de algún sistema en particular? Se demostrará que lo escrito hasta la fecha sobre los sistemas electorales frecuentemente presenta un análisis erróneo de las causas así como de los aciertos o errores. La tesis de Lijphart de que la representación proporcional siempre es mejor porque conduce a la democracia por consenso es insostenible; lo directo del sistema de distritos de representación uninominal muchas veces es dudoso y se le debe relacionar con el localismo; los sistemas de doble ronda electoral no necesariamente son mayoritarios sino que también pueden aplicarse a pequeños distritos electorales plurinominales.

La Segunda Parte presenta una comparación entre los sistemas presidencialistas y los semipresidencialistas. Propongo definiciones de ambos, distingo los casos dudosos (como Finlandia) y después escudriño las condiciones que realmente "determinan" la funcionalidad del presidencialismo y del semipresidencialismo. ¿Por qué casi nunca funciona el presidencialismo sudamericano? ¿Bajo qué condiciones funciona mejor el prototipo estadounidense? Si se supone que el gobierno unitario es la principal condición operativa de los sistemas presidenciales, también deben considerarse la disciplina partidista en el Congreso (o, por el contrario, su inexistencia), el grado de polarización de las ideas y otros factores. En cuanto al semipresidencialismo de tipo francés, la principal virtud de su estructura de autoridad dual parece ser la de que permite superar las dificultades que presenta el gobierno dividido.

La Segunda Parte también trata en detalle de los sistemas parlamentarios, nombre no muy adecuado para varias fórmulas básicamente diferentes. El sistema inglés es sin duda un sistema de Primer Ministro, y la *Kanzlerdemokratie* alemana es un sistema parlamentario controlado. En el otro extremo se

encuentran los sistemas de asambleas (la Tercera y la Cuarta Repúblicas francesas), cuya capacidad de funcionamiento depende de la disciplina partidista y del grado en que los parlamentos son controlados por un partido. Aquí también es muy importante el análisis de las condiciones. El sistema inglés se basa en sistemas de distritos con un representante único, lo que resulta en el gobierno de un solo partido (condición que no se da en la India). La fórmula alemana presupone un sistema de dos partidos y medio; difícilmente tendrá éxito si se la amplía y sus posibilidades serán incluso menores si se la exporta a sistemas de cuatro o cinco partidos.

La Tercera Parte ejemplifica —entre otras cosas— una nueva propuesta, a saber, un sistema de presidencialismo alterno o intermitente, que enfrenta convenientemente las limitaciones de los sistemas presidenciales a los que no es posible corregir (por ejemplo, Brasil) y de los sistemas parlamentarios inoperantes (por ejemplo, Italia e Israel). La propuesta puede ser útil además para México y los países poscomunistas de la Europa oriental (en particular Polonia y Rusia). En esencia, el problema consiste en combinar un control parlamentario efectivo con un gobierno eficiente. Ya sea que el poder esté dividido (como en el presidencialismo puro), o se le comparte, en ambos casos las organizaciones políticas nacionales de tipo occidental caen fácilmente en el estancamiento, la parálisis y la ineficiencia. De aquí que proponga y ejemplifique un proceso legislativo para condiciones adversas, que no permite el obstruccionismo parlamentario ni, en el otro extremo, la clase de gobierno por decreto al que propende peligrosamente el presidencialismo latinoamericano.

Como lo demuestra la extensión relativamente pequeña del libro, ésta es una obra escrita rápidamente, en parte porque así lo decidí, y en parte porque los acontecimientos suceden cada vez más aprisa. Cuando empecé a escribirlo, no pensaba en un estudio erudito sino en un señalamiento, ante todo práctico, de lo que está mal o se malentende en las estructuras políticas democráticas. En ese momento, a finales de 1991, creía que después de 50 años de inmovilidad política, estábamos iniciando un "ciclo de cambios", una época de inquietuosas transformaciones. Pero no esperaba que el ritmo del

cambio institucional fuera tan rápido y tan vasto como lo ha sido en todo el mundo durante los últimos dos años. La rapidez de los acontecimientos me ha obligado en cierta medida a terminar y presentar este estudio lo antes posible. Porque cuanto más me preguntaba —al escribir el borrador— si realmente sabemos *qué* es lo que se necesita cambiar y *cómo* cambiarlo, tanto más descubriría (para mi desaliento) que la respuesta a esta pregunta era un rotundo "No", y que las reformas realizadas llevan la huella de reformadores muy incompetentes. Tal vez éste sea un juicio demasiado riguroso. Aun así, la pregunta sigue siendo: en las cuestiones institucionales, ¿sabemos qué reformar y cómo lo vamos a hacer?

Universidad de Columbia
1º de enero de 1994

G. S.

PRIMERA PARTE
SISTEMAS ELECTORALES

I. LOS SISTEMAS MAYORITARIOS Y LOS PROPORCIONALES

I.1. PREMISAS

DEBEMOS empezar con la forma en que se hace votar al pueblo. Los sistemas electorales determinan el modo en que los votos se transforman en curules,¹ y por consiguiente afectan la conducta del votante. Además influyen sobre si el elector vota por un partido o por una persona. En el primer caso, lo que hay que saber es si la conversión de votos en curules es o no "proporcional", y de esta manera la principal división de los sistemas electorales es entre la representación proporcional y la mayoritaria. En el segundo, se trata de identificar quién controla la selección de los candidatos, y la principal división es si se vota o no por una persona. Como ambos criterios son cuestión de grado y admiten combinaciones, la clasificación general y la tipología de los sistemas electorales resultan ser, previsiblemente, un asunto complicado.

Antes de entrar en complicaciones, aclaremos los aspectos básicos. En los sistemas de mayoría el triunfador se queda con todo; en los sistemas proporcionales, el triunfo es compartido y sencillamente se requiere un porcentaje electoral (por lo general, el cociente electoral). En los sistemas mayoritarios, la elección del votante es canalizada y finalmente limitada a una alternativa; en los sistemas proporcionales no se obliga a los votantes a concentrar su voto y las posibilidades de elegir pueden ser muchas. Por otra parte, los sistemas de mayoría proponen candidatos individuales, personas; comúnmente los sistemas proporcionales proponen listas de cada partido. Pero cada sistema permite muchas variaciones.

Aunque en los sistemas mayoritarios "el ganador se queda

¹ Como regla general, en escaños parlamentarios. Se deben evaluar por separado las elecciones presidenciales y cualquier elección para un cargo indivisible.

con todo", la mayoría de que se trate puede ser absoluta (por lo menos de 50,01%), o relativa, una pluralidad, esto es, el mayor número de votos. En cambio, si bien es cierto que en todos los sistemas proporcionales se transforman los votos en curules según "alguna proporción", ésta varía desde una correspondencia casi perfecta hasta una muy imperfecta, es decir, muy desproporcionada. No se trata, además, de que se pueda clasificar claramente a todos los sistemas electorales como mayoritarios o proporcionales. El sistema de doble ronda electoral puede ser un sistema mayoritario con distritos electorales de un solo representante, o uno proporcional con distritos electorales de varios representantes.

Pero la auténtica dificultad al dividir todos los sistemas electorales en pluralistas o proporcionales estriba en que las dos designaciones no son simétricas. Cuando decimos pluralidad indicamos sólo un criterio electoral (el que obtiene más votos gana todo), mientras que la "representación proporcional" sugiere inevitablemente un resultado proporcional: un organismo representativo que de alguna manera refleja las "proporciones" en que se distribuyeron los votos. Siempre hacemos la advertencia de que la representación proporcional puede ser muy poco representativa. Aun así, cuando decimos que un sistema es proporcional, suponemos que debe existir una relación directa entre los votos y los escaños.

Para aclarar el argumento debemos separar, sugiero yo, el criterio o método de elección, de su resultado, es decir, de la forma en que el Parlamento refleja la distribución de votos de los electores. Si lo hacemos así, nos será posible identificar y definir precisamente a los sistemas mayoritarios y proporcionales por exclusión recíproca, como la negación del otro. Es decir, un sistema electoral es mayoritario si la votación se hace en distritos de un solo representante, en que el triunfador se lleva todo: lo que llaman los estadounidenses "el sistema del primero que cruza la meta". Por el contrario, cualquier sistema electoral en que la votación sea por distritos de dos o más representantes, en que hay dos o más triunfadores elegidos sobre la base de "las mayores votaciones", es un sistema proporcional. Desde luego, hay dos formas muy diferentes de establecer estas proporciones triunfadoras: una (la más fre-

cuente) es por medio de los cocientes electorales; la otra consiste en elegir a los triunfadores según la votación que obtienen los candidatos (en un distrito de dos representantes serían los dos primeros lugares, y así sucesivamente). En el primer caso se elige a los candidatos sobre la base de *partes iguales* (cocientes electorales); en el segundo, se les elige sobre la base de las *mayores proporciones* de votos.

Surge inmediatamente la duda de si tanto los cocientes como los ordenamientos por el rango de las votaciones obtenidas pueden ser considerados criterios proporcionales. Mi opinión es afirmativa, si consideramos que ambos producen resultados proporcionales, y que cualquiera de los dos criterios puede dar, *per se*, un mismo grado de proporcionalidad justa.

La distinción que acabo de proponer entre sistemas mayoritarios y proporcionales no significa que todos los sistemas electorales puedan clasificarse dicotómicamente entre los de mayoría y los que no lo son, pues deben considerarse, también, los "sistemas mixtos". Hay que indicar, sin embargo, que a menudo se aplica erróneamente este concepto. Por ejemplo, si se tiene un Parlamento bicameral cuyas cámaras alta y baja son elegidas con sistemas diferentes, esto no nos da un sistema mixto. Únicamente los que eligen una misma cámara combinando criterios de proporcionalidad y de pluralidad son verdaderos sistemas electorales de este tipo.² Pero es obvio que este híbrido no socava nuestra división y en realidad la presupone.³

1.2. LOS "SISTEMAS DE MAYORÍA"

Los sistemas de mayoría o mayoritarios no procuran un Parlamento que refleje la distribución de las votaciones; buscan un «vencedor indiscutible». Su propósito no «sólo es elegir un Parlamento sino elegir a la vez (aunque sea indirectamente)

² Ejemplos actuales de esas combinaciones son, o pronto lo serán, Rusia, Italia, y probablemente Japón y Nueva Zelanda. Véase la crítica a esos sistemas en la sección IV.4.

³ Esta conclusión nos deja, como se verá, con sólo dos dudas: 1) ¿es el sistema alemán verdaderamente una "combinación"? y 2) ¿cuál es la clasificación adecuada del sistema electoral japonés? Véanse las secciones II.2. y II.4.

un gobierno. Ya se dijo que la diferencia principal entre los sistemas mayoritarios radica en que requieren una mayoría relativa (plural) o una absoluta. En ambos casos se trata generalmente de distritos con un solo representante; en ambos tenemos, por lo tanto, un triunfador que obtiene todo; pero quien gana en un sistema plural es el que pasa la meta primero y en consecuencia muchas veces es un exponente de la *minoría más numerosa*, en tanto que quien triunfa en un sistema mayoritario representa una verdadera mayoría (más de 50%).

Los sistemas mayoritarios del tipo inglés son sistemas plurales de una sola elección. Si se exige un ganador por mayoría absoluta, entonces es posible recurrir a: 1) el voto alternativo que se usa, por ejemplo, en Australia para la Cámara Baja, o 2) el sistema de doble ronda electoral que permite una segunda elección final entre los dos candidatos que obtuvieron más votos en la primera elección.

* El voto alternativo (VAL) es un sistema de votación "preferente" dentro de distritos con un solo representante que exige que el elector numere a todos los candidatos en el orden de sus preferencias. A los candidatos con el menor número de votos se les elimina y se redistribuyen las preferencias hasta que se determina al vencedor por mayoría absoluta. Así, el voto alternativo es en realidad un sistema mayoritario; también permite y propicia, al personalizar fuertemente el voto, que se vote a la vez por diferentes partidos. En cuanto al sistema de doble ronda electoral, del cual se tratará posteriormente, es claro que si sólo se admiten dos candidatos en la segunda votación, uno de ellos ganará por mayoría absoluta.

I.3. EL PREMIO A LA MAYORÍA

¿Hay otros sistemas mayoritarios? Es posible responder afirmativamente con respecto al premio a la mayoría, cuya

⁴ La votación preferencial o preferente permite que los votantes señalen en sus papeletas uno o más candidatos preferidos (seleccionados), ya sea escribiendo o marcando sus nombres. Por lo general, la votación preferencial se aplica a los sistemas de listas de representación proporcional. Cuando se aplica al voto alternativo implica también ordenar, según las preferencias, a los candidatos por los que se vota, ordenamiento que no contemplan las listas de los sistemas de RP.

finalidad es la de crear o reforzar una mayoría. Sin duda, el premio a la mayoría presupone la votación proporcional. Aun así, vale la pena preguntarse cómo se compara este sistema con respecto a la representación proporcional.

En un extremo se tiene, por ejemplo, el sistema Sáenz Peña, usado en la Argentina hasta 1962, que asigna, sobre la base de los distritos electorales, dos terceras partes de los escaños a la lista que obtiene mayor número de votos y el tercio restante a la que obtuvo el segundo lugar. Poca duda queda de que, no obstante la anomalía de utilizar la votación por listas en distritos con varios representantes, el sistema Sáenz Peña crea una aplastante mayoría absoluta y se acerca tanto como cualquier otro sistema a la imposición de un formato bipartidista en cada distrito electoral. Pero, considérese a continuación la fórmula que se adoptó desde hace tiempo en Paraguay: los terceras partes de los escaños se conceden al partido que obtiene más votos, y el tercio restante se distribuye proporcionalmente entre todas las demás listas partidistas. A pesar del abrumador premio a la mayoría, en este caso una tercera parte del acuerdo es proporcional. Supóngase ahora que el premio no asigna dos terceras partes de los escaños, sino una pequeña mayoría, digamos, 55%. En este caso, la diferencia decisiva estriba en que el premio se le otorgue a un solo triunfador entre los partidos participantes, o bien a una alianza electoral entre varios de ellos (a la que técnicamente se le llama en Europa *apparentement*: por ejemplo, Francia en 1951 y 1956, e Italia en 1953). En la primera hipótesis, la analogía con un sistema de mayoría sigue siendo fuerte; pero en la segunda hipótesis es claro que tenemos una contienda proporcional que se lleva a cabo gracias a un bono. Sin embargo, si el premio requiere que el *apparentement* los partidos de la alianza, obtengan una mayoría absoluta, entonces sencillamente refuerza una mayoría que ya existe. Si, en cambio, puede entregarse también a quienes hayan ganado con menos de 50%, entonces crea una mayoría. Pero en ambos casos la fragmentación del sistema de partidos puede seguir igual, y por eso la práctica más común son los gobiernos de coalición.

Desde luego que el premio tiene poca justificación donde hay 3 o 4 partidos importantes (los sistemas a los que llamo

de pluralismo limitado) y que se aplica mejor a sistemas fragmentados de partidos y cuando obliga a éstos a formar alianzas electorales. Ciertamente, su finalidad no es sólo la de asegurar una mayoría sino la de alentar también los procesos de coalición. Sucede así porque los partidos que participan aliados en una elección difícilmente se ven como adversarios, y porque se supone que la alianza electoral se transforma en una alianza gubernamental, dando lugar a gobiernos de coalición. Lo conveniente de esta presión unificadora es que —a diferencia de la presión unificadora del sistema plural— está basada en el interés y la conveniencia.

Pero hay un problema. Los méritos del acuerdo pueden ser fácilmente anulados por partidos que se aliaron simplemente para obtener la bonificación y que tan pronto como termina la elección retornan a sus divisiones previas. No obstante, es posible obstruir esta peculiaridad estipulando que si la coalición gubernamental se deshace, todos los partidos que se beneficiaron con el premio deberán renunciar a él. La posibilidad de que haya una conducta cohesiva y unificadora dependerá en gran medida de esta cláusula.

14. LOS SISTEMAS DE RP

Veamos ahora la *representación proporcional* (RP para abreviar). Como se dijo, si bien los sistemas de RP procuran formar proporcionalmente los votos en escaños, aun así su grado de proporcionalidad o desproporcionalidad varía mucho. No es correcto suponer que la proporcionalidad de un sistema de RP sólo se establece aplicando las fórmulas que transforman los votos en escaños; también está determinada más decisivamente por el tamaño del distrito electoral.

Si empezamos con las fórmulas de transformación, con las reglas para asignar los escaños, el sistema más puro de todos es el *voto único transferible* (VUT) en distritos con varios representantes; se pide a los votantes que numeren a los candidatos por el orden de su preferencia; todo voto por encima de la cuota (cociente electoral) se reasigna a la segunda preferencia; entonces se eliminan los candidatos con menos votos y

las preferencias de sus votos son redistribuidas hasta que todos los escaños han sido asignados.

Al pasar del VUT a sistemas proporcionales menos puros, los más conocidos son: a) el método del "mayor residuo"; b) el método de D'Hondt o del "mayor promedio"; y c) la fórmula Sainte-Lague. El método del *mayor residuo* (por ejemplo, las elecciones italianas para la Cámara de Diputados hasta 1993) favorece a los partidos pequeños. Después de que se asigna un escaño a una cuota completa (que se establece dividiendo los votos entre los escaños), cualquier curul restante va al partido con el mayor residuo. El método del *mayor promedio* (D'Hondt) es el sistema de RP más usado (Austria, Bélgica, Finlandia, Italia hasta 1993 para el Senado, y varios países latinoamericanos) y es menos proporcional porque favorece a los partidos más grandes. Para terminar, el método de Sainte-Lague, sólo usado (en una versión modificada) en Suecia y Noruega, es menos proporcional que el método del mayor residuo pero más proporcional que el del mayor promedio.⁵

Podemos decir que las diferencias entre los sistemas mencionados son matemáticas. Pero el factor más importante para establecer la proporcionalidad o desproporcionalidad del sistema de RP es el *tamaño del distrito electoral* que se mide por el número de miembros que elige cada distrito. De manera que, sin importar los refinamientos matemáticos, cuanto mayor sea el distrito, mayor será la proporcionalidad.⁶ Como Holanda e Israel realizan sus elecciones basadas en el número de representantes a nivel nacional (eligen respectivamente, 150 y 120 miembros), estos dos países se acercan más a la proporcionalidad pura.⁷ Por el contrario, cuanto menor sea el número de representantes, menor será la proporcionalidad.

⁵ No todos aceptan este ordenamiento de los sistemas proporcionales. Básicamente sigo la evaluación de Lipshart (1986). Omíto aquí el Imperiali y otros métodos posibles de RP, que son explicados en casi todos los libros de texto electorales.

⁶ Siempre es así. Como Douglas Rae señala correctamente (1971, pp. 117-118), la relación entre mayor tamaño y mayor proporcionalidad no es lineal sino curvilínea. No obstante, el tamaño sigue siendo la principal variable para el rango en el que quedan incluidas casi todas las dimensiones de los distritos del mundo real.

⁷ En Holanda se niega la representación sólo a los partidos que no obtienen por lo menos el apoyo de uno entre cada 150 votantes (lo que es igual a 0.67%)

los candidatos en el orden determinado por el partido (por ejemplo, Israel y la mayoría de los países latinoamericanos), y b) "abiertas", esto es, que no hay un orden de rango predefinido y se deja a los votantes expresar una o más preferencias, marcando nombres en la lista.¹⁰

Aparte de la votación por listas, otras dos fórmulas posibles son la "lista libre" y el "voto limitado". En el sistema de lista libre, el votante tiene tantos votos como el número de candidatos a ser electos, puede dar dos votos a cualquier candidato, y además se le permite votar por candidatos de diferentes partidos. Sin embargo, el único lugar donde se aplican, en efecto, todas estas libertades es Suiza, donde se conoce de antemano la duración y la composición del gobierno y los resultados que arroja el sistema de listas libres casi no tienen influencia alguna. Finalmente, el *voto limitado* le da a cada elector más de un voto, pero en un número menor al de los representantes que serán elegidos: por ejemplo, en un distrito con tres representantes, se le da a los ciudadanos dos votos. Trataremos de este sistema en el siguiente capítulo.

El problema con los sistemas mayoritarios es que se presentan a la manipulación. El problema con los sistemas proporcionales es que permiten muchos partidos. Desde luego, esto es menos grave con sistemas parcialmente proporcionales. Por consiguiente, el sistema proporcional imperfecto se justifica por ser un medio para contrarrestar la fragmentación del sistema de partidos. No obstante, otra forma no excluyente de obstruir la proliferación de partidos es la de negar el registro; esto es, establecer un "umbral" para admitirlo en la contienda electoral. La palabra alemana para este artificio es *Sperrenklausel*, la cláusula de la barrera; el "umbral" alemán se estableció desde el inicio, en 5%.¹¹ Varios países han adoptado el requisito, pero el nivel de los "umbrales" varía. En un extremo, Israel tiene un "umbral" perfectamente inútil del uno por cien-

¹⁰ Alternativamente, se puede permitir a los votantes que varíen el orden de los candidatos en la lista del partido. A esta disposición se le llama *paratchage*. Sea como fuere, en los sistemas de voto preferencial todos los votos van para la lista del partido.

¹¹ No me ocupo de las subcláusulas, por así llamarlas, del *Sperrenklausel*, las que varían de país a país.

De esta manera, los países que operan con base en distritos con muy pocos representantes (2 a 5 representantes) o con un número medio (digamos hasta un máximo de 9 a 10 representantes), son por esta razón países con menos proporcionalidad.⁸

Es de hacer notar que esta menor proporcionalidad puede no aparecer en nuestras mediciones, por la sencilla razón de que una mala proporcionalidad castiga a los partidos pequeños y, a la postre, los borra del mapa. En este caso, la desproporcionalidad se revela por un sistema con pocos partidos, cuando mucho, digamos, tres o cuatro. Más adelante daremos la explicación técnica de este punto (véanse las secciones III.3 y III.4). Baste decir aquí que su lógica es la de que cuanto menor sea el número de representantes, mayor será el número de votos desperdiciados, esto es, de los votos por debajo del cociente o de las mayorías triunfadoras que simplemente se pierden. Es cierto que esto supone que varios partidos participan en la contienda y que la cuestión termina a nivel distrital. Si una lista nacional agrega los votos desperdiciados a nivel distrital y si el cociente nacional en cierta medida corresponde al promedio de las cuotas por representante, entonces se recupera la proporcionalidad (en especial si se permite que varíe el número de escaños parlamentarios: el llamado sistema del miembro adicional).⁹

Los sistemas de RP requieren distritos con varios representantes. También es frecuente que los sistemas de RP sean sistemas de listas que le presentan al votante los nombres de los candidatos de los partidos (a menudo tantos nombres como el número de representantes por distrito). Estas listas partidistas pueden ser: a) "cerradas", lo que significa que se elige a

⁸ Los países con los distritos de menor dimensión son: Chile (2 representantes), Irlanda y Japón (3 a 5 representantes). Los japoneses consideran que sus distritos son de tamaño medio, porque los comparan con los de su sistema anterior. Sin embargo, desde el punto de vista comparativo, los distritos japoneses han sido —dentro de los sistemas de RP— casi tan pequeños como pueden llegar a serlo.

⁹ El sistema del miembro o representante adicional puede concebirse y analizarse como un sistema de RP por derecho propio. Hasta ahora, sin embargo, sólo se le ha llevado a la práctica (en Alemania) como una "corrección" de las distorsiones que surgen por la votación plural en los distritos con un solo representante. Por consiguiente, limítelo mis ejemplos de RP a los sistemas de listas y al VUT.

to (que se subió a 1.5% en 1992); en el otro extremo está Turquía, con 10% (en las elecciones entre 1983 y 1991); y en particular Grecia, que durante su muy fugaz historia electoral ha tenido una serie de barreras superiores a 1.5% (interpretadas como "rp reforzada").¹² Entre estos extremos, pero acercándose al nivel inferior, España adoptó un nivel de admisión (o inversamente, de exclusión) de 4% y Argentina de 3.

Es imposible establecer *a priori* y en general cuál es el "umbral" correcto, porque su conveniencia dependerá de las distribuciones reales en cada país. Sin duda, bajar de 3-4% tiene poco sentido, mientras que un "umbral" de 10% parece una barrera muy difícil de sortear. Pero un "umbral" de exclusión de 5% habría sido inútil en Polonia en 1991 y muy efectivo en Italia en 1993. Sea como fuere, las barreras excluyentes por lo general cumplen con el propósito para el que se las crea. Por otra parte, se ha exagerado su efectividad en el caso de Alemania, pues no fue la *Spercklausel* la que eliminó al neonazismo y al partido comunista.

1.5. LA DOBLE RONDA ELECTORAL

Ya se dijo que la práctica de la doble ronda electoral constituye un sistema por sí sola. Una de las razones es que permite a los electores votar dos veces, con un intervalo de una o dos semanas entre la primera votación y la votación final, y esto significa que los votantes pueden reorientar conscientemente sus preferencias considerando los resultados de la primera elección. Esta es una característica muy particular y en mi opinión muy importante. Por otra parte, la doble ronda elec-

¹² Casi ninguna elección griega se ha llevado a cabo de conformidad con las mismas leyes electorales (antes y después de los siete años de la dictadura de los coronales, 1967-1974); las modificaciones van desde la rp a la pluralidad en 1952, y de ésta a una combinación de rp-pluralidad en 1956, y después de nuevo a varios acuerdos de rp. El mayor umbral fue el de 1958: 25% para los partidos individuales, 35% para la alianza de dos partidos y 40% para alianzas más numerosas. Aparte de esos máximos, durante mucho tiempo en Grecia se han aplicado umbrales de 15-17% para un partido, y de 25 y 30-40% respectivamente para excluir los dos tipos de alianzas (véase Settiades, 1986). En la elección de octubre de 1993, sin embargo, el nivel para excluir a un partido bajó a 3 por ciento.

toral es un sistema muy flexible que hace posibles acuerdos de mayoría y de proporcionalidad. El sistema es mayoritario en los distritos que sólo tienen un representante, y es proporcional en los que son plurinominales.

Debe observarse, sin embargo, que nunca es del todo mayoritario o del todo proporcional. Nunca es totalmente mayoritario porque no tiene el efecto coercitivo sobre el votante que caracteriza al sistema que se basa sólo en el mayor número de votos. En realidad, en la primera votación, los electores se comportan igual que en un sistema proporcional: expresan libremente su primera preferencia entre todas las opciones.¹³ Tampoco es adecuadamente proporcional, porque su finalidad se pierde cuando los distritos electorales cuentan con muchos representantes. La doble ronda electoral tiene poco sentido si se trata de distritos con más de tres o cuatro representantes. Por otra parte, como sabemos, los distritos muy pequeños no arrojan resultados proporcionales.

Sobre estas premisas, consideremos primero la versión mayoritaria de la doble votación. La Quinta República francesa usa la doble votación en sus elecciones presidenciales y legislativas.¹⁴ En el primer caso exige, sabiamente, la mayoría absoluta. En consecuencia, en la contienda por la presidencia sólo se admiten, en la elección final, los dos candidatos que obtuvieron el mayor número de votos en la primera elección. Para la Cámara de Diputados, la elección final requiere sólo una mayoría relativa y mucho dependerá del número de candidatos que son aceptados para la segunda votación. En el comienzo, el "umbral" de admisión se estableció en 6%, pero se aumentó gradualmente a 12.5%. Más adelante (véase la sección IV.3) consideraremos por qué el "umbral" es importante y por tanto de qué manera el desempeño de la doble elección depende del número de candidatos a los que se permite participar en la elección final. Por el momento terminemos sencillamente.

¹³ Debo suponer que la segunda ronda electoral no se limita a los dos contendientes con el mayor número de votos, sino que se abre a 3 o 4 contendientes. Lo explico con más detalle en la sección IV.3.

¹⁴ En 1986 una manipulación de Mitterrand impuso un breve retorno a la rp (con distritos electorales pequeños y un umbral de 5%) con la intención de favorecer las oportunidades electorales de su partido. Pero la votación a dos rondas fue restablecida inmediatamente.

llamente con la observación de que, por lo general, la fórmula de la Quinta República ha cumplido bien —desde 1958— el propósito de reducir considerablemente la fragmentación del sistema de partidos y de reconstituir al sistema político francés convirtiéndolo en un sistema bipolar.¹⁵

En cambio, no hay ningún ejemplo actual de un sistema de doble ronda electoral con, pongamos por caso, distritos de tres representantes (aunque la fórmula se empleó en el pasado). Desde luego, el propósito de este arreglo es dar una mejor oportunidad a terceros partidos o a los partidos minoritarios. Ciertamente con esta fórmula disminuye el efecto reductor que el sistema ejerce sobre el número de partidos. Por otra parte, como no se justifica la suposición de que a todo sistema político le es más conveniente el bipartidismo, la variedad proporcional de la doble ronda electoral debe tenerse en cuenta. Obsérvese que en este caso no se requiere de "porteros", porque incluso si se admite a todos los candidatos a la votación final, los que obtuvieron muy pocos votos se retiran o gradualmente se quedan solos.

Sólo un comentario adicional. Aun cuando la segunda elección mayoritaria no requiera, como la primera, de listas partidistas (a los votantes se les presentan desde el principio determinados candidatos), la variedad proporcional de la segunda elección sí las requiere y, preferiblemente, de listas abiertas. Sin embargo, a final de cuentas, ambos caminos llevan al mismo resultado: por ejemplo, en distritos con tres representantes, los tres candidatos con el mayor número personal de votos serán elegidos sin importar a qué partido pertenezcan.

¹⁵ Por desgracia, varios estudiosos asocian el adjetivo bipolar con polarización, y por tanto intercambian libremente los términos "bipolar" y "bipolarizado". Pero no es así. Se supone que un sistema bipolar no está polarizado, en tanto que la polarización bipolar indica un sistema político muy conflictivo propenso a la fragmentación. Técnicamente, un sistema bipolar tiene una curva de distribución normal en forma de campana (la curva de Gauss-Laplace) en la que los electores se ubican en un *continuum* izquierda-derecha (o de otro tipo), mientras que la bipolarización supone una curva de opiniones políticas en la que hay dos picos y el centro casi está vacío.

II. ¿A QUIÉN SE ELIGE?

II.1. VOTACIÓN POR PERSONAS Y VOTACIÓN POR LISTAS

HASTA ahora hemos clasificado los sistemas electorales principalmente por la forma en que los votos se transforman en escaños. Pero, ¿qué puede decirse de quien resulta elegido? ¿Cómo se convierte alguien en candidato y es elegido para un cargo?

Con respecto a estas preguntas, por lo general los candidatos sólo dependerán de sus propios recursos (financieros o de otro tipo) cuando el sistema de partidos es débil, poco estructurado y muy descentralizado. Los Estados Unidos y Brasil son dos claros ejemplos. Sin duda, el candidato autopromovido lo es con respecto al control del partido. Como difícilmente puede salir adelante sólo con su patrimonio personal, en casi todos los casos el contendiente se vincula a sindicatos, grupos religiosos, grupos de presión e incluso "grupos de ideas", de los cuales recibe apoyo. Sin embargo, no por depender de organizaciones distintas al partido deja de ser independiente de éste.

En todo caso, lo más frecuente es que los candidatos sean incluidos en la papeleta electoral basados en su fuerza dentro del partido y como resultado de una contienda dentro del mismo. Cuando éste es el caso, lo correcto es hablar de candidaturas condicionadas y dependientes del partido. En resumen, en estos casos el agente nominador es el partido.

Muchas veces escuchamos decir que la manera democrática de vincular la autopromoción (como se describió antes) y la nominación por el partido es el sistema *primario*, es decir, el proceso de selección de candidatos adoptado característicamente en los Estados Unidos. No se puede dudar del valor

¹ En los partidos descentralizados, estas disputas surgen en el nivel local; en los partidos centralizados, la decisión se toma mayormente en el nivel nacional. De esta manera, los partidos descentralizados dispersan sus conflictos internos, pero con el riesgo de multiplicarlos.

democrático de una selección preelectoral con la participación de las bases del partido, aunque puede argumentarse que el "ferviente público" que participa en esta selección es una muestra muy pequeña y distorsionada de la población total que finalmente votará. También puede decirse que en la actualidad los medios de comunicación condicionan e interfieren considerablemente en las primarias.² Como sea, lo cierto es que las primarias fueron introducidas deliberadamente para debilitar a la "oligarquía" del partido (los políticos de esos cuartos llenos de humo donde se escoge a los contendientes triunfadores). Por lo mismo, las primarias funcionan mejor cuando los partidos tienen menos reglas. A este respecto, quien piense que la primaria de los Estados Unidos puede exportarse venturosamente a otros países debe enfrenar el hecho de que los partidos estadounidenses son singulares porque en ellos no se entregan credenciales a los miembros. En los Estados Unidos una persona es democrata o republicana según él lo reconozca, sólo con declarar (verbalmente) que su lealtad pertenece a tal o cual partido. Por el contrario, los más de los partidos políticos del mundo, en especial los partidos bien estructurados con gran número de seguidores, están integrados por miembros debidamente registrados cuya solicitud de ingreso es revisada por el partido.

Si es así, resulta difícil imaginar primarias abiertas en todo el mundo, con votantes que pasen de un partido a otro. Menos aún si se adelanta la terrible historia de la forma en que se ha distorsionado y abusado del sistema de votación preferencial italiano; podría imaginar fácilmente escenarios tenebrosos para la forma en que funcionarían las primarias si el sistema se exportara. En casi todo el mundo la prudencia recomienda, por lo tanto, primarias cerradas. No obstante, el que sea así no garantiza que la situación dentro del partido se vea afectada significativamente. En la práctica parece que cuanto más

² Las obras que estudian las primarias son sorprendentemente pocas. V. O. Key, en *Southern Politics* (1949) y en *American State Politics* (1956), fue muy crítico de la forma en que operan. En los años sesenta las primarias se convirtieron cada vez más en un tabú, y los investigadores parecen abordar cuidadosamente este tema. La *International Encyclopedia of the Social Sciences* de 1968 ni siquiera lo incluye!

fuerse sea la organización del partido y cuanto más controle éste de alguna manera los fondos de campaña, tanto más manipulará las elecciones primarias, con lo que éstas pierden su valor democrático y crean otra vez candidatos dependientes del partido.

Hasta aquí el tema de la forma en que se ingresa a la candidatura electoral. Ahora ocupémonos de la forma en que se elige a un candidato. La diferencia significativa es, en este respecto, entre el voto por una persona y el voto por una lista de partido. Los supuestos respectivos son que cuando votamos por personas, sí importa quién es quien (cuáles son sus antecedentes) y puede convertirse en un factor decisivo, en tanto que donde se vota por listas se está votando básicamente por un partido (su símbolo, ideología, programa y plataforma) y en gran medida éste controla a su vez a los ganadores individuales. Las más de las veces ambos supuestos son correctos pero sólo si se les califica adecuadamente.

El voto por una persona caracteriza a los sistemas con distritos electorales mayoritarios de un solo representante (por lo que incluye a los de doble ronda electoral). Ciertamente que incluso en ellos los candidatos son, por regla general, seleccionados por el partido entre sus miembros. Pero en los distritos que sólo eligen un representante, los electores ven a personas concretas con nombres propios. Aunque esto no establece por sí solo que las personas adquirieran más importancia que el partido. Cuando se trata de distritos con un solo representante, los partidos deben ceder ante la necesidad de encontrar "un buen candidato" dondequiera que se le pueda encontrar si, y sólo si, el electorado es voluble, es decir, si el margen de la mayor votación es pequeño y poco seguro. En distritos con un electorado seguro en que un partido obtiene, elección tras elección, una mayoría cómoda, no se siente tan presionado para buscar al mejor candidato (para ganar); puede darse el lujo de proponer a los miembros de sus círculos internos. La cuestión se centra, por tanto, en saber qué es lo que hace seguro a un electorado. Actualmente se argumenta que en las más tradicionales de las democracias occidentales la identificación con un partido y sus símbolos se está debilitando y esto implica que los distritos seguros igualmente están desapare-

ciendo. Sin embargo, en los Estados Unidos el crisol donde se mezclaban sus inmigrantes ya no funciona y en consecuencia el "voto étnico" va en aumento; la importancia de la etnicidad y el idioma ha resurgido además en otros países, y las identificaciones ideológicas o de otro tipo siguen fuertes en las democracias nuevas, menos estables. A medida que los antiguos distritos de electores fieles a un partido se hacen menos seguros, aparecen nuevos distritos de votantes leales.

Sea como fuere, el punto importante sigue siendo que los distritos con un solo representante requieren que los partidos por lo menos le presten alguna atención a los rasgos personales del candidato. El emperador romano Calígula nombró senador a su caballo, por lo que en política la expresión "los caballos de Calígula" tiene el sentido de que "cualquiera" (incluso un caballo) puede lograr que se le elija. Pero es más difícil que los caballos de Calígula sean elegidos cuando se vota por una sola persona, que cuando se usan sistemas de listas en distritos con varios representantes.

Pasando ahora al sistema de listas de RP, la diferencia significativa estriba en que las planillas de los partidos estén o no abiertas al voto preferencial. Claramente, el partido tendrá el dominio absoluto de la selección y de la elección de sus candidatos cuando las listas son cerradas, esto es, cuando el lugar de los nombres en la lista está predeterminado y no puede ser alterado por el votante. En cambio, se supone que las listas abiertas con voto preferencial dan al electorado el control del proceso de selección.³ Pero no podemos estar muy seguros de esto. Así como los partidos con una directiva política cerrada muy capaz para las movilizaciones, pueden desvirtuar las primarias, también pueden desvirtuar el voto preferencial concentrando las candidaturas en los "jefes" de esa directiva.

Con esta advertencia en mente, conviene describir con algún detalle la experiencia italiana con el voto preferencial en

³ Obsérvese que los sistemas de listas abiertas permiten diferentes grados de "apertura". Además del *panachage* mucho depende (como veremos al evaluar la experiencia italiana) de cuántas preferencias pueden señalar los votantes. Técnicamente, las planillas de los partidos pueden ordenarse según el rango, o podrían sugerir sólo un candidato preferido en la parte superior de la lista (el llamado *case de tête*), o enumerar sencillamente todos los nombres de los candidatos en un mero orden alfabético.

tre 1948 y 1992, porque es un caso que ha ido más allá de cualquier desviación normal. Como la mayoría de los distritos electorales italianos le permitían a cada votante señalar números, se ideó una forma de identificar y controlar al votante indicándole que votara por diferentes combinaciones de tres miembros del partido. Esta estrategia la inventó, en sus comienzos, el partido comunista y posteriormente se convirtió, en el sur, en un medio de control que empleaban la mafia y las agrupaciones relacionadas con ella. Otro resultado inesperado del sistema de votación preferencial italiano fue que abrió las puertas, rápidamente, al llenado espurio de las urnas. Cuando se contaban los votos, los miembros de los partidos que estaban en las juntas electorales de cada distrito se aseguraban de que la cuenta de los votos de su partido fuera correcta, pero miraban hacia otro lado cuando se trataba de contar las preferencias adicionales de los votantes en las papeletas. De esta manera cada partido se aseguraba de que salieran elegidos los candidatos que había seleccionado, haciendo trampa al contar las preferencias de sus votantes. Debe indicarse que estos abusos eran conocidos por todos los interesados y que, sin embargo, no se procuró remediarlos hasta que el voto preferencial fue eliminado del todo en 1993.

II.2. LOS SISTEMAS ALEMÁN Y HARE

¿Hay alguna forma que, sin ser el voto preferencial, pueda combinar la RP con el voto por una persona? La respuesta más común es que el sistema electoral alemán y el voto *único transferible* (VUT) funcionan como "sistemas de RP personalizados".

El sistema alemán (desde 1953) es un acuerdo muy peculiar que suele malinterpretarse. Para el *Bundestag* (Cámara Baja) se da a los electores dos papeletas: con una eligen, igual que los ingleses, a la mitad de los miembros de la Cámara (en distritos de pluralidad con un solo representante); con la otra eligen a la mitad restante del *Bundestag* basados en la RP nacional de listas partidarias cerradas. Sin embargo, la distribución general de escaños resulta (para los partidos que pasan la barrera del 5%) completamente proporcional. Sucede así por

que la asignación de los escaños parlamentarios federales se calcula exclusivamente según los votos de las listas (los votos obtenidos por los partidos en la segunda papeleta).⁴

Los más de los estudiosos consideran que la fórmula alemana consiste en un sistema "mixto" de mayoría y RP. Esto es así, pero a la vez, y de mayor consecuencia, no lo es. No lo es porque la combinación de sus elementos no implica un resultado mixto. Como dije, el resultado es totalmente proporcional. Hay que indicar que el sistema electoral alemán es mal interpretado en este respecto, no sólo por sus admiradores extranjeros, sino también por los propios electores alemanes: las encuestas demuestran que la mayoría de los votantes no están conscientes de que la papeleta decisiva es la segunda (para la asignación de escaños) y creen, por el contrario que es sólo una indicación de sus segundas preferencias.⁵ Por consiguiente, reiteramos que al sistema alemán se le debe entender, en esencia, como un sistema de RP que hace (para la mitad de los miembros del *Bundesstag*) una selección basada en personas.⁶

Igualmente se entiende mal al sistema alemán cuando se le acredita una tendencia a reducir el número de partidos, mientras que en realidad la razón de que Alemania haya disfrutado durante mucho tiempo de una estructura tripartita no tiene nada que ver con el mencionado componente mayoritario de su sistema electoral. La reducción en la República de Bonn a

⁴ Las discrepancias que resultan se resuelven por el ya mencionado sistema del miembro adicional, es decir, proporcionando escaños adicionales en un determinado a los partidos que logran elegir más representantes en un determinado *Land* (estado regional), con lo que obtienen un mayor número de los concederá el porcentaje de votos obtenidos. Los cálculos de la RP se basaron (hasta 1985) en el algoritmo de D'Hondt. Omito los detalles y las complejidades de este sistema, que resume con claridad, por ejemplo, Max Kaase (en Lijphart y Grofman, 1984b, pp. 157-158).

⁵ En realidad esta equivocación ayudó a sobrevivir a los Demócratas Libres, es decir a los liberales, al facilitarles superar el "umbral de exclusión" de cinco por ciento.

⁶ Pero el hecho de que la fórmula alemana crea dos clases de miembros del Parlamento —los elegidos por los distritos y los elegidos entre las listas del partido— no tiene consecuencias para sus funciones parlamentarias, porque no se espera que los miembros del primer grupo se dediquen a las necesidades de sus distritos, y no participan en los trabajos relacionados con éstos más que los parlamentarios elegidos por medio de las listas partidistas. Para un análisis crítico de las combinaciones RP-mayoría, véase la sección IV.4.

sólo tres partidos se debe ante todo al hecho de que el Tribunal Constitucional prohibió por antidemocráticos, y por tanto inconstitucionales, a los partidos comunista y neonazi. Con estos dos importantes participantes fuera del camino, fue fácil que la *Sperklause* dispusiera de los contendientes menores. Así que el verdadero mérito del sistema alemán no es el de reducir la fragmentación de los partidos, sino el de "personalizar" mejor (o más seguramente) la selección electoral del votante, que el voto preferencial con sistemas de listas de RP.

A pesar de esto, la total personalización de la votación de RP depende del *voto único transferible* (VUT), al que se conoce además como el sistema Hare, porque en él se eliminan del todo las listas partidistas. Como ya sabemos (véase, *supra*, sección I.4), en el VUT los votantes escriben los nombres de sus candidatos en orden de preferencia sin hacer mención de los nombres o símbolos de los partidos. Cualquiera voto excedente se reasigna según las segundas preferencias y a los candidatos con menos votos se les elimina sucesivamente y sus preferencias son redistribuidas hasta que se cubren todos los escaños. Por supuesto, el sistema Hare es perfectamente proporcional. No obstante, aunque el VUT fue concebido para debilitar la influencia de los partidos, este propósito ha sido superado por la fortaleza de los mismos. El sistema Hare se ha empleado en Irlanda desde 1922, y también se usa para el Senado australiano y en Malta. En todos los casos son pocas las ocasiones en que se cambia de partido y la identificación partidista persiste, esto es, los votantes saben muy bien qué candidatos son de cada partido y votan de conformidad con el de su preferencia (véase Bogdanor y Butler, 1983, pp. 8-12).

¿Hemos visto todo? No, porque el Japón además tiene (tenía hasta 1993) un sistema electoral basado estrictamente en el voto personal. ¿Pero a qué clase o tipo de sistema corresponde el japonés? Las respuestas varían y en su mayor parte son confusas e inexactas. Los procedimientos son (eran) éstos: al votante japonés se le entrega una papeleta en blanco, en la que se le pide que escriba sólo el nombre de un candidato. Obsérvese que no se da ninguna indicación en la papeleta de quiénes son los candidatos, y mucho menos de su filiación partidista. No hay duda, entonces, de que en este caso tenemos una votación en

El voto limitado consiste, recuérdese, en dar a los electores de distritos con varios representantes más de un voto, pero menos que el número de representantes que se elegirán. El voto limitado es empleado parcialmente en España (para 197 de un total de 239 senadores); en muchos textos se lee que el sistema electoral japonés para la Cámara Alta es también una variante del voto limitado (por ejemplo, Bogdanor y Butler, 1983, p. ix). Pero, ¿cómo puede ser así? Como vimos, al votar japonés únicamente se le da un voto en distritos que en promedio eligen cuatro representantes, y los ganadores sencillamente son los tres, cuatro o cinco candidatos que han obtenido en sus distritos el mayor número de votos (sobre la base de una persona, un voto). De aquí que considerar la fórmula japonesa como una variante del voto limitado es violar una de las características de este último.

Aparte del voto limitado propiamente dicho, la otra forma de fortalecer la representación minoritaria es, como ya dije, la creación de distritos *ad hoc*, esto es, trazar las fronteras de los mismos de tal modo que se determine intencionalmente el grupo que ganará por mayoría relativa. El nombre estadounidense que ganará para esta práctica es el de *Gerrymandering* (por Elbridge Gerry, gobernador de Massachusetts, quien por primera vez en 1812 tuvo la sagaz idea de trazar un distrito en forma de salamandra (*salamander* en inglés), que concentraba sus votos y esparcía los de sus oponentes). Ahora bien, debe quedar en claro que semejante trazado de los distritos electorales es un abuso, una burla vergonzosa. Pero esta burla ha adquirido en los Estados Unidos una legitimidad legal y también una base racional, una razón de ser, como medio para asegurar la representación étnica (en especial de los negros, pero también de los hispanos)... Así, actualmente se encuentran en los Estados Unidos distritos electorales que se parecen a las manchas de Rorschach.⁸

Personalmente creo que las buenas intenciones no deben

⁸ Obsérvese que "el uso de computadoras trajo un nuevo grado de complejidad a la manipulación de los límites distritales [...] en estado tras estado, distritos de formas caprichosas [...] son justificados por los políticos y aprobados por los jueces con la solemne frase: 'una persona, un voto'" (G. E. Baker, en Grofman, Lijphart, comps., 1986, p. 271).

favor de una persona. Después en cada distrito se eligen de 3 a 5 candidatos que son los que han recibido la mayor proporción de votos. Pero, ¿qué clase de sistema es éste? Procuraré dar una respuesta al final del capítulo. Por ahora sólo indicaré que si bien el voto único transferible y la fórmula japonesa muestran cómo podemos tener RP sin recurrir a listas partidistas, en los dos casos los votantes saben a qué partido pertenecen los candidatos e implícitamente votan por los partidos.

Se confirma así la afirmación de que la fuerza de los partidos es una variable decisiva bajo cualquier arreglo electoral.

II.3. LA REPRESENTACIÓN MINORITARIA Y LA CREACIÓN SEGADA DE DISTRITOS ELECTORALES ("GERRYMANDERING")

Además de la cuestión de quién es electo y cómo se le elige (representación individual), otro problema es el de cómo favorecer la representación de los partidos minoritarios y/o de las minorías (representación de bloques). En teoría, los mejores métodos para este propósito parecerían ser la votación acumulativa y/o por puntos, en distritos con varios representantes. Con la *votación acumulativa*, a cada votante se le dan tantos votos como el número de escaños que se llenarán, y se le permite distribuirlos como él quiera y en ocasiones darlos todos a un candidato. Con el *voto por puntos*, al elector se le dan más votos (puntos) que el número de escaños en juego, y después se le deja que ordene a los candidatos según los puntos que asigna a cada uno. Las dos técnicas son semejantes —aunque la votación por puntos es más compleja— y ambas permiten a los votantes minoritarios ganar representación concentrando sus votos o puntos.⁷ Pero en gran medida éstas siguen siendo propuestas que aún no se han llevado a la práctica. En el mundo real las dos técnicas más usadas para asegurar la representación de las minorías, o al menos para reducir la "victoria de la mayoría", son: a) el voto limitado, y b) la creación de distritos *ad hoc*.

⁷ No incluyo aquí los acuerdos especiales, como el establecimiento de distritos electorales reservados para los votantes minoritarios, como ocurre en Nueva Zelanda para los votantes maoríes (véase Lijphart, 1984b, pp. 211-213).

aprovechar malos medios y que las manipulaciones de las fronteras distritales que intencionalmente predeterminan a los ganadores están muy cerca de ser fraudes. Por esto considero al *Gerrymandering* una práctica indefendible aunque sirva a la causa de los "derechos civiles", especialmente porque la votación por puntos, la acumulativa o el voto limitado correctamente concebido y entendido serviría al mismo fin sin caer en el abuso. No es de dudar que estas rutas alternativas para la protección y representación de las minorías requieren distritos con varios representantes. Pero no sería perjudicial —en las zonas en que las minorías étnicas siguen estando mal representadas— crear distritos con tres representantes en que a los votantes se les den dos votos acumulativos.

II.4. NOTA FINAL SOBRE EL JAPÓN

Regresemos pues a la cuestión de la forma en que debe entenderse el sistema electoral que se practicó en el Japón hasta 1993. Claré al respecto —con referencia al Japón y España— a Lijphart y otros (en Grofman y Lijphart, comps., 1986, pp. 154-155) quienes escriben:

El sistema del voto limitado usa distritos de varios representantes en los que cada votante tiene menos votos que el número total de escaños. Cuando cada votante tiene un solo voto [1:1], al voto limitado se le puede llamar voto único no transferible. Los triunfadores son aquellos candidatos que han obtenido el mayor número de votos. De aquí que el voto limitado se parezca mucho a la pluralidad [1:1]. Asimismo, tiene algunas de las principales ventajas que se alegan para ésta, especialmente el hecho de que los electores votan por candidatos individuales... En realidad, al voto limitado a menudo se le llama método de la pluralidad. Preferimos una definición más rigurosa del sistema de pluralidad que señala que los votantes tienen tantos votos como el número de representantes con que cuenta el distrito [1:1]... La diferencia más importante es que el voto limitado facilita la representación de las minorías, lo que no ocurre con la pluralidad. En este respecto, el voto limitado se parece a la RP. De aquí que sea más adecuado considerar al voto limitado incluyendo al VUNT (el voto único no transferible) como un sistema semiproportional, en vez de un sistema plural.

Francamente, como lo señalan mis signos de admiración, no puedo encontrarle ningún sentido al párrafo anterior. Niego enfáticamente —ya lo he hecho antes— que el voto único no transferible (VUNT) pueda y deba ser considerado como una variedad del voto limitado. Además, creo que gran parte de la argumentación anterior es confusa y está equivocada. Estoy de acuerdo, no obstante, en que al sistema japonés se le puede clasificar como un sistema VUNT, porque es cierto que el votante japonés tiene un voto único personalizable que no puede transferirse. ¿Pero por qué oscilar entre una interpretación del VUNT como una pluralidad o como una RP?

Entiendo que el sistema electoral japonés definitivamente es (o era) un sistema de RP caracterizado por el voto personalizable (en consecuencia un sistema VUNT) y por distritos con muy pocos representantes (en consecuencia una RP desproporcionada). El sistema es proporcional —según mi definición, véase sección II.1— en el sentido de que elige ordinalmente a los candidatos que reciben las proporciones más altas de la votación de sus distritos. Sin embargo, sí limita el número de partidos debido a que el tamaño de los distritos plurinominales es pequeño. Podríamos llamarlo un resultado "semiproportional". Pero este nombre sencillamente hace caso omiso de la regla general de que la proporcionalidad de la RP disminuye a medida que el tamaño del distrito disminuye.

Las complicaciones que han dificultado la comprensión del caso japonés no se encuentran en el sistema electoral, sino —sugiero— en el sistema de partidos japonés y en la manera en que su protagonista principal (el PLD) ha logrado imponer un acuerdo de VUNT. A saber, con el fin de alcanzar y conservar su mayoría absoluta de los escaños parlamentarios, el PLD tiene que ganar un promedio de dos curules de cada cuatro. En principio, se supone que el VUNT perjudica a los partidos grandes y favorece a los medianos. Esta intención se logra parcialmente. Si se supone un distrito de cuatro representantes (el tamaño promedio), el costo en votos para el último triunfador, el cuarto, es más o menos de 20% (y puede bajar a 15% en distritos con cinco representantes). Pero dicho propósito es desvirtuado en gran medida por la capacidad del PLD para evitar dos decisiones erróneas: la sobrenombración (un número

excesivo de candidatos que son todos derrotados) y la suboptimación (desperdiciar demasiados votos en un solo candidato).⁹ Y esta explotación del sistema electoral tiene efectos colaterales muy negativos. Porque este acuerdo propicia las contiendas entre candidatos, esto es, agrias disputas entre los candidatos del mismo partido y en consecuencia conlleva un alto riesgo de que el partido se divida. Esto equivale a decir que el PLD presenta una estructura muy fraccionada en facciones: es menos un partido *con* facciones, que un partido *de* facciones.¹⁰ De hecho, el financiamiento de la política —que cada vez resulta más cara— se canaliza casi en su totalidad dentro de las facciones y directamente a los candidatos que van por la reelección.¹¹

Aunque el sistema electoral japonés no requiere, según creo, las rebuscadas explicaciones que se presentan en los escritos sobre el tema, sí es cierto que ha evolucionado de una manera que no sirve a ninguna finalidad y que origina más perjuicios que ventajas. Los japoneses harán bien en abandonar lo. Pero que su nuevo sistema electoral sea el adecuado es otra cuestión (véase, *infra*, sección IV.4).

⁹ Recuérdese que esto sólo es válido hasta la elección de julio de 1993, en que el PLD se dividió y perdió su mayoría absoluta en la Dieta (la Cámara Baja). Es muy probable que el nuevo sistema electoral terminará con los 38 años ininterrumpidos de gobierno liberal-demócrata.

¹⁰ En Sartori (1976, pp. 76-88) crítico el uso indiscriminado de "facción" para describir a las divisiones internas de un partido, y sugiere el empleo de "fracción" como un término general neutral. Pero esta discusión no tiene relevancia en esta sección.

¹¹ Lo explico con más detalle en Sartori (1976), pp. 88-89.

III. LA IMPORTANCIA DE LOS SISTEMAS ELECTORALES

III.1. ¿QUÉ TAN IMPORTANTES SON?

DURANTE mucho tiempo se ha menospreciado la importancia de los sistemas electorales. Una gran mayoría de los estudiosos ha sostenido que: 1) no son una variable independiente, y/o 2) que en el mejor de los casos sus efectos son inciertos. Puede demostrarse que ambos argumentos están equivocados.

En 1958 Grumm concluyó su reseña de las leyes de Duverger acerca de los efectos de los sistemas electorales (véase, *infra*, sección III.2), sugiriendo que la "RP es más un efecto que una causa del sistema de partidos" (p. 375). En 1963, la idea de Eckstein era que "los sistemas electorales sólo expresan los determinantes más fundamentales de la sociedad" (p. 253). Veinte años después, Vernon Bogdanor seguía afirmando que "cualquier teoría que haga del sistema electoral un factor causal fundamental en el desarrollo de los sistemas de partido no puede sostenerse", y concluyó que "a los sistemas electorales se les debe interpretar en el marco del desarrollo histórico de la sociedad, que a su vez se ve profundamente afectado por las decisiones políticas" (1983, pp. 254 y 261).

Ahora bien, en una argumentación sobre la causalidad nada carece de causa: todo es causado por algo, pero la consecuencia se convierte, a su vez, en causa de algo más. Por tanto, sostener que los sistemas electorales son "causados" no implica que en ese momento se rompa la cadena causal. El supuesto previo es, en cambio, que cuando se establecen los sistemas electorales se convierten en factores causales que producen, a su vez, consecuencias de la consecuencia. Ciertamente, si los sistemas electorales fueran de poca consecuencia, ¿por qué los políticos disputan tanto acerca de ellos?, y ¿por qué los reformistas luchan persistentemente por cambiarlos? ¿Mucho escándalo por nada?

Otro argumento es que, incluso si reconocemos que los sistemas electorales son importantes, queda el hecho de que "no se les puede constituir ni cambiar deliberada y libremente" y que las discusiones sobre ellos "fingen una libertad de decisión que realmente no existe" (Nohlen, 1984b, p. 217; véase también Katz, 1980, p. 123). Al fundamentar esta afirmación, Nohlen y otros limitan su escrutinio a la Europa de la segunda posguerra, minimizan los importantes cambios que han ocurrido dentro del contexto de la RP, y consideran demostrada su afirmación con la evidencia de que durante ese período los sistemas de mayoría lo han seguido siendo, y que sólo Francia ha regresado de la RP al sistema pluralista de la doble ronda de elecciones. Pero ésta es realmente una evidencia incompleta y débil. ¿Qué pasó en los períodos anteriores? ¿Qué ha pasado en otras partes? Sea como fuere, los acontecimientos de la actual década bastan para destrozarse el argumento de que "no es posible decidir". Con la caída del comunismo, la fragmentación de la Unión Soviética y de Yugoslavia, la mayor aceptación, si bien renuente, de elecciones democráticas en los países africanos, aunque sólo sea para cubrir las apañencias, y el surgimiento de nuevos países (por pequeños que sean) en todas partes, actualmente nos enfrentamos a muchas más situaciones en que se empieza de la nada (las que *forzosa-mente* implican decisiones) que los 17 casos en los que se basa Nohlen. El tiro de gracia a la idea de la imposibilidad del cambio se dio en 1993 con los sucesos de Italia (un paso sin precedente por el que se retornó desde la RP a un sistema de pluralidad con una sola papeleta).¹

Sin duda, el cambio mediante reformas siempre es difícil. Una vez que se establece un acuerdo electoral, sus beneficios protegen sus propios intereses y se esfuerzan por seguir jugando el juego con las reglas que conocen. A pesar de todo, se continúan estableciendo y/o modificando sistemas electorales en muchas regiones del mundo actual. Por tanto, la pre-

¹ El hecho de que las nuevas leyes electorales italianas de 1993 retengan 25% de representación proporcional (para ambas cámaras) mitiga pero no cambia la naturaleza verdaderamente revolucionaria de la reforma. El que la reforma italiana haya sido establecida por referéndum, hace que sea un caso de autorreforma pacífica y libre.

gunta más apremiante en una época de cambios es: ¿Sabemos los reformadores cómo cambiar lo que desean cambiar? Para limitar la pregunta al tema que estamos tratando, ¿en dónde y cómo buscan su inspiración los actuales creadores o modificadores de sistemas electorales? ¿Estudian la estructura dividida de sus sociedades? ¿Profundizan en los determinantes más relevantes de su historia? Por supuesto que no. En todo el mundo los creadores de sistemas electorales buscan con urgencia modelos en el exterior, apresuradamente solicitan asesoría de quienes se llaman a sí mismos expertos, y terminan adoptando el sistema que consideran les beneficiará más, en medio de vivas a la historia, a los determinantes sociales y a las nobles tradiciones.

Es poco lo que los estudiosos pueden hacer con respecto a los intereses propios de los políticos, excepto demostrar que están equivocados o que pueden ser mal interpretados. A pesar de lo anterior, se supone y se les pide a los estudiosos que den consejo adecuado, independientemente de si se les tomará en cuenta. En este punto surge la dificultad: ¿Son los científicos políticos actuales capaces de dar una asesoría adecuada? Si consideramos las opiniones que he presentado brevemente, la respuesta debe ser no. Una profesión que sostiene que los sistemas electorales no pueden empezar nada (porque los determina la política y en cambio ellos no pueden determinar la política), ni ser cambiados (el argumento de que "no es posible decidir"), y (lo peor de todo) cuya regla general sostiene que es imposible predecir sus efectos con alguna precisión o confianza, no puede estar en la disposición de dar muchos consejos. Sugiero que la verdad es que nuestros supuestos expertos electorales no han podido en gran medida desarrollar los conocimientos que se les solicitan, y que mucha de su asesoría es insuficiente o está claramente equivocada. Me propongo empezar con la demostración de que (contra las ideas prevalecientes) es posible predecir y determinar correctamente los sistemas electorales.

III.2. LOS EFECTOS DE LOS SISTEMAS ELECTORALES: UNA DISCUSIÓN

¿Qué es lo que realmente hacen los sistemas electorales? Esto es, ¿cuáles son sus efectos? ¿y sobre qué ámbitos de la realidad recaen? Cualesquiera que sean sus causas, ¿qué es lo que causan? Duverger, el primer autor que se ocupó de estas preguntas, formuló las dos leyes siguientes. Primera: "El sistema de mayoría [pluralidad] de una sola ronda electoral tiende al bipartidismo"; y segunda: "Los sistemas de mayoría de doble ronda electoral y la representación proporcional tienden al multipartidismo" (1954, pp. 247 y 269).² Es verdad que Duverger no llamó "leyes" a sus dos generalizaciones, sino fórmulas o esquemas. Empero, se las ha llegado a conocer como las leyes de Duverger y, sin importar las palabras, eso es lo que se supone que son. También debe aclararse desde el principio que la segunda ley de Duverger implica definitivamente que la RP tiene "efectos multiplicadores" de los partidos (véase Duverger, 1954, pp. 279, 281 y 282). En suma, Duverger propone dos leyes. La primera enuncia que los sistemas plurales (de mayoría) tienden al bipartidismo; la segunda, que la RP tiende al multipartidismo, es decir, tiene un efecto multiplicador.³

Ha sido fácil destruir las fórmulas de Duverger y los razonamientos que dio para fundamentarlas. Una razón es que Duverger supone que es posible demostrar una relación causal mediante una correlación, es decir, no capta la diferencia entre "causa de" y "asociado con". Otra es que sólo se puede hacer una generalización causal si, y sólo si, se especifican

² Así lo he traducido yo, porque la que hizo North en inglés (1953) de la primera edición de *Les Partis Politiques* (1951) no es precisa y se presta a confusiones. Para una descripción y crítica más detallada de las ideas de Duverger, véase Sartori, 1986, pp. 43-45.

³ Para lo que me propongo, no tomo en cuenta la asimilación que hace Duverger —en la segunda ley— entre la doble ronda electoral y la RP, que sin duda es incorrecta. El mismo Duverger, en una formulación previa, separó los dos casos de la siguiente manera: "1) La RP tiende a un sistema de múltiples partidos, rígidos e independientes; 2) los sistemas pluralistas de doble ronda electoral tienden a múltiples partidos, flexibles e independientes." (Duverger *et al.*, 1950, p. 13. El subrayado es mío.) Esto es más exacto, aunque no es satisfactorio. Debe considerarse, sin embargo, que Duverger tuvo en cuenta, en esos años, sólo la experiencia de la Tercera República francesa.

claramente la causa y el efecto, en tanto que no se ha podido fundamentar el efecto de la primera ley de Duverger (el bipartidismo), y tampoco se ha precisado el efecto de su segunda ley (multipartidismo). Por tanto, podemos argumentar que una ley que propone efectos sobre el número de partidos debe establecer *de qué manera se determina ese número*. En vez de eso, Duverger nunca sigue una regla de cuenta congruente. A veces cuenta todos los partidos; en otras descarta a los partidos que considera locales, semipartidos o presuntamente efímeros. En resumen, como nunca identifica claramente al efecto del supuesto factor causal, Duverger puede fácilmente crear la prueba que apoye sus ideas. No obstante, su última ley está plagada de excepciones.

El que se pueda demostrar sin dificultad que las leyes de Duverger no son válidas (como ocurre siempre con los primeros intentos), no es razón para dejar de buscar nuevas relaciones. No obstante, una abrumadora mayoría de los investigadores se ha contentado con demostrar que Duverger estaba equivocado.⁴ En la década de 1980 revivió el interés por los sistemas electorales, en especial bajo el continuo impulso de Lijphart.⁵ Pero a pesar de este renovado interés, hasta ahora la disciplina sigue aceptando, con mucho, "que las relaciones entre los sistemas electorales, los sistemas de partido y los procesos del cambio social [...] son de tal naturaleza que no pueden ser condensados en leyes científicas [...] El estudio comparativo de los sistemas electorales y de los sistemas de partido probablemente será más útil para aclarar lo que es singular [...] que para encontrar generalidades [...] (Bogdanor y Butler, 1983, p. 251). La opinión que predomina en la profesión es la de que no podemos obtener generalizaciones comparativamente válidas:

⁴ Esto se aplica también a los autores que comparten el interés de Duverger por la búsqueda de leyes, principalmente Rae (1971) y Riker (1982). Más precisamente, Rae no se basa en Duverger y propone un enfoque propio, mientras que las modificaciones que hace Riker a Duverger sencillamente empujaron el problema. Véase, para un análisis crítico de ambos autores, Sartori, 1986, pp. 45-48.

⁵ Además de los dos volúmenes colectivos editados por Lijphart y Grofman (1984 y 1986), se hace referencia especialmente a Katz (1980) cuyo principal interés es la competencia dentro de los partidos, y a Inagepera y Shugart (1989), cuya obra es un refinado trabajo matemático-cuantitativo.

¿Es cierto esto? Hagamos otro intento,⁶ y empecemos por el principio, es decir, por la definición de ley.

En el campo de las ciencias sociales las "leyes" son generalizaciones dotadas de poder explicativo que descubren regularidades. La cláusula del "poder explicativo" es decisiva porque destaca la diferencia entre las leyes científicas y las estadísticas. Las últimas cuantifican frecuencias bien confirmadas, pero no tienen poder explicativo. Conocer que el promedio de vida humana es, digamos, de setenta años, no explica nada. Por otra parte, la regla ineludible del poder explicativo es que la fortaleza de una explicación será mayor cuanto más se afirman en la ley relaciones de causa-efecto. Entonces, lo menos que se requiere de una ley es que anuncie algo más que una regularidad y no puede quedarse en una mera generalización. Además, como una ley se mantiene en la medida en que no sea falsa, debe formularse de tal manera que permita su confirmación o su negación empíricas. Por último, una diferencia importantísima entre las leyes es que predigan eventos particulares o sólo clases de eventos, y es obvio que las primeras tienen mayor valor que las segundas.

Pues bien, la mayoría de las leyes de las ciencias sociales no predicen eventos particulares. Sin embargo, se supone que las leyes afectan a los efectos de los sistemas electorales (causa) sobre el número de partidos (efecto) hacen justamente eso, es decir, se aplican a todos y cada uno de los eventos electorales. Pero si éstos es el caso, nuestras leyes no se comprueban adecuadamente mediante las frecuencias y los coeficientes de correlación. La comprobación estadística es adecuada para leyes que se aplican a clases de eventos, pero sólo tiene valor secundario cuando se supone que una ley predice resultados distintos. Esto implica que la prueba es, en ese caso, la *excepción*, esto es, los casos que no caen bajo la regla, las excepciones a la regla. Para ejemplificar, Douglas Rae somete a la primera ley de Diverger (sobre los efectos de los sistemas de mayoría) a una prueba de correlación que encuentra que "de [...] 107

casos, 89.7% caen dentro de las categorías de asociación previstas". Rae comenta que esto "sugiere una relación algo más débil de lo que el término "ley sociológica" nos haría esperar, pero a pesar de todo, es una asociación fuerte" (1971, p. 94). En verdad la asociación es fuerte; pero no puede determinar si tenemos o no una ley ni si ésta es o no débil. Así pues, el inslinto de Rae (más que su metodología) es lo que le lleva inmediata y correctamente a estudiar el asunto basado en los "casos excepcionales". Queda el problema de la forma en que se van a tratar las excepciones.

Sin duda, si se supone que una ley es *determinista*, en el sentido de que si se da la causa se da el efecto, y por tanto es conocido y cierto *ex ante*, entonces una sola excepción basta para anular la ley. Pero las leyes de las ciencias sociales no pueden ser ni nunca han sido deterministas, y en consecuencia toleran alguna desviación. No obstante, aunque una ley no determinista no sea anulada inmediatamente por sus excepciones (si realmente lo son), éstas siempre crean dificultades y presentan un problema. El mismo puede resolverse de dos maneras: incluyendo una condición necesaria que restringe la aplicabilidad de la ley (y así, la excepción ya no existe), o incorporando las excepciones en una reformulación de la ley que las abarque. Como ésta es la forma en que propongo que procedamos, se explicarán las dos estrategias a su debido tiempo. Supóngase, no obstante, que ninguna de las dos estrategias funciona, que persisten las excepciones. Sólo en esa instancia extrema, sugiero, es que las consideraciones *ad hoc* ofrecen bases para afirmar que tales excepciones debilitan a la ley, pero no la anulan.

6 Esto significa que si se da la causa C, el efecto E es indeterminado y no puede conocerse con seguridad *ex ante*. No obstante, todavía se justifica un supuesto causal, porque sabemos, primero, que algún efecto ocurrirá seguramente y, segundo, que un determinado efecto es mucho más probable que cualquier otro. Para una explicación más detallada, véase Sartori, *La política*, 1979, pp. 52-54. Véase también Sartori, 1986, pp. 49-51.

6 A continuación me baso en gran medida en el capítulo mío que se incluyó en la obra de Croffman y Lipshart (1986), pp. 43-68, en el que utilicé, parcialmente, uno de mis primeros escritos publicado en 1968 (véase Bibliografía), pero que ya circulaba como documento desde 1966.

III.3 NUEVA ENUNCIACIÓN DE LA INFLUENCIA DE LOS SISTEMAS ELECTORALES

Los sistemas electorales tienen dos efectos: uno en el votante y otro sobre el número de partidos. Estos efectos deben evaluarse por separado, porque el número de partidos no se deriva únicamente del comportamiento de los votantes, sino además de la forma en que sus votos se convierten en escaños electorales.⁸ El efecto sobre los votantes se describe generalmente como un *efecto represor*, manipulador, limitante, o incluso coercitivo (en el sentido débil del término). Bástenos ver sólo el efecto represor y observemos que éste puede variar de muy fuerte (con los sistemas mayoritarios) a inexistente (con *pp* pura). En este último caso el sistema electoral sencillamente no tiene ese efecto. Y con esto dejamos este tema.

Pasando ahora al efecto de los sistemas electorales sobre el número de partidos, su mejor nombre es el de *efecto reductor*, pues o bien reduce su número, o el sistema electoral no es efectivo (no hay, como veremos, un efecto multiplicador). Esta reducción también varía de fuerte a débil. Sin embargo, aquí debemos hacer una pausa para aclarar un punto preliminar: *¿cómo se contarán los partidos?* Porque es totalmente desorientador contar todos los partidos que se materializan en un sistema partidista por su valor aparente.

Una fuente pretenciosa nos ofrece su sabiduría acerca de la reforma electoral sobre la base de las siguientes cuentas de partidos: "Para los países con sistemas de listas: Italia, 15; Israel, 12; Suecia, 7; Alemania, 6; para varios sistemas: Irlanda (VUT), 6; Japón, 6; Francia, 4; Australia (var), 3; para países con mayoría relativa: India, 16; Reino Unido, 8; Canadá, 4; Estados Unidos, 2".⁹ Sin embargo, estos números no sirven de nada, porque socavan la posibilidad de identificar la naturaleza distintiva de los sistemas de partidos y, desde luego, de investigar la razón de que se les establezca. Si el Reino Unido tiene 8 partidos, ¿cómo es posible que todavía existan tontos

que lo consideren un sistema bipartidista? Si Italia tiene 15 partidos y la India con su sistema de "el primero que llegue al cociente electoral" tiene 16, ¿vale la pena ocuparse de los sistemas electorales? Bueno, para quien sí esté interesado en ellos es claro, o debería serlo, que una evidencia como la anterior no tiene sentido e inexorablemente lleva a disparates. El hecho es que en todo sistema político se encuentran partidos sin importancia que no hacen ninguna diferencia, que pueden aparecer o desaparecer sin que casi nadie se dé cuenta. El Reino Unido no tiene 8 partidos importantes, ni Italia 15, ni Irlanda o Alemania 6. ¿Cómo identificamos —y gracias a qué criterios— a los *partidos importantes*, aquellos que determinan la naturaleza del sistema de partidos? Para este fin he propuesto las dos reglas de cuenta que presento a continuación:

"Regla 1. Se puede descontar a un partido menor por su irrelevancia cuando es superfluo en el transcurso del tiempo, en el sentido de que nunca se le necesita o se le incluye en alguna coalición mayoritaria viable. Por el contrario, se debe contar a un partido menor, sin importar lo pequeño que sea, si se encuentra en posición de determinar en el transcurso del tiempo, o en algún momento, cuando menos una de las posibles mayorías gobernantes." No obstante, esta regla sólo se aplica a partidos que se orientan hacia los otros miembros de la coalición. Por consiguiente, se necesita una regla auxiliar más general para los partidos orientados a la oposición o con ideologías incompatibles.

"Regla 2. Un partido es importante siempre que su existencia o creación afecte las tácticas de la contienda partidista, en particular cuando modifica la dirección de la contienda [...] sea hacia la izquierda, la derecha o en ambos sentidos de los partidos orientados al gobierno" (Sartori, 1976, pp. 122-123). Resumiendo, los partidos que cuentan deben tener *potencial para formar coaliciones* (como en la Regla 1), o bien, *potencial para presionar* (como en la Regla 2). Los partidos que carecen de ambos no importan y no debe contarseles.¹⁰

Debe decirse, aunque sea obvio, que las mencionadas reglas de cuenta se aplican y se diseñaron para sistemas parlamen-

¹⁰ Todo este argumento se halla en Sartori, 1976, pp. 119-125 y 300-319.

⁸ Los sistemas electorales también tienen, sin duda, efectos indirectos y directos. Pero de ellos trataremos más adelante.

⁹ "Electoral reform", *The Economist*, 1° de mayo de 1993, p. 24.

taños. Puesto que es en los sistemas parlamentarios —no en los sistemas presidenciales— donde el gobierno refleja las mayorías parlamentarias y donde la "función de gobernar" se ve fuertemente condicionada por el número de partidos que integran el gobierno. Esto no significa que el número de partidos influyentes carezca de importancia en un sistema presidencial. Por ejemplo, presentaré la opinión de que en ocasiones el presidencialismo probablemente tenga un mejor desempeño cuando hay varios partidos (véase, *infra*, sección XI.2). Pero aquí debemos reformular y hacer menos rígido el criterio de cuenta, porque los partidos que cuentan son sencillamente los que ayudan (o dificultan) la elección de un presidente, y los que determinan si tendrá o no apoyo mayoritario en las asambleas legislativas.

Dos son las principales opciones cuantitativas matemáticas a las reglas de cuenta propuestas. Una es el "índice de fragmentación", o índice F, diseñado por Douglas Rae (1971, pp. 53-58 y *passim*); la otra es el "número efectivo de partidos", medida propuesta por Taagepera y Shugart (1989, pp. 77-91). El índice de Rae indica la probabilidad de que dos miembros cualesquiera de un Parlamento (si éste es el caso) pertenezcan a partidos distintos; varía de cero (concentración total, sólo hay un partido) a un máximo de uno (hay tantos partidos como representantes) y básicamente mide el número de partidos por su tamaño.¹¹ La falla técnica es que la medida en realidad sobrestima los partidos más grandes y "comprime" muy rápidamente a los más pequeños. Uno de sus defectos importantes es que no es sensible ni a la posición de los partidos con respecto a las propuestas fundamentales ni a las diferencias que los oponen.¹² La medida de Taagepera y de Shugart, "el número efectivo de partidos", es más directa que la de Rae. Necesitamos, sostenemos, "una definición operativa del número de partidos electorales que únicamente dependa de la proporción de votos que obtienen"; se miden los "tamaños relativos" de los parti-

¹¹ Los intentos previos de medir el número y tamaño de los partidos fueron hechos por Lipjhart y Blondel, los que se describen y critican en Sartori, 1976, pp. 304-306.

¹² Presento con mayor detalle las debilidades y limitaciones del índice de fragmentación de Rae en Sartori, 1976, pp. 307-315.

dos dejando que la proporción de votos obtenidos "determine sus propias ponderaciones" (por ejemplo, un partido con 40% de los votos también recibe una ponderación de 40%, de manera que su valor ponderado es $0.40 \times 0.40 = 0.16$), y obtenemos un índice (el índice de concentración Herfindahl-Hirschman, en aras de la brevedad HH), que resulta de sumar los valores ponderados de todos los votos de los partidos (1989, pp. 78-79). Si bien el método de Taagepera-Shugart es diferente del de Rae, la información (y por lo tanto la pérdida de información) es casi igual en ambos planteamientos. De hecho, los propios autores reconocen que "el índice de concentración HH también conduce al [...] índice de fragmentación de Rae" (*loc. cit.*, p. 80).

¿Son las medidas de fragmentación y/o de concentración sustitutos de mis reglas de cuenta? Ciertamente, el índice de Rae atrajo a todos los adictos a la computación. Con más flexibilidad, el índice F proporciona valores numéricos que no requirieran, y eliminan, la necesidad de conocimientos más profundos. Mejor aún, se supone que la precisión numérica es siempre superior al conocimiento cualitativo. Es comprensible que sea difícil resistir a esas sirenas. Sin embargo, estoy en contra de tal suposición. Convento en que las medidas continuas del tamaño de los partidos dan información útil que mis reglas de cuenta no proporcionan.¹³ Pero mis criterios captan otros aspectos: ante todo, la posición de los partidos con respecto a los principios fundamentales. Para ejemplificar, partidos como el liberal alemán (con un porcentaje de 6%), el republicano italiano (con 3%) o los numerosos y fraccionados partidos religiosos israelíes, casi desaparecen al usar la medida de Rae, a pesar de que definitivamente han sido partidos sistemáticamente importantes al considerar sus posiciones clave en asuntos esenciales. Segundo, mis criterios captan además la diferencia entre los partidos que pueden

¹³ Sin embargo, esta información está sobrevalorada. En mi opinión, los umbrales discontinuos de tamaño son mucho más importantes que los tamaños relativos continuos. Por lo tanto, distingo entre los partidos predominantes (mayoría absoluta) y los dominantes (mayoría relativa), y a continuación estudio los intervalos que separan las fuerzas parlamentarias respectivas entre uno y otro partido. Véase Sartori, 1976, pp. 192-201.

entrar y los *partidos excluidos*, es decir, los que están disponibles para la coalición (relativamente cerca) y los que no lo están (alejados u opositores al sistema); esta diferencia señala, a su vez, si tratamos o no con una fragmentación polarizada, lo que de ninguna manera captan los índices III y F. Además, en temas (como la votación y los partidos) en que es de importancia capital la inteligibilidad, la abstracción de las fórmulas matemáticas es una grave desventaja. Es cierto que mi método a veces es impresionista y flexible, pero no puede ser tan desorientador como una precisión matemática que a menudo sólo es una falsa precisión fabricada por la forma de medición (véase, por ejemplo, Vanhanen, 1990).

De cualquier manera, mi criterio evalúa la *importancia de los partidos en el sistema*; los índices de Rae y otros no la evalúan. ¿Cómo puede sostenerse que estos últimos son sustitutos del primero? En espera del debate sobre esta cuestión, debe entenderse que en las leyes que propondré un poco más adelante, la referencia a sistemas de dos, tres, cuatro, cinco y más partidos, se aplica a "partidos importantes" según mis reglas de cuenta.

Retomando el hilo del razonamiento, empecemos con los principales casos de los sistemas electorales de mayoría: el sistema plural de distritos con un solo representante. Aquí la elección del votante está limitada y restringida a los principales contendientes (a menos que prefiera desperdiciar su voto). Ciertamente, entonces el caso es que el "sistema del primero que llegue a la meta" crea, en cada distrito, una contienda entre dos partidos (o dos candidatos). Pero aunque se presione al votante, *dónde emitir su voto*, en una elección entre dos opciones, esto no implica de ninguna manera que ocurra una reducción correspondiente en el número de partidos nacionales. El efecto total sobre el votante no es el mismo que un efecto general que reduzca el número de los partidos. La razón es muy sencilla, vale la pena repetirla: el votante está limitado desde el punto de vista del distrito. Así pues, ni un sistema plural ni uno mayoritario pueden reducir el número de partidos nacionales a dos, a menos que los dos partidos sean los principales contendientes en todos los distritos. Entonces, el problema es: ¿de qué manera el bipartidismo local se convierte

en bipartidismo nacional? Claramente, la afirmación de que las elecciones plurales "tienden a" crear un sistema bipartidista no ha considerado, hasta ahora, una *condición necesaria*. Esta condición, factor o variable ausente es el propio sistema de partidos. Ahora, el huevo de Colón puede permanecer sin caerse.

No es sólo el sistema electoral el que condiciona al votante, sino también el sistema de partidos. El razonamiento que se aplica al primero también se aplica al segundo. Hemos dicho que los sistemas electorales limitan (a los votantes) y reducen (a los partidos) de varias maneras. En ambos casos es posible dividir a los sistemas electorales en "fuertes" (fuertemente efectivos) y "débiles" (débilmente efectivos).¹⁴ En forma parecida también los sistemas de partidos pueden dividirse en fuertes y débiles, dependiendo de si, como sistemas, están o no estructurados. Esto significa que no se pueden evaluar correctamente los efectos de los sistemas electorales sin evaluar a la vez las características manipuladoras y canalizadoras del propio sistema de partidos.

La cuestión se centra ahora en lo que significa "sistemas estructurados" y, por tanto, en las condiciones que conducen a un sistema de partidos fuerte (fuertemente estructurado). Mientras el elector vote simple y llanamente por un notable local o alguna clase de cacique local (en el contexto del personalismo latinoamericano), los partidos seguirán siendo etiquetas de poca monta, si es que tienen alguna. Por consiguiente, en tanto prevalezcan estas condiciones, no habrá un sistema de partidos estructurado. Sin embargo, cuando el apoyo se da más al partido que a los notables o caciques, es decir, cuando el votante se relaciona con imágenes abstractas del partido, en ese momento ya no es el jefe o el líder individual el que hace que el partido sea "elegido", sino el partido el que elige (pone en el cargo) al individuo. A medida que se desarrolla el proceso, el sistema de partidos llega a ser considerado como un *sistema natural de canalización de la sociedad política* y cuando

¹⁴ Indudablemente, hablar de fuerte-débil dicotomiza un continuo que es posible presentar con un análisis más detallado (véase Sartori, 1968b). Nohlen observa que esta distinción se basa en "premisas normativas" (1984a, p. 85) pero me temo que no capté su idea.

el electorado da por sentado un conjunto de rutinas y alternativas políticas, al igual que los choferes dan por sentado un determinado sistema de carreteras, entonces el sistema de partidos ha llegado a la etapa de consolidación estructural.

La forma en que se desarrolla un sistema de partidos estructurado es un tema complejo del que no trataremos aquí (véase Sartori, 1968a, pp. 288-297). Solamente haré la observación de que el votante no se puede identificar con la imagen abstracta de un partido mientras esa imagen no le sea proporcionada, es decir, hasta que se le deje de confrontar con otros partidos de notables. Por lo mismo, y concurrentemente, el votante no puede considerarse al partido como un ente abstracto a menos que tenga capacidad de abstracción y esto implica, a su vez, alfabetización. En condiciones de analfabetismo generalizado es difícil que ocurra la consolidación del sistema de partidos (a menos que ocurra por motivos étnicos o religiosos). En concreto y sencillamente, "vemos" un sistema de partidos estructurado cuando el partido organizado de masas desplaza y en gran medida reemplaza al partido de notables.¹⁵

Podemos ahora replantear el problema como sigue: los sistemas plurales no tienen influencia (más allá del distrito) hasta que el sistema de partidos se estructura coincidiendo con el surgimiento de los partidos de masas, o como respuesta a éstos. Lo que significa que durante mucho tiempo nos hemos equivocado, en este respecto, al citar evidencia que no prueba nada. Los autores que niegan el efecto reductor de los sistemas plurales casi invariablemente se refieren a sistemas de partido no estructurados, con lo que ponen a prueba la "ley" en situaciones a las que no se aplica.¹⁶

15 La estructuración de los sistemas de partidos en la Europa occidental corresponde mayormente a lo que Lipset y Rokkan llaman "congelamiento" (1967). Pareció que esta tendencia al congelamiento se convertía en un deshielo entre mediados de los sesenta y mediados de los setenta, pero la mayor volatilidad de esa década fue contrarrestada con éxito por los partidos tradicionales. Aparentemente, los noventa presentaban un nuevo deshielo que en esta ocasión es más profundo. Al escribirse estas líneas, muchos sistemas estructurados de partidos podrían haber iniciado su "desestructuración", pero no al grado de afectar mi definición.

16 Esto se aplica generalmente a la experiencia del siglo XIX con la pluralidad y las elecciones a dos rondas. También se aplica, sin embargo, a la experiencia actual de Polonia, donde la elección por pluralidad de ocubre de

Es preciso aclarar un último punto. En relación con la afirmación de que los sistemas plurales tienden a producir sistemas bipartidistas, ¿cómo debe definirse a esos sistemas? Recuerdese que una ley no sirve para nada si se especifica incorrectamente el efecto que predice. Ése es el caso del confuso concepto de "dualismo partidista" de Duverger. ¿Cuándo dos es realmente dos? Aquí mis reglas de cuenta (concebidas para el multipartidismo en general) requirieron algún refinamiento.

Empecemos haciendo una lista de los países a los que generalmente se clasifica como bipartidistas, es decir, Estados Unidos, Inglaterra, Nueva Zelanda, Australia y Canadá.¹⁷ Entre estos países sólo los Estados Unidos no muestran continuamente "terceros partidos" con una base electoral importante. Inglaterra tiene un tercer partido, el liberal (recombinado y denominado en diversas ocasiones), que obtiene entre 10 y 25% del total de votos. Generalmente se considera a Nueva Zelanda como un caso puro de dos partidos y no obstante ha tenido, durante treinta años, un partido de Crédito Social que recibe entre 6 y 20% de la votación. Se reconoce que Australia es una anomalía, porque uno de los partidos de su sistema supuestamente bipartidista es en realidad una simbiosis de los partidos Liberal y Rural. Sin embargo, en los tres países antes mencionados, los "terceros partidos" obtienen votos, pero casi nunca logran elegir a sus candidatos, y si logran elegirlos, como en Inglaterra, su representación parlamentaria sigue siendo muy pequeña para tener algún efecto. En cambio, Canadá tiene un "tercer partido", y en ocasiones un "cuarto par-

1991 al Senado resultó —como mi argumentación supone— en tanta fragmentación como la elección por RP para la Cámara Baja, el Seyn (ambas cámaras fueron disueltas en mayo de 1993, pero la nueva ley electoral para el Senado no se cambió).

17 Aunque estos casos de normalidad se rigen por elecciones pluralistas, Duverger estaba completamente equivocado cuando afirmó que "en ninguna parte del mundo la RP ha producido o conservado el bipartidismo" (1954a, p. 276). Como vamos a ver, los formatos bipartidistas (e incluso los sistemas) son muy posibles con RP. No obstante, la advertencia preliminar es que el bipartidismo en los sistemas parlamentarios es diferente del de los sistemas presidencialistas. A este respecto, no trataré por el momento de los países latinoamericanos presidencialistas, como Argentina, Costa Rica y Venezuela, que sin duda presentan un formato bipartidista (Colombia y Uruguay son casos muy dudosos), y también dejaré para más adelante el análisis de los Estados Unidos.

tido", que obtienen representación parlamentaria y en muchas ocasiones hacen que los gabinetes canadienses sean gobiernos de minoría.¹⁸ Si así ocurre, ¿por qué difiere Australia del formato alemán de tres partidos? ¿Por qué se considera al canadiense un sistema bipartidista?

Para responder debemos distinguir entre la forma y la mecánica (o características funcionales) del bipartidismo y reconocer que no se le puede definir sobre la base del mero número de partidos (Sartori, 1976, pp. 185-192). Para mí —más allá de la forma— un sistema de dos partidos se caracteriza por tres rasgos: a) en el transcurso del tiempo, dos partidos periódicamente, y por mucho, superan a los demás, de tal manera que b) cada uno de ellos está en posición de competir por la mayoría absoluta de escaños y puede, por tanto, esperar alternarse en el poder, y c) cada uno de ellos cuando llega al poder gobierna solo. Sin embargo, ni siquiera con esta definición califican Australia y Canadá. Para incluir a estos dos países, como parece exigirlo el *consensus scholarum*, deben ampliarse la segunda y tercera características como sigue: el triunfador que no logra obtener una mayoría de escaños opta por formar un gobierno minoritario de un solo partido, en vez de formar una coalición (Canadá), y se considera que la unión de dos partidos (como en Australia) equivale a un solo partido.

Sin duda, debe considerarse que lo anterior se aplica a sistemas parlamentarios (los sistemas presidenciales requieren una consideración especial). Además, aquí nos hemos interesado en el *formato*, no en la mecánica, del conjunto de características sistémicas y funcionales del bipartidismo.

¹⁸ Desde 1896, el principal partido de Canadá ha sido el Partido Liberal, con el Partido Conservador en el segundo lugar. Sin embargo, la ccf —un partido social-demócrata rebautizado en 1965 como el Nuevo Partido Democrático, NDP— ha logrado consistentemente ganar suficientes escaños (desde un mínimo de 6.1 a un máximo de 11.3% en 1980) para impedir la mayoría absoluta de un solo partido. Además, en el pasado el Partido del Crédito Social también logró obtener, aunque intermitentemente, una representación considerable (que casi llegó a 12% en 1962 y 1963). Estas configuraciones se han modificado radicalmente después de la elección de octubre de 1993, en que dos nuevos partidos han obtenido una importante proporción de los escaños (cada uno cerca de 18%): el "Bloque Quebecués" y el "Partido Reformista". Hasta ahora se mantiene la pauta, como en el pasado, de que nunca se alcanza un formato bipartidista.

Estipulemos, entonces, que el formato bipartidista es definido por *dos partidos importantes*, cada uno de los cuales gobierna solo (no en coalición), independientemente de terceros partidos. La estipulación abandona el requisito de alternabilidad (como se calificó en el párrafo anterior), y permite así la inclusión de Irlanda en esta categoría. Pero Irlanda usa el VUT, el voto único transferible, que en realidad es un sistema proporcional puro. Hay además otros países que tienen o han tenido bipartidismo con RP: Malta y Austria. Incluso si omitimos por el momento a los sistemas bipartidistas presidencialistas latinoamericanos basados en la RP, parece que no se puede sostener sencillamente que los sistemas pluralistas causen (o tiendan a causar) el bipartidismo, o incluso que la correlación que existe entre ellos sea fuerte.

III.4. LAS "LEYES"

Ahora podemos responder a la pregunta: ¿Puede la influencia de los sistemas electorales generalizarse en forma de ley? Presentaré primero un conjunto de reglas en gran medida descriptivas.¹⁹

Regla 1. Un sistema pluralista no puede producir por sí mismo un formato nacional bipartidista (tal como se definió), pero en todas las circunstancias ayudará a *mantener* uno que ya existe. Así pues, siempre que se establece un formato bipartidista, un sistema pluralista tendrá efectos que detendrán el surgimiento de nuevos partidos y conservarán al sistema.

Regla 2. Un sistema pluralista *producirá*, a largo plazo, un formato de dos partidos (pero no la eternización de los mismos dos partidos) si se dan dos condiciones: primera, que el sistema de partidos esté estructurado, y segunda, que el electorado que no se somete a la presión del sistema electoral, esté disperso en proporciones menores a la pluralidad relativa por todos los distritos.

Regla 3. Por el contrario, un formato bipartidista es *imposi-*

¹⁹ En esta sección repito, sin cambio alguno, las reglas y leyes establecidas en mi obra de 1986, pp. 58-64. Enunciar de nuevo una regla equivale a modificarla, y no tengo razón para hacerlo así.

ble —bajo cualquier sistema electoral— si las minorías raciales, lingüísticas, ideológicamente opuestas, interesadas en un problema en particular u otras a las que no se puede construir (y que no pueden ser representadas por los dos partidos más importantes) están concentradas en proporciones superiores a la pluralidad en determinados distritos o regiones geográficas. Si es así, el efecto del sistema pluralista sólo será reductor en el caso de terceros partidos que no representen minorías a las que no es posible construir.

Regla 4. Por último, los sistemas de RP también tienen *efectos reductores* en proporción a su falta de proporcionalidad, y en particular cuando se aplican a distritos pequeños, establecen un umbral para la representación o atribuyen un premio. En estas condiciones, la RP eliminará a los partidos más pequeños cuyo electorado esté disperso en diversos distritos; pero incluso una RP muy impura no eliminará a los partidos pequeños que disponen de reductos donde concentran una votación superior a la cuota establecida.

Se observará que en gran medida mis reglas dependen mucho de la distribución de los votantes. La distribución de las lealtades partidistas está determinada históricamente, sin embargo, sólo hasta el advenimiento de un sistema de partidos estructurado. Como mis reglas únicamente son válidas después de la etapa de fragmentación local de la política —con la condición de que se establezcan partidos nacionales con un gran número de seguidores—, aquí me interesa exclusivamente la distribución de las lealtades políticas que no son afectadas por la consolidación estructural. De aquí la importancia que asigno al hecho de que las minorías irreductibles cuyos votos representen un porcentaje *superior al de la pluralidad* o, según sea el caso, *superen el cociente* necesario para obtener un representante, estén concentradas o dispersas.

Debe observarse que la Regla 2 basta para considerar a la India como una excepción, porque no satisface la condición de tener un sistema de partidos estructurado.²⁰ En cuanto a la

²⁰ El sistema de partidos de la India podría cuando mucho ser clasificado como "semiestructurado" debido a que sólo un partido, el del Congreso (fundado en 1885, mucho antes de la independencia, el partido de los indios que no son musulmanes), ha logrado el grado de consolidación estructural posi-

Regla 3, se aplica muy bien al caso canadiense, pues explica a qué se debe que Canadá muestre, a pesar de la pluralidad, un formato de tres o cuatro partidos. La Regla 3 también se confirma en la experiencia de Sri Lanka entre 1948 y 1977; por que en la última elección pluralista de 1977 desaparecieron todos los partidos menores, excepto los partidos familiares que estaban concentrados énicamente.²¹ Finalmente, la Regla 4 se aplica muy bien a Irlanda y Japón (con pequeños distritos de 3 a 5 representantes), a Grecia, España y Austria (que tienen distritos electorales relativamente pequeños de 5, 6 y 7 miembros),²² y también ayuda a explicar (teniendo en cuenta la cláusula de exclusión) el formato de la República Federal Alemana.²³

ble en un país en que el analfabetismo es aún muy alto entre sus más de 850 millones de habitantes. Incluso así, todavía predomina la "política de las personalidades" como lo demuestran los grandes cambios de finales de los sesenta; el impresionante descenso de los votos favorables al Partido del Congreso en 1977 (28% de los escanos, de 68% previo) al que siguió una victoria arrolladora en 1980. La India ciertamente es un claro ejemplo de lo que un sistema de pluralidad impide. Si la India cambiara a una RP, es seguro que pronto se convertiría en uno de los sistemas de partido más fragmentados que se tenga noticia.

²¹ Mas exactamente, en Sri Lanka los partidos minoritarios no étnicos y los independientes cayeron de los 26 escaños que obtuvieron en 1960, a dos en 1970 y en 1977; mientras que los dos partidos marxistas (Comunista y LSR) pasaron de los 25 escaños obtenidos en 1970 a la total ausencia de representantes en 1977. Por desgracia para nuestros propósitos, la Constitución de 1978 abandonó el sistema pluralista.

²² Estos son promedios redondeados que no presentan ningún problema con valores de un dígito. Sin embargo, al aumentar el tamaño promedio (e incluso la mediana) de los distritos puede ser una medida muy engañosa a menos que se controle la dispersión. El índice de variabilidad de Fischella (1982, pp. 251-252) atribuye la menor dispersión (0.81) a Irlanda y la mayor (11.71) a la Argentina, donde el tamaño de los distritos electorales varía de 2 representantes a 50 en Buenos Aires. Brasil tiene una dispersión semejante, con distritos electorales cuya magnitud varía entre 60 y 8 representantes. Obsérvese también que los cálculos de Rae para las magnitudes de los distritos están sesgados en parte. Como indicó correctamente Lijphart (1985, p. 9), en "los sistemas de RP que tienen dos niveles de distritos [...] Rae sencillamente cuenta el número total de distritos en los dos niveles. Este es un grave error: produce magnitudes distorsionadas relativamente pequeñas, mientras que el efecto del [...] nivel superior de distritos es el de hacer más grandes a los distritos del nivel inferior."

²³ Recuérdese, no obstante, que la cláusula alemana del *Spercklausel* no es la única ni la más importante razón de este formato tripartidista (véase, *supra*, sección II.2).

El siguiente paso es relacionar los formatos que predicen las cuatro reglas anteriores con las *características sistémicas*, esto es, con distintos tipos de sistemas de partidos. De la tipología que he desarrollado con detalle en otros escritos (Sartori, 1976, pp. 125-216, y 273-293) permítaseme definir tres patrones sistémicos importantes: 1) *la mecánica bipartidista*, o sea, la alteración de dos partidos en el poder; 2) *el multipartidismo moderado*, es decir, cambios bipolares en los gobiernos de coalición, y 3) *el multipartidismo polarizado*, esto es, los sistemas caracterizados por la competencia multipolar, las coaliciones localizadas en el centro que reciben votos en la periferia, y los partidos opuestos al sistema. En esta tipología la variable decisiva es la *polarización sistémica*, definida como la distancia (ideológica o de otra clase) entre los partidos importantes más alejados entre sí.²⁴ Ahora la pregunta es: ¿el formato irá acompañado de la mecánica correspondiente (propiedades funcionales)? Dada la consolidación estructural (condición necesaria) y considerando la polarización como la variable, en cierto grado dependiente, presento las siguientes hipótesis:

Hipótesis 1: Cuando la forma pluralista de un solo representante produce un formato de dos partidos (Reglas 1 y 2), el formato a su vez producirá la mecánica bipartidista sólo si la polarización política es pequeña. Con una marcada polarización, la mecánica bipartidista no opera. No obstante, como esa mecánica implica una competencia centripeta, tiende a disminuir la polarización sistémica, en vez de aumentarla.

Hipótesis 2: Si se supone que las minorías irreductibles (si las hay) están dispersas de tal manera que caen por debajo de las cuotas, las fórmulas impuras de RP probablemente permitirán que existan de uno a dos partidos por encima del formato bipartidista (tres a cuatro partidos). El formato de tres o cuatro partidos generará a su vez la mecánica del multipartidismo moderado sólo si el sistema político no está muy polarizado. Sin embargo, como el multipartidismo moderado converge hacia la bipolaridad (competencia centripeta) no tenderá a incrementar la polarización sistémica.

²⁴ Con respecto a la "polarización", véase en particular Sani y Sartori (1983) para saber cómo se define y mide el concepto, y cómo se comporta con respecto a la evidencia comparativa.

Hipótesis 3: Los sistemas de RP pura o relativamente pura permiten fácilmente un formato de cinco a siete partidos. Aun así, bajo condiciones de una polarización media o baja, no se obstaculiza la mecánica de coaliciones del multipartidismo moderado. No obstante, en condiciones de una fuerte polarización, el formato mostrará las características mecánicas del multipartidismo polarizado, por lo que incluirá la competencia multipolar que, a la postre, aumenta la polarización sistémica.

CUADRO III.1. *Influencia combinada de los sistemas electorales y los sistemas de partido*

	Sistemas Electorales	
	Fuertes	Débiles
Fuerte (Estructurado)	(I) Efectos reductores del sistema electoral (III)	(II) Efecto contrarrestante del sistema de partido (IV)
Débil (No estructurado)	Efecto limitante-reductor en los distritos	Sin influencia

El cuadro anterior está tan condensado que sólo vale como una sugerencia, y tengo que dejarlo así, 25 pues aún no termino mi razonamiento. Hasta ahora la variable independiente (causal) ha sido el sistema electoral. Pero ya sabemos que hay que tomar en cuenta otra variable independiente: el sistema de partidos como sistema de canalización. Ahora evaluemos el caso en su totalidad, como en el cuadro III.1, que muestra cuatro combinaciones posibles: I) Sistemas electorales y sistemas de partido fuertes, II) sistemas electorales débiles y sistemas electorales fuertes, III) sistemas electorales fuertes y sistemas de partido débiles, y IV) sistemas electorales débiles y sistemas de partido débiles. Como la reducción dicotómica elimina las

²⁵ Otras correspondencias e implicaciones mejor conocidas influyen en la forma en que los sistemas pluralistas y de RP afectan, respectivamente, la gobernabilidad y el mismo principio de representación. Pero trataremos de esos temas después.

posibilidades intermedias, debe entenderse que los "sistemas electorales fuertes" no sólo incluyen, como es obvio, la fórmula pluralista sino también fórmulas de RP impuras (en esencia, todos los casos cubiertos por mis reglas iniciales). Por el contrario, los "sistemas electorales débiles" se refieren a las fórmulas RP de relativamente puras (matemáticamente y desde el punto de vista de los distritos).

La combinación I no requiere más explicación. Todos los sistemas bipartidistas basados en la pluralidad que hemos mencionado están comprendidos en ella, confirmando así el efecto reductor previsto. La India, por otra parte, cae dentro de la combinación III, y por consiguiente ya no es una importante y nullificadora excepción de la primera ley de Duverger.

La combinación II señala que, cuando la RP (incluso una débil) encuentra un sistema de partidos estructurados, el votante sigue estando limitado, ya no por el sistema electoral, sino por la potencia de las vías partidistas. Entonces, en este caso el sistema electoral es contrarrestado por el sistema de partidos: tenemos, por decirlo así, un efecto *obstaculizador* o *convario*. Esto equivale a decir que el factor causal, la variable independiente, es el sistema de partidos. La combinación II no sólo explica por qué a veces el establecimiento de la RP no es seguido por "más partidos" sino que incluso puede originar sistemas bipartidistas (Malta y Austria entre 1966-1983) y/o formatos bipartidistas (Irlanda). La combinación da cuenta por lo tanto, de las excepciones: el bipartidismo sin pluralidad. El razonamiento general es el siguiente: una estructura partidularmente fuerte del sistema de partidos reemplaza (como condición suficiente 2) la influencia manipuladora de un fuerte sistema electoral (condición suficiente 1).

La combinación III indica que, cuando un sistema electoral fuerte encuentra un sistema de partidos no estructurado, el efecto es sólo de alcance distrital, y específicamente se trata de un efecto limitante del elector que se traduce en un efecto reductor sobre los partidos distritales. En consecuencia, en tal caso el sistema electoral no puede tener efectos reductores a escala nacional. No obstante, el efecto de alcance distrital perdura, desalentando así la inconstancia partidista y propiciando las contiendas entre dos candidatos en los distritos. La

combinación ejemplifica la situación en gran parte de Europa hasta más o menos la primera Guerra Mundial, y explica igualmente el actual fracaso de los sistemas pluralistas (el caso del Senado polaco) para reducir la fragmentación.

La combinación IV señala que *no hay influencia alguna*. Esto es, que cuando la RP relativamente pura se combina con un sistema de partidos no estructurado, ni el sistema electoral ni el de partidos tienen un efecto manipulador propio en el proceso político. A este respecto, la observación general es que cuanto más nos acercamos a una RP pura, y más obstáculos electorales o similares son eliminados, tanto menos tendrá que ver el sistema electoral, como causa, con la existencia o inexistencia de cualquier partido. Muchos países de América Latina, debido a lo discontinuo de su experiencia con los partidos, es decir, a las continuas interrupciones (que perjudican su consolidación) causadas por los golpes militares, se acercan mucho a este grupo. Además la combinación indica que los países recientemente creados y los antiguos Estados comunistas que emplezan con RP se han colocado bajo las condiciones menos favorables para superar la atomización partidista y para lograr la consolidación estructural.

Podemos ahora, finalmente, delinear reglas que califican como leyes formuladas en términos de condiciones necesarias y suficientes. Como el sistema electoral es el factor causal que se investiga, es de suponer que éste sea una condición suficiente y, más exactamente, la condición suficiente pertinente, *aunque no la exclusiva*. En cuanto a las condiciones necesarias, nuestra investigación ha encontrado dos de ellas, a saber: *a)* Estructuración sistémica (del sistema de partidos), a diferencia de la falta de estructuración, y *b)* concentraciones mensurables por encima de la pluralidad, o en el caso de la RP, importantes concentraciones por encima de los cocientes o cuotas, a diferencia de las distribuciones menores que la pluralidad o que las cuotas (en el caso de las primeras preferencias de los votantes), a las que nos referiremos en adelante, en aras de la brevedad, como la *dispersión similar* en los distritos electorales. Bajo estas premisas, me aventuro a proponer las siguientes ("leyes")

Ley 1. Con estructuración sistémica y dispersión similar en todos los distritos electorales (como dos condiciones neces-

rias conjuntamente), los *sistemas pluralistas* causan (son una condición suficiente de) un formato bipartidista.

1.1. En cambio, una estructura sistémica particularmente fuerte es, por sí sola, la condición suficiente sustitutiva necesaria para originar un formato bipartidista.

Ley 2. Si existe estructuración sistémica, pero no la dispersión similar en todos los distritos, los *sistemas pluralistas* causan (son una condición suficiente de) la eliminación de los partidos cuyo número de votos es menor que la pluralidad, pero no pueden eliminar, y por consiguiente permiten tantos partidos, además de los dos con más votos, como lo hagan posible las concentraciones que superan la pluralidad.

Ley 3. Dada la estructuración sistémica, la *representación proporcional* (RP) tiene un efecto reductor causado (como condición suficiente) por su falta de proporcionalidad. Así pues, cuanto menos pura sea la RP, mayores serán los costos de ingreso para los partidos pequeños y más fuertes los efectos reductores, y a la inversa, cuanto más puros sean, menor será el efecto reductor.

3.1. Por otro lado una estructura sistémica particularmente fuerte es por sí sola la condición necesaria y suficiente para mantener cualquier formato de partidos que haya existido antes de la introducción de la RP.

Ley 4. Si no existe la estructuración sistémica y se supone una RP pura o (casi pura), esto es, un costo de ingreso igual (o casi igual) para todos, el número de partidos puede ser tan grande como lo permita la cuota.

La numeración anterior puede originar alguna confusión. ¿Cuántas leyes tenemos? A lo más cuatro, pues las Leyes 1.1 y 3.1 sencillamente permiten incorporar y/o descartar excepciones aparentes bajo la condición: si varía la condición puede ocurrir el mismo efecto, porque una condición suficiente es sustituida por otra. De hecho, las leyes "verdaderas" (en caso de serlo) son tres, puesto que la ley cuatro sencillamente establece dónde terminan los efectos de los sistemas electorales. De manera que el requerimiento de parquedad se cumple plenamente. Por otra parte, puede objetarse que mis leyes son demasiado abstractas y poco específicas. No es así,

siempre que se las lea —como es de suponer— junto con las cuatro reglas que se establecieron antes. En particular, lo específico de la Ley 1 se establece en las reglas 1 y 2, lo específico de la Ley 2 lo da la Regla 3, y para la Ley 3 lo proporciona la Regla 4.

Como muestra la exposición anterior, el tan mencionado "efecto multiplicador" de la RP no aparece en ninguna parte. El punto lógico es el siguiente: ya que se supone que la RP refleja "en proporción", ¿cómo puede multiplicar? ¿Qué extraña clase de espejo es éste? Sugiero que el efecto multiplicador de la RP es una ilusión óptica originada por la secuencia histórica de los sistemas electorales. El primer país que adoptó la RP fue Bélgica (1899), al que le siguió Suecia (1907). En otros países la RP por lo general apareció después de la primera Guerra Mundial, y en los países europeos de ese tiempo, la RP fue invariablemente precedida por la pluralidad o, más frecuentemente, por las fórmulas de doble ronda electoral, que también mostraban efectos limitadores del tipo producido por la pluralidad. Debe recordarse, además, que la introducción de la RP a menudo iba acompañada por la concesión de franquicias para que ingresaran a la política votantes de clases bajas hasta entonces excluidos del proceso, los que casi siempre buscaban nuevos partidos, los "suyos propios". Por tanto, cuando se estableció la RP su consecuencia fue la *remoción total de obstáculos*; con ella se dio a los votantes una mayor libertad para expresar su primera preferencia, y a los nuevos votantes se les concedió la propia libertad de votar. Así pues, cuando decimos que la RP multiplica el número de partidos, olvidamos completar la frase diciendo: con respecto a una situación en que se propiciaba que los partidos fueran pocos mediante distritos electorales con pocos representantes y que se redujeran por fórmulas electorales "fuertes" o ambas cosas. Cuando se añade esta precisión, la ilusión óptica desaparece.

Por tanto, la argumentación correcta es que siempre que a la adopción de la RP sigue el surgimiento de nuevos partidos importantes, en realidad no estamos señalando los *efectos* de la RP, sino los *efectos colaterales* que resultan de la eliminación de los obstáculos previos. Si la secuencia hubiera sido de la RP a la pluralidad, difícilmente se nos habría ocurrido decir que

la primera origina la fragmentación del sistema de partidos. Es cierto que cuanto más refleja la RP a la situación imperante, tanto menos sanciona y obstruye el surgimiento de nuevos partidos o la división de los ya existentes. Pero la libertad de formar nuevos partidos no es la causa de su formación, así como la libertad de comer no es la causa de la acción misma. El supuesto efecto multiplicador de la RP es, en el mejor de los casos, un efecto *indirecto* y, por lo mismo, *no es seguro*. En consecuencia, no es de sorprender si al introducir la RP no surgen nuevos partidos.

En resumen, la RP pura es un sistema electoral *sin efectos*.²⁶ Por el contrario, la RP afecta al sistema de partidos en la medida en que no es proporcional, y esto por varias razones: el tamaño relativamente pequeño de los distritos electorales, las cláusulas de exclusión, los premios a la mayoría y, finalmente, la conversión desproporcionada de los votos en escaños. De esto puede deducirse que siempre que la RP tiene efectos manipuladores, los mismos son restrictivos y no multiplicadores. Por consiguiente, la influencia de la RP sólo representa un debilitamiento de la influencia que ejercen los sistemas mayoritarios-pluralistas.

Hasta ahora no he incluido en la discusión la doble ronda electoral, aunque he señalado que es un sistema importante por derecho propio (en *supra*, sección I.5). La razón para dejarla hasta el final es que se la puede formular como un sistema mayoritario o como uno proporcional. En el primer caso, la doble ronda electoral produce el efecto normal reductor de los sistemas mayoritarios sobre el número de partidos (aunque algo debilitado); pero esta eliminación se obtiene de una manera más suave, es decir, con menos presiones coercitivas manipuladoras sobre el volante. En el segundo caso —que sólo es conveniente, en la práctica, para distritos con tres o cuatro representantes cuando mucho— el sistema de la doble ronda electoral se comporta como un sistema proporcional que favorece desproporcionadamente a unos partidos sobre

²⁶ Ciertamente, "ningún efecto" sobre el número de partidos, que es la variable dependiente que se está considerando. Porque, sin duda, la RP tiene efectos en otros campos y, en general, los sistemas electorales siempre tienen algunas consecuencias.

otros. Pero la flexibilidad de la doble ronda electoral permite tantas variaciones que antes de tratar de codificar sus efectos en forma de ley, debemos proporcional (en el próximo capítulo) una descripción de las diferentes posibilidades de los sistemas con dos elecciones sucesivas.

Queda claro que he estado construyendo acumulativamente sobre las premisas de Duverger. Además, como Taagepera y Shugart presentan también una reformulación de las "expresiones de Duverger [...] en una sola regla" a la que llaman "La Regla generalizada de Duverger", para concluir comparemos la sencillez de ambos métodos. La Regla generalizada de Duverger que presentan Taagepera y Shugart es la siguiente: "El número efectivo de partidos electorales por lo general está entre ± 1 unidades de $N = 1.25 (2 + \log M)$ " (1989, p. 145). La concisión de su regla generalizadora es hermosa. Sin embargo, ¿es realmente una ley explicativa? Aunque los autores se preguntan: "¿Es la nueva regla acerca del número de partidos una ley, una hipótesis o un ajuste empírico de los datos?" Su respuesta es que "para toda finalidad práctica en realidad no importa lo que sea" (*ibidem*). Pero ésta es una salida muy fácil. En parte porque ellos mismos reconocen que el ajuste empírico es débil (véanse pp. 146-155). Por ejemplo,

países como la India entre los sistemas pluralistas y Finlandia y Suiza entre los sistemas de RP, tienen un número de partidos mayor de lo esperado. Los países con menos partidos de los esperados con base en las dimensiones de la votación total (Italia), o con una dimensión pequeña de sus votaciones a pesar de la RP (Austria), resultan en un número de partidos menor que el esperado (p. 155).

Así pues, India, Finlandia, Suiza, Italia y Austria no se ajustan a la regla generalizada de Taagepera y Shugart, pero en cambio todas se ajustan a mis leyes. En este caso, ¿cuál es el poder explicativo de su "expresión cuantitativa única de la regla de Duverger"? ¿Exactamente qué causa exactamente qué efecto? Por todo, me parece que la expresión cuantitativa de las ideas de Duverger obtiene poco más que, o poco menos que, una "ley de frecuencias" muy indeterminada que empobrece fuertemente, entre otras cosas, lo que mi enfoque proporciona.

tando con diferentes niveles de mayoría que frecuentemente están mezclados y que también tienen nombres que se pres-
tan a confusión. Primero encontramos la "mayoría calificada",
en la que se requiere que se obtenga más de 51% de los votos
(generalmente entre 55 y 65%), a la que sigue la "mayoría
absoluta", que se obtiene superando el umbral de 50%. A esta
mayoría absoluta se le llama también "mayoría simple" (a di-
ferencia de la "mayoría calificada"). ¿Qué más? Por lo general
se dice que sigue la "mayoría relativa", a la que se identifica
con la pluralidad. Sí y no. Porque las mayorías suben y bajan
dependiendo de la base de cálculo, que puede ser el universo
de todos los que tienen derecho a votar, es decir, los electores
registrados, o el número real de votantes (cuyos votos son vá-
lidos). A este respecto, la mayoría absoluta es (hablando pro-
piamente) la mayoría simple del electorado, mientras que la
mayoría simple de los votantes es (propriamente) una mayoría
relativa. Una pluralidad es, en cambio, "cualquier mayoría", y
con mucha frecuencia consiste en la "minoría más grande".
Pero para todos los propósitos e intereses prácticos, acepta-
mos la estipulación muy flexible de que la pluralidad es lo
mismo que la mayoría relativa.

Dije que la teoría y la práctica inglesas de la representación
sacrifican la representatividad del Parlamento a la necesidad
de un gobierno eficiente. De hecho, los sistemas electorales en
los que "el triunfador se queda con todo" buscan gobiernos
efectivos mediante la creación de mayorías que apoyan al go-
bierno. Realmente, los sistemas mayoritarios no consideran a
la "representación exacta", favorecen la representación exce-
siva de los contendientes más fuertes y no pierden el sueño
por representar insuficientemente a los más débiles. La dis-
torsión representativa puede llegar al extremo de que un par-
tido suba al gobierno (la mayoría absoluta de escaños) aun-
que termine en segundo lugar según el voto popular.² Esta es,
precisamente, su insuperable falla según los críticos de los
sistemas mayoritarios.

² Por ejemplo, en Inglaterra en 1974, los laboristas ganaron el gobierno con
37.2% de los votos, a pesar de que los conservadores obtuvieron 39.9%. Peor
aún, en Nueva Zelanda en 1978 y 1981 el partido que ocupó el segundo lugar
por el número de votos fue el que obtuvo la mayoría absoluta de escaños.

IV. LA SELECCIÓN DE UN SISTEMA ELECTORAL

IV.1. EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS MAYORITARIOS

SE PUEDE considerar a los sistemas electorales como continuos
con respecto a la manera en que transforman los votos en es-
caños, ya que a este respecto la variable principal es el tama-
ño de los distritos, y en casi todos los países los tamaños de
los distritos varían en forma continua (serialmente) de 1 a 50
representantes. Pero si se trata de los fines y de las razones
que fundamentan la existencia de los sistemas electorales, in-
sisto en que debe separárseles claramente en mayoritarios y
proporcionales. La alternativa puede enunciarse como sigue:

Los sistemas representativos siguen dos patrones principales [...] el
tipo inglés sacrifica la representatividad del Parlamento a la necesi-
dad de un gobierno eficiente, mientras que el tipo francés sacrifica el
gobierno eficiente a la representatividad del Parlamento [...] Ly] no
es posible construir un sistema representativo que a la vez cumpla
completamente la *función de funcionar* y la *función de representar*.¹

Antes de empezar esta discusión, permítaseme recordar
que los sistemas mayoritarios no necesariamente son sis-
temas pluralistas (por ejemplo, el voto alternativo requiere
una mayoría absoluta), ni sistemas de voto personalizado (ya
que es posible que haya un solo ganador en el caso de
votación por listas, como sucedió en Turquía en los años cin-
cuenta). Aunque el criterio pluralista es con mucho el más
empleado, debe entenderse bien que en realidad se está tra-

¹ Sartori, 1968a, p. 469 (por supuesto, la referencia a un tipo francés es
histórica). Cito un antiguo escrito mío, porque se me ha acusado de no com-
prender que "los sistemas electorales deben ser clasificados y evaluados con-
forme a los principios de la representación" (Nohlen, 1984a, pp. 84-87). Esto
no es cierto y de hecho en muchos de mis escritos concuerdo con el punto de
vista de Nohlen.

Heroldo (1984)
Humberto (1984)

Sus partidarios sostienen que en muchos casos la diferencia entre las proporciones de la pluralidad y las de la RP es muy pequeña.³ Por ejemplo, en los Estados Unidos el sistema de distritos con un solo congresista representa en proporción, más o menos, a los partidos republicano y demócrata. Ciertamente si un tercer partido entra en la contienda descubre inmediatamente otra verdad, es decir, lo abrumadoramente no representativo que el sistema pluralista resulta en su contra.⁴ Lo importante es que el razonamiento está mal planteado. El descubrimiento de que las elecciones pluralistas no necesariamente llevan a representaciones injustas cierra las puertas del corral cuando los caballos ya escaparon. Es decir, el argumento toma en cuenta resultados que no consideran el propio efecto del sistema electoral, o sea, que los votantes han practicado el "voto estratégico" —y que los terrosos partidos han sido eliminados. Entonces, lo importante es que cuanto más "financien" (como se previó) los sistemas mayoritarios, tanto más sus efectos manipuladores desaparecen de nuestros datos, esto es, de las estadísticas que correlacionan los votos con los escanos. De manera que sigue en pie la acusación de que las elecciones pluralistas obstruyen y distorsionan la "representación exacta".

Si, como es menester, concedemos este demérito, el debate se centra en los méritos. Por lo general se defiende a los sistemas mayoritarios con base en cuatro puntos: primero, que ayudan (ayudan a elegir) a una mayoría gobernante y, por este camino, a un gobierno; segundo, que reducen la fragmentación de los partidos, en ocasiones a sólo dos partidos; tercero, que crean una relación directa (más directa) entre los electores y

³ Por ejemplo, Richard Rose (1983, pp. 40-41) indica que "la diferencia en proporcionalidad entre la elección media bajo sistemas de representación proporcional y sistemas de mayoría es muy limitada: 7%" y su evidencia (en el cuadro VIII) indica, además, que algunos países pluralistas muestran una mayor proporcionalidad que algunos países con RP. Rose repitió esta afirmación en 1984 (pp. 74-75 y cuadro VII-1), donde la diferencia en proporcionalidad es de 8%. Pero Rose no captó el punto que presentaré a continuación.

⁴ Como lo testimonian los liberales ingleses. Por ejemplo, en las elecciones británicas de 1983, la Alianza (como se llamaron en esa ocasión) obtuvo 24.5% de los votos y sólo 3.5% de los escaños. En este caso, el costo de un escaño para los laboristas en la Cámara de los Comunes fue de 40 000 votos, pero para la Alianza fue de 400 000 votos (diez veces más).

/ / /

sus representantes; cuarta, que mejoran la calidad de los funcionarios elegidos.

El primer mérito —el de elegir un gobierno— sólo se alcanza cuando se presenta. Esto es, sólo cuando las elecciones mayoritarias producen un sistema bipartidista, como se estableció en nuestras Reglas 1 y 2 previamente bosquejadas (véase, *supra*, sección III. 4) por la Hipótesis 1 y por la Ley 1. Si algo posible el primer mérito cuando las condiciones que lo hacen posible no existen, entonces es una pretensión injustificada. De manera que el argumento más poderoso en favor de las elecciones pluralistas es también un argumento muy "condicionado", y se torna falso cuando el sistema de partidos está insuficientemente estructurado y donde hay electores influenciados por coercibles poco dispersos (en proporciones menores que la pluralidad) entre todos los distritos.⁵ Por otra parte —en las mismas condiciones—, generalmente es cierto que un sistema pluralista conduce a un gobierno efectivo con más frecuencia que un sistema de RP. Pero la afirmación de que resulta en una mejor gobernabilidad no puede ser llevada muy lejos.

El segundo mérito —de que reduce la fragmentación de los partidos— es el más fácil de defender. El efecto reductor de las elecciones pluralistas quedó establecido en mi Regla 3 y en la Ley 2. Por tanto, si bien el sistema en que el primer lugar se queda con todo no puede, por sí solo, reducir el número de partidos al formato bipartidista, a menudo "comprime" o mantiene su número en niveles relativamente bajos. Incluso cuando esto no se muestra rápidamente en países enormes y muy diversos, como la India (y posiblemente en el futuro, China) sigue siendo cierto que bajo un sistema proporcional los países semejantes a la India caerían en la pulverización partidista.

El tercer mérito que se atribuye a las elecciones pluralistas es que traen consigo una relación directa entre el votante y su

⁵ Antes de estas condiciones debe recordarse que toda la argumentación depende de que se tengan reglas que separen a los partidos importantes de los irrelevantes. Como ejemplo se puede mencionar a Rose, que afirma que "no hay ninguna tendencia en un sistema electoral distinto de la RP a producir un Parlamento bipartidista. En los seis países (pluralistas) que se estudian aquí hay en promedio cinco partidos en cada Parlamento, y hasta nueve partidos en el Parlamento británico" (Rose, 1984, p. 78). Pero esto es jugar con estadísticas de números sin sentido.

83

rufianes no lleva al cargo automáticamente a políticos "buenos" y eficientes, esto es, competentes y con visión y capacidad de liderazgo. Las personas buenas no son, de ninguna manera, la cura para el mal gobierno, porque las virtudes privadas y las públicas no son del mismo orden.

Una vez que se ha reconocido que la "selección de calidad" es algo problemática, también debe aceptarse que con las elecciones plurales de un solo representante, las cualidades personales y los rasgos de los candidatos que compiten por el cargo descuellan más que con el sistema de RP de listas. A pesar de todo, ¿influye de alguna manera el voto por las personas en la selección de un candidato para el cargo? La respuesta a esta pregunta es —lo vimos en la sección II.1— que la personalidad del candidato sólo importa en los distritos con un electorado indeciso, donde puede significar la diferencia, pero no en aquellos en que los electores tradicionalmente votan por un determinado partido. Cuando la elección es muy disputada y los votantes son volubles, los partidos y los grupos de presión políticos se ven obligados a buscar al candidato más atractivo electoralmente que puedan encontrar. Pero en los distritos que consideran seguros pueden darse el lujo de proponer, e imponer, a sus propios seguidores sin tener en cuenta sus calificaciones.

Ahora nos ocuparemos de la afirmación de que las elecciones pluralistas conducen, o podrían conducir, al localismo y a la política centrada en los electores distritales. Este desarrollo es propiciado por el demócrata partidario de la "democracia directa", porque acerca la política al pueblo. En Estados Unidos se la da por sentada, ya que allí es común decir que "toda la política es política local". Pero si toda la política es local, ¿cómo puede manejarse adecuadamente la política nacional? Ya que un sistema presidencialista puede enfrentar las fuerzas centrifugas y localistas mejor que uno parlamentario, los estadounidenses no perciben los inmensos problemas que surgirán en el futuro para su sistema de gobierno a medida que en el Congreso la política se fragmente cada vez más en "políticas de menudeo" orientadas a los votantes de los distritos electorales. Pero, lo comprendan o no los demócratas ingenuos y los estadounidenses, el problema es formidable: si toda

34

representante electo. En principio no es posible disputar esa afirmación, porque en el sistema de distritos de un solo representante no hay lugar para la intermediación de las listas de partidos y, en consecuencia y casi por definición, la relación entre la acción de votar y la de elegir es directa. Sin embargo, en la práctica este tipo de relación es muy dudosa. Primero, porque cualquier afirmación de que hay un vínculo directo debe tener en cuenta el número de los votantes. La magnitud del electorado varía enormemente. Los países pequeños pueden asignar un representante por cada 20 000 votos (Nueva Zelanda), pero los países de tamaño medio generalmente requieren 50 000 a 70 000 votos por representante (Reino Unido), y los grandes (desde los Estados Unidos al máximo que representa la India) tienen distritos de un solo representante y cientos de miles de votantes. Si se supone, como ejemplo, una relación de 50 000 electores por cada representante elegido, en este caso mi voto vale 1/50 000. ¿Establece esta relación un vínculo significativo? Segundo, porque el sistema en que el primer lugar obtiene todo sólo da el triunfo con más de 50% de los votos si la contienda está limitada a dos candidatos; como pocas veces éste es el caso, generalmente el triunfador gana con menos de 50% del voto. Entonces, en muchas ocasiones sucede que más de 50% de los electores sencillamente pierden su voto. ¿Cómo considerarlos? Si se insiste en el aspecto del vínculo directo, también debe admitirse que a menudo la mayoría de los votantes distritales no están representados de ninguna manera.

Por tanto, parece ser que el argumento más razonable es que el ganador en una pluralidad sólo representa a su distrito. No obstante, si es así, en vez de una relación directa lo que se tiene es básicamente una "cercanía", es decir, una política centrada en la localidad, o mejor dicho, en el electorado distrital. Ya que esto es importante, volveré a referirme a este punto un poco más adelante.

El cuarto mérito —de que mejora la calidad de quienes participan en política— encuentra la dificultad preliminar de que la "calidad" es difícil de evaluar. En la medida en que el votante se encuentra con políticos limpios, honestos y bien intencionados—, los políticos limpios, honestos y bien intencionados son sin duda una mejora cualitativa. Pero impulsar a los

la política es local, ¿qué ocurre con el sistema político en conjunto?, ¿qué pasa con el interés general y el bien común?

Recuérdese que la justificación central de todo sistema mayoritario es que promueve la gobernabilidad al contener y reducir la fragmentación de los partidos. Ahora bien, si ésta es mala, la fragmentación y dispersión por distritos también deben ser consideradas un mal más importante y más grave. Sin duda, sería muy irónico que un sistema electoral concebido para promover un gobierno eficiente se transformara en el destructor de todo buen gobierno posible.

Por consiguiente, el problema consiste en saber si el desarrollo localista de un sistema de distritos de un representante único es de alguna manera "natural" e inevitable, o si se le debe resistir. Si observamos a nuestro alrededor, encontramos que ningún otro país de habla inglesa con sistemas pluralistas ha seguido el camino estadounidense. No es difícil encontrar la razón de esta diferencia. En tanto que un sistema presidencial basado en la división del poder está más o menos protegido del comportamiento errático y localista de sus congresistas, en los sistemas parlamentarios no sucede así, particularmente en el caso de los bipartidistas. Como sabemos, la condición *sine qua non* del bipartidismo es un sistema estructurado y fuerte de partidos nacionales. Esto implica que las políticas orientadas a los distritos y los sistemas bipartidistas son incompatibles: si el localismo se fortalece, un estado bipartidista simple y sencillamente se fragmenta. De aquí que en Inglaterra y en los países del *Commonwealth* se resiste y se contrarresta al localismo, mediante la fortaleza y la propia lógica de autosubsistencia del sistema de partidos. El pluralismo propiciador de la política localista podría quedar limitado, por consiguiente, a los Estados Unidos. Pero en vista de la debilidad cada vez mayor y generalizada de los partidos, todavía no se ha dicho la última palabra en lo que respecta a la política egoísta del "desinterés común".

IV.2. EVALUACIÓN DEL PROPORCIONALISMO

La representación proporcional conlleva y destaca un interés principal: la asignación equitativa de escaños "en proporción"

a los votos. Por esto su mérito indiscutible es la equidad en la representación. Y para la mayoría de las personas ésta es una ventaja decisiva. No obstante, a la RP se le pueden hacer dos críticas importantes relacionadas entre sí: primera, que produce (o más exactamente, que permite) una fragmentación excesiva de los partidos, y segunda, que no responde o sólo satisface deficientemente al requisito de gobernabilidad, a la necesidad de un gobierno efectivo.

La primera acusación puede desecharse rápidamente, ya que el grado de su validez fue establecido por mi Regla 4, las Hipótesis 2 y 3 y las Leyes 3 o 4 (véase, *supra*, sección III.4). En esencia nos dicen que cuanto más impura es la RP, menor será el número de partidos. Muchos sistemas de RP impura mantienen el número de partidos en 3 a 4, a lo más 5; éste no es, por sí solo, un grado perjudicial de fragmentación. Es cierto que la mayoría de los sistemas que tienen de 3 a 5 partidos, a los que llamo de pluralismo moderado (Sartori, 1976, pp. 173-185) necesitan gobiernos de coalición.⁶ Pero antes de pasar a ese punto, resolvamos el que estamos tratando: la fragmentación del sistema de partidos que es consecuencia de la RP pura o casi pura si se convierte en un problema con un pluralismo extremo (más de cinco partidos), y aún más si hay polarización. La acusación de la fragmentación se aplica o aplicó principalmente a Francia (la Cuarta República), Italia (en el sistema de RP de 1948-1993), Israel y, sin duda, a países como la actual Polonia.⁷ En esta última el problema era o es grave, pero se debe a una RP pura excesiva y puede solucionársele adoptando una forma impura de RP.

La segunda acusación, a saber, que la RP no propicia la gobernabilidad, requiere, en cambio, de un análisis más preciso.

⁶ A menos que funcionen como sistemas de un partido predominante que tienen gobiernos de un solo partido (Sartori, 1976, pp. 192-201). Este ha sido el caso, por ejemplo, de Japón entre 1954-1993, de Noruega y Suecia entre los años treinta y los ochenta, y de España hasta 1982.

⁷ En la elección parlamentaria polaca de 1991, 29 grupos políticos ganaron escaños en el *Sejm*, de los cuales 8 partidos obtuvieron porcentajes entre 16.9 y 6.0, quedando así en los rangos de importancia. El establecimiento en la elección de septiembre de 1993 de un umbral de 5% contribuyó a reducir esta fragmentación a 6 partidos, que todavía son muchos y están demandado algunos entre sí (ideológicamente) para hacer posibles gobiernos de coalición funcionales (homogéneos).

poco cooperativas, propensas a los litigios y al estancamiento. Por el contrario, en un sistema político no polarizado (caracterizado, en consecuencia, por una orientación pragmática en la política), los votantes y los partidos no siguen principios rígidos, están relativamente cerca entre sí, y pueden concertar fácilmente acuerdos y llegar a compromisos. En estas condiciones las coaliciones son *homogéneas* y, por consiguiente, capaces de participar en un juego cooperativo.⁹

Entonces, la representación proporcional no conduce necesariamente a un gobierno de coalición plagado de conflictos e incapaz de actuar. Al igual que con la acusación de que produce la fragmentación, la acusación de que no ayuda a la gobernabilidad no se aplica indiscriminadamente a la RP, aunque sin duda es válida cuando ésta produce una coalición de socios heterogéneos o, en realidad, de miembros que no son socios y que se dedican a vetarse entre sí. Cuando éste es el caso, la RP merece todas las críticas que se le hacen.

A pesar de las anteriores desventajas, debe recordarse que cuando se introdujo la RP a finales del siglo pasado, fue un medio muy útil y de hecho indispensable, para la integración progresiva de las paridades antagónicas al sistema (básicamente los partidos socialistas y católicos), dentro del orden liberaldemocrático.¹⁰ Comúnmente se cree que la RP fue establecida por primera vez en Bélgica para salvar al partido liberal del tipo de extinción que sufrió posteriormente el partido liberal inglés. Esto es cierto, pero los beneficios imprevistos pronto fueron más importantes —en toda la Europa continental— que el interés circunstancial de salvar a los partidos de opi-

⁹ Hay que tener presente, sin embargo, que mi planteamiento es estructural y que por tanto, cuando afirmo que las coaliciones homogéneas pueden desempeñarse mejor que las heterogéneas, sencillamente estoy señalando una condición favorable. Decir *nihil obstat*, nada le impide, es decir sencillamente eso. Así que incluso las coaliciones homogéneas pueden ser muy polémicas internamente.

¹⁰ Los partidos de notables y de opinión del siglo XIX fueron "creados internamente" en el sentido de que primero nacieron en la arena parlamentaria (como alianzas y fusiones entre los miembros del Parlamento), y luego se expandieron al exterior, como partidos que solicitaban votos. Por el contrario, los movimientos católicos, socialistas y similares nacieron afuera y en oposición-negación del orden existente, y por ello Duverger ha dicho correctamente que "fueron creados externamente".

26

Es cierto que con RP el proceso representativo se divide claramente en dos pasos: en el primero, los votantes sólo eligen al Parlamento y, en el segundo, éste decide independientemente, sobre sus propias bases, quién gobernará y por cuánto tiempo.⁸ También ocurre, como se acaba de indicar, que con la RP casi todos los gobiernos resultan ser gobiernos de coalición. Pero ¿son las coaliciones necesariamente un gobierno "inferior"? ¿Son los gobiernos de coalición forzosamente poco eficaces en comparación con el gobierno de un solo partido? El problema presenta tres facetas: a) La duración o estabilidad de los gobiernos; b) la asignación de responsabilidades, y c) la capacidad de las coaliciones para gobernar. Nos ocuparemos de la primera a su debido tiempo (véase, *infra*, sección VI. 6). Respecto a la segunda concederemos aquí que en los gobiernos de coalición es muy difícil determinar quién es el culpable, es decir, quién es el responsable de hacer o no hacer algo. Sin embargo, la decisiva es la tercera, es decir, saber si los gobiernos de coalición conducen generalmente a gobiernos ineficaces, incoherentes o paralizados por disputas. Aquí la respuesta es: depende.

Primero, depende de cuántos son los socios de la coalición. Por ejemplo, puede esperarse que una coalición de dos partidos sea más fácil de manejar que, digamos, una coalición entre cinco partidos. Segundo, y más importante, depende de si en las coaliciones hay confluencia o divergencia (independientemente del número de partidos que la integran), de si sus miembros actúan en armonía o se oponen entre sí. En este sentido la variable determinante es la polarización general del sistema político.

La polarización puede reducirse a una "distancia", sea ideológica del tipo derecha-izquierda, o de alguna otra variedad. De esta manera, en un sistema político polarizado, los votantes y los partidos se consideran extraños entre sí y están distanciados el uno del otro, lo que implica que es difícil y poco prometedor electoralmente ponerse de acuerdo en algo. En estas condiciones las coaliciones son *heterogéneas*, y por tanto

⁸ Se hace la advertencia, nuevamente, de que esto se aplica a los sistemas parlamentarios. Los sistemas presidenciales requieren de un análisis diferente (véase el capítulo siguiente).

nión o de notables en el siglo XIX. El beneficio imprevisto fue que el gobierno de coalición hizo posible que los partidos socialistas subieran al poder y por este camino lograron su aceptación gradual, *de facto*, por parte del Estado burgués (a pesar de la doctrina revolucionaria marxista). En particular, en la década de los veinte, un gobierno totalmente socialista habría sido un experimento poco aceptable y riesgoso, mientras que los socialistas que compartieron el poder dentro de una coalición con los partidos moderados, disminuyeron el temor y pasaron a ser aceptables. Es cierto, como ya lo admití antes, que los gobiernos de coalición oscurecen la responsabilidad y ocultan tratos poco claros. No obstante, la otra cara de la moneda es que esta poca visibilidad siempre facilita —tanto en la actualidad como en el pasado, para los partidos creados externamente— las “cesiones recíprocas” que requiere una coalición.

Por tanto, hay una lección en lo anterior: la RP y los gobiernos de coalición pueden ayudar a las sociedades “difíciles” a salir del atascadero y a mantenerse unidas. Es decir, que sin la RP, las sociedades difíciles bien podrían convertirse en “sociedades imposibles”. Haremos más comentarios al respecto en el final del capítulo.

AL MAYO NI RP

IV.3. EVALUACIÓN DE LA DOBLE RONDA ELECTORAL

El sistema de la doble ronda electoral fue muy usado en el pasado: con distritos de un representante único en Francia (durante el Segundo Imperio, y posteriormente durante la Tercera República entre 1855-1936), en España (1870-1931), Holanda (1906-1918), Alemania (1906-1919), Austria (1906-1919), Noruega (1906-1921), y con distritos de varios representantes en Bélgica (hasta 1900), Noruega (hasta 1906), Italia (entre 1882-1891), Suiza (hasta 1919), España (antes de 1870 y entre 1931-1936).¹¹ Los ejemplos indican que la doble ronda electoral ha existido generalmente en condiciones en que “no tiene efecto” o tiene un efecto mínimo. En tanto que los países mencionados

difieren en varios aspectos (y es mejor separar a Alemania y Austria como sistemas monárquicos), por lo general mostraban, en ese tiempo, un sistema de partidos poco o nada estructurado y sabemos que cuando los partidos son débiles y en gran medida “nominales”, los sistemas electorales hacen poca diferencia (véase, *supra*, sección III.4).

Con el transcurso del tiempo la RP sustituyó al sistema de doble ronda electoral. Este último debió ceder, en principio, al nuevo y aparentemente irresistible principio de la representación igual y no encontró defensores decididos porque la RP fue la que hizo posible la sobrevivencia de los partidos (tradicionales de notables). De aquí que, cuando los efectos de los sistemas electorales se encontraron bajo la lente de los estudios académicos, no hubo ningún ejemplo de un sistema de doble ronda electoral que hubiera funcionado dentro de un sistema de partidos estructurado. Recuérdese que cuando Duverger formuló sus leyes, aproximadamente en 1950, también estudiaba los sistemas de RP adoptados por la Cuarta República francesa. En vista de que la Tercera República había tenido tanta fragmentación como la Cuarta, probablemente fue sobre esta base que asimiló la doble ronda electoral a la RP.¹² Autores posteriores rectificaron este error y la consideraron un sistema mayoritario, pero también la han interpretado mal. Por ejemplo, Richard Rose asimila la doble ronda electoral al voto alternativo, de la siguiente manera:

La pluralidad del sistema de doble ronda electoral usado en la Quinta República francesa es una *variante* del voto alternativo [...]. La diferencia entre las formas australiana y francesa del voto alternativo es limitada, pero de importancia política práctica. Ambos sistemas [...] castigan mucho a los partidos que tienen muchos seguidores, pero más enemigos que partidarios. Ambos piden a los votantes que manifiesten más de una preferencia, poniendo en orden los nombres de los candidatos *de una vez* en un solo voto. Por el contrario, el sistema francés también da la iniciativa a los candidatos y a los partidos después de que se han obtenido los resultados de la primera votación. (Rose, 1983, pp. 32-33. Las cursivas son mías.)

¹² Es justo recordar que Duverger ha sido después —en vista de la experiencia de la Quinta República— un decidido defensor de la doble ronda electoral, cuya adopción recomendó energicamente (sin resultado alguno) para las reformas electorales italianas de 1993.

¹¹ Véase, para más información, Fischella, 1982, pp. 254-255, 263-266 y 274-285.

Me parece que la interpretación de Rose tiene poco que ver con lo que describe. Para empezar, si se reduce la doble ronda electoral a sólo una de sus muchas posibilidades —la fórmula pluralista del único representante— entonces se pierde de vista la potencialidad del sistema. En realidad, afirmar que la doble ronda electoral es una variante del voto alternativo es como argumentar (discúlpame el lector la hiperbole) que un águila es una variante de la mosca. Aparte de esto, las semejanzas que observa Rose son únicamente diferencias. El voto alternativo requiere una mayoría absoluta. La doble ronda electoral parlamentaria francesa requiere una pluralidad: la primera "ordena" los candidatos, la última no, la primera no permite a los votantes cambiar su voto, la última sí. Difícilmente se puede considerar a éstas como diferencias "limitadas". Pero, entonces, ¿por qué asimilar la doble ronda electoral a otra cosa? Así no se capta la característica única del sistema que a la vez es la característica central: que los electores *vuelven a votar*. Los demás sistemas electorales sólo dan una oportunidad; la doble ronda, y sólo ella, da dos oportunidades. Al votar una sola vez, el elector ejerce su derecho con poco conocimiento; con dos votaciones, la segunda vez vota con plena visión de la situación. Esto amerita más explicación.

En la primera ronda, el votante puede, y así lo hace, expresar libremente su primera preferencia. Su libertad es máxima cuando no hay un umbral (o sólo hay una barrera mínima) para la admisión de los candidatos a la segunda votación; también es muy grande con distritos de varios representantes. Por otra parte, el votante calculador es "menos libre" cuando la admisión a la segunda votación está limitada por umbrales relativamente altos, en particular cuando sólo se admite a los dos primeros lugares. A pesar de estas diferencias, la doble ronda electoral le permite al elector tanta libertad en la primera votación como la que tiene con la RP. Obsérvese, además, que como la primera votación es una selección, no una elección (a menos que un candidato gane inmediatamente la mayoría absoluta), la primera votación casi es el equivalente funcional de una *votación primaria*: selecciona a los candidatos con mayor preferencia para el mayor número de votantes. Esta similitud no debe exagerarse. Aun así, se puede argu-

mentar que la primera votación es como una primaria que no presenta ninguno de los problemas de la primaria estadounidense.¹³

Para continuar, la segunda votación ocurre una o dos semanas después con base en los resultados de la primera. En esta etapa sí hay presión sobre el votante para que vote estratégicamente por posibles ganadores. Sin embargo, y éste es el aspecto más importante, el votante que se ve presionado a votar por su segunda o tercera preferencia (o en el peor de los casos, por el mal menor), *no puede culpar al sistema electoral* por esta limitación; debe culpar primero y ante todo, al deseo mayoritario de los demás votantes: *ellos* son los que lo obligan. La limitación del sistema electoral en gran medida se convierte en la limitación de la distribución real de los votos.

Si es así, ¿por qué considerar que esto es una limitación? La teoría de la votación nos ha abrumado con los conceptos del "votante racional" y la votación racional. Se han exagerado estos conceptos. No obstante, tienen mucho sentido tratándose de la segunda votación. De hecho, un votante que conoce los resultados previos, que puede por lo tanto calcular las posibilidades de ganar de cada candidato, sin duda es un votante que "vota racionalmente". El resultado es que si bien todo sistema electoral que procure contener la proliferación de partidos debe limitar de alguna manera las posibilidades de elección de los votantes, la doble ronda electoral suaviza y en cierto modo transforma esta limitación en una elección inteligente.

Pero no sólo se le da una segunda elección al votante, y por implicación la oportunidad de ejercer una decisión racional. También se concede a los partidos y a sus candidatos una libertad paralela para elegir por segunda vez. Porque después de la primera ronda, los partidos inician negociaciones en las que se da un *intercambio racional* entre ellos al acordar que "mi candidato" se retirará del distrito A, si "tu candidato" se

¹³ Se hace referencia (véase, *supra*, sección II. 1) a la cuestión de si las primarias electorales deben ser abiertas o cerradas, a la distorsión que produce la participación limitada al público "intenso", a la facilidad con que se pueden manipular las primarias y a la forma en que han estado sobreexpuestas a los medios de comunicación. Una selección primaria que sea parte integral del proceso electoral es, ante estos problemas, una solución libre de problemas.

refira, a cambio, del distrito B. Indudablemente no es fácil concertar estos intercambios. Son más probables entre partidos semejantes, porque su misma similitud sugiere que sus respectivos votantes están dispuestos a cambiar entre ellos. Por el contrario, no sólo es difícil llevar a buen término las negociaciones entre partidos muy diferentes y relativamente alejados entre sí, sino que también es más probable que no logren transferir los votos de sus seguidores. De cualquier manera, la implicación importante es que cuando los partidos saben que se verán obligados a cambios recíprocos, se ven también "forzados racionalmente" a no destacar tanto sus diferencias ideológicas y a participar en el juego competitivo con moderación. El efecto del sistema de la doble ronda no es sólo traer consigo "partidos flexibles" (en palabras de Duverger), sino también moderar la política. En conjunto, la doble ronda castiga la política ideológica y recompensa la política pragmática.

MI opinión sobre el "juego de intercambios" que acabo de describir es, claramente, positiva. Sin embargo, es posible considerarlo negativamente. Desde este punto de vista, el juego de intercambios puede llegar con facilidad a los "intercambios indebidos", es decir, pagos colaterales indebidos: reparto del bovín y todo tipo de oscuros favores políticos. Éste puede ser a menudo el caso y, no obstante, creo que el argumento está mal dirigido.

Si existe una política mala, como sucede realmente, de ello no se puede concluir que los políticos deban desaparecer. Que el dinero haga posible la usura no implica que debe eliminarse el dinero. La política consiste, en buena medida, en intercambios y acuerdos y si éstos degeneran en pagos indebidos, no se puede concluir, sencillamente que la falta está en la posibilidad de negociar. Entonces, si la doble ronda electoral degenera en lo que los italianos llaman un *mercato delle vacche*, un mercado de vacas (porque "adelgazan la leche"),¹⁴ no debe concluirse que el defecto está en el sistema electoral. ¿Qué sucede con las vacas? ¿Por qué están disponibles? Después de todo, estas vacas existen porque el Estado se sale del

¹⁴ Los estadounidenses le llaman *horse trading*, comercio de caballos. Pero, *el mercato delle vacche* indica una mayor magnitud, tanto de los pagos como de lo impropios que son.

campo político e invade la esfera económica (*sub specie* del Estado industrial y empresarial). Por el contrario, deja de existir si se reduce el tamaño del Estado y se le regresa a sus fronteras naturales. Si hay un bovín, la respuesta correcta al problema es: hagamos más pequeño el bovín.

Sin embargo, supóngase que en un país la política de los "barriles de manteca" a que me estoy refiriendo está fuera de control y bien atrincherada. De ser así, el remedio que permite la flexibilidad del sistema es el de adoptar la segunda votación cerrada, esto es, admitir en ella sólo a los dos primeros lugares. De esta manera no hay espacio para las negociaciones y se elimina de una vez por todas el problema. Por otra parte, no se deberían descartar fácilmente los beneficios del proceso de negociación. En el mundo real hay que ceder y si el mal mayor es el "barril de manteca", entonces hay que aceptar el costo de acabar con él. Pero cuando éste no es el caso, debe preferirse la segunda votación abierta a la cerrada.

Los defensores de la votación final cerrada sostienen que en el sistema de doble ronda electoral los partidos negocian de todas maneras, aun cuando el acceso a la votación final esté limitado a los dos primeros lugares. En este caso —dicen— los partidos pueden negociar sus *do ut des* recíprocos, sus intercambios, desde el principio. Pero es poco probable. En parte porque los partidos que se retiran de la contienda admiten su derrota y propician, a largo plazo, su propia desaparición, y en parte porque es muy difícil negociar sin conocimiento de causa, es decir, antes de saber cuántos votos se tienen (y se pueden transferir) en todos los distritos en que conviene hacer intercambios. Entonces, muy probablemente, la votación final cerrada hará que la mayoría de los partidos prueben suerte solos, bajo el supuesto de que un mal resultado es mejor que no competir, y que los votos que se desperdiciaron en ellos son, aun en esas circunstancias, votos que quitaron a sus competidores más cercanos y desagradables.

La diferencia entre una segunda ronda o vuelta electoral abierta y una cerrada es —insisto— una diferencia real e importante. Sin embargo, ¿qué tan abierto o qué tan cerrado debe ser el acceso a la segunda votación? A este respecto favorezco una solución semiabierta o semicerrada que permita el acceso

SISTEMAS ELECTORALES

a tres o cuatro candidatos,¹⁵ por dos razones. Primero, si la segunda votación admite más de cuatro finalistas, entonces aliena a los contendientes "chantajistas" que no tienen ninguna oportunidad de triunfar, pero que pueden hacer que otro de los candidatos pierda. Simultáneamente, y en segundo lugar, tres o cuatro finalistas bastan para permitir el grado de negociación entre los partidos, suficiente para moderar la política y disminuir las divisiones acentuadas artificialmente.

Ahora estamos listos para responder a la pregunta de si la doble ronda electoral también se presta —a pesar de sus muchas variaciones— a alguna clase de ley sumatoria. Se dijo, en gran medida intuitivamente, que en los distritos de un solo representante la doble votación tiene los mismos efectos reductores de todos los sistemas mayoritarios, aunque en grado menor o menos predecible, y que en los distritos pequeños con varios representantes, la doble ronda electoral funcionará como un sistema proporcional fuertemente impuro, aunque de manera menos predecible. ¿Por qué es así? ¿Por qué es menos predecible? La respuesta es, obviamente, que aquí intervienen nuevas variables: a) una segunda votación con menos contendientes, b) que ha sido modificada por las maniobras e intercambios entre los partidos. El resultado final depende especialmente de b), es decir, de la capacidad (o incapacidad) de los partidos para celebrar acuerdos venturosos entre ellos. Sin duda, éste es un factor muy aleatorio, a pesar de lo cual está sujeto a la regla de que una mala negociación lleva a un efecto reductor mayor, mientras que una negociación hábil permite la sobrevivencia de un mayor número de partidos.¹⁶

¿Es posible obtener un mejor resultado? Diría que aunque no es posible predecir con precisión el efecto reductor de la doble vuelta electoral, sí se puede predecir con bastante exactitud qué partidos (qué clase de partidos) estarán muy subrepresentados, a menudo hasta el punto en que se les hace irre-

¹⁵ Hay dos formas de obtener este nivel de apertura. La directa consiste en estipular que se admite a la votación final a los tres o cuatro candidatos que obtengan más votos. Alternativamente, se puede recurrir a los umbrales de admisión adaptados a la distribución previsible de los votos.

¹⁶ Esto explica, creo, por qué Fishbein (1982, p. 267) sostiene que la doble ronda electoral podría no reducir el número de partidos. Sin embargo, este resultado supone una negociación casi perfecta, la que pocas veces se da.

levantes, ya que la doble ronda electoral castiga gravemente a los partidos que se oponen al sistema establecido.¹⁷

Los llamados partidos opuestos al sistema son muy variados,¹⁸ y se les puede dividir en extremistas, de extremo o radicales y/o partidos aislados. Los partidos extremistas son los que realmente están contra el sistema: proponen (al menos retóricamente) la conquista revolucionaria del poder, rechazan y no reconocen "su" sistema político, y actúan siguiendo un modelo activista. Los partidos de extremo o radicales siguen una política caracterizada por una vasta gama de posiciones políticas, y son los partidos que se encuentran en uno de los extremos de esa política. Por tanto un partido de extremo no necesariamente es un partido extremista. Por último, los partidos aislados son, simple y sencillamente, los partidos no aceptados, los rechazados por la opinión prevalente (en especial por su diferencia de valores).¹⁹

Es claro que los partidos extremistas, los de extremo y los aislados se diferencian gradualmente entre sí y no son rechazados con la misma amplitud ni en la misma medida. No obstante, todos comparten la desventaja de estar en zona prohibida en términos de la transferencia de votos. Con la doble ronda electoral, los votantes que en el proceso pierden a su candidato preferido transfieren su voto, en la elección final, a candidatos menos preferidos, pero todavía aceptables para ellos. Sin embargo, este cambio de voto termina en un punto en el cual no hay transferencia, que el votante se niega a traspasar. Los partidos extremistas o aislados están en el límite de la intransferen-

¹⁷ Se nos dice que esto sólo es válido si el partido opuesto al sistema no es el partido que tiene la mayoría relativa. No obstante, esto es y no es cierto. La doble ronda electoral cerrada eliminará incluso a un partido que obtenga 40%, si a los ojos de los electores es lo bastante peligroso para unirlos en contra de su candidato.

¹⁸ Trato del concepto y de la definición de "antisistema" en Sartori, 1977, pp. 132-134.

¹⁹ Por ejemplo, el partido neofascista italiano, el MSI (Movimiento Social Italiano), según todas las normas ha sido un partido "normal" y sin embargo, hasta 1993, siempre se le mantuvo fuera del gobierno. Actualmente, los partidos xenófobos que se oponen a la inmigración (por ejemplo, el Frente Nacional de Le Pen en Francia) son igualmente partidos aislados. Lo mismo se podría aplicar a un partido religioso en un contexto laico, o a un partido cristiano en una zona islámica. Las razones para la exclusión y la segregación pueden ser muchas.

cia en términos de la flexibilidad de la votación. En la segunda elección sus votos pueden seguir a otros partidos (para combatir males mayores, o para castigar a sus rivales más cercanos), pero ellos no recibirán votos adicionales. Por esto se desmoronan.

¿Puede lo anterior expresarse en forma de una regla? Como la doble votación sigue criterios mayoritarios y proporcionales a la vez, debemos reemplazar la distinción dicotómica previa entre sistemas débiles y fuertes haciendo una diferenciación más detallada entre los sistemas de doble ronda electoral: *a)* fuertes, *b)* fuertes-a-débiles, y *c)* débiles. La doble ronda electoral es fuerte cuando requiere una mayoría absoluta, es decir, con distritos de un solo representante y acceso cerrado a la segunda votación. La doble ronda electoral es fuerte-débil cuando requiere un alto umbral de admisión a la segunda vuelta (por ejemplo, el actual 72.5% en Francia), y es inversamente débil-fuerte cuando el umbral de admisión es relativamente bajo (por ejemplo, 5 a 6%). Finalmente, es débil cuando no hay umbral o cuando la doble vuelta se realiza en distritos de varios representantes. Bajo esta clasificación, dejemos que las reglas sean las siguientes:

Regla 1. La doble ronda electoral fuerte eliminará la importancia de los partidos opuestos al sistema y subrepresentará en forma importante a los "terceros" partidos dispersos que carecen de núcleos regionales o distritales de consideración.

Regla 2. La doble ronda electoral fuerte-débil también eliminará a los partidos opuestos al sistema, pero permite que los terceros partidos dispersos negocien su camino a una posición importante.

Regla 3. La doble elección fuerte-débil subrepresentará a los partidos opuestos al sistema y a los partidos pequeños, pero podría permitir su sobrevivencia a un nivel significativo.

Regla 4. La doble ronda débil tiene el efecto no representativo, y posiblemente también reductor, de la Regla 3 en una medida menor y más incierta.²⁰

No es de dudar que las reglas anteriores sean "reglas de ten-

²⁰ Propongo un conjunto de reglas algo diferentes en Sartori, 1984, pp. 39-40. Considero que estas reglas anteriores son complementarias de las formuladas aquí.

dencia" flexibles. Pero permiten, en efecto, hacer predicciones aceptablemente precisas respecto de cada país, siempre que se tomen en cuenta el contexto y las configuraciones reales.²¹

Independientemente de las predicciones y los detalles, lo importante es la forma en que la doble ronda electoral se relaciona con la gobernabilidad. He indicado varias veces que ningún sistema electoral puede asegurar, *per se*, gobiernos con poderes para gobernar—ni siquiera el sistema pluralista del que obtiene más votos—. Además, las elecciones pluralistas no son convenientes para sociedades y sistemas partidistas muy polarizados. Por el contrario, alguna forma de doble ronda electoral puede aplicarse sin fricciones incluso a medios fuertemente polarizados. Indudablemente, un sistema electoral que casuga—como lo hace la doble ronda electoral— a los partidos más distantes, es decir, a los más izquierdistas y a los más derechistas, es claramente un sistema que ante todo facilita la gobernabilidad en condiciones adversas, lo que no es un mérito pequeño.

IV.4. ¿CUAL ES MEJOR?

En la actualidad los sistemas electorales mayoritarios son raros y existen principalmente porque los votantes que los encuentran ya establecidos se acostumbra a ellos; durante mucho tiempo han sido objeto de ataques aun en la misma Inglaterra.

²¹ Por ejemplo, considérese el caso extremo de las elecciones francesas de 1993, en que 39% de los votos le dio a la alianza de centro derecha 80% de los escaños de la Asamblea Nacional. De conformidad con los acuerdos formales existentes, Francia está cubierta por mi Regla 2, pero como ahora los terceros partidos importantes han dejado de existir, ya no pueden negociar su participación en el gobierno. Por tanto, la regla que en realidad se aplica es la parte de la Regla 1 que predice la eliminación, o la pérdida de importancia hasta ser irrelevantes, de los partidos opuestos al sistema (y de hecho, el partido aislado de Le Pen no obtuvo ningún escaño con 12% de los votos). En lo que se refiere a esta discrepancia verdaderamente enorme entre los votos y los escaños, esta representación anormal es "normal" en todo sistema pluralista con un intervalo de casi 20 puntos porcentuales—como fue el caso en Francia— entre los triunfadores y los perdedores socialistas. Para el caso, en Nueva Zelanda en 1990, un cambio de menos de 10% en los votos le dio a los conservadores (el Partido Nacional) 68 de 97 escaños en su Parlamento de una sola cámara. En la elección canadiense de octubre de 1993, el gobernante partido conservador fue prácticamente barrido del escenario, bajando de 157 escaños a sólo dos.

terza.²² El ataque se fundamenta —como sabemos— en la idea de que el principal requerimiento de la democracia representativa es la representación justa, y que la representación sólo es justa cuando es proporcional. No subestimó la fuerza de este razonamiento. No obstante, es equivocado argumentar —creo— que los sistemas proporcionales son inherentemente superiores a los sistemas mayoritarios, y que por consiguiente *stem-pre* se les debería preferir. En la actualidad el principal vocero de esta opinión es Arend Lijphart y su argumento merece ser presentado con cierto detalle.

Al comienzo, Lijphart (1968a) puso en duda el concepto de Gabriel Almond y otros, de que las democracias que funcionan son del tipo inglés o escandinavo (por ejemplo, Suecia y Noruega), y que la RP y los gobiernos de coalición eran sistemas que “no funcionaban”. Su ejemplo en contrario fue Holanda y con respecto a ella, Lijphart desarrolló la teoría de la “democracia consocietal” (*consociational democracy*, 1968b), que amplió después a Suiza, Austria y, audazmente, a Líbano. Lijphart estaba totalmente en lo correcto al afirmar que la democracia puede funcionar incluso en condiciones adversas (en especial en una cultura políticamente fragmentada) recurriendo a prácticas consocietales no mayoritarias; su democracia consocietal fue una importante y perspicaz aportación a nuestra comprensión del gobierno democrático. Posteriormente, sin embargo, Lijphart ha convertido estas premisas en una “Gran Teoría” de una forma superior de democracia: la democracia por consenso. Aunque sigo a Lijphart en sus inicios, no puedo seguirlo tan lejos.

El paso gradual de una teoría específica a una gran teoría general es en su mayor parte terminológico. A la democracia consocietal se le bautiza nuevamente como “democracia por consenso”, y en tanto que su creación consocietal presupone una estructura social segmentada, el nuevo nombre para este terreno es el de “sociedades plurales”. Además, la construc-

²² Y aún más en Nueva Zelanda, donde un referéndum en septiembre de 1992 apoyó el cambio a un sistema mezclado de pluralidad-RP (mitad y mitad). La posición favorable a la RP en el debate inglés es bien presentada en la obra clásica de Lakeman y Lambert (1955). En S. E. Finer (comp.) pueden encontrarse críticas recientes de los sistemas pluralistas (1979).

ción inicial era tipológica; la democracia consocietal era un “tipo”. La democracia por consenso es presentada, en cambio, como un “modelo”. Sabemos cómo manejar (lógica y metodológicamente) a los tipos. De los modelos ni siquiera sabemos lo que son, pero es de suponer que se trata de entidades de un estatus mucho más majestuoso.

Ahora bien, cambiar una palabra no sólo es cambiar una palabra: cambia un significado. Las palabras tienen proyección semántica, es decir, transmiten interpretaciones.²³ De este modo, si decimos “democracia por consenso”, ya tenemos en nuestras manos las cartas ganadoras. ¿Puede alguien decir que una democracia que no es por consenso es tan buena como una que sí lo es? De igual manera, si decimos “sociedades plurales” —en realidad un término débil y poco preciso— la sugerencia que nos viene a la mente es que como todas las sociedades son, de cierta manera y en cierto grado, plurales, entonces la receta de Lijphart sirve, de hecho, para todas las sociedades.

Ciertamente, entre la primera versión de Lijphart y la última, los cambios no son sólo de palabras. La condición necesaria para que la democracia consocietal funcione exitosamente es la “cooperación entre las élites” que conscientemente contrarrestan las tendencias desintegradoras de sus sociedades; pero esta condición necesaria y crucial desaparece en la definición de la democracia por consenso. De igual manera, la característica definitoria de las sociedades segmentadas que Lijphart tenía originalmente en mente era que la estructura de sus fracturas no comprendía a todos los sectores, sino que tenía un carácter acumulativo y se reforzaba a sí misma. Veamos ahora cómo define Lijphart a sus sociedades plurales: “sociedades que están marcadamente divididas por cuestiones religiosas, ideológicas, lingüísticas, culturales, étnicas o raciales, en subsociedades virtualmente separadas” (1984, p. 22). Los dos puntos que vale la pena destacar de esta definición son: primero, que es demasiado fuerte para el adjetivo “plural” (aquí la palabra plural parece mal aplicada) y, segundo, que el

²³ Éste es un tema constante en toda mi obra. Véase especialmente Sartori, 1979, *passim*, y Sartori, 1984b, pp. 15-22.

fundamento de la "fractura acumulativa" parece poco preciso. Por tanto, a cada lector se le deja decidir por sí mismo qué tan fuerte debe ser la división para que se trate de una sociedad marcadamente dividida, y cuánta separación se requiere para que tengamos subsociedades virtualmente divididas. A final de cuentas, es la palabra plural (no su definición) la más importante por la fuerza de su propia imprecisión semántica.

Para terminar, ¿qué es la democracia por consenso? Según el propio resumen de Lijphart (1984a, pp. 23 y 30):

Puede describirse al modelo consensual de la democracia en términos de ocho elementos que contrastan claramente con las características mayoritarias del modelo de Westminster [...]. Todos esos elementos procuran restringir el gobierno de la mayoría requiriendo o propiciando: que *el poder se comparta* entre la mayoría y la minoría (las grandes coaliciones); que *el poder se disperse* entre el Ejecutivo y el Legislativo, entre dos cámaras legislativas y entre varios partidos minoritarios; que *haya una distribución justa del poder (representación proporcional)* [...] y *una limitación formal del poder* (por medio del veto de la minoría).²⁴

La cita anterior es, en efecto, una masacre total del poder. ¿Atractiva? Quizá no, porque puede descubrirse que a los méritos de cada uno de los elementos anteriores corresponde un demérito equivalente o incluso mayor: a) Las grandes coaliciones oscurecen en mayor medida la responsabilidad y son, por lo general, más heterogéneas y en consecuencia pueden paralizarse más fácilmente que las coaliciones triunfadoras más pequeñas; b) la dispersión del poder entre el Ejecutivo y el Legislativo fácilmente se convierte en una desordenada e ineficaz confusión del poder; y la dispersión del poder entre varios partidos minoritarios sólo añade cantidad a la confusión; c) la representación proporcional es, por sí sola, buena; pero difícilmente lo es en la forma extrema que recomienda Lijphart, la que incluye el *proporz*, esto es, las asignaciones de cuotas y duplicaciones en toda la administración y el financiamiento

²⁴ Para una caracterización más concisa, véase Lijphart, 1977, p. 24, donde los elementos se reducen a cuatro. En el libro de 1977 ya adopta la palabra "plural", pero sigue aferrándose a "consocietal".

público, y d) por último, la aceptación del veto de la minoría como un medio importante y normal de limitar el poder es la aceptación de un principio aterrador. Pero lo más importante es que el contraste que hace Lijphart del modelo mayoritario y el consensual es sesgado y rebuscado.

La comparación es sesgada porque las palabras que emplea transmiten, intencional o involuntariamente, que el sistema mayoritario agrava al máximo los conflictos, o en todo caso, que es malo para manejar los conflictos. Yo diría, en cambio, que el gobierno por consenso es la esencia propia de cualquier y de todos los gobiernos democráticos, y que no hay ninguna razón *a priori* para afirmar que el método de Westminster no puede resolver el laberinto consenso-conflicto del mismo modo, o incluso mejor, que el método consenso-consocietal. En realidad, el argumento de Lijphart puede usarse en sentido inverso. Al facilitar algo, se hace que ocurra. Cuanto más de usted, más se le pedirá. Lo que no se desahienta de hecho está siendo alentado. Si se recompensa el divisionismo y la propensión al mismo (y esto es precisamente lo que hacen la *proporz* y el poder de veto), se aumentan y, a la postre, se fortalecen las divisiones y el divisionismo. Entonces, a final de cuentas, la maquinaria de Lijphart podría fomentar más pérdida de consenso que creación del mismo. Porque buscar la paz a toda costa es la peor forma de evitar las guerras. Además, y en segundo lugar, el contraste que hace Lijphart es rebuscado porque en todas y en cada democracia el principio mayoritario es, y debe ser, enunciado como sigue: que la voluntad de la mayoría tiene el derecho de prevalecer dentro de los límites que le impone el respeto a los derechos de la minoría. De manera que los sistemas mayoritarios siempre están limitados o restringidos. De no ser así, la democracia se destruiría a sí misma (Sartori, 1987, pp. 31-34 y 132-133).

Por último, Lijphart nos lleva sutil y casi imperceptiblemente de la tesis de que la democracia consocietal es mejor para sociedades segmentadas, heterogéneas y/o polarizadas a la tesis totalmente diferente de que es un "modelo superior de consenso" para virtualmente todas las sociedades. Pero no es cierto. La democracia consocietal es un sistema de múltiples presiones al que mantienen unido las élites solidarias, que se

contrarrestan entre sí, y que procuran neutralizar las fuerzas centrífugas de sus sociedades; la democracia por consenso es, por el contrario, un camino de un solo sentido que conduce a un sistema que aumenta los apetitos de las minorías. Por ello convengo en la primera fórmula, pero no me adhiero a la segunda.²⁵

Seguramente la defensa de la RP no necesita, como lo hace Lijphart, que se la arrope en una gran teoría. La defensa de la RP puede contenerse en el argumento sencillo y directo de que es el gobierno representativo, y no el buen gobierno, la esencia, la propia esencia, de la política democrática. ¿Será éste un argumento irrefutable, definitivo? No lo creo, porque sus partidarios ignoran, aparentemente, que el gobierno representativo es una forma abreviada de llamar al gobierno *representativo* y *responsable*, y que las dos cualidades van unidas. Asimismo, un argumento adicional es que el gobierno responsable presenta dos facetas, dos aspectos. Por una parte, responsable implica la *disposición a responder*, pero por otra significa responsabilidad independiente, la clase de conducta que consiste en "actuar responsablemente", con toda la competencia, prudencia y capacidad que se le pide a todo representante que se encuentra ante sus representados.²⁶ Por tanto, el razonamiento completo y correcto es que la democracia exige un gobierno bueno (responsable) tanto como demanda un gobierno dispuesto a responder, y que ambos elementos no pueden separarse.

Pero, ¿cuál es mejor? En mis evaluaciones previas he presentado las ventajas y desventajas de cada sistema electoral. Los sistemas mayoritarios pluralistas son mejores, o por lo menos funcionan mejor, cuando crean un sistema bipartidista que produce, a su vez, un gobierno "responsable" de un

²⁵ Puede encontrarse una evaluación más amplia del tema de la democracia consocietal en Sartori, 1987, pp. 238-240, en que mi conclusión es que "a lo largo de un continuo cuyos extremos polares son 'siempre mayoritarios' y 'nunca mayoritarios', las democracias reales probablemente sean tanto más mayoritarias cuanto más sean consensuales, homogéneas (culturalmente), y no segmentadas (en su estructura de divisiones), y tanto menos mayoritarias (esto es, serán consocietales) cuanto menos predominen esas características".

²⁶ Véase Sartori, 1968a. Este significado se hace notorio cuando hablamos de "gobierno irresponsable", expresión que se entiende fácilmente como gobierno incompetente, ridículo, demagógico y/o despilfarrador.

solo partido. Pero esto no ocurre fácilmente. Así, las elecciones pluralistas pueden defenderse más adecuadamente sobre la base de lo que he denominado la gobernabilidad diluida (véase, *supra*, sección IV. 1), esto es, argumentando que precisan que no haya mucha fragmentación partidista y que en consecuencia es más probable que resulten en gobiernos efectivos, que los sistemas de RP. Por otra parte, y en el otro extremo, debe reconocerse que los sistemas con distritos electorales de un solo representante también pueden producir el desmembramiento de un sistema político en segmentos locales y resultar en políticas localistas.

Con respecto a la RP, he reconocido sus grandes méritos históricos y he aceptado que en sus formas impuras consigue generalmente una mezcla de representación adecuada y de gobernabilidad suficiente. Entonces, la RP es mejor cuando se la corrige. También concedí que la RP puede ser de ayuda, y de hecho necesaria, para "sociedades particularmente difíciles" —como se dice en las argumentaciones de Nordlinger (1972) y en la primera de Lijphart. Por otra parte, en su forma pura, la RP por lo general tiene efectos contraproducentes; y en el "paquete extremista" que recomienda Lijphart, sus efectos aumentan y puede convertirse en el peso de la muerte.

Los reformadores han empezado a contemplar la idea de que lo mejor es una combinación, una mezcla, de la pluralidad y de la RP. Este concepto se originó por una comprensión equivocada del sistema alemán, que es una forma mixta en términos de los criterios de votación, pero ~~no~~ los resultados, que son completamente proporcionales para todo el Bundestag (véase, *supra*, sección II.2). Como se supone que un sistema mixto producirá un órgano cuya composición combina una representación proporcional (RP) con una no proporcional entre sus miembros, y por tanto un resultado semiproportional y/o semimayoritario, el caso alemán no cumple esos requisitos. Entonces, un sistema verdaderamente mixto es aquel en que los parlamentarios reflejan una proporción balanceada por una desproporción. Así, los ejemplos más notorios actualmente de los parlamentos verdaderamente mixtos son el italiano, el japonés y el ruso. Mas exactamente ~~Italia~~ adoptó en agosto de 1993 una mezcla de 75% de pluralidad y 25% de

RP: pocos meses después, Japón abandonó su antiguo sistema electoral por una mezcla 50/50% de pluralidad y RP (en realidad RP pura).²⁷ En diciembre de 1993 se realizaron elecciones en Rusia para la nueva cámara (llamada la *Duma estatal*) bajo la misma combinación de 50/50 por ciento.²⁸

Independientemente de los porcentajes, creo que estas combinaciones de la pluralidad con la RP están destinadas al fracaso, pues es un acuerdo contraproducente y muy poco adecuado. En el caso de Rusia cualquier sistema electoral habría producido resultados erráticos, pero ciertamente se aconsejó mal a los rusos al sugerirles que empezaran con un sistema electoral esquizoide que favorece resultados inesperados (con la pluralidad) o divisiones (con la RP) y que no ayuda en nada a conformar el futuro. En el caso italiano aún no se han realizado elecciones, pero mi predicción es que su 75% de pluralidad no producirá (en vista de las distribuciones italianas) ningún reajuste bipolar cohesivo, mientras que su parte proporcional mantendrá la fragmentación a niveles perjudiciales. En el caso japonés no puedo decir (si la reforma se mantiene tal cual es) qué sorprendentes distorsiones producirán los distritos pluralistas, pero la RP a nivel nacional ciertamente permitirá una fragmentación que muy pronto habrá que lamentar.

Sin duda, es diferente cambiar a una mezcla de pluralidad y RP desde un sistema mayoritario previo, a hacerlo desde un sistema proporcional. En el primer caso, el país pierde el gobierno de un solo partido, pero no desarrollará, al menos a corto plazo, una fragmentación partidista excesiva (porque el hábito de votar por dos partidos no se perderá de la noche a la mañana). En este caso, entonces, se puede interpretar el cambio como el paso a una pluralidad corregida y debilitada. En el segundo caso, en cambio, pasar de una RP a una pluralidad parcial es sencillamente una equívocación. Pero de cualquier manera, el principio es —sugiero— que los sistemas electora-

²⁷ Al terminar de escribir este capítulo, sin embargo, la nueva fórmula sólo ha sido aprobada por la Cámara Baja, no por la Cámara Alta.

²⁸ Recuérdese que también es probable que Nueva Zelanda cambie, en 1995, del sistema en que el triunfador se queda con todo, a un sistema mixto pluralidad-RP. En 1993 Venezuela también ha cambiado a una fórmula semejante a la italiana. Pero aquí me interesa más el efecto de las mixturas electorales sobre los gobiernos parlamentarios, no sobre los presidenciales.

les deben tener una lógica que se conforme según su propósito. Siguiendo la terminología de Farquharson (1969), la RP requiere una "votación sincera", es decir, una que le permita al votante expresar libremente su primera preferencia, en tanto que las elecciones mayoritarias requieren una "votación estratégica", esto es, votantes que concentran sus papeletas en los triunfadores probables (y a los que en consecuencia se les pide que expresen sus segundas y "calculadas" preferencias). De modo que los votantes no puedan hacer, ni se les debe pedir que hagan, decisiones simultáneas de tipo mayoritario (estratégicas) y proporcional (sinceras), porque esto seguramente los confundirá, además de que se convertirá en una forma de elegir parlamentarios inútiles. Quizá los defensores de los híbridos pluralidad-RP creen que están conjuntando lo mejor de los dos mundos, pero lo más probable es que obliengan, por el contrario, un híbrido bastardo que combina sus defectos.

Es comprensible que en cualquier país, retornar de la apertura de la RP a la rigidez del mayoritarismo trastorna a grupos de presión y los hábitos políticos. Pero si se hace el cambio, la mejor forma de hacerlo es mediante un sistema abierto de doble ronda electoral.²⁹ Ésta es una razón adicional para atraer la atención de los estudiosos del tema a la fórmula que la mayoría de los expertos parecen ignorar o patentemente interpretan mal. ¿Concluyo, entonces, que de haber un sistema electoral que sea "mejor", éste sería el sistema de doble ronda electoral con su amplia gama de adaptabilidad o de formulaciones posibles? Sí, ésta sería mi preferencia general, con la observación, por cierto, de que ningún sistema es el mejor en todos los casos.

²⁹ Dentro de esta fórmula puede aminorarse aún más el efecto, por ejemplo, eliminando todos los umbrales de admisión a la segunda ronda electoral y permitiendo un mínimo (digamos 15%) de redistribución proporcional en las listas partidistas nacionales para los partidos que abandonan la contienda después de la primera elección. De esta manera se puede evitar que los partidos menores sean decapitados inmediatamente, sin interferir con la lógica de la conducta electoral en la doble ronda electoral.

SEGUNDA PARTE

PRESIDENCIALISMO
Y PARLAMENTARISMO

V. PRESIDENCIALISMO

V.1. DEFINICIÓN DE "SISTEMA PRESIDENCIAL"

ASÍ COMO se divide a los sistemas electorales en mayoritarios y proporcionales, a los sistemas políticos democráticos se les divide en presidenciales y parlamentarios. Sin embargo, es más difícil hacer esta última distinción que la primera. Es cierto que se puede definir a los sistemas presidenciales y a los parlamentarios por exclusión mutua y que un sistema presidencial no es parlamentario y uno parlamentario no es presidencial. Pero la distribución de los casos reales en estas dos clases lleva a situaciones inaceptables. La razón es, por una parte, que en su mayoría los sistemas presidenciales no son definidos adecuadamente y, por otra, que los sistemas parlamentarios difieren tanto entre ellos que hacen que su nombre común sea engañoso. Más adelante nos ocuparemos de este problema. Primero debemos definir los sistemas presidenciales y asegurarnos de que no se les confunda con formas que aparentan ser presidenciales ni se les considere erróneamente como mezclas; casi como un presidencialismo parlamentario.

El primer criterio (o criterio 1) definitorio de un sistema presidencial es la elección popular directa o casi directa del jefe de Estado por un tiempo determinado (que puede variar de cuatro a ocho años). Sin duda, este criterio es una condición definitiva necesaria, pero de ninguna manera es suficiente. Austria, Islandia e Irlanda utilizan la elección popular directa de sus presidentes y sólo se trata, cuando mucho, de un presidencialismo de fachada. Sin importar lo que diga la Constitución acerca de sus prerrogativas de poder,¹ esos presidentes

¹ El presidente irlandés en realidad tiene muy poco poder, en tanto que el de Austria y especialmente el de Islandia sí tienen importantes prerrogativas de poder que son, sin embargo, letra muerta. Daré las razones de esto más adelante, en la sección VII.2. Aquí sólo sostengo que aunque una elección popular directa sin duda establece una legitimidad independiente, este factor consuntivo no es, *per se*, de consecuencia.

del presidente hacia abajo. En resumen, el tercer criterio es que el presidente dirige el Ejecutivo.

De manera que un sistema político es presidencial si, y sólo si, el jefe de Estado (el presidente) a) es electo popularmente; b) no puede ser despedido del cargo por una votación del Parlamento o Congreso durante su período pre-establecido, y c) encabeza o dirige de alguna forma el gobierno que designa. Cuando se cumplen estas tres condiciones conjuntamente, tenemos sin duda un sistema presidencial puro, según mi definición.⁴

Aún queda un punto por tratar. El primer criterio establece, absolutamente, que el presidente sale de una elección directa o casi directa. ¿Qué tan directo es esto? Los Estados Unidos, Argentina, y antiguamente Chile (hasta Allende), tuvieron o tienen elecciones casi directas, en las que el presidente es elegido por el Parlamento cuando ningún candidato recibe la mayoría absoluta del voto popular. Como la práctica establecida en esos casos es elegir al candidato que ha obtenido la mayoría relativa popular, esta clase de elección indirecta puede identificarse con una directa. En cambio, Bolivia practica la elección parlamentaria entre los tres candidatos que obtienen el mayor número de votos (tanto en 1985 como 1989 se eligió al que obtuvo el segundo lugar) y por consiguiente, es discutible que se trate de una elección directa. Por otra parte, hasta 1988 es claro que Finlandia no elegía a su presidente en forma directa: el Colegio Electoral Presidencial Elegido era quien en realidad designaba al presidente, pues su libertad de elección no tenía límites. La marca divisoria estriba, así, en que el organismo intermediario (ya sea el Colegio Electoral, el Congreso, o bien el Parlamento) pueda tomar o no sus propias decisiones. Si sólo aprueba, entonces la diferencia entre una elección popular directa y una indirecta carece de importancia, si puede decidir, entonces en cierta medida no se cumple el criterio (pero véase, *infra*, sección VII.3).

⁴ Para otras definiciones y una discusión, véase Shugart y Carey, 1994, pp. 18-22. Mi definición omite el cuarto criterio es decir, "que al presidente se le ha concedido constitucionalmente autoridad para legislar". En mi opinión, esto es demasiado vago para constituir un criterio y ya está implícito en mis criterios. Si un presidente encabeza o nombra al Ejecutivo, esto indica que debe tener alguna autoridad legislativa. Pero no perjudica si, *ad abundantiam*, se añade este criterio a los tres que propongo.

son poco más que adornos y Austria, Islandia e Irlanda funcionan en todo sentido como sistemas parlamentarios. Por tanto, a estos países no se les puede clasificar como presidencialistas, a pesar de la popularidad de sus presidentes electos.²

Un segundo criterio (criterio 2) definitivo es que en los sistemas presidencialistas el gobierno, o el Ejecutivo, no es designado o desbancado mediante el voto parlamentario. Los gobiernos son una prerrogativa presidencial: es el presidente el que a su discreción nombra o sustituye a los miembros del gabinete. Es cierto que cualquier presidente puede elegir a sus ministros de una forma que agrade al Parlamento; aun así, los miembros del gabinete deben su designación al presidente. Obsérvese inmediatamente que este criterio no es violado si se da al Parlamento el poder de censurar a ministros individuales del gabinete, incluso en las raras situaciones en que la censura parlamentaria implica que un ministro debe renunciar a su cargo.³ No se viola el criterio porque en ambos casos sigue siendo el presidente el que rellena unilateralmente el poder de nominación y llena los puestos del gabinete como mejor le parece.

¿Bastan el criterio 1 y el criterio 2 para identificar a un sistema presidencial? Diría que casi, pero no del todo. Porque debe quedar muy claro que un sistema presidencial puro no permite ninguna clase de "autoridad dual" que se interponga entre él y su gabinete. A este respecto, Lijphart propone el criterio de "un Ejecutivo de una persona". Pero ésta es quizás una precisión muy limitante: implica que el jefe de Estado debe ser también el jefe del gobierno. Es verdad que generalmente éste es el caso. Aun así, prefiero una formulación más flexible, como la siguiente: que la línea de autoridad es clara

² Duverger los clasifica como semipresidenciales. La suya es, sin embargo, una categorización puramente legalista, como él mismo lo admite: "el concepto de una forma semipresidencial de gobierno [...] es definido sólo por el contenido de la Constitución" (1980, p. 166). A su debido momento argumentaré que incluso esta clasificación desorienta y es inaceptable (véase, *infra*, secciones VII.2 y VII.3).

³ Por tanto, decir con base en lo anterior que Chile (entre 1891-1925) y Perú fueron sistemas parecidos al parlamentario es una equivocación que puede llevar a ideas erróneas. Algo semejante se dice ahora de Uruguay, pero también sin bases sólidas (tal como lo sostengo más adelante en la nota 11).

El punto general es éste: que los sistemas presidenciales (al igual que los sistemas parlamentarios) lo son por una lógica sistemática, conforme a la cual se les puede agrupar. De esta manera, antes de reasignar algún presidencialismo a otra clase —ya sea semipresidencialismo, casi-parlamentarismo, o similares— debemos comprobar si una determinada variación viola o no esa lógica. ¿Qué pasa si se le permite a un presidente disolver un Parlamento? ¿Qué pasa si se le permite al Parlamento destituir a los miembros del gabinete? ¿Qué, si se puede hacer renunciar a un presidente mediante una consulta popular? ¿Producen éstas y otras anomalías un mecanismo distinto que sigue una lógica distinta? Si la respuesta es afirmativa, veamos entonces qué clase de nuevos mecanismos tenemos y reclasifiquemos un sistema presidencial de acuerdo con los resultados. Pero no nos apresuremos a descubrir o inventar “nuevos sistemas” cada vez que un país toma prestado algún instrumento de otro sistema.

Con esta condición, confío en que ahora tenemos una definición que separa claramente lo que el “presidencialismo” incluye y lo que excluye. Sobre esta base tenemos, en la actualidad, unos 20 países, concentrados en su mayoría en la América Latina.⁵ La razón por la que Europa no tiene sistemas presidenciales puros, mientras que los encontramos desde Canadá hasta el Cabo de Hornos, pasando por las dos Américas, es histórica y no se trata de una decisión deliberada. Cuando los Estados europeos empezaron a practicar el gobierno constitucional, todos (excepto Francia, que se convirtió en República en 1870) eran monarquías; y las monarquías ya tenían un jefe de Estado hereditario. Pero mientras que Europa no daba cabida a los presidentes electos (al menos hasta 1919), en el nuevo mundo casi todos los nuevos países conquistaron su independencia como repúblicas (las excepciones temporales fueron Brasil y, en cierto modo, México), y por tanto debieron elegir

⁵ Se presenta una lista de esos países en mi cuadro del capítulo XI. Mi lista omite a los países muy pequeños y a los “organismos políticos” que todavía no se consolidan (por las razones que expliqué en Sartori, 1976, cap. 8). Además, es demasiado pronto para incluir en el análisis a los países de la Europa oriental y a los antiguos integrantes de la Unión Soviética que están saliendo del comunismo. También dejo aparte a México, un caso único del que me ocupo más adelante (caps. IX y XI).

a sus jefes de Estado, es decir, a sus presidentes. La división entre los sistemas presidenciales y los parlamentarios no resultó, pues, de alguna teoría que debatí si una forma era superior a la otra. Pero ya es tiempo de que ocurra ese debate y en consecuencia, de que se haga una evaluación comparativa de la forma en que funcionan ambos sistemas.

El presidencialismo, por mucho, ha funcionado mal. Con la única excepción de los Estados Unidos, todos los demás sistemas presidenciales han sido frágiles —han sucumbido regularmente ante los golpes de Estado y otras calamidades—.⁶ Sin embargo, la excepción, los Estados Unidos, aunque aislada, es importante. Además, los Estados Unidos proporcionan el origen del que se derivaron todos los demás sistemas presidenciales. Así que aquí empezamos.

V.2 EL PROTOTIPO ESTADUNIDENSE

El modelo de Washington está caracterizado, más que por cualquier otro rasgo individual, por la división y separación de poderes entre el presidente y el Congreso. Esta separación no es fácil de describir. Para Neustadt (1960, p. 33) los Padres Fundadores no crearon un gobierno de poderes separados sino, en cambio, “un gobierno de instituciones separadas que comparten el poder”. Pero Jones (1990, p. 3) lo corrige: “Tenemos un gobierno de instituciones separadas que *comparten* por el poder compartido”; en última instancia considera al sistema político estadounidense como un “sistema truncado”. A pesar de este y otros importantes detalles, lo esencial es que la división consiste en “separar” al Ejecutivo del apoyo parlamentario, mientras que compartir el poder significa que el Ejecuti-

⁶ Según la cuenta de Mainwaring (1993, pp. 204-207), desde por lo menos 1967 el mundo ha tenido 31 democracias continuas; de éstas, sólo cuatro (Colombia, Costa Rica, los Estados Unidos y Venezuela) tienen sistemas presidenciales. Según la cuenta de Riggs (1993, pp. 219-220), “entre 76 sistemas políticos abiertos, 33 eran presidenciales [...] su tasa de fracasos fue mucho mayor que la de los sistemas parlamentarios: 91% (30 casos) para los primeros, en comparación con 31% (13 casos) para los segundos”. Ciertamente, estas estadísticas no pueden demostrar mucho sin ser apoyadas por un razonamiento.

tivo se mantiene con el apoyo del Parlamento, o cae cuando le falta éste.⁷ Con este criterio lo que los Estados Unidos tienen es realmente separación de poderes.

Por tanto, con la separación de poderes, el Parlamento no puede interferir en los asuntos internos, en el *interna corporis*, del campo que corresponde al Ejecutivo, y especialmente, no puede destituir a un presidente. Si seguimos la misma lógica, o el mismo principio, la separación de poderes implica que un presidente no puede disolver un Parlamento. Éste es de hecho el caso en los Estados Unidos y en la mayoría de los sistemas presidenciales. Pero, ¿qué pasa si se le otorga tal poder al presidente? ¿Constituye esto una violación del principio de separación? Sí, aunque yo me inclino a considerar el poder de disolución del Parlamento como una anomalía que no transforma —si se aplican mis tres criterios definitivos— a un sistema presidencial en otro diferente. Es cierto que el poder de disolver el Parlamento aumenta los poderes presidenciales, pero generalmente se sobrestima la eficacia de este disuasivo y, en cualquier caso, no veo argumentos suficientes para reclasificar sólo sobre esta base a una estructura presidencial.

Los más de los autores también caracterizan al sistema estadounidense como un sistema de balances y contrapesos. Correcto, pero ésta difícilmente es una cualidad clasificatoria, porque todos los verdaderos sistemas constitucionales son sistemas de balances y contrapesos. Lo que importa es que pueden tener balances y contrapesos sin que exista la separación de poderes, y que la singularidad del presidencialismo del tipo estadounidense es precisamente que limita y equilibra el poder dividido. De aquí que (insisto) la característica definitiva y central del modelo de Washington es un poder Ejecutivo que subsiste separado, por derecho propio, como un organismo autónomo.

Esto no significa que al presidente de los Estados Unidos le sea indiferente tener o no el apoyo del Congreso. En realidad, cuanto más dividida está la estructura del poder, tanto más se necesita —parece— un "gobierno unido", es decir, que la misma mayoría controle el Ejecutivo y el Congreso. Ésta ha sido, durante siglo y medio, la teoría y la práctica del gobierno de

⁷ Esto es más preciso que "independencia mutua", porque la presidencia y el Congreso no son recíprocamente independientes en todos los aspectos.

los Estados Unidos. Sin embargo, ahora el patrón prevalente se ha convertido en el del "gobierno dividido". Eisenhower fue, en 1954 y luego en 1957, el primer presidente después de 72 años que se vio ante un Congreso controlado por el partido opositor. Desde entonces, "de 1955 hasta 1992, el gobierno estuvo dividido durante 26 de 38 años"; y "de 1969 a 1992, el gobierno dividido prevaletió en 20 de 24 años" (Sundquist, 1992, p. 93). Ciertamente, la presidencia de Clinton restableció un gobierno con una mayoría no dividida pero que sólo duró dos años (1993-1994). No obstante, la tendencia durante los últimos 40 años ha sido, indudablemente, elegir presidentes cuyo partido no tiene la mayoría en las cámaras del Congreso. Mientras los republicanos ocuparon la Casa Blanca todo el periodo de 1968 a 1992 (excepto los cuatro de Carter), los demócratas controlaron constantemente una de las cámaras y (excepto por seis años) ambas desde 1955.

Para la mayoría de los observadores esto parece un cambio importante que enfrenta al sistema estadounidense con el estancamiento y la contienda continua. No obstante, según David Mayhew, no hay razón para preocuparse, porque descubrió que "el control unificado o el control dividido no han influido de manera significativa en [...] la aprobación de la legislación importante común [...] se han aprobado leyes importantes con una rapidez que no está relacionada con el control partidista" (1991, p. 4). Pero creo que Mayhew está muy equivocado. La diferencia entre gobierno unificado y gobierno dividido no puede ignorarse, y la razón por la que esta diferencia no aparece en sus estudios hace que el caso estadounidense luzca más problemático que nunca.⁸ Me ocuparé de esto dentro de poco. Primero quiero enunciar todo el caso tal como yo lo veo.

⁸ Dejo aparte el problema de qué tan válidos son los descubrimientos de Mayhew. No es de sorprender lo difícil que resulta evaluar cualitativamente una producción legislativa; además, Mayhew no puede captar las omisiones, esto es, el número de proyectos que nunca se pondrán en la agenda porque se sabe de antemano que no tienen la menor oportunidad. Más aún, es probable que en un gobierno dividido las negociaciones se hagan de manera diferente a la utilizada en un gobierno unido. En todos estos aspectos y en otros, encuentro dudosos y poco convincentes la evidencia de Mayhew. Pero sí él tiene razón, entonces se reforzaría mi posición.

El supuesto básico acerca de los sistemas presidenciales es que conducen a un gobierno fuerte y efectivo —por sí mismos y en comparación con los sistemas parlamentarios—. Pero este supuesto tiene poco fundamento. El hecho de que el sistema estadounidense durante mucho tiempo ha logrado resolver sus problemas no puede ocultar que una estructura de poder dividida genera parálisis y estancamientos más que cualquier otra. Y ¿realmente sigue operando el sistema estadounidense? Si vemos los años pasados, se observa que la división de poder ha sido compensada, no sólo por mayorías consonantes, es decir, porque el partido que obtuvo más votos para la presidencia también obtuvo la mayoría en el Congreso, sino además por la costumbre de prácticas consocietales, en especial el acuerdo bipartidista en la política exterior.

A pesar de lo anterior, y si no se presenta un improbable regreso de los ciclos de gobierno no dividido, la pauta que ha surgido desde los años cincuenta en adelante nos enfrenta a un organismo político dividido antagónicamente, cuyos dos principales elementos componentes consideran que sus intereses electorales respectivos radican, por lo general, en el fracaso de la otra institución. Para un Congreso controlado por los demócratas apoyar a un presidente republicano es ayudar a que se tenga otra presidencia republicana. A la inversa, un presidente con una minoría en el Congreso que procura restablecer el gobierno no dividido se enfrentará probablemente a un Congreso que estará jugando el juego de ¿quién es el culpable? Irónicamente, por lo anterior, la opinión de que los sistemas presidenciales son sistemas fuertes se apoya en el peor de los acuerdos estructurales —un poder dividido sin defensa ante el gobierno dividido— y no comprende que el sistema estadounidense funciona, o ha funcionado, a pesar de su Constitución, y difícilmente *gracias* a su Constitución. En la medida en que puede seguir funcionando requiere, para destrabarse, de tres factores: falta de principios ideológicos, partidos débiles e in-disciplinados y una política centrada en los asuntos locales. Con estos elementos un presidente puede obtener en el Congreso los votos que necesita negociando (*horse trading*) favores para los distritos electorales. Quedamos finalmente con la institucionalización de la política de las componendas, lo que

no es nada admirable. Lo que tenemos estructuralmente, de hecho, es un Estado débil.

Regresemos pues a los descubrimientos de Mayhew de que el control partidista dividido de la presidencia y del Congreso no parece afectar y empeorar de ninguna manera importante la producción legislativa del Congreso. Supongamos, para facilitar la argumentación, que este descubrimiento es importante. Sin embargo, aunque lo sea, no lo es en el sentido que quisiera Mayhew, sino que señala la creciente atomización de los partidos estadounidenses. Es decir, que el factor o variable de que estamos hablando es el de cruzar la línea y elegir al otro partido en las votaciones legislativas. El que un presidente tenga o no "su mayoría" en el Congreso es importante y hace la diferencia si aceptamos el supuesto de que el concepto de mayoría es significativo, en el sentido de que hay algo que está unido y actúa cohesionadamente. Sin embargo, si la mayoría existe sólo en el papel, si tiene que obtenerse en cada caso, entonces es razonable decir que la diferencia entre el gobierno unido y el dividido puede ser muy pequeña. De este modo, el problema es que incluso cuando la mayoría no está dividida en el papel, la realidad es que, en la actualidad, un presidente de los Estados Unidos nunca tiene una mayoría verdadera y confiable en el Congreso.

Es cierto que el interés de un Congreso democrata es el de tener un presidente democrata que tenga éxito. También es claro que debe haber, para el consumo de la opinión pública, alguna muestra de que el gobierno unido da "unidad" de apoyo, esto es, un mayor apoyo que en otros casos. No obstante, ahora lo que más importa, para cada miembro del Congreso, es qué tan bien luce su "registro" de votación, voto por voto, en su distrito electoral. Se admite ampliamente que los partidos estadounidenses son poco más que *partidos electorales*; y lo son sólo en el débil sentido de que proporcionan un símbolo para que dos candidatos se enfrenten entre sí en distritos electorales que eligen a un solo representante. Pero, ¿son algo más que eso como *partidos parlamentarios*? Diría que la creciente disolución de los partidos electorales debe reflejarse de alguna manera en el Congreso. ¿Por tanto somos testigos de una frag-

⁹ Aquí la diferencia consiste en que un presidente tenga que negociar con

mentación cada vez mayor y cada vez más localista orientada a los distritos electorales, de los partidos estadounidenses en el Congreso (aunque es menor, por razones obvias, en el Senado). Y un Parlamento en que la política se convierte en una política al menudeo (véase, *supra*, sección IV.1), en que más y más miembros se desempeñan como cabilderos de sus distritos, como mensajeros de sus electores, en un Parlamento en que las mayorías fácilmente se convierten en algo vaporoso y voluble. Veamos lo que dice un observador perspicaz, Nelson Polsby (1993, p. 33), quien escribe:

En la política práctica de hoy día, el acto de legislar requiere frecuentemente una clase complicada de acuerdo: debe formarse una coalición que [...] pase los límites de los partidos. Esta coalición es el resultado de una serie de negociaciones no sólo acerca del contenido de las varias medidas sino también de la distribución del crédito por los beneficios que puedan generar esas medidas o de la culpa por los inconvenientes que puedan causar [...]. Aprobar legislaciones que causarían perjuicios es en consecuencia algo riesgoso para los funcionarios electos [...]. Sorprendentemente, a veces lo hacen, si se puede concertar un acuerdo para compartir la culpa.

Polsby conoce a sus personajes y los retrata bien. Pero, ¿puede considerarse que el proceso que describe es una formación de coaliciones? Me doy cuenta de que el término coalición es usado en forma poco precisa en el campo de la política estadounidense, como una cobertura para casi cualquier cosa. A pesar de ese sentido tan vasto, en este caso está mal empleado. En el pasado, las coaliciones propiamente dichas existieron en el Congreso porque los demócratas del sur se comportaban como una coalición o bloque. Quizá actualmente todavía existen las coaliciones verdaderas. Pero lo que describe Polsby definitivamente no es una coalición. Las coaliciones *son* acuerdos, pero no acuerdos sobre un solo tema o a los que se llega diariamente. Para que sea significativo, el concepto de coalición supone un mínimo de constancia, es decir, alguna clase de entendimiento duradero que abarca una gama de los líderes de un partido en el Congreso, los que podrán entregar sus votos posteriormente, o tenga que negociar con los miembros del Congreso uno por uno.

ma congruente de temas. Las coaliciones que se forman la noche anterior a la votación no son coaliciones, y los tratos que describe Polsby no corresponden a ellas; se trata más bien de parches. Reitero, por tanto, que con acuerdos parciales diarios no formamos mayorías reales. Una de las principales propuestas del "gobierno reunificado" del presidente Clinton fue el paquete de medidas económicas y para reducir el déficit que sometió al Congreso en agosto de 1993, el que fue aprobado (después de muchas consultas y tratos) por una mayoría de dos votos en la Cámara de Diputados, y por el margen de un solo voto (el del vicepresidente que lo preside) en el Senado. ¿Comprueba esto que el presidente está apoyado por una mayoría legislativa? Yo diría que no.

Lo que aún es cierto, como lo expresa V. O. Key, es que el control partidista común del Ejecutivo y el Legislativo no asegura un gobierno fuerte, en tanto que la división del control partidista lo impide" (1965, p. 688). Sin embargo, hemos añadido otra característica básica: que el control partidista común de ninguna manera asegura una mayoría partidista común. Entonces, sin importar que el gobierno estadounidense esté o no dividido, en ambos casos gran parte de su toma de decisiones requiere pagos laterales localistas a cambio de mosaicos mal unidos, en vez de compromisos sólidos. El sistema estadounidense funciona (a su manera) porque los estadounidenses están decididos a hacerlo funcionar. Es tan sencillo como eso, y por lo mismo, tan difícil. Porque los estadounidenses tienen una maquinaria constitucional diseñada para la parálisis gubernamental, defecto que surge con toda su fuerza cuando se exporta su presidencialismo.

V.3. LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA

Al dejar los Estados Unidos, naturalmente nos encontramos con la América Latina. En ella se encuentra la mayoría de los sistemas presidenciales. Y también es aquí donde éstos tienen un impresionante historial de fragilidad e inestabilidad.

En términos de longevidad, hasta la fecha Costa Rica es la que mejor se ha desempeñado, porque no se "ha roto el orden

constitucional" desde 1949; le sigue Venezuela, pues hay continuidad desde 1958, Colombia (desde 1949), y Perú (que regresó al gobierno civil en 1979).¹⁰ Los más de los países de la región (en particular Argentina, Uruguay, Brasil y Chile) han restablecido su democracia presidencial sólo en los años ochenta.¹¹ Si bien el último bastión sudamericano de las dictaduras tradicionales —Paraguay— cayó en 1989, muchos países todavía son considerados como democracias inciertas y como sistemas políticos "muy vulnerables al colapso o al golpe de Estado" (Diamond *et al.*, 1989, p. XVIII); por ejemplo, Ecuador, Bolivia, Honduras, Guatemala y la República Dominicana;¹² y no olvidemos a Nicaragua, que volvió a la democracia bajo la vigilancia sandinista. En otras regiones, Filipinas es nuevamente, desde 1986, una democracia presidencialista, pero le falta demostrar si puede funcionar, y de qué manera lo hará.¹³ Por todo, entonces, el historial de los países gobernados por un presidente varía —con una sola excepción— de malo a desalentado.

¹⁰ Sin embargo, en 1992 y 1993 Venezuela (que se destaca como una de las democracias latinoamericanas más "sólidas" no sólo por su duración sino también en términos de su riqueza económica) sufrió dos intentos de golpe militar, para desaliento de todo el mundo. Y el Perú ha caído en unos 18 meses de gobierno no constitucional. El presidente Fujimori dio un *autogolpe* en abril de 1992, y gobernó con poderes de emergencia y apoyo militar hasta que a duras penas ganó, el 31 de octubre de 1992, un referéndum para una nueva Constitución (que le permite, entre otras cosas, reelegirse) redactada por un Congreso Constituyente electo en forma dudosa en noviembre de 1992.

¹¹ Uruguay ha mostrado oscilaciones constitucionales poco características entre el "cuasi-presidencialismo" (1830, 1934, 1942, 1966) y formas que no lo son (1918, 1952), pero definitivamente consideraría a su sistema actual presidencialista (después del golpe de Estado de 1973 y la interrupción de 1973 a 1984). El que la legislatura pueda censurar a los ministros y que el presidente tenga el poder de disolver a la legislatura representa una desviación del modelo estadounidense, pero no contradice mi criterio definitivo del presidencialismo (véase, *supra*, sección V.1) y apenas afecta la esencia del mismo.

¹² El Ecuador está en una crisis casi permanente; Bolivia ha sufrido entre 1952 y 1982, unas 17 intervenciones militares; Honduras y Guatemala funcionan mal y en gran medida bajo el control militar *de facto* y la República Dominicana es más que nada una *dictablanda*.

¹³ La señora Aquino subió al poder en 1986 sólo porque el "poder del pueblo" en las calles de Manila (ayudado por la persuasión de los Estados Unidos) obligó a Marcos a huir. Así, la elección del presidente Ramos en 1992 fue la primera transmisión del mando regular y libre en 26 años. Y aunque la señora Aquino era en cierto sentido un presidente simbólico por aclamación, Ramos (que era general) viene de fuera del sistema y tiene poco e inadecuado apoyo parlamentario.

dor y nos lleva a preguntarnos si su problema político no se debe al propio presidencialismo.

Siempre se especula cuando se separa la política de su sustento económico, social y cultural. En el caso latinoamericano debe reconocerse en especial que las dificultades del gobierno presidencial están relacionadas y son poderosamente intensificadas, por el estancamiento económico, las flagrantes desigualdades y las herencias socioculturales. Sin embargo, el único instrumento que tenemos para enfrentar y resolver los problemas es la política. Ciertamente que la política puede empeorar las cosas, y a veces así sucede, pero es de la "buena política" que esperamos las cosas buenas que deseamos.

¿Qué es lo que está mal en el presidencialismo latinoamericano? El análisis previo del modelo, prototipo, de los Estados Unidos facilita la respuesta. Nunca ha sido cierto para ese país que los sistemas presidenciales sean sistemas fuertes de gobiernos enérgicos, y está claro que éste es un espejismo que lleva al engaño en los países que buscan inspiración en el modelo estadounidense. Por supuesto, un problema es que muchos presidencialismos latinoamericanos se fundamentan en sistemas partidistas "equivocados".¹⁴ Pero el principal argumento, el que debemos estudiar primero, es que los presidentes latinoamericanos de ninguna manera son todopoderosos, aunque puedan parecerlo. Por el contrario, "la mayoría de los presidentes latinoamericanos enfrentan fuertes problemas para cumplir sus programas de campaña. Han tenido todo el poder para iniciar las acciones políticas, pero les ha sido muy difícil obtener apoyo para ejecutarlas" (Mainwaring, 1990, p. 162).

Sin embargo, si esto es así, ¿por qué no remediarlo reforzando el poder de los presidentes? De hecho se ha seguido este camino, porque la mayoría de los presidentes latinoamericanos tienen más poder que un presidente estadounidense. En muchos casos se les da el poder de vetar secciones de leyes, lo que repetidas veces se le ha negado a la Casa Blanca; se les permite gobernar en gran medida por decretos, aunque en diferente grado, y a menudo se les conceden amplios poderes de

¹⁴ Este asunto será analizado y discutido más adelante en la sección XI.2 porque aún debo establecer cómo se relaciona el presidencialismo con el multipartidismo y/o con la fragmentación de los partidos.

emergencia.¹⁵ Además, se siguen tomando medidas para reforzar el poder presidencial.¹⁶ No obstante, lo que prevalece actualmente es la tendencia a recortar las "alas"¹⁷ de la presidencia, porque se considera, equivocadamente, que las pasadas tomas dictatoriales del gobierno son resultado de su poderío. Sea como fuere, en última instancia el problema reside en el principio de la separación de poderes, el que mantiene a los presidencialismos de la América Latina en una perenne e inestable oscilación entre el abuso del poder y la falta del mismo. Aparentemente tenemos aquí un nudo gordiano, para el que Juan Linz y, después de él, varios estudiosos latinoamericanos no ven ninguna otra solución excepto la proverbial de cortarlo de un tajo. Linz y otros han llegado a la conclusión de que el remedio no es —en América Latina— mejorar el presidencialismo sino eliminarlo del todo, y adoptar en su lugar una forma parlamentaria de gobierno. El argumento de Linz se formuló en 1985 y su punto capital era, y sigue siendo, que el presidencialismo probablemente es menos capaz que el parlamentarismo de sostener regímenes democráticos estables (véase Linz, 1990 y 1994). Pero su argumento central no es que cierta estructura presidencialista propenda más al estancamiento estructural sino, en cambio y más generalmente, que los sistemas presidenciales son rígidos mientras que los parlamentarios son flexibles, y que debe preferirse esta flexibilidad a la rigidez, en particular porque la flexibilidad reduce al mínimo los riesgos. De este modo, la opinión de Linz se basa, esencialmente, en el argumento de que un ente político parlamentario está menos expuesto al riesgo —a causa de sus propios mecanismos autocorrectores— que uno rígido. Como lo resumió apropiadamente Valenzuela, "las crisis de los sistemas parlamentarios son crisis de gobierno, no de régimen" (1987, p. 34). Sin duda, esta afirmación

¹⁵ Todos estos puntos son tratados con detalle más adelante en el capítulo X.
¹⁶ Por ejemplo, la Constitución de Chile de 1989 le da poderes al presidente para disolver la Cámara de Diputados (Art. 32, Sección 5). Como ya he tratado de la forma (véase, *supra*, sección V.2) en que esta anomalía afecta la división del poder, aquí sólo quiero expresar que la acción de reforzar el poder presidencial es motivo para preocuparse.

¹⁷ Este estado anímico se ve, por ejemplo, en la propuesta que se ha presentado en Venezuela para someter al presidente a un posible despido por votación popular.

es aceptable. Los sistemas presidenciales no pueden manejar las crisis importantes.¹⁸ No obstante, en mi opinión la discusión no puede terminar aquí. En primer lugar, una de las alternativas posibles del presidencialismo es el semipresidencialismo, y argumentaré que éste resuelve en gran medida el problema de la rigidez, que proporciona la flexibilidad de que carece el presidencialismo (véase, *infra*, capítulo VII). En segundo lugar, y ante todo, la propuesta de Linz no explica de manera convincente por qué y de qué manera el cambio al parlamentarismo resolvería los problemas de gobernabilidad que el presidencialismo genera o no puede resolver.¹⁹

V.4. ¿ES EL PARLAMENTARISMO UN REMEDIO?

El que los sistemas parlamentarios sean superiores a los presidenciales es una cuestión que debe aguardar a que se haga el análisis del parlamentarismo (véase el capítulo siguiente). Por el momento sólo puedo ocuparme de la transición de un sistema de estilo estadounidense a otro semejante a los europeos tomando como base esta sencilla advertencia: que la democracia parlamentaria no puede funcionar —en cualquiera de sus muchas variedades— a menos que existan partidos *adaptados al parlamentarismo*, es decir, partidos que han sido socializados (por los fracasos, una larga existencia e incentivos apropiados) para ser organismos cohesivos y/o disciplinados. Téngase en cuenta que lo anterior no siempre es

¹⁸ En este respecto, el caso chileno con Allende es un símbolo. Como lo resume Mainwaring (1993, p. 208): "En 1973, en Chile los oponentes del gobierno de Unidad Popular temían que si se permitían a Allende terminar su sexenio (1970-1976), abrirían la puerta al socialismo autoritario. Allende había perdido el apoyo de la mayoría del Congreso y en un sistema parlamentario habría tenido que renunciar. En un sistema presidencial, empero, no había forma de reemplazarlo, excepto con un golpe de Estado." La generación que se deriva de lo anterior es que "en muchos casos, un golpe de Estado parece ser el único medio de librarse de un presidente incompetente o impopular".

¹⁹ Linz está de acuerdo con la crítica de Lijphart de que el presidencialismo está manchado por un rasgo autoritario. Pero esto es dudoso, y yo ciertamente no estoy de acuerdo con la obsesión antimayoritaria de Lijphart (véase, *supra*, sección IV.4). En mi opinión, la política proporcional puede ser tan perjudicial, por lo menos, como la política mayoritaria.

cierto para los sistemas presidenciales, para los que el argumento es —sabemos— que en condiciones de un gobierno dividido el estancamiento se evita precisamente mediante la disciplina partidista. En cambio, los partidos disciplinados indisciplina partidista. En cambio, los partidos disciplinados son verdaderamente una *condición necesaria* para el "funcionamiento" de los sistemas parlamentarios. Dicho de otra manera, con partidos indisciplinados, los sistemas parlamentarios se convierten en sistemas de asambleas no funcionales. Entonces lo que importa es saber si, en caso de que los países latinoamericanos adoptaran sistemas parlamentarios, el funcionamiento de éstos sería mejor que el de las asambleas de gran parte de la Europa continental hasta las décadas de 1920 y 1930. Lo dudo mucho, porque claramente sabemos que la América Latina no tiene partidos adecuados al parlamentarismo y está lejos de tenerlos. Brasil es un caso pertinente, y ya que llegó a someter a referéndum en 1993 la adopción de un sistema parlamentario, lo trataré con algún detalle.

Probablemente en la actualidad en ningún país haya tanta oposición a los partidos, en la teoría y en la práctica, como en Brasil. Los políticos se relacionan con sus partidos como *partido de alquiler*, el partido que alquilan. Con frecuencia cambian de partido, votan contra lo dispuesto por éste, y rechazan cualquier tipo de disciplina partidista sobre la base de que su libertad para representar a sus electores no debe ser limitada (véase Mainwaring, 1991). Así los partidos son, en realidad, entes muy volátiles y por tanto se deja al presidente brasileño flotando en un vacío, sobre un Parlamento ingobernable y fuertemente fraccionado. ¿Puede esperarse en estas condiciones que el cambio a un sistema parlamentario traerá la consolidación de los partidos porque a los partidos del nuevo sistema se les pedirá que sostengan un gobierno derivado del Parlamento? Este fue el argumento de los defensores del referéndum (que fue derrotado). Pero no hay ninguna evidencia histórica o comparativa que apoye esta expectativa.

En comparación con los partidos brasileños, los alemanes durante la República de Weimar fueron "partidos modelo"; no obstante, nunca pudo superarse su fragmentación y su desempeño parlamentario entre 1919 y 1933 jamás mejoró ni propició la gobernabilidad. Nada cambió la conducta o natu-

raleza de los partidos durante la Tercera y la Cuarta República francesas. La duración media de los gobiernos durante el periodo de 40 años de la Tercera República (1875-1914) fue de 9 meses. Lo mismo puede decirse de la Italia prefascista. Lo que trato de probar es que la cohesión y disciplina partidista (en las votaciones parlamentarias) nunca han sido una consecuencia de los gobiernos parlamentarios. Si un sistema se basa en las asambleas fragmentadas, ingobernables, y emocionales, por su propia inercia seguirá tal cual es. No puedo pensar en ningún sistema partidista que haya evolucionado hacia un "sistema" aceptable constituido por partidos de masas, fuertes y bien organizados, con base en la experiencia *internacional* parlamentaria. La metamorfosis de un sistema de partidos no estructurado a uno estructurado siempre ha sido iniciada por un asalto *exógeno* y por el "contagio". Los antiguos partidos de notables y de opinión desaparecieron o cambiaron su forma de ser en respuesta al desafío de partidos de masas creados externamente (y en su mayoría opuestos al sistema), caracterizados por fuertes nexos y fervor ideológico. Ahora bien, todos los elementos mencionados brillan por su ausencia en Brasil. Por si fuera poco, las opiniones y la retórica contrarias a los partidos (además de una legislación electoral antipartidista), que predominan en ese país, hacen que el surgimiento de partidos parlamentarios aceptables sea no sólo improbable, sino del todo inconcebible. El argumento, por tanto, es que la actual tradición y cultura políticas brasileñas propician que haya *partidos parlamentarios* inadecuados. Está en contra de todas las probabilidades suponer que bajo esas circunstancias un sistema parlamentario sacaría al Brasil del caos y lo conduciría a alguna clase de gobierno parlamentario eficiente.

Por otra parte, en América Latina hay tres países importantes que pueden concebiblemente permitirse un cambio —en términos de su sistema de partidos— al parlamentarismo; éstos son Chile, y los bipartidistas Argentina y Venezuela. Chile tiene el acuerdo multipartidista que, en el continente, más se acerca a los europeos. Sin embargo, también tiene un pasado de "pluralismo polarizado", una fuerte polarización aunada a una fuerte fragmentación partidista. ¿Sería conveniente, so-

Es cierto, como lo afirma Linz (1990, p. 52), que los sistemas presidenciales funcionan mal en países muy divididos y con sistemas partidistas fragmentados. Pero, ¿podrían estos países funcionar mejor —si las circunstancias siguen igual— bajo formas parlamentarias? *Ceteris paribus*, no lo creo.

PRESIDENCIALISMO Y PARLAMENTARISMO

114

bre estas bases, que Chile adoptara un sistema parlamentario? No lo creo. Si los chilenos decidieran abandonar su sistema presidencial, les vendría, en mi opinión, buscar una solución semipresidencialista, y no una parlamentaria.

En cambio, Argentina es un sistema bipartidista que en la actualidad casi disfruta de mayorías no divididas.²⁰ Como una pregunta puramente hipotética: ¿Se beneficiaría Argentina de una transformación parlamentaria? Tampoco lo creo. Los partidos argentinos no son partidos "sólidos". Lo que los mantiene unidos y actualmente produce esa unión, es el sistema presidencial, esto es, la abrumadora importancia de ganar un premio indivisible: la presidencia.²¹ Lo que preveo es que un sistema diferente produciría una fragmentación partidista que la Argentina no necesita. Por todo lo anterior, parece que Venezuela es el único país sudamericano que puede —sobre la base de dos partidos fuertes y disciplinados— enfrentar el riesgo de un experimento parlamentario. Pero por el momento la solidez del bipartidismo venezolano está en ruinas.²² De aquí que me vea motivado a concluir que la variedad de parlamentarismo que muy probablemente surgiría en la mayoría de la América Latina sería la variedad asambleísta de la peor clase.²³

²⁰ El presidente Alfonsín tuvo una pequeña mayoría, en 1983-1987, en la Cámara de Diputados, pero no en el Senado; y el presidente Menem tuvo, desde 1989 y durante su período, una mayoría en el Senado, pero no (sin ayuda) en la Cámara Baja. Entonces ésta no es una clara situación de mayoría indivisa. Históricamente, y aparte de los períodos presidenciales de Perón, sólo el presidente Frondizi (1958-1962) tuvo mayoría en ambas cámaras del Congreso.

²¹ Los partidos radical y peronista tienen tendencias "centralistas"; aun así, a medida que el partido peronista pierde y de hecho hace a un lado la doctrina de su fundador, yo diría que el factor presidencial adquiere más ponderación al reducirse las diferencias ideológicas entre ambos partidos. Pero no sostengo, con esto, que el premio presidencial es una condición suficiente —en Argentina o en otras partes— para el bipartidismo.

²² Se hace referencia a la elección presidencial de diciembre de 1993 que ganó Caldera como independiente con el apoyo de 17 grupos políticos, y en contra de los dos partidos —la socialdemócrata Acción Democrática y el socialcristiano conel— que han tenido el control desde 1958. Aquí hacemos la observación de que Caldera es, sobre la base de los resultados electorales, un presidente minoritario, y de que su desempeño en el cargo ha sido de dudosa legalidad.

²³ Para una evaluación de los distintos niveles de "institucionalización (cuando la hay) de los partidos en toda América Latina, véase Mainwaring y Scully (comps.), especialmente el capítulo 1.

VI. SISTEMAS PARLAMENTARIOS

VI.1. TIPOS DE PARLAMENTARISMO

LOS SISTEMAS parlamentarios deben su nombre a su principio fundador, o sea, que el Parlamento es soberano. Por tanto, los sistemas parlamentarios no permiten una separación del poder entre el gobierno y el Parlamento: su característica primordial es que el poder Ejecutivo-Legislativo se comparte.¹ Esto equivale a decir que todos los sistemas que llamamos parlamentarios requieren que los gobiernos sean designados, apoyados y, según sea el caso, destituidos, merced al voto del Parlamento. Pero expresar que los gobiernos deben ser apoyados por el Parlamento no significa mucho. Ni siquiera explica por qué los sistemas políticos de que se trata tienen un gobierno fuerte o débil, estabilidad o inestabilidad, efectividad o inmovilismo y, en suma, desempeños mediocres o incluso detestables.

El hecho es que la palabra "parlamentarismo" no designa a un solo sistema. Si el funcionamiento de los sistemas parlamentarios es en realidad tan diferente, esto se debe a que se vinculan con clases muy distintas de relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, de las que son a la vez resultado. En realidad, hay por lo menos tres variedades principales de sistemas parlamentarios: en un extremo está el sistema de primer ministro o de gabinete, de tipo inglés, en que el Ejecutivo forzadamente prevalece sobre el Parlamento; en el otro extremo está el tipo francés de gobierno por asamblea (Tercera y Cuarta

¹ Obsérvese que compartir el poder no implica que los sistemas parlamentarios sean sistemas de "dependencia mutua" entre el Parlamento y el gobierno. La premisa de que el Parlamento es soberano descarta la dependencia recíproca, esto es, una verdadera interdependencia entre los organismos Legislativo y Ejecutivo. El poder de disolver el Parlamento no puede ponerse a la par con el poder parlamentario sobre el gobierno. La primera es una posibilidad esporádica, la segunda es un control continuo sobre toda legislación. Además, el poder de disolución es por lo general (con la excepción de Inglaterra) una prerrogativa del jefe de Estado, no del primer ministro.

SISTEMAS PARLAMENTARIOS

117

Repúblicas) que casi impide gobernar; y a la mitad del camino entre ellos encontramos la fórmula del parlamentarismo controlado por los partidos.

De manera que el parlamentarismo nos puede fallar con la misma facilidad que los sistemas presidenciales. Si deseamos argumentar que el primero es mejor que el segundo, debemos declarar al punto a *qué parlamentarismo* nos referimos y precisar que el abandono del presidencialismo no conduzca sencillamente —siguiendo la ruta de menor resistencia— al parlamentarismo puro, esto es, al gobierno por asamblea, que es un mal gobierno.

En las siguientes secciones se bosquejarán las características específicas de cada forma parlamentaria. Pero el problema subyacente, común a todos los parlamentarismos, es el de tener partidos cuyos miembros no se aparten, en las votaciones de las cámaras, de los lineamientos del partido. Mientras que en el caso estadounidense la disciplina podría ser benéfica, en el caso parlamentario siempre es sin duda una desventaja. Los partidos adecuados para el parlamentarismo —como los he llamado— son, para empezar, partidos que se mantienen unidos en el apoyo del gobierno que han designado (por lo general una coalición).

Por tanto, la comprensión del parlamentarismo supone cierto conocimiento de quienes controlan los partidos y de lo que éstos —a su vez— controlan, así como de la forma en que ejercen ese control. Ésta no es una investigación fácil y sencilla, y en este libro se hará en diversas secciones (pero véase en particular la sección XII.2). Debe quedar en claro desde el principio, no obstante, que en esta investigación siempre debemos evaluar si la "unidad real" es el partido, sus fracciones y facciones, u otros, y si tanto el partido como las unidades subpartidistas han perdido su carácter central.

VI.2. EL PODER COMPARTIDO

Dije que los sistemas parlamentarios son todos sistemas en que se comparte el poder. Pero el poder compartido no puede precisarse tan claramente como el poder dividido. La fórmula

no es clara, porque compartir indica difusión e imprecisión. ¿Quién comparte qué, con quién, de qué manera y en qué medida? Se puede compartir el poder de muchas maneras. Pero aun así es posible dar cierto orden a este "rompecabezas" observando la estructura de autoridad nuclear en que se otorga poder al jefe del Ejecutivo, el primer ministro, para gobernar. Desde este punto de vista, el jefe de gobierno puede relacionarse con los demás integrantes del mismo como:

- a) Un primero *por encima de sus desiguales*.
 - b) Un primero *entre desiguales*.
 - c) Un primero *entre iguales*.
- He allí todas las fórmulas para compartir el poder porque excluyen la concentración del poder en una sola persona, en un *primus solus*, como sucede con el presidente estadounidense, cuyo gobierno es sólo su gabinete privado. Pero en realidad son fórmulas muy diferentes. Un primer ministro británico está en una situación en que es un *primus* (primero) por encima de sus desiguales, porque él (o ella) es el que realmente dirige el gobierno y tiene libertad para designar y destituir a ministros que ciertamente le son "subordinados"; el canciller alemán es menos preeminente, pero sigue siendo un *primus* entre desiguales (no entre iguales), mientras que el primer ministro de un sistema parlamentario ordinario es un *primus inter pares*, y por lo tanto no es tan *primus* en realidad. Por supuesto, podemos empezar a discutir acerca de los matices. No obstante, el criterio que subyace en las tres fórmulas queda bastante en claro.

Un primero *por encima de sus desiguales* es el jefe del Ejecutivo que a la vez es jefe del partido, quien difícilmente puede ser destituido por el voto del Parlamento, y que designa o nombra a los ministros de su gabinete según le plazca. De manera que este "primero" gobierna sobre sus ministros y de hecho puede contradecir sus órdenes. Un primero *entre desiguales* podría no ser el líder del partido oficial, y sin embargo no se le podría destituir en un mero voto parlamentario de confianza: se espera que permanezca en el cargo aunque los miembros de su gabinete cambien. De modo que este "primero" puede destituir a sus ministros, pero éstos no lo pueden destituir a él. Por último, un primero *entre iguales* es un primer ministro

que cae con su gabinete, que generalmente debe incluir en el gabinete a ministros que le son "impuestos", y que tiene poco control sobre el grupo (a) que mejor no se le describe como grupo, pues sus intocables buscan sus propios intereses).

Lo que importa es que las fórmulas en cuestión bosquejan una escala de acuerdos para compartir el poder que debilita las ideas convencionales sobre lo que el parlamentarismo y el presidencialismo hacen mejor, respectivamente. Una de las razones es que la escala indica que un primer ministro inglés puede gobernar mucho más efectivamente que un presidente estadounidense.² Esto implica que a la fórmula presidencial *primus solus* no se le puede acreditar ningún "mérito predominante de gobierno". Además, la escala sugiere que no hay ninguna ventaja neta en remplazar a un *primus solus*, a un presidente, por un *primus inter pares*. De hecho, no podemos esperar que un primer ministro que no puede controlar a sus ministros (porque no los puede destituir), y que no tiene siquiera la libertad de elegirlos, esté en realidad al frente.

De modo que las fórmulas para compartir el poder que ofrecen la "promesa de gobernar" son: a) un primero por encima de sus desiguales, y b) un primero entre desiguales. Esto equivale a sugerir que los casos interesantes en que el gobierno parlamentario funciona son los sistemas de primer ministro que comprenden desde la variante inglesa a la alemana. Pero esto no es afirmar que todas las demás formas de parlamentarismo no funcionen. En las siguientes dos secciones veremos, entonces, las condiciones que explican y sostienen el funcionamiento de todos los sistemas parlamentarios que tienen un buen desempeño.

² Según la cuenta de Polby (1993, p.31): "En sus últimos dos años en el cargo, los presidentes republicanos Eisenhower, Nixon, Ford, Reagan y Bush han tenido todos que tratar con congresos democráticos y obtuvieron lo que deseaban aproximadamente la mitad de las veces que tomaron posición respecto a una ley [...]. En los años anteriores de sus periodos comúnmente triunfaban en dos o más de cada tres casos". Aun así, ningún primer ministro británico ha visto derrotadas sus leyes en una proporción de 1 a 3 o incluso de 2 a 3.

VI.3. LOS SISTEMAS CON UN PRIMER MINISTRO

El sistema con un primer ministro, o sistema de gabinete, en su más digna expresión tiene el mejor ejemplo en el sistema inglés de gobierno.³ Como se sabe, el sistema inglés de un primer ministro supone el gobierno de un solo partido (fracasaría con un gobierno de coalición), lo que a su vez presupone un sistema de distritos electorales de un solo representante, que engendra un sistema bipartidista. Señalamos también que es el gobierno de un solo partido el que requiere la estricta disciplina partidista que predomina en Westminster, porque allí votar contra el gobierno de su propio partido significaría entregárselo a la oposición.⁴

Esto indica que el sistema de gobierno de Westminster depende de tres condiciones importantes. Sugiero además que estas condiciones dependen una de otra en este orden: *a*) elecciones pluralistas; *b*) un sistema bipartidista, y *c*) una fuerte disciplina partidista.⁵ Esto implica que si se cambia la primera condición, se presentará un efecto dominó, que no han percibido los académicos y políticos británicos que presionan por la adopción de algún sistema de RP y, en todo caso, por el rechazo del sistema en que el triunfador se queda con todo.

De manera que el sistema inglés de un primer ministro puede ser destruido fácilmente mientras que, por el contrario, no

³ Uso aquí indistintamente dos nombres, aunque está claro que "un sistema de primer ministro" sugiere una preeminencia notable, en tanto que "un sistema de gabinete" subraya el aspecto colegiado. Hasta hace poco, los conservadores habían hecho hincapié en la configuración del cargo de primer ministro, mientras que desde 1981 los estatutos del Partido Laborista limitan el poder de su líder exigiéndole que lleve al gobierno al "gabinete en la sombra" del periodo en que estaban en la oposición. Sin embargo, estas diferencias y los cambios de posición respecto a ellas no inciden en la afirmación de que el Parlamento está controlado por el Ejecutivo.

⁴ Ciertamente, los ocupantes de los escaños de Westminster no siempre tienen al líder del partido a sus espaldas y se les permite algún "voto libre". Pero cuando se trata de un asunto importante, el primer ministro puede sobreponerse a toda oposición dentro del partido, a menos que se trate de temas —como el ingreso de Inglaterra a la comunidad europea— que dividan profunda y fundamentalmente a cada uno de los partidos y al propio país.

⁵ No esnadio el liderazgo del partido, en parte porque deseo ocuparme de él más adelante en relación con el caso alemán.

es fácil crearlo. A este respecto, recuérdese que para mis leyes sobre los efectos de los sistemas electorales (véase, *supra*, secciones III.3 y III.4), las elecciones pluralistas no pueden producir un sistema bipartidista a menos que los electores incoercibles del tercer partido estén dispersos por toda la nación en niveles menores que la pluralidad, condición difícil de cumplir para los recién llegados. Por lo tanto, cualquier país que adopta un sistema de distritos con un solo representante basado en el razonamiento de que el sistema de gobierno de un primer ministro será posible inmediatamente después, puede llevarse una gran decepción. Recuérdese además, que el sistema en que el triunfador se queda con todo no es aconsejable cuando un país está muy polarizado o tiene una cultura política heterogénea (véase, *supra*, sección IV.2).

Para proseguir con el tema, si bien el Reino Unido y los países que siguen el modelo inglés ejemplifican el caso fuerte del parlamentarismo con un primer ministro, Alemania presenta el caso débil, el más débil de la categoría. La República Federal Alemana nunca ha tenido un sistema de dos partidos (incluso si se cuenta, como yo lo hago, a la UDC y a la USC bávara como un solo partido), y sólo por muy breve periodo ha sido gobernada por un solo partido. Durante mucho tiempo ha tenido, en cambio, un sistema de tres partidos (hay quienes dicen que en realidad son dos y medio partidos), sus gobiernos de coalición siempre han sido de dos miembros, y no utiliza un sistema electoral mayoritario. Además, el canciller alemán es elegido en y por el Parlamento y de ningún modo formal (legalmente formal) es el líder de su partido. Aun así, la *Kanzlerdemokratie* alemana, su práctica de gobierno centrada en el canciller, puede ser clasificada correctamente entre los sistemas de primeros ministros.

¿Sugieren las diferencias entre los sistemas inglés y alemán que un sistema con un premier no se basa necesariamente en el principio del liderato? Mi respuesta sería sí y no. Porque los partidos alemanes informan al electorado, en el momento de las elecciones, quién sería su canciller (violando así, o por lo menos debilitando, el principio parlamentario). Pero no debemos darle mucha importancia a esto. Porque la designación prefeitoral del primer ministro tiene sentido en un sistema

partidista (sea de dos o de diez y medio partidos) que permite sólo dos contendientes con posibilidades de triunfo; pero tiene mucho menos sentido con sistemas multipartidistas que requieren amplias coaliciones de más de dos partidos, y es absurdo cuando todas las coaliciones amplias de gobierno están formadas por partidos cuya fuerza casi es igual. En estas condiciones, el cargo de primer ministro necesariamente es parte de las negociaciones de la coalición, y no puede prometerse de antemano. Otro punto adicional es el siguiente: que la designación preelectoral de los primeros ministros no debe confundirse con la propuesta totalmente diferente de elegir directa y popularmente al primer ministro (propuesta que actualmente adoptó Israel, y que se discute en Italia, Japón y Holanda).⁶

¿Cómo se creó el sistema alemán? Los factores y razones que explican la *Kanzlerdemokratie* alemana son, en este orden: a) La prohibición de los partidos opuestos al sistema; b) la *Spercklausel*, y c) el llamado voto constructivo de censura. Empezaré explicando por qué la primera razón es realmente la "primera".

Muchos, si no es que la mayoría de los observadores, afirman que el sistema tripartidista alemán se debe a la cláusula de exclusión de 5%, a la *Spercklausel*, en combinación con un sistema electoral mixto (medio mayoritario). Todo esto claramente está equivocado. El sistema electoral alemán obtiene una representación proporcional casi pura (véase, *supra*, sección II.2), y es poco probable que un umbral de 5% reduzca el formato de un sistema de partidos a tres contendientes en algún lugar —Alemania incluida—. Así que los inicios del sistema político alemán no se encuentran en su sistema electoral, sino en la circunstancia de que las decisiones judiciales han modificado fundamentalmente el "desarrollo natural" del sistema de partidos. El Tribunal Constitucional de Karlsruhe prohibió en 1953 al neonazi Partido Socialista del Reich, y en 1956 al Partido Comunista. Si no hubiera sucedido esto quizás

⁶ Tengo fuertes reservas sobre este instrumento, pero aquí sólo hago hincapié en que la elección directa de un primer ministro se basa en un testimonio falso, porque no es posible referirse a Inglaterra ni a Alemania para apoyarlo. Mi objeción es detallada más adelante, sección VI.7.

el sistema tripartidista alemán no existiría. Ésta es una buena oportunidad para destacar que las estructuras constitucionales no tuvieron nada que ver con este importantísimo acontecimiento. Obsérvese que dichas decisiones judiciales fueron particularmente "circunstanciales" porque sin duda pertenecieron al estado de ánimo que prevalecía en los años cincuenta, y por añadidura, al contexto específico que las justificó. ¿Pueden repetirse hoy día en alguna democracia establecida? Lo dudo.

De modo que lo primero es la prohibición de los partidos opuestos al sistema, en el importante sentido de que proporciona a los otros dos factores una fuerza de la que carecen por sí mismos. Mucho se ha hablado de la *Spercklausel*. En cambio, debemos detenernos en el tercer factor —el voto de censura constructivo— que es el elemento específicamente constitucional de la *Kanzlerdemokratie*. La disposición establece que un canciller no puede ser destituido por un voto de censura del Parlamento, a menos que (y hasta que) se haya designado a su sucesor. Aunque este instrumento constitucional no es un obstáculo insuperable, no debe menospreciarse su eficacia, porque es mucho más fácil reunir una mayoría negativa, una mayoría que sencillamente expulsa a un gobierno, que juntar una mayoría positiva que también se ponga de acuerdo sobre el nuevo canciller.⁷

La comparación entre las formas británica y alemana de establecer un sistema de premier se limitó en las páginas previas a observar que el principio de liderazgo alemán parecía tener cimientos más débiles que el inglés. Sin embargo, ahora debe decirse que esta debilidad es corregida por el voto de censura constructivo. Además, un refuerzo adicional del sistema alemán se debe a que el Parlamento sólo nombra al canciller y no a todo el gobierno, como se hace en la mayoría de los sistemas parlamentarios. Este procedimiento asegura que el premier estará por encima de su gobierno, que él (o ella) es definitivamente, como dije antes, un primero *entre desiguales*.

⁷ De hecho, hasta la fecha sólo tenemos un caso, en 1982, de un cambio parlamentario de canciller (del socialdemócrata Schmidt al demócrata-cristiano Kohl), que se debió al rompimiento de la coalición entre los liberales y el partido socialdemócrata.

Ahora podemos ocuparnos de la pregunta acerca de cuál de los dos modelos es más fácil de copiar. En los países que no están satisfechos con su democracia parlamentaria y buscan nuevas formas políticas, la opinión prevaliente es la de que el modelo alemán es el más accesible, que es el modelo fácil de imitar. Pero mi análisis lleva a la conclusión opuesta. El sistema inglés ha sido conformado constitucionalmente, mientras que el sistema alemán se debe a las circunstancias. Sin duda es más fácil replicar las estructuras que las circunstancias (en el sentido que acabo de explicar). Si optamos por el modelo de Westminster, todo lo que tenemos que hacer es adoptar el sistema en que el triunfador se queda con todo; si tenemos suerte, es decir, si el electorado está "distribuido normalmente" en todos los distritos electorales, el resto de la estructura se presenta por sí sola y, de otra manera, puede ser manejada mediante intervenciones constitucionales.

Pero si se opta por el modelo alemán, ¿qué se puede hacer? Como sabemos, la adopción de la *Sperckhausel* no solucionará los problemas, ya que por sí sola no reducirá el número de partidos hasta el punto necesario para que surja un sistema de primer ministro. De manera que ¿cómo lo hacemos? Aunque no podemos esperar la ayuda de algún tribunal constitucional, por supuesto que podemos renunciar a la RP y pasar a los sistemas pluralistas. Sin embargo, si lo hacemos así, estamos siguiendo el camino inglés, que es más difícil, y no el alemán. Añadamos, por precaución, la idea de que el propio sistema alemán, como ha sido hasta mediados de los noventa, podría estar desapareciendo.⁸ Supóngase que la unificación de las dos Alemaniás con el tiempo aumentará el número de partidos a cuatro o cinco. ¿Seguirá funcionando la *Kanzlerdemokratie* en esas circunstancias? Probablemente no. Porque la fuerza del carter no va más allá de su propio partido. Esta limitación no es importante mientras el segundo socio de las coaliciones alemanas, el PFD, sea de 6 a 7 veces menor. Con esa relación, el partido liberal no puede aspirar a nombrar al can-

⁸ Obsérvese, a este respecto, que los verdes y los *Republikaner* ya han podido superar la barrera de 5%, y en realidad están terminando con el formato de tres partidos al nivel de las *Länder*. Las elecciones generales del otoño de 1994 podrían traer consigo un cambio.

ciller, ni condicionar su designación; sólo puede hacer que caiga el gobierno de coalición dominado por los socialistas y los demócratas-cristianos. Supóngase ahora que otros dos partidos se vuelven importantes, y por tanto que las coaliciones futuras tendrán que incluir por lo menos a tres partidos cuya fuerza será casi igual, o en todo caso menos desigual.

Bajo estas condiciones, el sistema de primer ministro del tipo alemán deja de funcionar, porque sus restantes "pilares"—la "elección solitaria" en el Parlamento y el voto de censura constructivo—probablemente no serán suficientes para sostenerlo.

VI.4. EL PARLAMENTARISMO FUNCIONAL

La conclusión de que no puede imitarse fácilmente a los sistemas de primer ministro, ¿conduce a la conclusión ulterior de que el "parlamentarismo funcional" no es frecuente y tampoco lo será en el futuro? Claro que no. Con respecto a la capacidad de gobierno, "funcional" tiene dos significados: éstos son: el gobierno efectivo y el gobierno estable; esta distinción permite tres combinaciones, es decir, un gobierno que sea: *a)* efectivo y estable; *b)* estable y posiblemente efectivo, y *c)* inestable. Este formato permite muchos casos operativos que ciertamente van más allá del modelo inglés y de la experiencia alemana.

La primera combinación incluye principalmente a los sistemas de un primer ministro, pero también comprende a países con un "sistema en que predomina un partido" como Suecia y Noruega (durante prolongados periodos desde la década de 1930), Japón (entre 1954 y 1993) y España (desde 1982), que ni pueden tener las estructuras de un sistema de primer ministro, ni un formato de dos o tres partidos, y que sin embargo tienen durante 10 o hasta 40 años, el gobierno de un solo partido (del mismo partido), debido sencillamente a que en las legislaturas sucesivas ese partido consigue la mayoría absoluta de escaños.⁹ De esta manera, los sistemas con un parti-

⁹ Los escritos sobre este tema frecuentemente confunden el sistema de partidos predominante con el de un partido dominante, que consiste en que un solo partido disfruta de una cómoda mayoría relativa sobre los demás. Por ejemplo, Democracia Cristiana italiana ha sido un partido dominante duran-

do predominante proporcionan la estabilidad y la efectividad que acompañan a todos los gobiernos de un solo partido, aunque en este esquema quizá no haya una correlación positiva entre eficiencia y duración, porque los países que no tienen gobiernos alternos (o sólo en muy raras ocasiones) carecen de los estímulos que proporciona la rotación de dos partidos en el poder.

Lo que importa es que aquello que no puede lograrse sobre la base del principio de liderazgo, puede obtenerse mediante una particular estructuración del sistema de partidos. Esto quiere decir que la lista de las democracias parlamentarias funcionales es ampliada por los casos que ya no pueden explicarse mediante algún acuerdo constitucional. Todavía es posible encontrar, más allá de esta frontera, países de muchos partidos con gobiernos de coalición que resultan ser estables y razonablemente efectivos. Pero éstas son historias venturosas de un solo país cuyo éxito debe acreditarse a las cualidades políticas y personales del liderazgo, no a alguna clase de estructura, siempre que se respete una condición clave, la de que los partidos sean adecuados para el parlamentarismo y por tanto lo suficientemente controlables.

¿Puede llegarse a una conclusión general respecto a las razones por las que las democracias parlamentarias funcionan o pueden funcionar? La respuesta que surge de nuestra revisión general del tema es que los gobiernos parlamentarios funcionan (o funcionan mejor) cuando su nombre no es el más adecuado, es decir, cuando el Parlamento no gobierna, cuando está limitado. Dicho de otra manera, el parlamentarismo funcional nunca es un parlamentarismo puro que incorpore absolutamente el principio de la soberanía del Parlamento. Más bien, el parlamentarismo funciona cuando se le cortan las alas, cuando adquiere —podemos decir— una forma semiparlamentaria. Algo que resulta paradójico: cuanto menos

le 40 años, con excepción de la primera legislatura de 1948, sin que haya surgido un esquema predominante en ningún momento. Lo mismo es cierto del Mapai de Israel, su principal partido socialista, que hasta 1977 fue el partido dominante en el *Knesset*. Trato ampliamente de esta diferencia en Sartori, 1976, pp. 192-201, pero parecería que muchos de mis colegas no captan la importancia crítica de distinguir a un solo partido de las propiedades sistémicas.

parlamentario sea en verdad un gobierno, mejor será su desempeño.

VI.5. EL GOBIERNO POR ASAMBLEA

Puede ser que los países que salen de una dictadura no tengan ninguna otra opción que un gobierno parlamentario. Pero debemos advertir de sus peligros a las personas descontentas con los sistemas presidenciales a las que se les sugiere que adopten una forma parlamentaria de gobierno. No obstante, los panegiristas del parlamentarismo muy pocas veces reconocen sus lados oscuros. Veamos el siguiente resumen de la forma en que ven a su protegido:

Quienes se han visto frustrados por los estancamientos del sistema estadounidense [...] han proyectado ansiosamente su mirada a través del Atlántico [...] y admirado la unidad dinámica de otros gobiernos democráticos [...]. En las democracias parlamentarias, la mayoría legislativa es soberana y un comité de esa mayoría —el gabinete— dirige simultáneamente a la legislatura y al Ejecutivo. El poder está unido. La responsabilidad ha sido determinada claramente. Una fuerte disciplina partidista les da a los primeros ministros y a sus gabinetes la seguridad de que podrán actuar con rapidez y decisivamente [...]. En los sistemas parlamentarios de dos partidos, de los que el Reino Unido es el prototipo, los votos de censura son raros [...]. En los sistemas parlamentarios de varios partidos que se dan en el continente europeo, es común que los gobiernos se formen gracias a coaliciones [...] [pero] mientras logren superar sus desacuerdos [...] dentro de sus gabinetes estarán tan seguros del apoyo legislativo como los gobiernos del Reino Unido. Bajo cualesquiera de estos sistemas parlamentarios es posible, como lo expresó Lloyd Cutler, formar un gobierno que pueda actuar, que pueda hablar [...] con una sola voz clara.¹⁰

Como indica lo anterior, el panegirista del parlamentarismo sólo alcanza a ver hasta Inglaterra, y pierde la vista cuando llega a Dover, ante el canal. La experiencia parlamentaria de la Europa continental únicamente se menciona como un re-

¹⁰ La cita la tomé de Sundquist, 1992, pp. 18-19, pero debo indicar que no representa su propia opinión.

Nejo algo imperfecto de la enseñanza inglesa, y no se observa ni se menciona al parlamentarismo de asamblea. Puede alegarse que los panegiristas del parlamentarismo no se ocupan de las asambleas, no tanto porque las desconozcan, sino porque las consideran una desviación, una forma degenerada. Pero no es así. Si el principio básico de todos los sistemas parlamentarios es la soberanía del Parlamento, entonces el gobierno por asamblea representa la línea de sucesión directa de ese principio, además de que es el desarrollo natural del principio del parlamentarismo: surge por sí mismo, por inercia.

El prototipo del gobierno por asamblea ha sido la Tercera República francesa, la precisamente llamada "República de diputados". Sin embargo, la Cuarta República francesa e Italia, por ejemplo, la evitaron sólo en la medida en que la "parlidocracia parlamentaria" (*partidocracia*, esto es, el poder del partido) fue capaz de restringirla. Actualmente, las más de las experiencias parlamentarias poscomunistas son del tipo asambleista. Mi opinión es que la mayoría de las democracias latinoamericanas (si abandonaran sus formas presidenciales) caerían directamente en el asambleísmo. Por lo que se refiere a sus características, se las puede derivar rápidamente de la cía anterior, reemplazando sus méritos con los deméritos. En el esquema asambleista: *a)* el gabinete no dirige la legislatura; *b)* el poder no está unificado, sino disperso y atomizado; *c)* la responsabilidad casi desaparece del todo; *d)* hay poca o ninguna disciplina partidista; *e)* los primeros ministros y sus gabinetes no pueden actuar rápida y decisivamente; *f)* las coaliciones muy pocas veces solucionan sus desacuerdos y nunca tendrían seguridad de contar con el apoyo legislativo; y *g)* los gobiernos nunca pueden actuar y hablar con una voz única y clara.

En este momento no es necesaria alguna explicación particular de lo anterior, excepto por una pregunta: ¿Por qué hay tanta disposición a cambiar de gobierno cada año o más frecuentemente? Quienes están perplejos ante esta situación razonan que, después de todo, aunque se trate de gobiernos de coalición, representan para sus partidarios "su gobierno". Sin embargo, en realidad no es así. Porque en la mayoría de los casos el gobierno de coalición que cae es reemplazado por otro

gobierno de coalición de los mismos partidos. De aquí que, terminar con el gobierno propio no significa, como en Inglaterra, entregarlo a otros, sino darse la oportunidad de ingresar al gabinete. Para un primer ministro en potencia, la inestabilidad del gabinete es una puerta abierta a su carrera.¹¹ Pero, ¿es realmente importante la inestabilidad del gabinete en esos casos?

VI.6. ESTABILIDAD Y EFICACIA

En muchos de los escritos sobre este tema la "estabilidad" es el *principal* indicador de la democracia funcional. Se razona que si un sistema parlamentario logra un gobierno estable, también conseguirá un gobierno efectivo. A la inversa, el gobierno inestable es síntoma de un mal gobierno. Pero este razonamiento sólo se sostiene parcialmente cuando se le estudia.

Empecemos con la "gobernabilidad", es decir, la eficacia o eficiencia en el gobierno. La advertencia preliminar es que estos conceptos no se aplican a los desempeños reales, sino a las *capacidades estructurales*. Los desempeños dependen tanto de las personas como la conducción de un vehículo depende de los choferes.¹² Pero además, los choferes necesitan carreteras y, de manera similar, quienes dirigen los gobiernos necesitan estructuras que les permitan desempeñarse. Así que no podemos tener un gobierno capaz de tomar decisiones, sin un cargo de primer ministro que le permita tomar decisiones; pero incluso este tipo de primer ministro podría verse imposibilitado para actuar si el proceso de toma de decisiones está lleno de obstáculos y opera contra él. Una segunda advertencia es

¹¹ El argumento de que un miembro del Parlamento (MP) que deja de apoyar a un gobierno de coalición en el que participa su propio partido pone en peligro su propia reelección, sólo es válido si ésta se halla controlada por un partido fuertemente unificado, y presupone además una votación abierta. Pero a menudo los gobiernos son socavados por el manto del voto secreto.

¹² Se supone que el estructuralismo, o el enfoque estructural de la política, sostiene que el liderazgo y la decisión influyen poco, si es que influyen, en los resultados. Ya debe estar claro que yo entiendo al estructuralismo de manera muy distinta. En esta obra mucha de mi argumentación es estructural y no obstante, sosiego que los resultados son decididos por el liderazgo y la decisión.

que no debemos confundir "el gobierno eficaz" con el "gobierno activista". El primero es un gobierno capaz de ejecutar sus políticas, aunque puede seguir una filosofía no activista de gobierno y elegir por tanto, si lo prefiere, permanecer inactivo en ocasiones. La diferencia entre un gobierno eficaz y uno impotente, es que el primero puede decidir no actuar, en tanto que el segundo no puede actuar aunque lo quiera. De manera similar, la diferencia entre un gobierno eficaz y uno activista, es que mientras el primero puede ser eficaz para deshacer y desmantelar algunas cosas, se supone que un gobierno activista "hace", ya que parte del supuesto de que no hay ningún problema que no pueda resolver la política.

Aun así, un gobierno con el poder de hacer preocupa a mucha gente. Nosotros favorecemos al gobierno eficiente bajo el supuesto de que gobernará bien. Pero si esperamos o tememos que el gobierno actuará mal, entonces cuanto menos podemos gobernar, mejor. De manera que el tercer punto es que el gobierno ineficiente es la mejor defensa contra el mal gobierno: cuanto menos eficaz sea, menor será el daño.

No negaré que este argumento tiene bases, pero no es decisivo. Para empezar, el gobierno ineficiente también puede ser perjudicial, porque una de las principales características de la ineficiencia es el desperdicio de recursos, la utilización de recursos sin conseguir ningún fin. Pero ante todo, me parece que estamos entrando cada vez más en un mundo artificial, frágil y confusamente complejo que no puede "naturalmente" salvarse a sí mismo (ni, de hecho, salvarse de sí mismo). Nos guste o no, la mano invisible ya no puede funcionar sin ayuda de la visible, de los gobiernos que intervienen e interfieren. Acepto que los daños de un mal gobierno pueden ser reducidos por el gobierno ineficaz. Pero no acepto que podamos darnos el lujo de gobiernos estancados, inmóviles e impotentes. El gobierno eficaz es un riesgo que debemos aceptar, aun que sólo sea porque las otras opciones son peores.

Ahora, nos ocuparemos de la "estabilidad". La primera pregunta es: ¿qué estabilidad? ¿la estabilidad de quién? La *democracia estable* (es decir, la estabilidad del régimen) es una cosa, el *gobierno estable* es otra. A pesar de esto, a menudo permitimos que el resplandor de la democracia estable santifique al

gobierno estable. Sin embargo, ésta es una extrapolación indebida. Es obvia la importancia de que la democracia no caiga. Pero, ¿por qué es importante que no caigan los gobiernos? Por lo general la respuesta es que el gobierno estable "indica" un gobierno efectivo. No es así. La estabilidad del gobierno depende de una mera *duración*, y los gobiernos pueden tener una larga vida y ser impotentes: su duración de ninguna manera sirve como indicador e incluso menos como un determinante de la eficiencia o de la eficacia. En realidad, en la mayoría de los sistemas parlamentarios que requieren gobiernos de coalición, éstos prolongan su supervivencia procurando no hacer nada. En este contexto, lo poco que pueden hacer los gobiernos de coalición lo hacen por lo general en los primeros seis meses, en el periodo de luna de miel inicial en que no pueden, decentemente, ser derrocados. Después se les dejan ganar tiempo procurando no hacer nada, evitando "hacer olas". De manera que el problema no es de longevidad, de la duración de los gobiernos, sino que lo importante es saber si a los gobiernos se les da la capacidad de gobernar. El gobierno estable podría ser una condición facilitadora, pero ciertamente no es una *condición suficiente* del gobierno efectivo.

Después de haber establecido que un gobierno puede ser estable y ocioso, de larga duración y carecer de poder, es posible conceder, por supuesto, que la duración ayuda a la ejecución de las políticas. No obstante, cuanto más afirmemos que el gobierno estable es una condición necesaria (aunque no suficiente) del gobierno eficiente, tanto más debemos asegurarnos de que el gobierno estable realmente lo sea y se trate de un *mismo* gobierno que dura. En cambio, se nos dice que los gobiernos inestables pueden ser gobiernos estables "disfrazados" de inestables, que la "aparente inestabilidad" es sólo eso, mientras que la realidad subyacente es una de sustantiva continuidad. Así, el argumento es que los gobiernos inestables (de poca duración) pueden ser tan buenos como los estables, siempre que el personal político que se rota los cargos sea aproximadamente el mismo (o no cambie). No estoy de acuerdo.

Si, como lo he sostenido, la estabilidad es *per se* una ocupación desorientadora, entonces el concepto de "estabilidad del personal" (en el gobierno) es igualmente un remedio

64

equivocado. Agregaría que el argumento es sesgado y que al apoyarlo empeoramos las cosas. El honorable Señor Eterno ha sido —leemos en su *curriculum*— primer ministro siete veces y en los intervalos ha ocupado cargos en el gabinete durante unos 40 años, entre ellos los de secretario de Relaciones Exteriores, de Defensa, de Educación, de Gobernación y otros. Para su fortuna, no cabe duda de que su estabilidad en los cargos públicos es indiscutible. Pero, ¿de qué manera su estabilidad personal le sirve al sistema? ¿En qué forma es una estabilidad que beneficia a la organización política? Yo diría que de ninguna manera. De hecho, al dejar atrás cualquier experiencia que pueda haber adquirido en su prolongada trayectoria, el honorable Eterno dispersa en torno suyo la discontinuidad (no la continuidad) de su inermemente incompetencia. Además, la razón que hace al honorable Eterno un ministro de larga duración en todo, es precisamente que sabe muy bien que su poder para permanecer en el gabinete no tiene nada que ver con su desempeño en el cargo (ni, incidentalmente, con su inteligencia natural), pero sí con la fuerza y las maniobras de su facción dentro del partido. Si en verdad esto es lo que se quiere decir al hablar de "estabilidad sustancial", entonces crep que estamos mejor sin ella.

VI.7. EL PRIMER MINISTRO ELEGIDO DIRECTAMENTE

Hasta ahora he tratado de la duración de los gobiernos como una preocupación mal enfocada y una prioridad desorientada. Pero es peor cuando nos encontramos con la propuesta ya mencionada (véase, *supra*, sección VI.3) de una elección directa y popular del primer ministro para un periodo de igual duración que la legislatura. Como la propuesta no se preocupa por decir cómo este primer ministro estable, con un periodo largo, se asegurará un apoyo parlamentario igualmente prolongado, es evidente que en este caso la "duración del gobierno" se convierte en un feiche. Seleccionamos a un general sin darle soldados y suponemos que ganará sus batallas porque no se le puede destituir del cargo. ¿Tiene sentido? No para mí. El único país que ha adoptado la elección directa del pri-

mer ministro (por cuatro años) es, hasta la fecha, Israel. Esta disposición entrará en vigor cuando se elija el *Knesset* (Parlamento) a mediados de 1996, pero se la incluyó en la Ley Básica de 1992. No le proporciona al primer ministro una mayoría (este problema es descuidado totalmente); sencillamente le da el garrote que significa el poder de disolver el Parlamento.¹³ Tampoco es un gran garrote, porque un primer ministro que envía a sus casas a los diputados, también se destituye a sí mismo y cualquier disolución del *Knesset* implica su propia caída. Ahora bien, un país pequeño, con una población de unos cinco millones (menos que los de la ciudad de Nueva York) puede quizá soportar el costo de elecciones continuas. Aun así, no hay ninguna seguridad de que la nueva elección del Parlamento producirá un reajuste diferente, mientras que sí es seguro que un país con fiebre electoral epidémica, esto es, persistentemente orientado a la política electoral actual o futura, tendrá una mala política. Por otra parte, ¿por qué habría un Parlamento de votar para destituir a un primer ministro? Puede seguir el juego de apoyarlo cuando se presentan votos de censura, aunque obstruya en todos los casos sus propuestas legislativas.

Uno de los partidarios de esta reforma, Bogdanor, escribe: "La elección directa del primer ministro le dará a Israel un sistema de gobierno que se parecerá mucho al de la Quinta República francesa" (en Sprinzak y Diamond, 1993, p. 97). Pero, como veremos en el capítulo siguiente, esto es totalmente erróneo. El sistema semipresidencial francés permite, característicamente, un primer ministro que siempre dirige una mayoría parlamentaria (y que puede ser cambiado si cambia esta mayoría). En vez de eso, el primer ministro elegido directamente no puede ser cambiado y queda atado al apoyo o a la oposición que le designa el electorado. Bogdanor alega que se debe elegir directamente al primer ministro antes de la elección del Parlamento, de manera que los electores sepan cómo votar si desean elegir una mayoría que lo apoye (*ibid.*, pp. 98-99). Esto es poco convincente. Los volantes estadounidenses

¹³ Más exactamente, un voto de censura del *Knesset* al primer ministro y/o a su gobierno automáticamente implica su disolución y nuevas elecciones. El primer ministro además tiene poder para disolver al *Knesset* por su propia iniciativa, siempre que el presidente esté de acuerdo.

65

Ya dije que la elección directa de un presidente no basta para crear un sistema presidencial (véase, *supra*, sección V.I). Más aún, ese primer ministro seguiría estando sometido a los votos de confianza o de censura del Parlamento; su principal instrumento de poder es el típico de los sistemas parlamentarios, la disolución de la legislatura; mientras que a los presidentes generalmente se les permiten varios vetos y poderes extraordinarios y de emergencia, la elección directa del primer ministro no va acompañada de todos estos instrumentos. La única analogía entre un primer ministro electo y un presidente electo radica en una desventaja común, que es la rigidez del periodo que estarán en el cargo. Un presidente que se hace enormemente impopular, o que es desastrosamente incompetente, o que clara y amenazadoramente va más allá de sus poderes, no puede ser reemplazado (a menos que se le acuse legalmente) mientras no termine su periodo. El primer ministro elegido directamente gobierna ya sea mediante la disolución del Parlamento, o introduciendo esa misma rigidez y desventaja en un sistema distinto del presidencial, cuya naturaleza la hace innecesaria.

De manera que la elección directa de un primer ministro no es una especie de *ersatz*, sustituto, de un sistema presidencial. Si se desea el presidencialismo es necesario rediseñar todo el mecanismo. Por el contrario, injertar un primer ministro inmovible, popularmente electo, en un sistema parlamentario es como arrojar una piedra dentro de una máquina. Para que no la rompa debe ser una máquina muy fuerte.

PRESIDENCIALISMO Y PARLAMENTARISMO

no crean un gobierno dividido porque voten sin saber quién será elegido presidente, sino que deliberadamente dividen sus votos. Por otra parte, casi no hay posibilidad de que en países fragmentados en múltiples partidos como Israel, Italia y Holanda, ocurra un efecto por el que los electores le den al partido del primer ministro que han elegido niveles de mayoría absoluta.

Me temo que tampoco estoy de acuerdo con la poca importancia que Bogdanor le da al estancamiento que la mayoría dividida origina. En los sistemas parlamentarios frecuentemente surgen gobiernos minoritarios (en Dinamarca son prácticamente la regla),¹⁴ pero son resultado de negociaciones con mayorías parlamentarias más o menos viables en las que se fundamentan y que son las que los sostienen en el gobierno. Entonces, toda analogía con gobiernos minoritarios parlamentarios deja de tener validez cuando se hace con respecto a un primer ministro minoritario con el que no es posible negociar y al que no se puede destituir. Por tanto, argumentar que un *Knesset* controlado por la oposición simplemente implica y significa "que se controlará el poder del primer ministro"¹⁵ es reducir exageradamente las consecuencias. Si bien es erróneo asimilar con el sistema semipresidencial del tipo francés al sistema del primer ministro elegido directamente, tampoco es correcto asemejarlo al presidencialismo.¹⁶

¹⁴ Véase Strom, 1990, y Daalder, 1971. Obsérvese que muchos gabinetes minoritarios lo son en apariencia, no en esencia, mientras que éste nunca sería el caso con un primer ministro directamente elegido que se enfrenta a una oposición mayoritaria.

¹⁵ Esta reducción se basa, nuevamente, en la afirmación errónea de que en ese caso el sistema político pasaría a "periodos de cohabitación o de poder compartido, semejantes al sistema francés entre 1986 y 1988". Debo insistir en que esto es una equivocación. En Francia entre 1986 y 1988 fue el presidente, Mitterrand, el que perdió su mayoría, pero el primer ministro, Chirac, era apoyado por una mayoría. Lo mismo es válido para 1993, cuando Mitterrand se vio obligado nuevamente a designar a un primer ministro no socialista, apoyado por una mayoría.

¹⁶ Véase, por ejemplo, Shugart y Carey, 1992, p. 164: en "las propuestas [...] que comprenden la elección directa de un primer ministro [...] el jefe de gobierno electo sería un presidente según nuestra definición". Como los autores indican específicamente que "al primer ministro se le permitiría disolver a la asamblea, pero entonces él o ella tendrían que participar nuevamente en la campaña para ser reelectos", no veo de qué manera esta característica corresponde a una definición alguna de presidencialismo.

VII. EL SEMIPRESIDENCIALISMO

VII.1. EL PROTOTIPO FRANCÉS

HEMOS visto que tanto el parlamentarismo como el presidencialismo pueden fallar, especialmente en sus formas puras. Es a partir de estos dos extremos que nos vemos motivados a buscar una solución "mixta", una forma política que se encuentre en medio de los sistemas presidencial y parlamentario y que tenga elementos de ambos. A esta forma mixta se la conoce —significativamente— como el semipresidencialismo.¹ Aunque no debemos tomar el nombre muy literalmente, sí indica que nuestro sistema se entiende y construye mejor desde el punto de vista del presidencialismo, no del parlamentarismo. Porque el razonamiento se desarrolla más fácilmente desde arriba hacia abajo, que desde la base del parlamentarismo.

El denominador común del presidencialismo y del semipresidencialismo es un presidente electo popularmente, o al menos, un presidente que no es electo en y por el Parlamento. Pero más allá de esta base común las dos formas se alejan radicalmente la una de la otra, porque el semipresidencialismo es "semi" precisamente porque divide en dos al presidencialismo al sustituir una estructura monocéntrica de autoridad con una autoridad dual. En los sistemas presidenciales, el presidente está protegido y aislado de la interferencia parlamentaria por el principio de la división de poderes. En cambio, el sistema semipresidencialista funciona basado en el poder compartido: el presidente debe compartir el poder con un primer ministro; a su vez, el primer ministro debe conseguir un apoyo parlamentario continuo.

¹ Para un planteamiento en contrario, véase a Shugart y Carey (1993, p. 22 y *passim*) que reemplazan al semipresidencialismo argumentando que *semi* sugiere "un tipo de régimen que está a la mitad de un *continuum*". Pero *semi* es un prefijo de origen latino que significa "medio" (por ejemplo, semicírculo, medio círculo, no en medio) y no supone ningún *continuum*, como cualquier

¿Basta lo anterior para definir al semipresidencialismo? Claramente la respuesta es no. Pero por el momento dejaremos aquí la cuestión. En relación con el presidencialismo, es aceptable empezar con la definición, porque la forma tiene un prototipo indiscutible —la presidencia de los Estados Unidos— y se ha consolidado bien en un esquema que se reconoce en un número considerable de países. Pero con respecto al semipresidencialismo, debemos estar conscientes del peligro de caer en la pregunta circular respecto a lo que fue primero: ¿el huevo o la gallina? Lo que debemos evitar. Por otra parte, ¿cómo podemos definir esta forma a menos que sepamos de qué países podemos inferir sus características definitorias? La salida consiste en estipular que la categoría tiene un caso sobresaliente, que sin duda es la Quinta República francesa, y tomarla como punto de partida.

La característica que cualquier semipresidencialismo debe tener (en virtud de su mismo nombre) es una estructura de autoridad dual, una configuración con dos cabezas. De este modo, cualquier Constitución semipresidencialista deberá establecer, de alguna manera, una diarquía entre un presidente, que es el jefe de Estado, y un primer ministro, que encabeza al gobierno. En la Constitución francesa de 1958, el "liderazgo" del primer ministro fue delineado claramente en los artículos 20 y 21, en los que se dice, respectivamente, que: "El gobierno determina y dirige la política nacional", y que el "primer ministro dirige las acciones del gobierno". En cambio, el "liderazgo" del presidente se bosquejó con menos claridad y en forma más dispersa en los artículos 11, 12, 15, 16 y 52 de la Constitución; esta dispersión corresponde al hecho de que "los poderes más importantes del presidente [...] tienen un carácter ocasional [...]. No son prerrogativas normales [...] sino poderes excepcionales que sólo se pueden utilizar muy pocas veces. Además [los más de los poderes presidenciales] no son poderes de decisión. Tienden más bien a impedir una decisión [...] o a someter [la decisión al pueblo francés (disolución, referéndum)]".² Enton-

dicionario lo demuestra para cientos de expresiones, pues precedió, por mucho, al inicio de la manía del *continuum*.

² Duverger, 1980, p. 171. En resumen, y aparte de los poderes excepcionales que concede el artículo 16, la Constitución autoriza al presidente para recurrir

ces, lo que está claro es que el redactor de la Constitución, Michel Debré, no tenía intención de establecer a un presidente "imperial", preeminente.

Sin embargo, en este caso más que en otros, la forma en que se sigue a la Constitución en la práctica, o como dicen los italianos, la Constitución "material", pronto tomó precedencia sobre la Constitución formal. Asimismo, sería un error derivar el sistema semipresidencial sólo del texto de la Constitución de 1958, porque la actual configuración del sistema fue determinada decisivamente en 1962, por un nuevo elemento: la elección directa y popular del presidente. Por lo anterior, el modelo francés es el resultado de la Constitución de 1958, cuyo equilibrio fue alterado en 1962, y cuya práctica la estableció la presidencia inicial del general De Gaulle, quien fijaba la orientación.³ Después de 30 años de esta experiencia, lo que los franceses tienen en realidad es, en esencia, un sistema bicéfalo, cuyas dos cabezas son *desiguales*, pero esa desigualdad *oscila* del uno al otro. Para decirlo más claramente, la "primera cabeza" es por costumbre (las convenciones constitucionales) el presidente, pero por ley (el texto escrito de la Constitución) lo es el primer ministro, y las oscilaciones reflejan el estatus mayoritario respectivo de uno sobre el otro.

Esto último nos hace regresar al problema estadounidense del "gobierno dividido" (véase, *supra*, sección V.2). Ya dijimos que los sistemas presidenciales no pueden enfrentar fácilmente a las mayorías divididas. Entonces, lo decisivo es preguntar si el sistema semipresidencial es atrapado por el mismo atascadero, o si su ventaja sobre los presidenciales es precisamente su capacidad para manejar a las mayorías divididas. Presentemos el problema de otra manera: ¿Hay alguna diferencia, y de haberla cuál es, entre el presidencialismo y el semipresi-

(aunque no unilateralmente) a los referendos, a la disolución del Parlamento y de cierta manera le reserva el campo de la defensa y de la política exterior. El presidente además puede oponerse efectivamente a cualquier acción por su *voir d'empêcher*, ya sea merced al veto, o negándose a firmar decretos.

³ El 31 de enero de 1964, De Gaulle proclamó que "la autoridad indivisible del Estado es depositada completamente en el presidente por el pueblo que lo eligió" y que "el dominio completo es solamente suyo". Nada de esto se encuentra en la Constitución de Debré, pero los sucesores de De Gaulle, inclusive Mitterrand, han preferido la proclamación que este último hizo.

dencialismo cuando hay mayorías divididas, es decir, cuando la mayoría que elige al presidente no es la mayoría que controla al Parlamento?

Hay tres respuestas posibles a esta pregunta. Una es la de que, a final de cuentas, no hay ninguna diferencia: en ambos sistemas una mayoría dividida lleva inevitablemente al conflicto y al estancamiento. En un sistema presidencial el conflicto se da entre el presidente y el Congreso; en un sistema semipresidencial, el conflicto es entre el presidente y el primer ministro apoyado por el Parlamento; pero en esencia es lo mismo. La segunda respuesta es la que sugirieron Vedel y Duverger, esto es, que el semipresidencialismo no es "una *sintesis* de los sistemas parlamentario y presidencial, sino una *alteración* entre fases presidenciales y parlamentarias" (Duverger, 1980, p. 186). Según esta interpretación, el sistema francés es presidencial cuando las mayorías presidencial y parlamentaria son la misma; y parlamentario, cuando son distintas. Como no estoy de acuerdo con ninguna de estas dos interpretaciones, un poco más adelante presentaré una tercera. Pero primero veamos cómo se ha manejado este problema en la práctica hasta ahora.

La primera mayoría dividida se presentó en Francia relativamente tarde—entre 1986 y 1988—y la experiencia fue relativamente breve. Un nuevo período de coexistencia (o *cohabitation* como le llaman los franceses) ocurrió entre 1993 y 1995. Ambas cohabitaciones se dieron sin problemas. Es cierto que las cosas salieron bien porque Mitterrand y sus primeros ministros "opuestos" jugaron sus cartas con moderación e inteligencia. Pero el buen funcionamiento de su cohabitación no puede atribuirse a los rasgos personales de los protagonistas. Si bien es cierto que líderes emotivos y poco dispuestos a los compromisos pueden descomponer cualquier mecanismo para compartir el poder, el acuerdo bicéfalo francés ha funcionado porque puede *funcionar*. Mientras que el presidencialismo puro es una estructura propensa al estancamiento, el semipresidencialismo propone una maquinaria que lo evita. Al menos así lo veo yo.

Dije que no estoy de acuerdo con la opinión de Duverger (y de otros) de que el semipresidencialismo francés resulta ser

una alternación entre el presidencialismo (cuando coinciden las mayorías presidencial y parlamentaria) y el parlamentarismo (cuando no coinciden). Mi primera objeción es que los dos extremos han sido exagerados. Por una parte, un presidente *cum* gobierno, que tiene que gobernar con y mediante otro organismo, no puede ser identificado con el presidente "puro" que gobierna solo, que es el gobierno. En este respecto se exagera el poder del presidente "semipresidencial", en un grado estructuralmente inaceptable. Por otra parte, y en el otro extremo, un presidente sin mayoría no puede ser identificado con el presidente parlamentario común. En este caso, la falta de poder que se le atribuye es excesiva (y en realidad incorrecta). Un presidente minoritario francés ya no puede aprovechar sus "poderes usurpados" (los que obtiene por la Constitución "material"), pero nunca se convierte en una mera figura nominal. Sigue siendo un presidente que se sostiene por su propia legitimidad, directa, al que la Constitución escrita concede prerrogativas que los presidentes electos por el Parlamento muy pocas veces, o nunca, llegan a tener.

Mi segunda objeción, y la más importante, es contra el planteamiento de la alternación. Concebir al semipresidencialismo como una alternación entre otros dos especímenes, sencillamente equivale a eliminar la naturaleza mixta del sistema, y de hecho es afirmar que en él no tenemos un verdadero *sistema*. Creo que esto es un equívoco total que no capta lo que sí expresa mi concepto de *oscilación*. Porque la alternación sugiere que se pasa de una cosa a otra, mientras que la oscilación es un movimiento dentro de un sistema. Cuando algo oscila, sigue siendo lo mismo.

Por tanto, según mi interpretación, el semipresidencialismo francés ha evolucionado hasta convertirse en un verdadero *sistema mixto* basado en una estructura *flexible* de autoridad dual, es decir, un Ejecutivo bicéfalo, cuya "primera cabeza" cambia (oscila) cuando cambian las combinaciones de la mayoría. Con una mayoría unificada, el presidente prevalece decisivamente sobre el primer ministro y la Constitución que se aplica es la "material" (las convenciones constitucionales). A la inversa, y alternativamente, con una mayoría dividida el que prevalece es el primer ministro, apoyado por su propio

Parlamento y también porque la Constitución formal (lo que establece por escrito) apoya su pretensión de gobernar por derecho propio.

Cuando Mitterrand cedió, de buen talante, ante su primer ministro Chirac, comprendió bien que no podía ganar una contienda legal.⁴ Cuando los primeros ministros mayoritarios se portan bien con sus presidentes (como Balladur), las razones subyacentes de esta conducta son, primero, que la Constitución "material" ya echó raíces y, segundo, que si llega la ocasión de que ellos ocupen la presidencia (expectativa que se les permite), también les gustaría ser presidentes "impercibidos". Sin olvidar que ambas "cabezas" probablemente han percibido que el sistema trabaja precisamente por los nuevos equilibrios que proporciona la *dinámica flexible* que acabo de bosquejar.

Ciertamente, cualquier estructura de autoridad dual puede caer en el enfrentamiento y, en consecuencia, paralizarse por un Ejecutivo dividido en conflicto. No hay ninguna seguridad de que esto no le pueda ocurrir al semipresidencialismo francés. Pero aun así, se debe reconocer que en esta fórmula, el problema de las mayorías divididas encuentra su solución por el "cambio de cabeza", al reforzar la autoridad de quien obtenga la mayoría.⁵ Y éste es un brillante, aunque involuntario, acto de brujería constitucional.

⁴ Como ejemplo, la "usurpación" más patente de los poderes presidenciales ha ocurrido con los referendos, que De Gaulle y sus sucesores han decidido por cuenta propia, mientras que la Constitución requiere, para los referendos (Artículo 11), la acción conjunta con el gabinete o con las dos cámaras. Esta práctica no enfrentó oposición, pero si un presidente "minoritario" iniciara un referéndum, ciertamente se le podría impedir su ejecución. De igual manera, constitucionalmente el presidente no tiene poder para despedir al primer ministro; pero en el pasado lo hizo, aunque en forma caballerosa, pero es poco probable que con una mayoría dividida lo llegue a intentar.

⁵ Si esta interpretación es correcta, creo que responde a la objeción que Linz hace al semipresidencialismo (1990, p. 63): "No existe ningún principio democrático para resolver las disputas entre el Ejecutivo y la legislatura acerca de cuál de los dos representa la voluntad del pueblo".

VII.2. CASOS SIMILARES Y DIFERENTES

Además de la Quinta República francesa, ¿a qué otros países se puede clasificar como semipresidenciales? Históricamente, la Constitución de 1919-1933 de la Alemania de Weimar puede ser considerada correctamente —en retrospectiva— una primera configuración de un sistema semipresidencial. Tenemos después dos países —Portugal y Sri Lanka— que deliberadamente han diseñado sus constituciones basándose en el modelo francés. Otro candidato posible para la categoría es Finlandia. Duverger, por su parte, incluyó (1980) entre los sistemas semipresidenciales también a Austria, Islandia e Irlanda. La lista de Duverger es, entonces, la siguiente: Francia, la República de Weimar, Portugal, Sri Lanka, Finlandia, Austria, Islandia e Irlanda. Shugart y Carey (1993) la modificaron en dos aspectos: ubicaron a Irlanda entre los sistemas parlamentarios (en mi opinión correctamente), y a Weimar y Sri Lanka en una nueva categoría, la de los sistemas parlamentarios-presidenciales (en mi opinión sin necesidad y confusamente).

Como se puede ver según las dos listas, el semipresidencialismo resulta ser un conjunto de sistemas dispares que es imposible definir.⁶ De aquí que, o reducimos la lista a los países cuyas formas políticas realmente tienen algún elemento central común, o lo que tenemos es un nombre que nada dice; una categoría meramente residual.

Una primera selección debe eliminar inmediatamente —surgiero— a Irlanda, Austria e Islandia. Ya he indicado (véase, *supra*, sección V.1) que estos tres países no pueden ser clasificados como presidencialistas por el simple hecho de que sus presidentes sean elegidos popularmente. Por razones similares tampoco se les puede considerar semipresidencialistas simple y llanamente porque los presidentes de Austria e Islandia (no el irlandés) sean fuertes en el papel, esto es, porque la Constitución les otorgue poderes que la Constitución "material"

⁶ Parece que la razón de esto es que los intérpretes no deciden si deben referirse a la Constitución "formal", a la Constitución material, o a algo intermedio entre ellas. La interrelación de estos elementos (tal como la entiendo) puede verse en mi análisis del caso francés, y la detallaré a medida que avancemos.

hace inoperantes. Por lo que se refiere al caso francés, si se debe tener en cuenta el "poder añadido" a la presidencia, por lo que en realidad se le ejerce y de hecho es parte de la Constitución "material". Pero cuando ésta priva al presidente de los poderes que le da la Constitución y los hace letra muerta, entonces ese "elemento inerte" no puede establecer la naturaleza de una forma política y de la clase a la que pertenece. De no ser así, podríamos clasificar a Inglaterra como una monarquía —no una democracia—, porque ningún acto del Parlamento ha cancelado los poderes que la Corona ejerce, digamos, en el siglo XVIII.

Duverger mismo reconoció que en Austria, Irlanda e Islandia "la práctica política es parlamentaria" y que sus respectivos presidentes son solo "figuras decorativas" (1980, p. 167 y *passim*). ¿Por qué, entonces, asignar estos países al semipresidencialismo con base en disposiciones formales que son letra muerta? Bueno, quizá porque bajo circunstancias distintas la Constitución formal todavía tiene oportunidad de resucitar. De hecho, las normas que no se cumplen no son —sólo por esta razón— normas muertas. Algunas reglas legales permanecen en hibernación para luego ser resucitadas. Pero algunas reglas legales mueren sin remedio. Entonces, ¿existe alguna posibilidad de que las constituciones a que nos referimos puedan ser resucitadas? Mi respuesta sería que no, definitivamente no, para Irlanda e Islandia,⁷ le concedería una pequeña oportunidad, muy pequeña, a Austria. En el caso austriaco, el presidente complaciente surgió, en la práctica constitucional, en el periodo de la "gran coalición", cuando 90% de la mayoría parlamentaria podía enfrentar cualquier posible interfección presidencial en los asuntos gubernamentales. En la actualidad Austria ha transformado su formato original de dos partidos en un sistema tripartidista; pero esta situación puede obstaculizar cualquier activismo presidencial tan efectivamente como la anterior. En el caso de Islandia, la Constitución puede ser reformada mediante un simple voto mayoritario de 51%,

⁷ La Constitución irlandesa no le da ningún poder especial a su presidente; de modo que en este caso no hay nada que resucitar. En Islandia, la atrofia del cargo presidencial es irreversible desde que se sigue la práctica de renovar automáticamente el periodo del presidente cuando ningún candidato se le opone.

y esto implica que un presidente que interfiriere puede ser fácilmente privado de todo poder que quiera ejercer. Por esto, la lección que nos da Austria es que partidos fuertes, solidarios, pueden en todo momento cortarle las alas a un presidente activista; y la lección de Islandia es que las constituciones muy flexibles, fáciles de modificar, privan a la ley suprema de su supremacía.

Recuérdese que los ejemplos son importantes porque incluyen un país en el sistema equivocado, distorsiona el conocimiento de la especie. Dicho de otro modo, nunca entenderemos el semipresidencialismo a menos que primero expulsemos de esta clase a sus miembros inaceptables. Pero la eliminación de Irlanda, Islandia y Austria nos deja con una lista depurada de cuatro países—la Alemania de Weimar, Portugal, Sri Lanka y Finlandia—que empieza a tener sentido. Las razones del orden de presentación de estos países serán evidentes al llevar a cabo el análisis. Empezó con Weimar no sólo porque es nuestro antecesor histórico, sino también porque la experiencia de Weimar es tan instructiva como lo es actualmente la francesa.

En 1919 no existía ninguna idea de semipresidencialismo. En ese año, por consiguiente, el sistema de Weimar fue considerado como un sistema parlamentario contrarrestado por una presidencia fuerte. Quienes redactaron la Constitución contemplaron horrorizados la Tercera República francesa, y su preocupación principal fue la de impedir el gobierno por asamblea. En su diseño lo lograron dándole al presidente poderes para: a) gobernar por decreto, es decir, para emitir, de acuerdo con el canciller, decretos con fuerza de ley en situaciones de emergencia (el artículo 48 de la Constitución de Weimar, de mala reputación); b) nombrar y destituir a su sola discreción al primer ministro, destituir a miembros individuales del gabinete, y formar gobiernos que no estuvieran sujetos a un voto de confianza parlamentario; c) disolver el Parlamento virtualmente a su discreción; d) someter cualquier ley aprobada por el *Reichstag* al referéndum popular (en lugar del poder de veto). En lo que toca al Parlamento, aunque no se le pedía que nombrara a los gobiernos con un voto de confianza, tenía el poder para hacerlos caer con un voto de censura (así como de obligar a ministros individuales a presentar su renuncia); y

es justo decir que en condiciones normales la mayor parte del trabajo legislativo correspondía al *Reichstag*.

Hay poca duda de que Weimar tenía la estructura de autoridad dual que caracteriza, como lo expresé, a una forma semipresidencial. ¿Qué tan parecida o qué tan diferente, a este respecto, era Weimar a la Francia actual? La respuesta se complica porque la Constitución formal francesa se ha transformado en una Constitución "material" muy diferente. Así que ¿con cuál se debe comparar a Weimar? Por ejemplo, una importante diferencia entre las dos fórmulas parece ser que los gobiernos franceses requirieron ser investidos por un voto de confianza parlamentario, mientras que los gobiernos de Weimar sólo estaban sujetos a ser destituidos mediante un voto de censura. Sin embargo, sí y no. Porque los artículos 49 y 50 de la Constitución francesa no mencionan ninguna investidura parlamentaria del Ejecutivo y se enfrentan al problema en forma parecida a como lo hizo la Constitución de Weimar. Pero no es necesario detenernos en este tipo de estudios, porque la debilidad de la República de Weimar tuvo poco que ver, en mi opinión, con los defectos constitucionales. En cambio, se vio socavada, ante todo, por un sistema partidista muy fragmentado y polarizado que a su vez era alimentado por un sistema de representación proporcional "pura" (en que el único nivel electoral era el nacional). Que me disculpe Lijphart, pero más que por cualquier otro factor individual, la República de Weimar fue debilitada por la RP (un defecto remediado por los franceses con el sistema mayoritario de la doble ronda electoral). Otro punto débil de la estructura de Weimar fue que el presidente era electo por una pluralidad, porque la votación final permitía la participación de tres candidatos, lo que impidió el surgimiento de una contienda bipolar por la presidencia.

Pero éstos son mayormente elementos extracostitucionales. Cuando estudiamos la Constitución propiamente dicha, a los "sospechosos tradicionales"—los poderes que surgen del artículo 48, y los instrumentos de disolución del Parlamento y de referéndum—se les ha achacado una parte exagerada de la culpa. Se abusó de estos poderes, pero sólo bajo circunstancias que justificaban su abuso. Se encuentran disposiciones muy parecidas en muchas otras constituciones y no han sido

particularmente dañinas. Teniendo en cuenta todo, definitivamente yo no diría que la Constitución de Weimar es la culpable de la infeliz y breve vida de la Primera República alemana, y especialmente de su caída a manos de Hitler en 1933. A pesar de sus imperfecciones, era una obra sagaz de nuevo diseño. En realidad, si Alemania hubiera adoptado en 1919 un tipo de Constitución parlamentaria, creo que Weimar habría caído mucho antes, probablemente en 1923, cuando el marco alemán fue pulverizado por la peor inflación que haya ocurrido en Europa. Lo que acabó finalmente con Weimar fue la "Gran Depresión", que afectó a Alemania más que a cualquier otro país occidental.

Si ahora nos ocupamos de Portugal, éste es un caso que se puede tratar rápidamente, porque su experiencia semipresidencial fue breve: seis años entre 1976 y 1982.⁸ En lo que respecta a la Constitución portuguesa, su modelo fue la francesa y no es necesario repetir lo que ya dijimos sobre ésta. No obstante, la lección que nos da Lisboa es que resulta inseguro inaugurar un sistema semipresidencial con un presidente minoritario y, peor aún, con un presidente que no tiene el apoyo de un partido. A menos que el semipresidencialismo consiga en sus inicios una prolongada serie de mayorías indivisas que consolide sus cimientos, la presencia demasiado pronta de mayorías divididas puede someter a una excesiva presión al delicado equilibrio de la cohabitación. Esto fue, en esencia, lo que ocurrió en Portugal.

Pasemos al caso de Sri Lanka. La Constitución de 1978 de Sri Lanka también se inspiró en el modelo francés (el real), pero fue más allá al reforzar los poderes del presidente, y esto es muy parecido al formato de Weimar. En este caso, al igual que en Weimar, el Parlamento sólo puede hacer caer a los gobiernos, pero no investirlos. Además, el presidente de Sri Lanka, como el de Weimar, tiene poder unilateral y discrecional para presionar a la legislatura sometiendo a la aprobación por

⁸ La Constitución portuguesa de 1982 elimina el poder del presidente para pedir la renuncia de los gabinetes o de los ministros (a menos que estén amenazadas las instituciones democráticas, Art. 198), así como todos los poderes legislativos que tenía; además limita su poder para disolver el Parlamento y para vetar la legislación. En gran medida, a partir de 1982, al presidente portugués le quedan los poderes normales de los presidentes parlamentarios comunes.

referéndum cualquier ley que haya rechazado el Parlamento. Finalmente, y esto va más allá de lo prevaliente en Francia o en Weimar, el presidente de Sri Lanka es el jefe de Estado y el jefe del gobierno. Por tanto, el presidente es el que verdaderamente presenta las propuestas legislativas y selecciona a sus ministros (en forma parecida a como lo hace el presidente estadounidense). Surge así la pregunta de si Sri Lanka no es más bien un sistema totalmente presidencial en vez de uno semipresidencial. No obstante, el argumento en contrario insiste en que un voto de censura parlamentario sí hace caer al gabinete, y que esto indica que el sistema de Sri Lanka no tiene la separación de estructura del poder que caracteriza al presidencialismo.

Está claro que aquí estamos en el límite entre el presidencialismo y el semipresidencialismo. Pero no creo que sea crucialmente importante para nosotros decidir a este respecto, porque aún es demasiado pronto. Como Sri Lanka no ha enfrentado todavía la terrible prueba de una "mayoría dividida", es difícil decir si en ese caso un presidente cederá o peleará. El (o ella) ciertamente tiene, en la Constitución escrita, mucho más poder combativo que el presidente francés, en particular en lo que se refiere al referéndum. De hecho, ya se ha recurrido al referéndum hasta el grado de prolongar, en 1982, el período del Parlamento por todo un período adicional de seis años! Por otra parte, debe reconocerse que éste y otros abusos enfrentan un estado de guerra civil, lo que ayuda a justificarlos. Entonces habrá que juzgar al sistema cuando, si así ocurre, empiece a navegar en aguas más tranquilas.

Por último, Finlandia, que es nuestro caso más antiguo, pues se remonta a 1919. En la fórmula finlandesa, el propio presidente encabeza las reuniones del gabinete que se refiere al campo que le está reservado, esto es, a "las relaciones de Finlandia con las potencias extranjeras" (Art. 33). No participa, sin embargo, en las reuniones del gabinete que tratan de los asuntos internos y administrativos, las que preside el primer ministro. Además, el presidente elige (basado en la Constitución "material") al primer ministro y establece condiciones sobre la composición de los gobiernos de coalición. Pero en todos los demás aspectos Finlandia funciona como un siste-

FR

ma parlamentario normal en que el Parlamento elige y destituye a los gobiernos. Así Finlandia califica actualmente como un sistema semipresidencial.⁹

VIII.3. LA DEFINICIÓN DE LOS SISTEMAS SEMIPRESIDENCIALES

Una vez identificados los casos a los que es posible aplicar la categoría, podemos regresar a la tarea inconclusa de definir el semipresidencialismo. Aunque hemos evitado el razonamiento circular, seguimos enfrentados a la dificultad de precisar una configuración bicéfala que igualmente muestra mucha variación en sus diferentes casos. ¿Hasta dónde podemos llegar —al establecer los caracteres definitorios— para determinar quién tiene poder sobre quién, de qué manera y en qué circunstancias, y cuándo deja la autoridad doble de ser doble? Si tratamos de ser demasiado precisos, podemos terminar fácilmente con una clase que tiene un solo caso. Si, por el contrario, buscamos refugio en conjuntos muy flexibles, no se cumple con el propósito principal de la definición —el establecimiento de límites—. Trataré de tomar una posición intermedia entre la definición exageradamente rígida y la excesivamente flexible. Tomando en cuenta lo anterior, estipulo que un sistema político es semipresidencial si se aplican conjuntamente las siguientes características:

a) El jefe de Estado (el presidente) es elegido por el voto popular —ya sea directa o indirectamente— para un periodo predeterminado en el cargo.

⁹ En diciembre de 1993 también Rusia ingresó en esta categoría de sistemas semipresidenciales con una Constitución apresuradamente adoptada por referéndum. Lo que entiendo, provisionalmente (basado en fuentes indirectas) de la Constitución de Yeltsin, es que se deriva del modelo francés, con un giro que propende a la confrontación, la que evita la Quinta República. A saber, el presidente designa al primer ministro y a su vicepresidente, pero si la Duma rechaza su designación tres veces, el presidente puede disolver a la Cámara Baja y convocar a nuevas elecciones. Lo mismo se aplica en el caso de que en dos ocasiones se apruebe un voto de censura contra el gobierno. Lo que parece leerse entre líneas es que de todas maneras el presidente debe ganar. Como quiera que sea, dentro del campo de variación del semipresidencialismo, la Constitución de Yeltsin claramente le da poder a un

- b) El jefe de Estado comparte el poder Ejecutivo con un primer ministro, con lo que se establece una estructura de autoridad dual cuyos tres criterios definitorios son:
- c) El presidente es independiente del Parlamento, pero no se le permite gobernar solo o directamente, y en consecuencia su voluntad debe ser canalizada y procesada por medio de su gobierno.
- d) De la otra parte, el primer ministro y su gabinete son interdependientes del presidente porque dependen del Parlamento; están sujetos al voto de confianza y/o al voto de censura, y en ambos casos requieren el apoyo de una mayoría parlamentaria.
- e) La estructura de autoridad dual del semipresidencialismo permite diferentes balances de poder así como predomios de poder variables dentro del Ejecutivo, bajo la rigurosa condición de que el "potencial de autonomía" de cada unidad componente del Ejecutivo subsista.

Está claro que una forma mixta nunca es tan sencilla como una forma pura. Que la definición del semipresidencialismo tenga que ser menos clara y más complicada que la del presidencialismo (véase, *supra*, sección V.1) era previsible y no debe sorprendernos. La pregunta inmediata es: ¿Cómo se compara mi definición con otras? Shugart y Carey merecen el reconocimiento de haber hecho el primer intento sistemático y serio por definir las formas políticas, y su propuesta para el semipresidencialismo rechaza este nombre y lo divide en dos tipos de regímenes: a) premier-presidencial, y b) presidencial-parlamentario (1992, pp. 18-27 y *passim*). El primero se caracteriza por la primacía del primer ministro sobre el presidente, y el segundo por la primacía del presidente.

No obstante, según esta distinción el sistema francés (que es el prototipo) se divide en dos, porque su característica es que este "predominio" pasa del presidente al primer ministro y viceversa.¹⁰ Tampoco puedo aceptar, por otras razones, la

presidente dominante, y Rusia representaría así el extremo fuerte de un *continuum* en el que Finlandia representaría el extremo débil.

¹⁰ Entonces, ¿por qué se ubica a Francia en el tipo del primer ministro-presidencial? Durante la mayor parte del tiempo, y con fundamento en la Consti-

diferenciación que hacen. Mi segunda duda se debe a que Shugart y Carey siguen incluyendo a Austria y a Islandia en la categoría premier-presidencial (y, en esencia, en el semipresidencialismo). Esto pone de manifiesto, me parece, una grave falta de poder discriminatorio. Mi tercera duda es que su categoría presidencial-parlamentario resulta una clase que casi está vacía, un contenedor que necesita desesperadamente un contenido.¹¹ A este respecto mi opinión es que no tiene caso tratar de crear una categoría sobre arenas movedizas. Por tanto, ¿su eliminación del "semipresidencialismo" y la distinción que resulta, tienen como consecuencia una diferencia importante y discernible? No lo creo.

Regreso ahora a mi definición y es necesario dar dos explicaciones. En cuanto al primer criterio, permítaseme recordar que en el caso del presidencialismo puro, la formulación era que el presidente resulta de unas elecciones populares "directas o a la manera directa, mientras que en el caso del semipresidencialismo digo que el presidente es elegido "directa o indirectamente" por el voto popular. Esta formulación no es casual, y no estoy entrando en discusiones bizantinas. Según la primera formulación, el presidente de Finlandia no se pudo contar (hasta la elección de 1994) como popularmente elegido, pero sí según la segunda formulación. Por supuesto lo que está en juego no es Finlandia. Lo que importa es: ¿hasta qué punto queremos que esta norma sea severa? La diferencia entre "a la manera directa" (o casi directa) e "indirecta" es que la segunda formulación permite el entendimiento de que un jefe de Estado que *no* es elegido por el Parlamento también puede "material", la Quinta República debe ser asignada al tipo presidencial-parlamentario.

¹¹ Juzgo que los casos presidenciales-parlamentarios son Ecuador, Alemania (Weimar), Corea, Perú y Sri Lanka (véase pp. 40-41). Excepto por Alemania, estos casos son tan inestables como pueden serlo. El presidente-parlamentario sudcoreano fue efímero (1988-1990); el de Ecuador es uno de los regímenes más inestables en todo el mundo y está plagado de crisis; Sri Lanka es, como hemos visto, un caso muy discutible, y Perú está, al momento de escribir estas líneas, rehaciendo su Constitución. En lo que respecta a Weimar, no puedo encontrar ninguna razón válida para su inclusión en la categoría. Si se basa en su criterio 2 ("el presidente nombra y destituye a los ministros de su gabinete") no es cierto, porque el presidente de Weimar no escogía a los miembros del gabinete; si se basa en su criterio 3 ("los ministros del gabinete están sujetos a la confianza del Parlamento"), tampoco es exacto.

ser considerado "presidente auténtico" (presidente presidencial) también cuando su elección es una elección en dos pasos. En este último caso, el voto popular elige un colegio electoral *ad hoc*, que a su vez elige libremente y así en verdad escoge al presidente.¹² Podemos preguntarnos por qué insistió tanto en esto. ¿Por qué no dejar, simplemente, a Finlandia fuera del semipresidencialismo y describir su entidad política como un sistema parlamentario *cum* presidente fuerte? Bueno, mi razón es que yo tengo una preocupación orientada al futuro: la videopolítica y el videopoder, es decir, cómo la televisión y la época de los medios de comunicación de masas están afectando radicalmente la política y, en el caso de que habláramos, el proceso de selección presidencial.¹³

En principio, las definiciones no son meras descripciones y no se las debe modificar solo porque la realidad está cambiando constantemente. En la práctica, si no aceptáramos la elección indirecta de un presidente dentro de los criterios definitivos de la categoría, entonces, ¿dónde he de ubicar a Finlandia entre 1919 y 1988? ¿Debe reclasificarse este caso? Sería una tontería. La razón importante para conservar la posibilidad de la elección indirecta de un presidente, es que no se debe decir a los países que pueden adoptar un sistema semipresidencial en los próximos años, que lo que hizo Finlandia durante setenta años estuvo mal hecho. A decir verdad, mi razón para insistir —como insisto— en el presidente elegido indirectamente como una opción plenamente aceptable es que tengo una preocupación orientada al futuro: la política del video y el poder del video, es decir, la forma en que la televisión y los medios de comunicación están afectando radicalmente a la política y, en el caso de que tratamos, al proceso de selección del presidente.

Para empezar, está claro que la videopolítica favorece la elección de "personas de afuera del sistema" improvisadas y ocasionales. A primera vista esto puede parecer bueno. Pero

¹² Para esta discusión no importa que en Finlandia la elección del colegio electoral estuviera controlada por los partidos y que se siguieran los lineamientos de éstos. Seguiría siendo igualmente indirecta sin control del partido, aunque aumentarían las posibilidades de que llegaran al poder presidentes muy minoritarios.

¹³ Más adelante vuelvo a ocuparme de este tema y lo desarrollo más ampliamente, véase, *infra*, sección VIII.3.

44

estos presidentes "foráneos" son presidentes sin tropas. Ponemos por caso a Fujimori en el Perú y a Collor en Brasil, y olvidémonos de si han sido o no presidentes capaces: sigue siendo cierto que su presidencia no tiene ni ha tenido apoyo partidista. Fujimori ni siquiera puede decir que pertenece a un partido, y aunque Collor improvisó un partido al hacer su campaña electoral, su partido obtuvo menos de 10% de los votos, lo que lo dejó 40 puntos abajo de una mayoría incluso nominal. Es cierto que dos casos no determinan una tendencia, pero los síntomas y la semilla sí están allí. En Perú, los antagonistas de Fujimori eran el novelista Vargas Llosa y el ex secretario general de la ONU Pérez de Cuéllar, y en los Estados Unidos, si no hubiera Ross Perot cometido un par de errores garrafales (como el de retirarse-reingresar a la contienda electoral) se habría acercado, en 1992, a ser elegido presidente.

Un segundo desarrollo —y de muy alto riesgo— es que la videopolítica hace que una elección presidencial sea un acontecimiento muy incierto. Cada vez con más frecuencia el presidente estadounidense ha sido el vencedor de una contienda por televisión que es decidida por la apariencia y por "intervenciones sonoras" de 10 segundos (su promedio en 1988). Se supone que las campañas electorales por televisión traen consigo la transparencia, la verdadera "política visible". Pero no es así. Lo que se nos da, bajo el manto de la visibilidad, es una serie de pequeñas presentaciones que deja a los temas importantes en una oscuridad más profunda que antes. En resumen, la elección directa, popular, de los presidentes no proporciona una seguridad ni obstaculiza una desastrosa selección (una mala elección) de quien tendrá todo el poder de decisión, y sostengo que este caso será cada vez más frecuente. Más que nunca antes, la videopolítica promete dar el cargo a *dilettantes* improvisados o a autómatas controlados por las encuestas (que nunca muestran sus caras verdaderas) y comprometidos por promesas populistas de campaña.

Por estas consideraciones no aceptamos que sea igual la legitimidad de un proceso de elección presidencial que permite un examen competente y detallado, que la de las elecciones directas influidas por la televisión, que no lo permiten. Finlandia debe mucho a su capacidad de escoger a los "presidentes ade-

cuados", porque no sólo tenía que enfrentar la amenaza —auténtica— de la Unión Soviética, sino que además mostraba un sistema partidista muy poco afortunado de "pluralismo polarizado". Pero el asunto, decía, no concierne a Finlandia *per se*. La dificultad está en aceptar el "modelo" finlandés de 1919-1994 como forma de semipresidencialismo. Propongo que, en efecto, debemos aceptarlo, no sólo para bien de Europa occidental, sino también de los antiguos países soviéticos.

Mi segunda explicación con respecto a la definición del semipresidencialismo es sencilla y brevemente la que sigue: que mis últimos tres criterios se orientan a resolver el problema de identificar una estructura de autoridad doble con el supuesto de que ésta es la característica distintiva de esta especie. Las otras características, por importantes que sean, también se presentan en otras formas políticas. Por ejemplo, "el poder de disolver el Parlamento, o los poderes de legislación" (Shugart y Carey, 1992, p. 24) son atributos que deben ser especificados más detalladamente, o que, tal como se les enuncia, no tienen ningún valor para diferenciar. Es posible decir que un primer ministro británico tiene, de una u otra manera, tanto "poder de legislar" como cualquier presidente, tanto de la forma pura como de la impura. Además, a casi todos los jefes de Estado parlamentarios se les da el poder de disolver el Parlamento. En cambio, el propósito primordial de las *características definitorias* es el de establecer los puntos de separación entre algo y otra cosa que consideramos distinta (Sartori, 1984b, pp. 28-34).

VII.4. ¿CUAL ES MEJOR?

En la conclusión de la Primera Parte, respondí a la pregunta: "¿cuál es mejor?" indicando una preferencia algo generalizada, respecto a los sistemas electorales, por alguna forma de la doble ronda electoral. Pero en lo que se refiere a "sistemas completos" —el tema de esta Segunda Parte—, creo que sería muy temerario ser tan intrépido. Porque la mejor forma política es la que funciona mejor al aplicarse. Una conclusión que también implica que no es posible evadir el contexto.

A los latinoamericanos se les aconseja que adopten el parla-

mentarismo, pero los franceses lo han abandonado con alivio. Muchos ingleses están frustrados por la camisa de fuerza de su sistema bipartidista, pero los más de los italianos piensan que el sistema inglés es grandioso. Por lo general, estamos justificados cuando criticamos al sistema político en el que vivimos, pero con igual frecuencia nos equivocamos al evaluar sus posibilidades y los beneficios que esperamos de ellas. Creo que es muy válido el alegato *contra* los dos extremos, el presidencialismo puro y el parlamentarismo puro. Por lo mismo, creo que el alegato *en favor* de los sistemas mixtos es igualmente fuerte. Sin embargo, argumentar que los sistemas mixtos son mejores que los puros no significa que entre los sistemas mixtos la mejor sea una forma de semipresidencialismo. Éste es un paso posterior que no estoy dispuesto a dar sin algunas condiciones.

Empecemos con la afirmación de que el semipresidencialismo es mejor que el presidencialismo. De hecho ésta ha sido mi tesis, en particular porque el primero puede enfrentar mejor a las mayorías divididas que el segundo. Asimismo, sostengo que los países que tienen la intención de abandonar el presidencialismo harían bien en optar, prudentemente, por el semipresidencialismo en vista de que para un país parlamentario el salto al parlamentarismo es un salto hacia lo diverso y desconocido, mientras que un cambio al semipresidencialismo le permite a ese país seguir funcionando en un ámbito que conoce, en el que tiene experiencia y destreza.

¿Es válido el mismo consejo —simétricamente y para el otro extremo— en el caso de los países que desean abandonar el parlamentarismo? ¿Deben contemplar también al semiparlamentarismo como la opción que más les conviene, en vez del semipresidencialismo? En teoría podría parecer así, pero en la práctica no es cierto, ya que en este caso el problema es que la implantación de los sistemas de un primer ministro no puede hacerse mediante el diseño constitucional (véase, *supra*, sección VI.3). El tipo inglés o el alemán de un parlamentarismo limitado sólo pueden funcionar con un determinado conjunto de condiciones favorables. Si el sistema inglés (en el que nunca terceros partidos han logrado, hasta ahora, terminar con el gobierno de un solo partido) dejara de ser bipartidista, o

si el sistema político alemán se fragmentara y polarizara más que hasta la fecha, ambos "modelos" se desvanecerían. Esto implica que todo país que busque una solución semiparlamentaria iniciará un camino azaroso, pues muchos son los supuestos que deben cumplirse para que este trasplante se logre.

Insisto en que los países parlamentarios que menos satisfichos están con su experiencia probablemente son las democracias parlamentarias que funcionan mal, y que éstas muy posiblemente sean las dirigidas por asambleas. Debe suponerse que esos países tienen un sistema partidista fragmentado del tipo al que llamo "pluralismo extremo". Si éste es el caso, es probable además que se trate de países con *RP* que durante mucho tiempo se han entregado a la "política proporcional". Pero a partir de ese sistema, el difícil cambio de un parlamentarismo puro al parlamentarismo de un *premier* es un combate cuesta arriba que se puede perder muy fácilmente. Desde esa situación, el camino más fácil no es el de pasar gradualmente a un semiparlamentarismo, sino el de cambiar radicalmente a uno semipresidencial. Esto no sólo lo apoya la experiencia francesa, sino además el argumento de que el semipresidencialismo se presta más al diseño constitucional que los sistemas con un *premier*.¹⁴

Obsérvese, sin embargo, que mi argumento no es —en el contexto del parlamentarismo— que el semipresidencialismo "sea mejor", sino más bien, que es "más fácil de aplicar". Entonces, por dos razones distintas y siguiendo dos caminos diferentes, termino por recomendar generalmente el semipresidencialismo a los partidarios del cambio. Quisiera subrayar que hago esta recomendación con reservas. El semipresidencialismo deja muchos problemas sin resolver.¹⁵ Además no niego que el semipresidencialismo es un sistema algo frágil.

¹⁴ Debe entenderse que en este libro "diseño constitucional" es una abreviación que incluye al sistema electoral, aunque a éstos, por lo general, los determine la legislación ordinaria (aunque no siempre; un caso en contrario es Austria, por ejemplo). Lo hago así por consideraciones importantes, por que toda forma política depende de sus acuerdos electorales tanto como de los constitucionales. Véase el capítulo XIII.

¹⁵ Como veremos en la Tercera Parte, capítulos IX y X, no ofrece, pongamos por caso, una solución satisfactoria al problema de "governar mediante el acto de legislar".

76

El problema de la mayoría dividida sigue rondando —aunque con menor frecuencia que en el presidencialismo puro— al semipresidencialismo. ¿Podemos dar una mejor respuesta y encontrar un sistema mixto más sólido y eficiente? Esta es la pregunta que trataré de contestar en la Tercera Parte.

TERCERA PARTE

TEMAS Y PROPUESTAS

VIII. LO DIFÍCIL DE LA POLÍTICA

VIII.1. PRIMITIVISMO Y NEGATIVISMO DEMOCRÁTICOS

SI HACEMOS una pausa para meditar sobre ello, la administración de la política era mucho más fácil, realmente mucho más fácil, hace un siglo. La creciente dificultad de la política se debe a varias razones. Intelectualmente se remonta a los finales de los años sesenta, cuando la revolución de los estudiantes sacó a la luz una nueva clase de primitivismo democrático. Sin embargo, las semillas de la política difícil son igualmente tecnológicas y tienen mucho que ver con la videodemocracia. En el ínterin nos enfrentamos a procesos degenerativos, en especial al aumento de la corrupción política, que corrompe a la propia política.

Es una verdad reconocida que cuando se hace que las cosas parezcan más sencillas de lo que son, en realidad se las complica. Como Mencken dijo en cierta ocasión, "para todo problema humano hay una solución sencilla, clara y equivocada", y durante la década de los sesenta llegó a la edad adulta una generación que creyó tener soluciones sencillas y claras para casi todo. La generación de la revolución estudiantil se convenció a sí misma de que la "democracia real" sencillamente consistía en dar cada vez más poder a más y más gente. Claro, pero equivocado. La democracia no puede ser sencillamente el "poder del pueblo", porque éste es sólo un nombre abreviado de la expresión completa: "el poder del pueblo sobre el pueblo". El poder es una relación, y tener poder implica que alguien controla (de alguna manera y en cierta medida) a alguien. Además, el poder real es el poder que se ejerce. De modo que ¿cómo puede todo un pueblo —decenas o cientos de millones de personas— ejercer poder sobre sí mismo? No hay una respuesta clara a esta pregunta.

En forma parecida, la revolución cultural (la occidental, obviamente) de los sesentas desarrolló la idea de que la auténti-

ca democracia tenía que ser una "democracia total"—demo-
cracia en todo—y esto implica que la democracia política debe
ser complementada por la democracia económica. ¿Fácil? Pa-
reció fácil porque el argumento simplemente requirió (en su
variedad no marxista) llevar a las fábricas, a las oficinas de la
sociedad posindustrial, el mecanismo del autogobierno de la de-
mocracia política. La dificultad que no se observó y que aún
no se ha resuelto fue que la democracia económica debía de-
seguir siendo económica, esto es, tenía que tratar de la econo-
mía. Pero ciertamente no hay ninguna respuesta fácil a la for-
ma en que la toma de decisiones democrática se ajusta a los
costos, a la productividad, a las utilidades, y a la sobreviven-
cia en los mercados mundiales competitivos.

A medida que las grandes expectativas de los rebeldes de los
años sesenta eran disipadas por la realidad, su herencia fue
un profundo disgusto con el mundo que había sobrevivido a
su ataque. Mientras que las soluciones simplistas ideadas por
la *imagination au pouvoir* se disolvieron por sí solas, su he-
rencia permanece con nosotros en forma del "negativismo sim-
plista". Tantas cosas marchan mal en el mundo real que no es
posible equivocarse si se sigue el camino de la "crítica". Bue-
no, pero ¿es la crítica un fin en sí mismo? Para el negativista
sí lo es. Nunca se pregunta: ¿Cuáles son las posibilidades?
Nunca se le ocurre la sospecha de que las alternativas pueden
ser peores, o que no hay ninguna alternativa posible.

El resultado neto del "simplismo"—la combinación de la de-
mocracia infantil y del negativismo simplista—es que la vieja
maquinaria de la política recibe muchos garrotazos, sin que
nada se diga de la forma en que se la puede componer o mejo-
rar. De hecho, cuanto más la atacamos, menos seremos ca-
paces de repararla. Por esa misma razón, hemos dedicado
todo nuestro ingenio a la ampliación de la "democracia hori-
zontal" y en el proceso no sólo hemos descuidado, sino asis-
tado mismo ridiculizado a la "democracia vertical", lo que equivale
a decir que durante varias décadas aparentemente hemos
olvidado, y ciertamente ignorado, que a final de cuentas la de-
mocracia es, y no puede evitar ser, *un sistema de gobierno*. Y
cuando se descuida la función de gobierno, lo empeoramos e
incluso ponemos en peligro su funcionamiento.

VIII.2. LA CORRUPCIÓN Y EL RECHAZO A LA POLÍTICA

Los políticos son populares en tiempos heroicos, pero pocas
veces lo son en los tiempos rutinarios, cuando la política de la
democracia se convierte en un confuso y ordinario esfuerzo
diario. Los ataques contra los políticos abundan en la deno-
minada literatura antiparlamentaria de finales del siglo XIX, y
se han repetido desde entonces. Por tanto, el *diseñante*, el
desencanto y la desilusión por la política, no es nada nuevo.
No obstante, cuando Lipset y Schneider (1983) informaron de
una "brecha de confianza" entre los ciudadanos y sus repre-
sentantes elegidos, detectaban una tendencia sin precedentes.
En varios países la desilusión y la desconfianza habían au-
mentado en un *crecimiento* de frustración, ira y, a final de cuen-
tas, un abierto rechazo a la política. Después de todo, nos en-
frentamos entonces al surgimiento de la antipolítica, lo que
podríamos llamar *la política de la antipolítica*. ¿Cómo pasó
esto? Hay varias explicaciones. Una de ellas es el negativismo
al que acabamos de aludir.¹ La televisión también ayuda. Pro-
bablemente un tercer factor es la desaparición de la base ideo-
lógica. Pero la mejor explicación del enojo actual se encuen-
tra, creo yo, en la corrupción política. La política nunca ha sido,
ni será probablemente, imaculada, y la corrupción política
no es nada nuevo. Pero la avaricia y la corrupción han llegado
a niveles sin precedentes. En realidad, la corrupción política
ha llegado al punto en que corrompe a la política.

Debo matizar lo anterior inmediatamente. Cuando digo que la
corrupción corrompe la política, quiero decir que corrompe
la "política democrática". Porque en otros contextos obtener
dinero de la política puede no ser corrupción, o no ser conside-
rado como tal. La corrupción sólo se convierte en corrupción
cuando los seres políticos llegan a la etapa de diferenciación
estructural que hace surgir—en palabras de Max Weber—una
burocracia "legal-racional". En particular, la corrupción sólo se
convierte en tal cuando un servicio se convierte en un "servicio

¹ Sin duda, "la crítica a toda costa" y la política de la antipolítica se combi-
nan y se refuerzan entre sí. Sin embargo, una es una negación intelectual, y la
otra es una reacción de la gente común.

público" (prestado por funcionarios electos y/o funcionarios públicos en la nómina del Estado) que da a los ciudadanos el derecho a recibirlo gratis. De África, el Medio Oriente y Asia se dice, por lo general, que son regiones de corrupción total. Pero ésta es una generalización excesiva que se aplica mal a países en los que el cargo político todavía es un apéndice de la riqueza y del linaje, y donde es normal que la política sea una fuente y un medio para conseguir riquezas. Sin embargo, cuando sí se aplica correctamente el calificativo de "corruptos", entonces presenta dos aspectos. Por una parte tenemos políticos y funcionarios civiles que se prestan al soborno, a los que se "compra" para que hagan o no hagan algo y, por otra, tenemos políticos que extorsionan por dinero para sus carreras políticas y que, en el proceso, roban además para sí mismos.

Además, aquí debemos tener cuidado con las generalizaciones. Es cierto que en América Latina hay corrupción rampante. En 1993, el presidente de Brasil, Collor, y además Pérez, el presidente de Venezuela, fueron obligados a dejar el cargo al acusárseles de corruptos. La corrupción es igualmente un grave problema en Argentina y en muchos otros países latinoamericanos. En Europa, el sistema de partidos italiano ha sido literalmente barrido del escenario, también en 1993, por los escándalos de corrupción. Asimismo, en los años recientes, Japón ha sido afectado por los escándalos monetarios políticos. Añadamos que los regímenes comunistas han sido muy corrompidos, y que la caída del comunismo lo único que ha hecho al respecto, si es que algo ha hecho, es intensificar la corrupción. Sin embargo, está claro que hay países que han resistido a la corrupción mejor que otros. Mi generalización se basa en una tendencia muy desigual. No obstante, la política del dinero sucio ha ido aumentando durante bastante tiempo. Hay tres razones para ello.

La primera es la pérdida de ética, y en particular, de la ética del servicio público. Una segunda razón formidable es que sencillamente hay demasiado dinero en el medio. La tercera, una razón relacionada con la segunda, es que el costo de la política se ha vuelto excesivo y en gran medida está fuera de control.² La conclusión principal es que a medida que se debi-

² En las elecciones más recientes respectivas, en Japón el costo de un esca-

lita la ética, las tentaciones aumentan porque llegan ante nosotros continuamente y en cantidades asombrosas. Un ejemplo entre muchos es el dinero del narcotráfico. Muchos precios deben ser y son controlados (los precios de las medicinas, los precios de los servicios, etc.) y casi una infinidad de artículos requieren permisos, regulaciones, inspecciones. Las oportunidades de soborno y extorsión son igualmente, por lo mismo, casi infinitas. En parte, este dinero sucio es "dinero necesario" para cubrir el costo de poder ser elegido; pero en parte también llenan los bolsillos de quienes otorgan los permisos.

¿Cómo puede contrarrestarse la corrupción en la política? Ciertamente, el costo de la política puede y debe reducirse. Es posible limitar algunos gastos electorales.³ Cuanto más pueda hacerse para que el Estado se retire de las áreas extrapolíticas, menores serán las oportunidades y las tentaciones de la corrupción política. Además deben endurecerse las sanciones e imponerse controles verdaderamente efectivos. Es fácil proponerlo y decirlo. Pero la corrupción y la avaricia se perpetúan a sí mismas. Se necesita una violenta sacudida, y por fortuna, ésta ya se avecina. El velo que ocultaba la corrupción política ha sido quitado. En la actualidad se la ha expuesto y ha producido un gran descontento. De hecho, el clamor actual es contra la corrupción.

No tengo dudas de que las democracias deben quitarse la suciedad, y que la "limpieza de la política" es la principal prioridad de nuestra época. Pero a medida que ocurre esta limpieza, la política se convierte, más que nunca antes, en una carrera de obstáculos. Si la desconfianza en los políticos es general (aunque no siempre justificada),⁴ y si los partidos

no del PLD fue en promedio de más de 7 millones de dólares; en los Estados Unidos la cuenta por una plaza en el Senado ascendió en California a 10 millones de dólares (el promedio en el país fue de 4 millones de dólares) y el gasto bianual en las elecciones para el Congreso es de aproximadamente 500 millones de dólares; en Italia se ha estimado que el costo de la elección de 1992 fue de 1 500 billones de liras (cerca de 900 millones de dólares).

³ Absurdamente, la Suprema Corte de Justicia ha dictaminado que poner límites a las sumas que los candidatos pueden gastar es una violación anticonstitucional de los derechos de "libre expresión". Pero esta exagerada interpretación del derecho de "libre expresión" sigue siendo, hasta la fecha, un caso aislado.

⁴ Una clara manifestación de esta desconfianza es, en los Estados Unidos, el

como tales pierden su prestigio,⁵ entonces entramos en un juego en que faltan algunas piezas. El desencanto y la desilusión igualmente pueden conducir a la apatía, al retiro de la política, a lo que en los años cincuenta se llamó "la despolitización". Pero el rechazo de la política que tanto aumenta en la actualidad, no es de ninguna manera pasivo, sino activo, participante y vengativo. En tanto que el ciudadano apático hizo muy fácil la política, el ciudadano vengativo y enérgico puede hacerla muy difícil.

Repetiré —no quiero que haya malos entendidos— que la escoba de la antipolítica es una escoba necesaria. A final de cuentas, sus ventajas superan a sus desventajas. No obstante, no debemos acabar con la política al acabar con la corrupción. El desencanto con los partidos y la pérdida de prestigio de los políticos se reflejan inevitablemente en las instituciones de las que son miembros. Si se llega a considerar que las propias instituciones son instrumentos inadecuados de la democracia, entonces salvar a la política se convierte en una tarea muy difícil.

VIII.3. LA VIDEOPOLÍTICA Y LA VIDEODEMOCRACIA

Tengo la esperanza de que el negativismo simplista y la desconfianza en la política sean algo pasajero. En cambio, la revolución de los medios de comunicación y, en su estela, la videopolítica y la videodemocracia llegaron para quedarse. Primero trataré de la revolución de los medios de comunicación, porque el poder del video llega mucho más allá de la esfera de la política. En realidad la televisión está en proceso de cambiar nuestra forma de vida.

El *Homo sapiens* es, o se ha desarrollado hasta ser, un animal lector, capaz de hacer abstracciones, cuya comprensión (*inteligencia, intelligence*) va más allá de su vista, y en realidad cambiar nuestra forma de vida.

Limite a los períodos en que se ocupa un cargo por elección (generalmente dos o tres ocasiones), que ya ha sido aprobado por referendum en varios estados.

⁵ Es revelador que los partidos de reciente creación tiendan a ponerse un nombre diferente: movimientos, alianzas, ligas, *rassemblements*. Debe observarse que esto es muy distinto del comprensible rechazo a la palabra "partido" en los antiguos países comunistas.

tiene poca relación con lo que ve. Pero el *Homo sapiens* está en proceso de ser desplazado por el *Homo videns*, un animal fabricado por la televisión cuya mente ya no es conformada por conceptos, por elaboraciones mentales, sino por imágenes. El *Homo videns* sólo "ve" (*videre* es el verbo latino para "ver") y su horizonte está limitado a las imágenes que se le proyectan. Por tanto, mientras que el *Homo sapiens* tiene derecho a decir, inocentemente, "ya veo" en lugar de "ya entiendo", el *homo videns* ve sin la ayuda del entendimiento. Porque mucho de lo que se le muestra tiene poco significado y, en el mejor de los casos, cuando tiene importancia se le explica mal.⁶

Volviendo al tema, la videopolítica ya fue presentada en mi planteamiento, tangencialmente, al referirme a la forma en que afecta a la elección de los presidentes (véase, *supra*, sección VII.3); pero, como es evidente, influye igualmente en la elección de cualquiera y de todos los funcionarios que ocupan cargos de elección. Además, la videopolítica influye profundamente en las elecciones, es decir, en las decisiones que toman los políticos. Porque los políticos reaccionan cada vez con más frecuencia, no a los acontecimientos mismos, sino a los hechos que presenta la televisión (a lo que ésta hace visible) e incluso a hechos iniciados (y en gran medida propiciados) por los medios de comunicación.⁷ Por supuesto, la videopolítica cambia al ciudadano, porque el ciudadano que ve la política en imágenes (videocidadano) es un protagonista totalmente nuevo dentro o fuera del proceso político.

En suma, la época de la televisión muestra, igual que todo, ventajas y desventajas. La videopolítica es muy útil para "exponer" los males y las acciones incorrectas (o la falta de acción

⁶ El argumento en contrario es que el *Homo sapiens* y el *Homo videns* se median entre sí. Puede ser el caso por el momento. Pero definitivamente estamos pasando de una preponderancia a otra; considerar esto como una mezcla es cegarnos ante la gravedad del problema.

⁷ No soy el primero que observa que las decisiones estadunidenses en política exterior están siendo conformadas y dictadas, cada vez más, por las imágenes de la televisión. Es probable que el presidente Reagan se viera influenciado en el confuso escándalo del "Irán-gate" debido a que las impactantes imágenes de los rehénos aparecían todo el tiempo en la televisión. ¿Para qué intervenir en Somalia, en 1993, en vez de en el Sudán, y en ese caso, en varios de los países africanos que lo necesitaban? En éste y en varios otros casos la política sigue a la televisión.

nes). Funciona muy bien cuando se trata de emocionar y movilizar a los televidentes para que luchen por causas justas (pero también por las injustas). Por ejemplo, es maravillosa cuando se denuncian la corrupción política y todo género de abusos. La televisión merece igualmente el crédito por llevar más información a más gente. Pero aquí comienzan mis dudas; aquí los méritos de la videopolítica empiezan a ceder su lugar a las desventajas. La información no consiste en la mera presentación de las "noticias" (lo que acaba de ocurrir) del día; pues es de suponer que un público informado puede hacer un juicio bien fundamentado. ¿Es el caso? No lo creo. El público de la televisión es, desde todo punto de vista, un público que desconoce la información y que está mal informado. La televisión sí llega a un público numeroso, pero sus imágenes visuales, la forma en que presenta las noticias, proporcionan la apariencia, no la esencia de la información. A más gente se le da menos, y más superficialmente. Del mismo modo, al público se le proporciona información emotiva, merced a imágenes que producen compasión o enojo, que temperamentamente agravan los problemas hasta hacer imposible su solución. No veo ningún beneficio en esto.

Para concluir: las prioridades de la televisión son los reportajes exclusivos, una buena imagen, y la preferencia en las encuestas (la mayor teleaudiencia posible). Por supuesto, es muy probable que éstas sean las prioridades equivocadas, prioridades cuya importancia se exagera y cuyo orden es erróneo. Generalmente los políticos buscan votos cada cuatro años. La televisión hace su propia cuenta de votos diariamente. Forzosamente, entonces, el medio es frívolo, irresponsable, y populista. Desde luego, podemos tener una videopolítica de élites además de la videopolítica de las muchedumbres. Pero son pocos los que ven la televisión elitista, mientras que la televisión de masas capta a mucha gente, al dinero y, en el proceso, también a los votos. Cuando llega la hora (o la media hora) de las noticias, el sagaz productor de televisión le dice al televidente: le dejamos (y a gente como usted) hablar por sí mismo, y le corresponde a usted, a todo el pueblo, decirnos lo que pensamos y lo que prefiere. Por tanto, la pantalla se llena de "entrevistas ocasionales" en que a una premeditada mezcla de ca-

ras se le dan cinco segundos para hacer una disertación, o nos muestra al conductor del programa, que solemnemente nos informa que las encuestas han determinado esto o aquello.

Mucho es farsa y trampa. La persona a la que se le hace una pregunta en una entrevista casual no representa una muestra de nada, estadísticamente no representa nada, y cuando se trata de asuntos importantes, esta clase de televisión funciona ante todo como una amplificadora y multiplicadora de estúpidos. Las encuestas tampoco revelan "la voz del pueblo"; más bien, revelan la voz de los medios de comunicación en el pueblo; en gran medida son un *efecto reflejo* de lo que dicen los medios de comunicación. Por ejemplo, ¿cómo puede la gente saber a quién hay que creer algo? No lo saben, aparte de responder a lo que oyen. Además, como el número de omisiones selectivas en los mensajes visuales es abrumador, resulta que, a final de cuentas, las personas de la edad de los medios de comunicación son verdaderamente "fabricadas por esos medios".

Pero lo anterior es parte de una discusión de la que no podemos ocuparnos aquí.⁸ Porque mi propósito es demostrar lo difícil que se ha hecho la política. Mi resumen será, entonces, que la videopolítica produce una participación y una movilización impulsadas por la emotividad en condiciones en que cada vez hay menos información y en la que ésta es cada vez más deficiente. Si éste es el caso, no cabe duda de que se enfrentan fuertes problemas para hacer política (buena política). Procuremos por lo menos mantener en orden el sistema político y que la democracia como sistema de gobierno reciba la ayuda de las estructuras adecuadas. Ésta es la tarea de la que me ocuparé en el próximo capítulo.

⁸ Se ha tratado en forma más amplia de ellos en Sartori, 1989, y Sartori, 1992 (cap. 15, pp. 303-315).

82

IX. EL PRESIDENCIALISMO ALTERNATIVO: UNA PROPUESTA

IX.1. DE UNO A DOS MOTORES

El PRESIDENCIALISMO y el parlamentarismo son mecanismos impulsados por un solo motor. En el primer sistema el motor es el presidente, en el segundo lo es el Parlamento. Con mucha frecuencia el motor presidencial falla al bajar a las intersecciones parlamentarias, en tanto que el parlamentario no tiene la potencia suficiente en el ascenso, la función de gobernar. En cambio, el semipresidencialismo es un sistema con dos motores. Sin embargo, como los dos funcionan simultáneamente, ¿qué pasa si empiezan a impulsar en direcciones opuestas y van el uno contra del otro? Aunque el sistema francés ha podido manejar al gobierno dividido, no puede descartarse el riesgo de tener dos motores que vayan en distintas direcciones.

Estas consideraciones me motivaron a buscar un sistema con dos motores, cuyas máquinas no se enciendan simultáneamente, sino sucesivamente; el sistema que puede ser llamado *presidencialismo alternativo* o *presidencialismo intermitente*.¹ La idea básica es tener un sistema parlamentario motivado o castigado, respectivamente, por el desplazamiento del presidente, o por el remplazo de éste. Mientras el sistema parlamentario funcione, se le deja ser. Pero si no puede cumplir las condiciones predeterminadas, entonces se apaga el motor parlamentario y se enciende el presidencial. Así pues, lo fundamental es tener —durante el periodo de cada legislatura— una zanahora que recompense el buen desempeño y un galoprote que sancione la mala conducta.

¹ En lo que sigue, aprovecho mucho de mi libro de 1992, en donde trato más ampliamente y con más detalle la propuesta del "presidencialismo alternativo". Las discusiones de una mesa redonda sobre mis propuestas pueden encontrarse en: G. Amato, A. Barbera, L. Elia, S. Galeotti, A. Manzella, G. Michio, G. Sartori, "Parlamentarismo e Presidencialismo: Dibattito sulla Proposta di Giovanni Sartori", *Il Politico* (LV), 2, 1991, pp. 201-255.

Debe entenderse, desde el principio, que mientras la propuesta del presidencialismo alternativo supone como punto de partida un sistema parlamentario, esto no significa que su aplicabilidad se restrinja a los sistemas parlamentarios actuales. Supóngase que tenemos un sistema presidencial imposible, al que no puede hacerse funcionar con medidas adicionales; en tal caso puede convertirse en un sistema parlamentario que además contemple, dentro de su mecanismo, su propio correctivo.

Los sistemas presidenciales latinoamericanos que buscan una alternativa tienen, en mi opinión, dos opciones. Una es el semipresidencialismo de tipo francés —una solución mejor que el presidencialismo de tipo estadounidense y que sin embargo sigue siendo un remedio insuficiente para países como Brasil y, más generalmente, para cualquier sistema político caracterizado por una atomización parlamentaria o un multipartidismo excesivo y cambiante—. La otra opción no es, sin embargo, el parlamentarismo normal (véase, *supra*, sección VI.5), sino uno que se autocorrija. Igualmente me parece (desde luego, por motivos muy distintos) que la fórmula del presidencialismo alternativo sería más adecuada para México —en su larga marcha hacia la desconcentración del poder—, que una fórmula semipresidencial. ¿En especial, creo que las inmanejables constituciones hechas apresuradamente en muchos de los antiguos países comunistas tendrían mucho que ganar y nada que perder experimentando con un segmento del parlamentarismo corregido y/o contrarrestado por un segmento correspondiente de presidencialismo.

Volviendo a mi razonamiento: ¿Cómo pueden los mecanismos constitucionales promover el buen gobierno y obstruir el mal gobierno? Para nuestra finalidad, podemos definir al buen gobierno, sencillamente, como el de los gobiernos a los que se

² Actualmente México está claramente en transición de un esquema de presidencialismo autoritario sostenido por un sistema de un partido hegemónico (Sartori, 1976, pp. 232-235) a un experimento único de democracia presidencial cuya fórmula es la contraria de la estadounidense, esto es, basada en el poder no dividido. Hasta ahora la transición ha ocurrido básicamente en el campo electoral, con las reformas electorales que se establecieron en 1989 y 1993. Mi sugerencia en el texto está relacionada con las etapas en que México se enfrentará a las transformaciones del nivel Ejecutivo. Véase también, más adelante, el capítulo XI.

rante el período parlamentario, el presidente sigue siendo un presidente parlamentario normal (como, por ejemplo, en Austria): que su legitimidad directa e independiente es, al principio, una legitimidad "reservada", y que puede ocurrir que no sea necesaria la alternatividad presidencial. Pero si así ocurre, probablemente significa que la posible sanción fue efectiva, que cumplió su propósito.

Esto a grandes pinceladas. Ahora los detalles. Una primera consideración general es que, bajo el acuerdo del presidencialismo alternativo, la posición de los gobiernos iniciales de tipo parlamentario se verá reforzada significativamente, por lo que todos los partidos entenderán que si el gobierno cae, el Parlamento perderá importancia. Simultáneamente y de manera similar, los miembros del Parlamento ya no podrán considerarse la masacre anual de gobiernos como su oportunidad anual de obtener una posición ministerial para sí mismos. Con una legislatura de cuatro años, la "cacera del ministerio" empieza y termina con el primer gobierno; con una legislatura de cinco años, los ambiciosos sólo tienen una oportunidad, y el juego es demasiado breve para que valga la pena jugarlo. Bajo estas dos consideraciones puede esperarse razonablemente, entonces, que los gobiernos basados en el Parlamento no sólo durarán más, sino además que su gobierno será más efectivo y emprendedor que en otros casos.

A este elemento de mi propuesta se le ha sometido a dos críticas divergentes. Algunos críticos han conjeturado que una alianza antipresidencial haría que nunca se encendiera el motor presidencial. La conjetura de otros ha sido, en cambio, que una conspiración presidencial activaría el motor presidencial con una urgencia innecesaria. Como esas dos posibilidades se cancelan entre sí, aumentan mis expectativas de que entre, digamos, una tercera parte y la mitad del período de la legislatura se estará bajo un sistema parlamentario o uno presidencial. Porque no veo la manera en que un gobierno que no haga nada podría mantenerse durante cuatro años cuando una alternativa positiva está llamando a la puerta. Por otra parte, a los parlamentos les encanta pasarle a otra persona las medidas impopulares que detestan tener que apoyar; por tal razón, pasarle la carga a un presidente "en reserva" es, o pue-

84

les permite funcionar y se estimula para que actúen responsablemente. Por el contrario, el mal gobierno es el de los gobiernos que son inestables, incompetentes, ineficientes y/o impotentes. Antes de que se crea que uso esos adjetivos peyorativamente, diré que lo anterior sencillamente significa que no debe atacarse a los gobiernos sólo porque a los diputados les gusta convertirse en ministros del gabinete; que los ministros no deben ser integrados por jefes de facciones, sin ningún respeto a la capacidad y a la competencia, y que no tiene sentido reparar a gobiernos impotentes con otros gobiernos impotentes, es decir, con la mera repetición de lo mismo: se mete la basura, se saca la basura, y luego se mete de nuevo la basura.

IX.2. LA PRESIDENCIA INTERMITENTE FUERTE

Así que, ¿cómo puede ayudarse a los gobiernos para que funcionen y cómo puede alentarse para que actúen responsablemente? La fórmula que tengo en mente —el presidencialismo alternativo— procura esta finalidad de tres maneras, esto es, merced a tres acuerdos estructurales.

Primero, a todo Parlamento recién elegido se le permite votar para elegir a un gobierno si la legislatura dura cuatro años, y dos si dura cinco años. Esto significa que bajo su primer o sus dos primeros gobiernos, el sistema político funcionará según las reglas normales del parlamentarismo normal.

Segundo, si y cuando los gobiernos que han funcionado con el método parlamentario fracasan, entonces se cambia a un "fuerte" mecanismo presidencial por el resto del período de la legislatura. Esto implica que el presidente es también el jefe del gobierno, que nombra o destituye a su discreción a los miembros del gabinete, y que el gobierno no está sujeto a un voto de confianza ni puede ser destituido por el Parlamento. Por el contrario, y de igual manera, ahora el papel del Parlamento se reduce al control.

Tercero, se elige al presidente indirecta o directamente por una mayoría absoluta del voto popular, su período coincide con la duración del Parlamento (cuatro o cinco años), y puede ser reelegido sin límite de término. Debe entenderse que du-

de ser, un alivio. En lo que respecta a la conjetura contraria, no veo que pueda surgir una "conspiración presidencial" de alguna parte, ya que los conspiradores no obtendrían ninguna recompensa o beneficios.

Si nos ocupamos ahora de la segunda característica del presidencialismo alternativo, la pregunta más importante es: ¿qué tan "fuerte" debe ser el *interregnum* presidencialista? La clave para responder es que de hecho estamos hablando de un *interregnum*. Los sistemas presidenciales no pueden considerar presidencias intermitentes, y por consiguiente no pueden darse el lujo (sin arriesgarse demasiado) de tener presidentes exitramadamente poderosos. Pero un presidente intermitente, cuyo periodo termina con el periodo fijo de cada legislatura, que no puede convertirse a sí mismo en un presidente presidencialista al inicio de cada legislatura, y cuyo ciclo probable de poder real es de dos a tres años, reduce drásticamente el factor de riesgo. Por tanto, mi fórmula permite presidentes fuertes. Pero ¿qué tan fuertes?

En los sistemas presidenciales comunes, los presidentes generalmente son fuertes en el campo Ejecutivo—controlan su gobierno y el botín correspondiente—y a menudo son débiles en el campo Legislativo, en su influencia parlamentaria. El problema entonces se centra en el poder Legislativo (como lo estudiaremos en el capítulo siguiente). En cambio, el poder Legislativo de un presidente intermitente no presenta dificultades; cuando está a cargo, se desempeña como un presidente tradicional. Como el gobierno no está sujeto a las limitaciones parlamentarias, puede elegir y destituir libremente a los miembros de su gabinete. Recordemos, sin embargo, que el presidente alternativo puede caer en la tentación de promover y apresurar su llegada al poder. Por consiguiente, no se le debe permitir recompensar con un ministerio a los congresistas que hayan conspirado en su favor. El presidencialismo alternativo requiere, por tanto, una rigurosa incompatibilidad entre los cargos parlamentarios y los ministeriales.³ Incompatibilidad

³ La rigurosa incompatibilidad implica que un miembro del Parlamento no puede ser nombrado ministro por el presidente, aunque renuncie. Como la fase presidencialista sería la última de cada legislatura, salir del Parlamento no sería ninguna pérdida y por tanto no sería una limitante.

que no sólo es una precaución necesaria sino que además, pienso yo, es buena en sí, porque es bueno tener, periódicamente, gobiernos de gente que proviene de afuera del sistema (y todavía mejor si se trata de gobiernos de expertos) y que cumplen con los gobiernos de los políticos.

El tercer elemento del presidencialismo alternativo es que el presidente y el Parlamento deben ser elegidos al mismo tiempo y deben terminar su periodo simultáneamente. Ésta es una condición clave, porque establece firmemente intervalos, periodos fijos intermitentes, al poder de la presidencia. Por otra parte, es igualmente importante no limitar la reelección del presidente, porque debe recompensarse a un presidente que tiene un buen gobierno. Además, la naturaleza discontinua de sus poderes plenos elimina la razón que en otros casos justifica la limitación de los periodos en que puede ocupar el cargo. Por último, el presidente debe ser elegido por una mayoría absoluta, de preferencia gracias al método de la doble ronda electoral. Sugeriría adicionalmente que todo este mecanismo funcionaría mejor si también la elección del Parlamento fuera a dos vueltas. De esta manera obtendríamos la "presidencialización" de la conducta electoral que conduciría a agregaciones bipolares que ayudan, a su vez, al funcionamiento parlamentario del sistema. Aunque con el presidencialismo intermitente el premio presidencial no es tan decisivo como en la Quinta República francesa, las analogías son lo suficientemente fuertes para justificar los mismos acuerdos electorales en todo el sistema.

IX.3. ¿LO MEJOR DE DOS MUNDOS?

Cuando se contempla la propuesta en su totalidad, pueden verse otros méritos adicionales. Para empezar, en mi propuesta no hay necesidad de elecciones antes de tiempo ni de disolver el Parlamento. Considero que esto es una ventaja por dos razones: porque las elecciones frecuentes intensifican los enfrentamientos políticos y resultan en demasiada política electoral irresponsable, y porque no hay seguridad alguna de que nuevas elecciones producirían parlamentos distintos y propor-

cionarán así una solución a los problemas que motivaron el adelanto de su convocatoria. Entre 1968 y 1987, Italia ha tenido una serie de cinco elecciones adelantadas que dejaron todo exactamente igual que antes. El colapso de la República de Weimar fue acelerado por una serie de cuatro disoluciones consecutivas del *Reichstag* entre 1930 y 1933, que sólo empeoraron las cosas. De modo que las disoluciones adelantadas a menudo son inútiles y a veces son contraproducentes. En cambio, la solución de cambiar —en algún momento intermedio del periodo de la legislatura— el motor y el chofer, no cuesta nada y sí tiene consecuencias.

Una ventaja paralela del presidencialismo alternativo es que controla la feria de gastos que característicamente ocurre antes de las elecciones y que termina con cualquier presupuesto, mientras se siga ayudando a “comprar” su reelección a quienes buscan continuar en el cargo. En lugar de eso, cuando llega la fecha de la elección, con el presidencialismo alternativo es probable que el Parlamento ya no sea el que controle el gobierno y en consecuencia no podrá solicitar o autorizar cualquier gasto presupuestario. En lo que se refiere al presidente, creo que su mejor táctica electoral es la de hacer campaña como un jugador contrario, como un “deshacedor de entuertos”, de las debilidades y las larguezas parlamentarias.

Pero, ¿por qué deberá el presidente intermitente comportarse como lo espero? Bueno, porque éste es el papel que la espera incorpora en el sistema, y porque sus beneficios y recompensas dependen de su desempeño efectivo. Por supuesto, hago de nuevo la advertencia de que las estructuras no pueden sustituir a las personas. La persona equivocada tendrá un mal desempeño aunque la estructura sea la correcta. Pero las malas estructuras desgastan a la persona adecuada. Súpongase que se eligió a un mal presidente; queda el consuelo de que un presidente de tiempo parcial hará menos daños o desperdiciará menos recursos que un mal presidente de tiempo completo. Súpongase, por el contrario, que hemos colocado la persona adecuada en el lugar adecuado. En ese caso tendríamos lo mejor de dos mundos, esto es, un sistema parlamentario a su máxima capacidad de funcionamiento (interesado en evitar que lo sancionen), y una alternativa presidencial que

estimula o deshace lo que el Parlamento hizo. Lo expondré de la siguiente manera: la fase presidencial corrige los aspectos “negativos” del gobierno parlamentario, en tanto que la fase parlamentaria se hace cargo de los efectos colaterales indeseables del presidencialismo. La mayoría de los analistas políticos alaban mucho los beneficios de la alternación de los gobiernos, de gobiernos alternativos. Aunque se tengan que cambiar algunas cosas, el presidencialismo alternativo merece por razones similares, muchas de esas mismas alabanzas.

¿Es difícil entenderlo y llevarlo a la práctica? De ninguna manera. La idea básica es —decía— que a un sistema parlamentario que funciona se le recompensa permitiéndole continuar, en tanto que a un sistema parlamentario que no funciona se le sanciona descontinuándolo. Sin duda ésta es una idea fácilmente comprensible. En lo que respecta a la ejecución, como el presidencialismo intermitente combina, alternativamente, un sistema parlamentario con uno presidencial, quien acepte la idea sólo tiene que recorrer medio camino. En el caso de una Constitución parlamentaria, sólo se necesita, para transformarla en un sistema de presidencialismo alternativo, agregar la parte presidencial. Por el contrario, una Constitución presidencial sólo requiere poco más que un prólogo parlamentario. No hay duda de que en ambos casos será necesaria alguna coordinación entre las dos partes de la nueva Constitución, y que la naturaleza dual del nuevo sistema hace posible mejorar a sus dos componentes. Aun así, estamos de hecho combinando elementos de mecanismos que ya son bien conocidos y han sido abundantemente probados. La dificultad que enfrenta a la fórmula del presidencialismo alternativo sencillamente es —sugiero— la dificultad que enfrenta a cualquier novedad. Si logramos superar el trauma de lo nuevo, lo demás será fácil.

86

X. LA PARADOJA DEL GOBIERNO POR LEGISLACIÓN

X.1. INICIATIVA Y VETO

Dije que los problemas del presidencialismo no se encuentran en el campo del Ejecutivo, sino en el del Legislativo. En consecuencia, hasta ahora sólo he respondido a la parte fácil del problema: ¿Qué tan fuerte se puede permitir que sea un presidente intermitente? La parte difícil empieza al preguntar: ¿Cómo puede su gobierno evitar el obstructionismo parlamentario? Más exactamente: ¿Cuánto poder legislativo necesita un presidente para que su legislación sea aprobada por el Parlamento?

El comienzo se encuentra en el concepto de gobernar por legislación.¹ Esto nos lleva al hecho de que en la actualidad las democracias han aceptado el gobierno bajo la forma de la ley, es decir, la transformación de las decisiones políticas en leyes. Esto significa que es imposible gobernar sin que se aprueben las leyes y por tanto el apoyo parlamentario es indispensable para gobernar. La pregunta entonces es: ¿Cómo se pueden unir el acto de gobernar y el de legislar sin perder demasiado el balance, ya sea del lado del Ejecutivo o del Legislativo?

Asimismo, salir bien librado en el Parlamento es, sin duda, un problema para los gobiernos parlamentarios, pero para los gobiernos presidenciales,² éste es el problema fundamental. En vista de que este problema enfrenta a cualquier forma de

¹ En este libro doy por sentado el gobierno por legislación. Sin embargo, en otros de mis escritos consideré que la práctica es perniciosa y recomendé la "legislación" (véase Sartori, 1987, pp. 321-328 y, especialmente, Sartori, 1990, pp. 182-191), tanto con respecto a la legislación pasada como a las formulaciones políticas en general.

² Considérese a Chile y a Uruguay, los dos países latinoamericanos que tienen (entre todos y a pesar de todo) el mejor y más largo historial democrático de su región. Ambos han sufrido intentos del Ejecutivo por evadir al Congreso y/o aminorar el poder presidencial. En Chile estos intentos se remontan al

presidencialismo (incluido el semipresidencialismo) es mejor ocuparnos de él desde el principio, en general. Entonces, lo común es que los poderes de gobierno y de legislación de los presidentes comprendan una vasta gama de recursos que varían mucho de uno a otro sistema. Organicemos todo este arsenal en tres grupos, como en el esquema siguiente:

1. Poderes de veto { El veto del bolsillo
El veto parcial
El veto global

2. Poderes de iniciativa { Legislación ordinaria
Poderes de decreto
Poderes de emergencia

3. Poderes de referéndum y de disolución del Parlamento

Los poderes de veto presuponen que un Parlamento puede iniciar la legislación y/o modificar las propuestas legislativas del Ejecutivo. Si un Parlamento sólo puede oponerse o rechazar las leyes que se originan en el Ejecutivo, entonces no se necesita ningún poder de veto presidencial. Sin embargo, los más de los Parlamentos han retenido algún grado de iniciativa legislativa incluso en los sistemas presidenciales, y no conozco ningún parlamento que esté privado totalmente de sus poderes para modificar las propuestas. Los poderes de veto de un presidente representan, por consiguiente, su defensa contra las intrusiones parlamentarias y constituyen un rasgo característico de los sistemas presidenciales. Pero hay de veto a veto.

El *veto del bolsillo* le permite a un presidente simple y sencillamente negarse a firmar una ley (así llamado porque figurativamente pone el documento en su bolsillo y se olvida intencionalmente de él). Es una clase de veto definitivo, porque no puede evitarse. Si un presidente elige no actuar, esto es, no firmar una ley, es como si la propuesta nunca hubiera existi-

periodo del presidente Arturo Alessandri (1932-1936), y llevaron a la violenta destrucción del régimen de Allende en 1973. También la naturaleza del poder Ejecutivo ha sido el punto central de los cinco cambios constitucionales de Uruguay entre 1918 y 1967.

do y nadie puede hacer nada al respecto. Por otra parte, el veto del bolsillo es un poder totalmente negativo. El *veto parcial*, al que también se llama en los Estados Unidos el veto por párrafos o artículos, es en cambio un poder muy activo. El veto parcial le permite al presidente modificar una ley eliminando partes de la misma, cancelando disposiciones individuales —y ésta es una reformulación activa de la ley—. Aunque el veto parcial puede ser anulado, es el veto que los presidentes más necesitan y el que más desean. Porque el veto por párrafos o artículos les permite acabar con el intercambio de votos *logrolling* entre los legisladores para incluir en algunas leyes proyectos que les interesan personalmente, y que sólo benefician a los intereses de su electorado local. En los Estados Unidos se abusa escandalosamente de esta práctica que ha sido apoyada por la costumbre; como a los presidentes estadounidenses se les negó largo tiempo el veto parcial (hasta 1995), esto perjudicó en forma importante su poder de iniciativas legislativas. A los presidentes de los Estados Unidos se les concedió, en cambio, sólo el *veto global*, el poder de rechazar una ley en su totalidad. Pero el veto global es el menos efectivo de los poderes de veto. Puede anularse, y a los presidentes se les obliga a decidir si abandonan toda la propuesta o si la aceptan con todos los añadidos *logrolling* que le hicieron los congresistas.

El poder de veto es además una función, sin duda, de la facilidad o dificultad con que lo puede anular la acción del Parlamento. Los más de los sistemas presidenciales siguen el requisito estadounidense de que se necesitan las dos terceras partes de los votos del Congreso para anularlo. Pero es posible idear otras mayorías calificadas, y son varios los países en que se exige una menor proporción de votos.³ Está claro que no hay un nivel óptimo para el número de votos que se necesitan para anular el veto. Los presidentes muy minoritarios pueden estar protegidos insuficientemente por el requisito de las dos terceras partes de la votación, mientras que los presidentes mayoritarios tienen poca razón para temer incluso la posibilidad de anulación por una mera mayoría.

³ El caso límite es Venezuela, donde incluso una simple mayoría puede terminar promulgando una ley por encima del veto presidencial (Art. 173 de la Constitución).

X.2. EL PODER POR DECRETO

Hasta ahora hemos visto lo que los presidentes pueden impedir, en vez de lo que pueden hacer. Tratemos ahora de sus poderes de iniciativa. Por lo común, los poderes de iniciativa son los mismos en todas las democracias —sean presidenciales, parlamentarias, o mezclas de ambas— porque se trata de las formas normales de gobernar por legislación: un presidente o un gobierno redacta y somete a la consideración de la legislatura leyes que son aprobadas, rechazadas o modificadas de acuerdo con los procedimientos normales. A este respecto, la principal diferencia entre los sistemas presidenciales y los que no lo son, es que en los primeros el campo de la autoridad exclusiva para presentar propuestas legislativas es más amplio, generalmente, que en el último —con excepción del proceso presupuestario, que en cualquier sistema se deja a la iniciativa del Ejecutivo.

Sin embargo, la diferencia importante consiste en que los sistemas presidenciales basados en la separación de poderes enfrentan un problema —cuando se trata de gobernar legislando— que no enfrentan los sistemas parlamentarios basados en el poder compartido. El poder compartido “fluye”, el poder dividido “choca”; o así parece. Un gobierno creado por un Parlamento es, por lo menos en intención y origen, parte de este último, mientras que un gobierno creado por un presidente es su contraparte. Desde luego, si un sistema presidencial disfruta de mayorías no divididas y del apoyo de un partido parlamentario disciplinado, en ese caso no hay ningún problema en gobernar legislando. Pero sabemos que esto es muy raro, lo que explica la importancia de los *poderes de decreto* en la mayoría de los sistemas no parlamentarios.

Los gobiernos parlamentarios igualmente pueden recurrir a los decretos; pero se exige que su “gobierno por decreto” sea excepcional, que se justifique debido a su urgencia, y además se le somete a rigurosas condiciones. En cambio, el *decretismo*, el gobierno por decreto por encima de los líderes del Congreso, es endémico y a menudo epidémico en América Latina.⁴

⁴ Técnicamente, el *decretismo* incluye, y llega hasta, los actos ejecutivos que no se convierten en ley. Pero en su significado no técnico, que es el que em-

Un caso extremo actual del *decretismo* es Brasil. El presidente Sarney emitió durante su gobierno, bajo la Constitución de 1988, 142 decretos de emergencia, o sea uno cada cuatro días; en 1990, el gobierno de Collor emitió 150 decretos, lo que casi equivale a uno cada dos días laborables.⁵ Entonces, el *decretismo* se convierte —forzosamente en las circunstancias brasileñas (véase, *supra*, sección V.4) — en el instrumento normal de gobierno. Los recientes problemas del Perú también se relacionan con el *decretismo*. Después de ser electo en 1990, el presidente Fujimori heredó un país plagado de narcotraficantes, arruinado por décadas de guerra civil, por el mal gobierno de los militares y los demagogos y sumido en una profunda crisis económica. Cuando se dio cuenta de que la Constitución no funcionaba, Fujimori siguió adelante con sus reformas radicales por medio de los decretos presidenciales, y cuando llegó la fecha en que sus decretos hubieran sido anulados por el Congreso (como habría sucedido), lo disolvió ilegalmente. En éste, como en otros casos, el *decretismo* es, por tanto, una respuesta poco funcional a (o de) sistemas que no funcionan.⁶

A los presidentes se les permite, como regla, poderes de emergencia más amplios que a sus contrapartes parlamentarias.⁷ Sin embargo, como todas las constituciones contemplan los poderes de emergencia —pues las emergencias sí ocurren—, no me detendré mucho en este punto. También me propongo tratar brevemente acerca de los recursos de disolución del Congreso y del referéndum.

plenarios aquí, el *decretismo* se refiere al uso excesivo, de hecho al abuso, de la legislación por decreto.

⁵ La Constitución brasileña de 1988 sí somete literalmente a rigurosas limitaciones su peculiar variedad de legislación por decreto. Se autoriza al presidente a emitir *medidas provisionales*, medidas provisionales, que tienen fuerza de ley en circunstancias excepcionales "urgentes" y esas medidas deben ser aprobadas por el Congreso en un plazo de 30 días. El problema es que las *medidas decretadas* por el presidente pueden ser rederechadas cada mes, y que son "urgentes" si él lo decide así.

⁶ Argentina ha presenciado, además, la frecuente utilización de la legislación por decreto cuando no hay necesidad o urgencia real y cuya legitimidad constitucional es muy dudosa. No obstante, la práctica casi nunca enfrenta oposición.

⁷ Ciertamente, en algunos casos se abusa de los poderes de emergencia o éstos son exagerados en extremo. Por ejemplo, la Constitución colombiana (hasta 1991) le daba a los presidentes el derecho a declarar parte del país, o todo él, en estado de sitio (en el Art. 121), y de hecho Colombia estuvo bajo estado de sitio 75% del tiempo entre 1968 y 1989.

En principio, un sistema presidencial basado en la separación de poderes no debe darle al presidente el poder de disolver el Parlamento; pero los esfuerzos por reforzar a los regímenes presidenciales pueden darle al presidente este recurso adicional. Ya dije que esta violación al principio de la separación de poderes deja al sistema presidencial tal cual es. No quisiera tampoco alegar en contra del poder de disolución porque su efectividad reside más en la amenaza que en su utilización. A ningún Parlamento le gusta que lo disuelvan, pues sus miembros no disfrutaban particularmente el tener que hacer campaña para su reelección con más frecuencia de la que sea necesaria. De modo que la disolución es un buen preventivo. Pero cuando ocurren, resultan inútiles o incluso dañinas. Lo seguro es que un país que a menudo se ve obligado a recurrir a elecciones adelantadas es un país en problemas, y no se le sacará de ellos con "parlamentos relámpago" que entran y sacan.⁸ Un último punto es el siguiente: que aunque los poderes de disolución son una anomalía en los sistemas presidenciales, son "normales" en los sempresidenciales. Por otra parte, como ya lo indiqué, el presidencialismo alternativo no contempla, y no debe contemplar, la disolución.

Finalmente trataremos de los referéndums. El sistema presidencial estadounidense no contempla el referéndum, pero los presidentes latinoamericanos emplean el referéndum como un medio para evadir la obstrucción parlamentaria, ya sea legalmente (la Constitución les da el poder de utilizar un referéndum) o *de facto*. En principio, no hay razón alguna por la que una democracia representativa, indirecta, deba negar un complemento "directo" del tipo del referéndum.⁹ Pero la línea que separa su uso y su abuso es muy tenue. Por ejemplo, la Quinta República francesa ha utilizado juiciosamente (con cuantías) el referéndum, en tanto que Sri Lanka proporcionalmente a la fecha la mejor prueba del grado de abuso que este instrumento permite, porque al presidente de Sri Lanka se le da poder para

⁸ Mi argumento no se aplica, por supuesto, a la inocua práctica inglesa de fijar las elecciones en la mejor fecha posible para el partido en el gobierno.

⁹ Esto no significa que apoyo la "democracia por referéndum" como un sustituto de la democracia representativa. Me opuse fuertemente a esto en Sartori, 1987, pp. 111-120 (capítulo 5, secciones 7-8). Véase también, para el análisis de las técnicas de toma de decisiones en general, Sartori, 1987, capítulo 8.

89A

someter a referéndum cualquier propuesta de ley que el Parlamento rechaza. En realidad los referéndums son una espada de dos filos que cualesquiera constituyentes deben manejar con mucho cuidado.

X.3. RELACIONES EFECTIVAS CON EL PARLAMENTO

Me ocuparé ahora de los procesos ordinarios del gobierno por legislación. La pregunta en este caso es: ¿Podemos inventar unas relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo que eviten el estancamiento? Quienes redactaron la Constitución de la Quinta República francesa tuvieron esta pregunta muy en mente. Su solución fue reducir drásticamente el papel legislativo de la Asamblea Nacional y reforzar la mano del Ejecutivo mediante dos instrumentos: el voto global (por "paquete", Art. 44.3) y la llamada *guillotina* (Art. 49.3).

El voto por "paquete" le permite al gobierno reunir artículos y enmiendas selectivamente (excluyendo así a los indeseables), y pedirle al Parlamento que acepte o rechace *par un seul vote* todo el paquete. La mayoría de los observadores, entre los que me incluyo, tienen un concepto positivo del voto por paquete. De hecho, si el presidente estadounidense tuviera el poder de vetar artículos o párrafos de las propuestas de leyes, se aproximaría mucho, en este respecto, a la forma en que se desempeña el Ejecutivo francés. Por el contrario, la *guillotina* es un instrumento muy criticado. En la versión francesa de la *guillotina*, el gobierno "asume su responsabilidad" en un *projet de loi*, lo que equivale a someter el asunto a un voto de confianza. No obstante, cuando se invoca la *guillotina*, todo el debate cesa, y si el Parlamento no presenta y vota (con el requisito de la mayoría absoluta de los miembros) una moción de censura en menos de 14 horas, se considera que la ley ha sido aprobada. Para mi gusto esto es demasiado aplastante.¹⁰ La *guillotina* me parece bien en su versión inglesa —terminar los debates— porque los gobiernos deben tener una forma de ter-

¹⁰ En justicia, debe decirse que los gobiernos franceses sólo han usado la *guillotina* renuencientemente, si juzgamos por el hecho de que entre 1959 y 1990 el voto por paquete fue usado en 236 ocasiones, mientras que la *guillotina* sólo se usó 64 veces.

minar con el "filibusterismo",* o de impedir el obstructivismo puro y simple. Pero la *guillotina* francesa va demasiado lejos y abre las puertas al abuso.

Aunque la Constitución francesa de 1958 enfrenta el problema del estancamiento, y aunque es posible aprender mucho de la experiencia de la Quinta República, no me agradan los procedimientos que básicamente enfrentan al Parlamento a una disyuntiva de "tómelo o déjelo", que da poca oportunidad para la consulta recíproca y para la interacción mutua. En consecuencia, me gustaría buscar procedimientos *iter legis* (por vía de la ley) que dan la última palabra al Ejecutivo y que no obstante le permiten una "voz" adecuada al órgano legislativo. Sin embargo, es mejor limitar esta búsqueda al ámbito del presidencialismo alternativo, porque éste es el contexto —pienso yo— que permite el manejo óptimo del gobierno por legislación. Por supuesto, esto no quiere decir que lo que propongo se aplica sólo al presidencialismo alternativo. Como es obvio, si una sugerencia tiene mérito, puede funcionar en todo el entorno de los sistemas presidenciales y semipresidenciales.

¿Es posible entonces, destrabar el gobierno presidencial sin debilitar el control parlamentario? Dentro del presidencialismo intermitente, esta pregunta se refiere específicamente a la forma en que se contrarrestarán las fallas de la fase parlamentaria. La primera rectificación debe ser que en la fase presidencial la iniciativa legislativa se convierte en una prerrogativa exclusiva del Ejecutivo. Pero todos sabemos, ciertamente, que ésta es una espada de filo mellado que necesita urgentemente afilarse.

Supóngase un Parlamento bicameral. En este caso, un primer recurso del presidente presidencialista es, propongo, que sus propuestas de leyes no necesitaran la aprobación de las dos cámaras, y que está facultado para decidir a qué cámara enviará la propuesta. Hay dos razones para esto. Una es que le permite al presidente evitar la circunstancia adversa de mayorías diferentes en ambas ramas del Parlamento. La segunda es

* Así se le llama en los países anglosajones a la práctica de tomar la palabra por largo tiempo, con el fin de retrasar o impedir la acción legislativa. [T.]

que agiliza el proceso legislativo al duplicar (por lo menos) la capacidad del Legislativo para procesar las propuestas.

Supóngase ahora que una propuesta presidencial llega al comité seleccionado correspondiente. ¿Qué puede hacer el comité? Por supuesto, puede aprobarla. Pero no puede nada más rechazarla, ni aprobarla en una versión modificada. El comité al que no le guste la ley tal como se ha propuesto, la regresará al presidente con las enmiendas sugeridas, que debe explicar en un documento anexo. Sobre esta base, el presidente puede hacer una de tres cosas: puede negociar toda la ley con el comité, con lo que asegura la aprobación del mismo; o puede aceptar en parte las enmiendas del comité; o puede aferrarse a su texto original. En los dos últimos casos, se procede a enviar la ley al pleno, que sólo tiene la opción de aprobarla o rechazarla. Sin embargo, también aquí, el rechazo debe explicarse y justificarse en un documento anexo. Sólo si se rechaza una propuesta de ley en esta etapa del proceso, el presidente podría recurrir a la legislación por decreto. En ese caso, sin embargo, se le pide ahora al presidente que acompañe su decreto con un documento que explique por qué no aceptó los cambios que pedía el comité parlamentario.

Está claro que le doy gran importancia al "requisito de la explicación"; fácilmente puede suponerse que la intención de esta explicación es evitar la política del "mercado de vacas". El proceso legislativo es, en todas las democracias, un proceso muy paco. A pesar de todo lo que se dice de la transparencia, todas las negociaciones que conforman los productos legislativos están cubiertas por una profunda neblina. Pueden ser denunciadas, es cierto, en discursos de algunos diputados individualmente. Pero la voces individuales se pierden y se confunden fácilmente entre todo el ruido del debate parlamentario. Por tanto, la idea general es que las maniobras ocultas entre las líneas del texto legislativo, y dentro de ellas, quedan al descubierto y salgan a luz. El "mercado de las vacas", los que mueven los hilos, los intereses ocultos, todos deben salir a la superficie y ser descubiertos gracias a procedimientos formales contrarios.

Todaya, queda un resquicio en la barrera, que debo cerrar ahora. Un Parlamento que desea el fracaso del presidente pre-

sidencial tiene todavía un arma: puede perder el tiempo en actos de filibusterismo u otras tácticas dilatorias. Por tanto, se le debe dar al presidente el poder, cuando presenta sus leyes al pleno, de guilloyinar el debate (al estilo inglés) y de pedir un voto inmediato. Además, los comités deberán estar sujetos a rígidas limitaciones de tiempo. Por ejemplo, toda ley que no haya sido aprobada o regresada en menos de un mes al presidente, con las enmiendas propuestas por el comité, será considerada aprobada por omisión. No obstante, asimismo debe protegerse a los comités, porque un presidente podría tratar de facilitar la aprobación de sus leyes inundando a un comité con una carga excesiva de propuestas legislativas. De manera que los comités parlamentarios tendrán derecho a horas extra siempre que puedan argumentar razonablemente (ante algún organismo especial) que se les está abrumando con una carga excesiva de trabajo.

Al acercarnos a la legislación por decreto, en esta etapa queda en claro que debe reforzarse la mano del presidente, porque no es probable que los decretos que se emiten "contra" el Parlamento sean convertidos posteriormente en ley por ese mismo Parlamento. Pero ¿por qué habrían de ser convertidos en ley? Por una parte, en mi maquinaria, la legislación por decreto es el último recurso, ya que primero el presidente debe usar y cumplir con los procedimientos establecidos. Hay que recordar, además, que en el presidencialismo intermitente, el periodo del presidente presidencial es particularmente breve, y esto implica que en unos dos años el Parlamento siguiente podría anular sus decretos. Pero sostener que los decretos legislativos no necesitan la posterior aprobación parlamentaria, no es lo mismo que argumentar que no pueden ser anulados. No es conveniente que el gobierno por decreto se convierta en una autopista sin obstáculos, ni siquiera en situaciones intermitentes.

Así, el problema se transforma ahora en el de la determinación de los umbrales para la anulación; uso el plural porque necesitamos umbrales *variables*. Porque no tiene sentido prescribir un nivel de mayoría fijo cuando los presidentes electos popularmente pueden provenir de afuera del sistema, o ser presidentes que surgieron de partidos relativamente pequeños. Supóngase que el partido del presidente sólo obtuvo 10%

de los escaños parlamentarios. En este caso, aunque haya un requisito muy alto para la anulación (por ejemplo, una mayoría de 75%), su legislación quedaría expuesta al rechazo sistemático. Supongamos ahora que un presidente tiene una cómoda mayoría en el Parlamento; en este caso incluso el requisito de una mayoría de 75% para anular sus leyes sería un obstáculo ridículo, e incluso un requisito de una mayoría de 51% puede ser un obstáculo insuficiente para un presidente que cuenta, digamos, con 60% de los votos del Parlamento. Por esto sugiero que lo que se necesita no es un nivel de anulación fijo, sino un *criterio* de anulación, como el siguiente: que en cada legislatura el nivel de anulación sea la suma total de todos los miembros del Parlamento, menos los que pertenecen al partido del presidente. De este modo, un presidente cuyo partido obtiene sólo 10% de los escaños parlamentarios, sólo podrá ser superado por una mayoría de 90%. Por el contrario, un presidente cuyo partido controla 60% de los representantes, puede ser superado por un voto de 40%.¹¹ La idea general es hacer que todos los presidentes intermitentes tengan igual fuerza legislativa, independientemente del apoyo que controlen en el Parlamento. Una idea subyacente es la de hacer también al partido del presidente responsable por su desempeño. Aquí el supuesto es que si un presidente gobierna bien, le contendrá a su partido disciplinarse y apoyarlo.

X.4. HACIA LA SOLUCIÓN DEL NEXO EJECUTIVO-LEGISLATIVO

Debe entenderse que la exposición anterior es sólo un primer esfuerzo, y además tentativo. Sin duda es posible imaginar otras formas de manejar el nexo Ejecutivo-Legislativo. Lo que hay que considerar es que el problema se presenta en el caso de los presidentes minoritarios y de las mayorías divididas. En tanto que un presidente (intermitente o no) disfrute del apoyo de una mayoría parlamentaria, y mientras su mayoría sea real (es decir, lo suficientemente disciplinada), sólo nece-

¹¹ Esto puede parecer extraño; no obstante, creo que tiene mucho sentido, porque un presidente con una mayoría de 60% no necesita recurrir a la legislación por decreto y debe desalentarse su uso.

sita, para poder gobernar eficientemente, dos recursos: el paquete francés y la guillotina inglesa. ¿Pero qué pasa si un presidente no es apoyado por una mayoría parlamentaria? Aquí está la dificultad, y es con ella con la que tropezamos. Al llegar a este punto debemos enfrentar, de alguna manera, el problema de la legislación por decreto.

Si nos detenemos a pensar en ello, el gobierno por legislación es algo muy arriesgado, porque crea "dos gobiernos", dos poderes gobernantes, porque el gobierno por legislación implica *legisladores que gobiernan*. Esto puede parecer confiable; a pesar de todo, dos poderes gobernantes son una receta segura para el mal gobierno. El razonamiento consecuente sería: Hagamos que le sea posible al Parlamento no gobernar mal, y en cambio permitamos que el presidente gobierne contra el Parlamento. ¿Nos da esto un presidente peligrosamente fuerte? Ya dije que no, porque a un presidente de medio tiempo se le puede dar el doble de poder, siempre que nos aseguramos de que ese poder sigue siendo discontinuo. En todo caso, puede esperarse que un Parlamento conocedor de su imposibilidad de triunfo, si escoge pelear con el presidente alternativo, preferirá negociar a pelear. Si así es, el recurso último de la legislación por decreto se haría innecesario y en gran medida continuaría como un disuasivo latente.

Antes de terminar, haré una síntesis y una evaluación. Mi alegato ha sido que el presidencialismo alternativo es superior al semipresidencialismo y, además, una solución óptima para cualquier sistema político que no funciona. Si fuera posible encontrarle la cuadratura al círculo, el presidencialismo alternativo es el que más se aproxima a lograrlo. Como sus dos motores se alternan, no pueden funcionar uno contra el otro. Pero como dispone de dos motores, es muy poco probable que no funcione mejor que los sistemas que sólo tienen uno. La clave de mi propuesta es la siguiente: que tanto el presidencialismo como el parlamentarismo incuban dentro de sí los defectos de sus méritos. No obstante, si se hace que las dos formas compitan entre sí dentro de un mecanismo de alternación, se tienen los incentivos para fortalecer los méritos y reducir al mínimo los defectos.

XI. PROBLEMAS CON LOS SISTEMAS PRESIDENCIALES

XI.1. REELECCIÓN PRESIDENCIAL

EN LA actualidad las discusiones más acaloradas dentro de los sistemas presidenciales tienen que ver con el periodo presidencial y con la posibilidad de la reelección. Por consiguiente, empieza con estos dos temas. Sin embargo, la cuestión principal es el apoyo que los presidentes pueden esperar obtener de sus respectivos congresos. El problema del apoyo ya ha sido tratado en varias partes de este libro, pero uno de los indicadores que ayuda a evaluarlo es la naturaleza del sistema de partidos. Por tanto, reúno estos elementos en un cuadro. Este no es exhaustivo; no incluye unos pocos países ya sea porque son muy pequeños o porque sus rasgos constitucionales aún no son claros, y Corea del Sur porque su presidencialismo sólo ha sido un interregno entre 1988 y 1990. Obsérvese, finalmente, que el cuadro que sigue se limita rigurosamente a los sistemas presidenciales "puros".

¿Cuánto tiempo deben permanecer en el poder los presidentes? Chile permite el periodo más largo en el cargo (8 años, *pro tempore* reducido entre 1990-1994 a 4 años en la transición pospinochetista), seguido por México, Filipinas y Nicaragua con 6 años. Brasil también tuvo un periodo de 6 años, que en 1988 fue reducido a 5. Argentina abrevió asimismo el periodo presidencial de 6 a 4 años en 1994, reducción compensada por la reelección inmediata. Pero el cuadro habla por sí solo. Muestra que la mayoría de los países presidenciales tienen un periodo de 4 a 5 años, y que generalmente no permiten la reelección inmediata. Sin embargo, Bolivia, Brasil, Colombia, Panamá, Uruguay y Venezuela permiten un segundo periodo después de un intervalo (como regla, el periodo de la presidencia intermedia; pero Panamá y Venezuela sólo la permiten después de 10 años).

CUADRO XI.1. Características de los sistemas presidenciales

<i>País</i>	<i>Constitución</i>	<i>Periodo</i>	<i>Reelección</i>	<i>Sistema de partidos</i>
Argentina	1853	6 años	No	Bipartidista
	1994	4 años	Sí	
Bolivia	1967	4 años	No	Multipartidista
Brasil	1988	5 años	No	Atomizado
Colombia	1886	4 años	No	Bipartidista (dudoso)
Costa Rica	1949	4 años	Nunca	Bipartidista
Chile	1980	8 años	Nunca	Multipartidista
Ecuador	1978	5 años	Nunca	Multipartidista
El Salvador	1983	5 años	Nunca	Multipartidista
Guatemala	1985	5 años	Nunca	Multipartidista
Honduras	1982	4 años	Nunca	Bipartidista
México	1917	6 años	Nunca	Hegemónico/predominante
Nicaragua	1986	6 años	Sí	Multipartidista

CUADRO XI.1. *Características de los sistemas presidenciales*
[Conclusión]

País	Período	Reelección	Sistema de partidos
Panamá 1972/1983	5 años	No	Multipartidista
Paraguay 1967	5 años	Sí	Multipartidista
Perú 1979	5 años	No	Multipartidista
1993	5 años	Sí	Multipartidista
Filipinas 1987	6 años	Sí	Bipartidista
Estados Unidos 1787	4 años (dos periodos)	Sí	Bipartidista
Uruguay 1967	5 años	No	Bipartidista (dudoso) Tripartidista
Venezuela 1985	5 años	No	Bipartidista

"No": no consecutivamente; "Nunca": un solo periodo.

¿Están relacionadas la duración y la reelección? En parte sí. Es decir, hay o podría haber, un intercambio entre las dos. Sin embargo, no en el caso de México. En realidad México es un caso muy especial, del que se ha dicho durante mucho tiempo que ingeniosamente se las arregló para retirar a sus dictadores cada 6 años. No obstante, como esta regla se ha seguido al pie de la letra, sin una sola excepción, desde 1917, después de 75 años, habría que revisar este *dictum*. Si un dictador en verdad es un dictador, no se le podría retirar. Los dictadores lo son porque "dictan" las leyes a su discreción: lo que

les place *legis habet vigorem*. De modo que se puede decir que los presidentes mexicanos tienen poderes casi dictatoriales, pero no que son dictadores. Porque los dictadores permanecen en el cargo, o se reinstalan a sí mismos en el cargo, hasta que se les depone por la fuerza o hasta que mueren. Entonces, en el caso mexicano, la no reelección, jamás, de sus presidentes es la condición clave que establece el límite entre la dictadura y el sistema. Aquí no puede existir intercambio alguno entre la duración del periodo y el regreso al cargo. Pero en la mayoría de los casos, la reforma argentina hacia un periodo más corto (de 6 a 4 años) a cambio de la reelección inmediata, parece un compromiso razonable.

No obstante, el problema de la reelección debe juzgarse por sus propios méritos. El principal razonamiento en contra del aumento del número de periodos en que se puede ocupar el cargo es el temor de que la reelección pueda facilitar que se conviertan en dictadores. Un segundo argumento en contra de la reelección es que los presidentes que se pueden suceder a sí mismos terminan su periodo haciendo campaña para su reelección, mientras que el presidente de un solo periodo continúa con su trabajo. Las respuestas a este argumento son: uno, que los presidentes de un solo periodo pronto se debilitan (no pueden prometer protección futura a sus partidarios) y, segundo, que los presidentes reformistas, o que están preocupados por quien los podría suceder, desean indebidamente apresurar el fin de su periodo, un indebido *vouloir conclure* (como lo ha llamado Albert Hirschman). Pero el argumento fundamental en favor de la reelección es que los presidentes que gobiernan bien deben ser recompensados, y que desperdiciar a un buen presidente es indudablemente un grave desperdicio.

No se puede negar que ambos bandos tienen razones válidas. No es un problema que tenga la misma solución en todos los países. Si el temor de una recaída en la dictadura está justificado, entonces no hay discusión, porque esto por sí mismo es una razón suficiente para negar la reelección (por lo menos la reelección inmediata).¹ Por otra parte, si el temor se debe a

¹ Por esta razón, la limitación a un periodo presidencial tiene sentido para Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala y Honduras, pero no, por ejem-

los recuerdos del pasado, más que a las circunstancias actuales, entonces el argumento triunfador sería, en mi opinión, que cualquier cargo desprovisto de incentivos, de recompensas al buen desempeño, es un cargo mal concebido. Es cierto que un presidente que se puede reelegir tiende a ser, en su primer periodo, un presidente demagogo. Pero también es cierto que negar la reelección es negar la recompensa, y que esto constituye una grave falla.²

XI.2. EL PRESIDENCIALISMO BIPARTIDISTA "VERSUS" EL MULTIPARTIDISTA

Veamos ahora cómo se relacionan los sistemas presidenciales con sus respectivos sistemas de partidos. Hemos visto (*supra*, cap. VI) que "la democracia funcional" no está limitada a las democracias bipartidistas, fundamentadas en mayorías. Una democracia basada en una *rp* de varios partidos puede igualmente funcionar y ser bastante funcional. Pero ese argumento se aplica a los sistemas parlamentarios y no puede ampliarse hasta comprender los sistemas presidenciales. Tiene razón Mainwaring cuando indica que "la opinión prevaleciente de que el número de partidos no tiene mucha importancia para determinar las posibilidades de una democracia estable [...] no ha tenido en cuenta la diferencia entre los sistemas parlamentarios y los presidenciales". De hecho, "los problemas característicos de los sistemas presidenciales —en especial el conflicto entre el Ejecutivo y la legislatura cuyo resultado es el inmovilismo— son exacerbados por el multipartidismo" (Mainwaring, 1993, pp. 222-223). La evidencia apoya bien esta conclusión, porque sólo Chile ha logrado funcionar desde 1933 como un presidencialismo de varios partidos (con la importante interrupción, sin embargo, que significó la dictadura de Pinochet). Nos falta ver, entonces, ¿cuáles son las razones que

plio, para Costa Rica. En el otro extremo, parece poco recomendable que Nicaragua, Paraguay y las Filipinas no fijen límite alguno.

² Observe, a este respecto, que los sistemas semipresidenciales (Finlandia, Francia, Sri Lanka) no limitan la reelegibilidad. Obviamente, el problema no surgiría con el presidencialismo alternativo.

hacen del presidencialismo y el multipartidismo una combinación difícil?

En un sistema parlamentario un primer ministro crea su mayoría integrando al gobierno de coalición tantos partidos como sea necesario. Los presidentes no pueden hacer eso,³ y si son presidentes minoritarios sus problemas son permanentes y deben "buscar" una mayoría en cada ocasión en que quieren actuar legislativamente. El parlamentarismo no tiene, por tanto, el problema de la mayoría dividida, que ronda frecuentemente al presidencialismo. Entonces la pregunta debe ser, ¿por qué el que haya muchos partidos hace más difícil tratar con este problema?⁴ La respuesta es que hay menos probabilidad de que los gobiernos presidenciales se enfrenten a mayorías contrarias en situaciones bipartidistas que en las multipartidistas. Esto es correcto, pero debe reforzarse el argumento.

Lo primero que hay que observar, es que cuando decimos dos partidos, debemos asegurarnos que los partidos sean las unidades reales del juego. En el cuadro anterior, se clasifica a Colombia y Uruguay como bipartidistas, en parte porque se trata de una clasificación estándar, y ante todo, porque no podría tampoco declararlos significativamente multipartidistas. Sin embargo, ambos son casos de bipartidismo de fachada. En Uruguay los partidos no son realmente los actores,⁵ y el bi-

³ Debe recordarse que mi razonamiento es estructural. Por su conducta los presidentes pueden hacer lo que les plazca (tienen el poder para hacerlo). Así, en Chile, Frei (elegido en 1993) ha designado a un gabinete de "amplio espectro", en forma parecida a la parlamentaria. Esto supone que la designación de un ministro de un determinado partido asegura un voto perdurable de lealtad de ese partido, supuesto que puede ser válido *pro tempore* y por razones en cierto modo únicas a Chile, pero que no encierra ninguna promesa desde el punto de vista estructural o sistémico.

⁴ Debo recalcar que lo más "difícil" no es necesariamente insoluble. El problema creado por la situación multipartidista es que un presidente que busca los votos del partido A, puede por esto perder los votos del partido B. De otra manera, conseguir una mayoría con diferentes partidos (una mayoría de coalición) es mucho más difícil que conseguir el voto de miembros individuales dentro de un mismo partido.

⁵ Es decir, que las unidades políticas reales son, en Uruguay, las *subleminas*, las facciones de un mismo partido, de los *leminas* (partidos). Ya no es el caso de que sólo dos *leminas*, los partidos Blanco y Colorado dominen el escenario. Porque un tercer partido de coalición orientado a la izquierda, el Frente Amplio, rompió en 1971 el bipartidismo y posteriormente —después del intervalo militar de 1973-1984, en las elecciones de 1984 y de 1989—, terminó

el bipartidismo colombiano es en gran medida, si no es que del todo, un producto artificial.⁶ La evidencia del presidencialismo de dos partidos debe limitarse cuando mucho a cinco casos: Estados Unidos, Venezuela, Argentina, Costa Rica y Filipinas.

Un segundo punto relacionado es que los partidos podrían ser las unidades reales en el campo electoral y, no obstante, perder su "unidad" en el campo parlamentario, como partidos parlamentarios. Regresamos pues a la pregunta de si la gobernabilidad es mejor servida por los partidos disciplinados o por los indisciplinados. En un sistema parlamentario la respuesta es claramente que los partidos indisciplinados no funcionan, y que son responsables por el mal desempeño del parlamentarismo de tipo asambleísta (véase, *supra*, sección VI.5). No obstante, con el presidencialismo, la pregunta no tiene una respuesta clara. No es posible generalizar el argumento de que los partidos indisciplinados facilitan el funcionamiento del presidencialismo (véase, por ejemplo, Riggs, 1988): es cierto en el caso del gobierno dividido, falso en otras situaciones. Aun así, sigue siendo cierto que los partidos sólo son importantes si muestran un mínimo de disciplina. Sin disciplina en el Parlamento, no importa si hay dos o más partidos. Como hemos visto con respecto a los Estados Unidos (véase, *supra*, sección V.2), un presidente mayoritario que no puede obtener el apoyo de su propio partido enfrenta en gran medida los mismos problemas que un presidente sin mayoría. En ambos casos los

intervalo militar de 1973-1984, en las elecciones de 1984 y de 1989—, terminó la configuración bipolar tradicional de la política uruguaya. Así incluso en lo que concierne al aspecto nominal de los *lecciones*, en la actualidad debe clasificarse al Uruguay como un sistema tripartito.

⁶ En Colombia, el acuerdo de Sitges que terminó con el periodo de la *Violencia*, estableció (hasta 1974) que a los partidos liberal y conservador se les daría, cualesquiera que fueran las votaciones, *paridad*, esto es, un número igual de escaños en ambas cámaras. Este acuerdo se prolongó hasta 1978. A partir de esa fecha se estableció constitucionalmente (en el Art. 120) que el partido minoritario recibiría, independientemente de los votos, "una proporción adecuada y equitativa" de todos los cargos gubernamentales. Además, las verdaderas unidades electorales —bajo el paraguas nominal de los conservadores y liberales— son las *roscaas*, es decir, las redes (llamadas "argollas" en otros países) de clientelismo político organizadas en torno a políticos individuales que presentan varias listas diferentes de candidatos del partido. Si eso es bipartidismo, entonces yo no entiendo qué es el bipartidismo.

presidentes deben "cabildear" los votos, adquiriéndolos uno por uno, de cada miembro del Parlamento.

Lo anterior no cambia el hecho de que probablemente los sistemas presidenciales funcionarán mejor con el bipartidismo que con el multipartidismo, y que "la combinación de presidencialismo y de multipartidismo dificulta la obtención de una democracia estable" (Mairwaring, 1993, p. 199). Si se acepta esta conclusión, debemos ver de qué manera es posible sostener y mantener en funcionamiento la buena combinación (el presidencialismo bipartidista).

Sin duda, una ayuda importante proviene de los sistemas electorales "fuertes" que contrarrestan y de hecho reducen la fragmentación de los partidos (véase, *supra*, cap. III).⁷ Esto equivale a decir que es un error combinar el presidencialismo con la RP.⁸ Como sabemos, un sistema de partidos fuerte, es decir, sólidamente estructurado, puede obstaculizar, por sí solo, la proliferación de los partidos. No obstante, la regla no escrita es que si se desea una RP, entonces no se debe descartar un sistema presidencial. Incluso el semipresidencialismo —a pesar de su adaptabilidad a las mayorías divididas— probablemente se enfrente a más problemas cuando no se tienen sistemas electorales mayoritarios (como la doble ronda electoral francesa). La fórmula que puede funcionar en todos los arreglos electorales posibles es la del presidencialismo alternativo. Por el contrario, el presidencialismo es la forma que más se ve menoscabada por la RP.

⁷ Jones (1993, p. 67) encuentra en el caso latinoamericano una correlación fuertemente positiva entre la desproporcionalidad y el multipartidismo para los sistemas de RP y señala que "este resultado es contrario a [...] la hipótesis de Giovanni Sartori de una relación inversa entre estas dos variables". Apoyando a Jones, no tomé en cuenta la condición decisiva que establecen mis "fórmulas" (véase, *supra*, secciones III.3 y III.4) y por lo general cualquier determinación de la influencia de los sistemas electorales: que exista un sistema estructurado de partidos, condición que muy pocas veces se da en la realidad. Además, la enorme diferencia en la magnitud de los distritos electorales, no sólo en todos los países latinoamericanos sino dentro de ellos, obstaculiza su estudio estadístico de esta variable.

⁸ Es interesante que Lijphart esté de acuerdo: "El esquema de presidencialismo latinoamericano combinado con las elecciones legislativas por RP es una opción particularmente poco atractiva" (1991, p. 11). No es de dudar que éste no sea, en el caso de Lijphart, un argumento contra la RP, sino contra el presidencialismo.

XI.3. ELECCIONES ESCALONADAS "VERSUS" ELECCIONES SIMULTÁNEAS

El último problema consiste en saber si las elecciones presidenciales y las parlamentarias deben ser sincrónicas, o si deben continuar, como es generalmente el caso, celebrándose en diferentes fechas. La diferencia de fechas en las dos elecciones es, ciertamente, una precaución equilibradora (dentro de un mecanismo de limitaciones y balances). Ésta es una precaución reequilibradora muy arraigada en los Estados Unidos. En ese país, el periodo presidencial es de 4 años; la Cámara de Diputados se renueva parcialmente cada 2 años, y la duración de los senadores en el cargo es de 6 años, con tres renovaciones parciales cada 2 años. Allí todo está detalladamente orquestado para el escalonamiento. ¿Es útil todo este detalle? ¿A qué propósito sirve en la actualidad?

La razón básica que se presenta en favor de las elecciones escalonadas, de las renovaciones parciales del Congreso y de la diferente duración de los periodos legislativo y presidencial, es que las elecciones continuas hacen que la política se ajuste a los cambios en la opinión popular y fortalece la posición de los políticos a responder a esos cambios. Muy cierto. El argumento en contrario es que todo este detalle hace que sea aún más difícil satisfacer la "necesidad de mayoría" de los sistemas presidenciales. También esto es cierto. Hay que observar que no debe suponerse que las elecciones simultáneas tienen un efecto de "arrastre" (frecuentemente no lo tienen). No obstante, el supuesto correcto es que es más fácil lograr una determinada mayoría al mismo tiempo, que con elecciones en diferentes fechas. Por consiguiente, escoger entre elecciones escalonadas o simultáneas depende de nuestras prioridades. Si nuestro parecer es que la gobernabilidad y las mayorías no divididas importan menos que la receptividad a

la opinión popular, entonces debe preferirse el escalonamiento. En cambio, si creemos que la necesidad apremiante de nuestra época es la de tener gobiernos responsables y funcionales, debemos optar por las elecciones sincrónicas. Las elecciones simultáneas no pueden producir mayorías indivisibles que no existan ya potencialmente, pero las elecciones escalonadas contribuyen a que resulten mayorías divididas.

Como conclusión, regresaré a la pregunta: ¿Bajo qué condiciones funcionan mejor los sistemas presidenciales? La respuesta que prefiero es que el presidencialismo bipartidista es más funcional que el multipartidista, y que a medida que disminuyen las diferencias ideológicas, la simplificación bipolar, si no la bipartidista, puede ser favorecida por: a) el centralismo de la presidencia, es decir, la efectividad del poder presidencial; b) la existencia de partidos que se desempeñan como los competidores principales por la presidencia; c) la exigencia de un vencedor por mayoría absoluta (con el sistema de doble ronda electoral), y d) la simultaneidad de las elecciones parlamentarias y presidenciales. ¿Pero qué pasa si no es posible tener todo esto? En tales circunstancias, el presidencialismo impotente debe considerarse seriamente su transformación en un sistema semipresidencial o en un sistema de presidencialismo intermitente.

9 Las elecciones escalonadas caracterizan, además y especialmente, a las cámaras altas de Australia, Japón y Holanda (la mitad de sus miembros se renueva cada tres años). Francia renueva una tercera parte del Senado cada tercer año y también los *Bundesräte* alemán y austriaco se seleccionan en intervalos escalonados, aunque irregulares.

10 En la Quinta República francesa esta configuración bipolar ha sido llamada *quadrille bipolaire*, porque en realidad constaba, por lo menos hasta la elección de 1993, de dos partidos contra dos partidos.

sólo en parte lo es (en el Senado canadiense el primer ministro puede nombrar hasta 108 miembros), entonces es razonable que se le exija a la Cámara Alta que ceda ante el órgano electo. Quizá una menor legitimidad puede —o quizá no— afectar a las cámaras altas elegidas indirectamente (por ejemplo, el Senado francés). Pero las cámaras altas también son órganos subordinados cuando se las elige directamente. La Dieta japonesa (Parlamento) es bicameral, ambas cámaras son elegidas mediante el voto popular y no obstante la Cámara de Representantes tiene mayor jerarquía que la Cámara de Consejeros, porque cualquier votación contraria a una ley en esta última, puede ser superada por un voto mayoritario de dos terceras partes de la primera. No hay ningún caso, en el mundo actual, de una Cámara Alta que esté por encima de la Cámara Baja.

Hay muchas clases de acuerdos bicamerales. Una primera distinción, acabamos de ver, es la del poder relativo de ambas cámaras. Una segunda es que la composición o naturaleza de ambas sea similar o diferente. Con respecto a la primera distinción, cuando su fuerza es muy desigual tenemos un bicameralismo débil (asimétrico), y cuando es igual tenemos un bicameralismo fuerte (simétrico). Estipulemos además que cuando ambas cámaras están a la par en todo lo que se refiere a poder, entonces tenemos un bicameralismo perfecto. Con respecto a la segunda distinción, su explicación es la siguiente: dos cámaras son de naturaleza similar si ambas son elegidas, y si ambas representan a la población y no a los territorios; también es probable que su composición sea parecida si ambas son elegidas con sistemas electorales congruentes (por ejemplo, en ambos casos proporcionales o mayoritarios). Por el contrario, cuando no se cumplen estas condiciones, el resultado probable es un bicameralismo diferencial.

Intuitivamente, la primera variable —fuerza igual-fuerza desigual— parece ser la más importante. Pero la consecuencia de la segunda variable es que la semejanza en la naturaleza y composición conduce a "mayorías similares", en tanto que cámaras diferentes conducen a mayorías diferentes y en conflicto. Al meditar el asunto, resulta entonces que la semejanza-diferencia entre ambas cámaras es de igual importancia.

XII. PROBLEMAS CON LOS SISTEMAS PARLAMENTARIOS

XII.1. TENER O NO TENER BICAMERALISMO

COMO todas las democracias tienen parlamentos, los problemas que surgen con los sistemas parlamentarios no son, en la mayoría de los casos, problemas que sólo se presentan con la política centrada en el Parlamento. Sin embargo, son problemas que se agudizan, se agravan, más en los sistemas parlamentarios que en los demás sistemas.

Empiezo con la cuestión quizá más controvertida en los parlamentos parlamentarios, es decir, si siguen necesitando estructuras bicamerales. En nueve países ya existen parlamentos de una sola cámara. Asimismo, se tienen dos anomalías, las legislaturas noruega e islandesa, que son elegidas como un solo órgano, pero que luego se dividen en dos cámaras (en Noruega, la segunda cámara está integrada por una cuarta parte de los miembros elegidos, en Islandia por una tercera parte). Pero ésta es sólo una modificación interna del unicameralismo. Por tanto, en mi cuenta hay once países unicamerales: Dinamarca, Finlandia, Grecia, Israel, Luxemburgo, Nueva Zelanda, Portugal, Suecia, Turquía, además de Islandia y Noruega. Aun así nos queda una mayoría de democracias bicamerales.

Lo primero que hay que observar es que siempre que el poder de las dos cámaras es desigual, la más débil es la Cámara Alta (que se llama de diferentes maneras: Cámara de los Lores, Senado, *Bundesrat*, etc.). Originalmente la Cámara Alta tenía, o la intención era que tuviera, la última palabra. Pero en la actualidad es la Cámara Baja (cuyos nombres también son diferentes: Cámara de los Comunes, Cámara de Representantes, Cámara de Diputados, *Bundestag*, etc.) la que casi siempre predomina. Muchas son las razones del poder desigual y menor de las cámaras altas. Donde la Cámara Alta no es integrada mediante elecciones (la Cámara de los Lores inglesa), o

Si seguimos estas distinciones es posible delinear claramente el problema. Se defiende al bicameralismo contra el unicameralismo sobre la base de que dos cámaras son resguardo, y que la concentración de todo el poder Legislativo en un solo órgano no sólo es peligrosa, sino poco conveniente, porque dos ojos ven mejor que uno, y la prudencia aconseja que cualquier proceso de toma de decisiones esté controlado y apoyado por elementos que eviten las decisiones apresuradas. Sin embargo, si las dos cámaras son similares y una es el duplicado de la otra, no garantizan nada. Por otra parte, cuanto menos parecidas sean, tanto más probable es que representen mayorías diferentes que, a su vez, acaban con la gobernabilidad. El predicamento es real y merece ser atención.

Siempre es agradable poder medir las variables. En este caso si las podemos medir. La variable de la similitud puede medirse de varias maneras, pero para nuestra finalidad lo que importa es la "medida del resultado", por así decir, esto es, el grado en que un gobierno obtiene mayorías consonantes en ambas cámaras. En este caso la medida es tan sencilla como puede serlo una medida: por ejemplo, una relación de apoyo mayoritario de +20/+50 en las cámaras Baja/Alta. Por el contrario, una relación de +20/-50 señalaría una fuerte diferencia o falta de similitud. Nuestra otra variable —*poder igual-poder desigual*— se presta asimismo a una fácil medición. Aquí el indicador sería que el poder de la Cámara Alta sea sólo el poder de retrasar (por ejemplo, la Cámara de los Lores inglesa) o bien el poder de veto. En este último caso el veto puede ser: a) absoluto; esto es, sin recurso; b) absoluto sólo en ciertos campos reservados; c) posible de ser anulado por una mayoría calificada de la Cámara Baja, y d) posible de ser anulado

¹ Otro argumento es que el unicameralismo es adecuado para los Estados pequeños y el bicameralismo para los Estados grandes. Es cierto que en esta opinión hay alguna intuición aceptable en los casos extremos. Por ejemplo, entiendo que Islandia y Luxemburgo (cuyas poblaciones son respectivamente de 250 000 y 350 000 habitantes) tengan poca necesidad de dos cámaras, mientras que se puede decir que la India sí las necesita. Pero Irlanda, Austria y Bélgica son países relativamente pequeños. Deben eliminar su segunda Cámara debido a su tamaño? Excepcionalmente por el tamaño del país, no estoy de acuerdo con la opinión generalizada (por ejemplo, Gordon Smith, 1976, p. 166) de que las Cámaras Altas son órganos "anacrónicos" y obsoletos.

do por una mayoría simple. Esto último difícilmente equivale a un poder de veto, porque se debe suponer que una ley ya aprobada por la Cámara Baja cuenta con mayoría en ésta. Pero lo cierto es que las mayorías que pueden superar la oposición del Senado varían, y que cuanto más altas se exija que sean, tanto más efectivo será el poder de veto.

Por otra parte, las cámaras que tienen el mismo poder sobre el proceso legislativo —el caso de un bicameralismo fuerte o incluso perfecto— son las cámaras que tienen de hecho un poder de veto recíproco. Existen tres de estos casos entre los sistemas parlamentarios —Australia, Bélgica e Italia—, y los Estados Unidos ejemplifican bien el caso de un bicameralismo fuerte dentro de los sistemas presidenciales. Y aquí entramos al problema. Sin duda el bicameralismo perfecto es bueno mientras las dos cámaras tienen la misma mayoría, pero ¿si no la tienen?

En los sistemas presidenciales —como en los Estados Unidos— mayorías diversas en la Cámara de Representantes y en el Senado ciertamente plantean una complicación; pero es una dificultad que el presidencialismo puede superar y que está acostumbrado a superar. Pero en el contexto de los sistemas parlamentarios el caso es muy diferente, y el problema es mucho más grave. Considérese lo ocurrido en 1975 en Australia cuando los laboristas tenían mayoría en la Cámara de Representantes, y la alianza (efectiva) entre los liberales y el Partido del Campo tenía la mayoría en el Senado, negándose a aprobar la ley de presupuesto para obligar al gobierno laborista a renunciar. La parálisis política se resolvió porque Australia es parte de la Comunidad Británica de Naciones y tiene un gobernador general que se propuso resolverla (en mi opinión sobre una base legal dudosa). Pero sin esta afortunada y peculiar válvula de seguridad, en 1975 Australia se habría enfrentado a una grave crisis constitucional.

Explícitamente, el problema es el siguiente: el bicameralismo fuerte —las dos cámaras tienen poder igual— supone una fuerte semejanza. Esto es, a final de cuentas, que las dos cámaras tienen mayorías iguales (congruentes) o, por lo menos, mayorías que no son incompatibles o mutuamente hostiles. Sin embargo, las similitudes de naturaleza y composición son

condiciones que facilitan este resultado, pero que no lo pueden asegurar. Lijphart argumenta que "el parlamentarismo y el bicameralismo fuerte son incompatibles sólo si se tiende a constituir los gabinetes con base en pequeñas mayorías de la primera Cámara. Si los gabinetes son grandes coaliciones no habrá problema. De hecho, la solución obvia al problema de los mayorías realmente hostiles en una legislatura bicameral fuerte es formar un gabinete de coalición exageradamente numeroso" (1984, p. 104). Pero en este caso, Lijphart minimiza el problema y me temo que no capta lo difícil que es.

Es cierto que una gran coalición puede ser la solución, pero siempre será una mala solución. Porque las coaliciones de tamaño medio por lo general son más homogéneas que las exageradamente grandes; esto implica que con el fin de evitar un estancamiento entre el gobierno y el Parlamento, podríamos crear una parálisis *dentro* del gobierno (entre socios mutuamente opuestos y conflictivos) que es igual de difícil resolver (véase, *supra*, sección IV.2). Entonces, ¿por qué habrían los participantes de resolverla tal como Lijphart lo desea? En el caso australiano, lo único que trataba un participante era sacar del gobierno al otro, no ingresar en una gran alianza. Sentiblemente no es cierto que todos los participantes en política puedan o acepten gobernar juntos. Si su relación es la de perros y gatos, si en verdad son enemigos ideológicos, o si consideran que "estar en la oposición" es lo que más les conviene electoralmente, entonces, en todos esos casos los enormes gabinetes de coalición no son ni la solución obvia ni la posible.

Por consiguiente, ¿qué hacemos si con el bicameralismo igual obtenemos dos cámaras con mayorías diferentes y mutuamente hostiles? Sugiero que este problema sólo tiene la siguiente respuesta: en este caso estamos ante un problema sin solución o —mejor dicho— cuya solución consiste únicamente en *no tener* un bicameralismo fuerte (simétrico). Dos cámaras que para funcionar deben tener dos mayorías similares, destacan como un ejemplo macroscópico del constitucionalismo mal concebido. Si se acepta esta conclusión, se elimina el "mal bicameralismo" y es posible entonces continuar el análisis del buen bicameralismo sin ningún prejuicio.

Al regresar a las diferentes posibilidades del bicameralismo

asimétrico, no trataré del caso de la Cámara Alta cuyo único poder es el de retrasar una ley. Éste es un caso muy débil, quizás excesivamente débil, del bicameralismo que debe evaluarse sobre una base *ad hoc*. Aún hay mucho que estudiar debido a los diferentes niveles de poder de veto que caracterizan la función y la importancia de las cámaras altas. Como ya vimos, la mejor manera de medir esos niveles es por la forma en que puede anularse el veto. Su poder de veto es mínimo cuando se le puede anular por una mayoría simple de la Cámara Baja (como en Austria). En el otro extremo, el poder de veto de una Cámara Alta es grande cuando es absoluto, esto es, cuando no se le puede superar (por ejemplo, Holanda). Entre estos extremos podemos tener mezclas entre un veto absoluto y uno fácilmente anulable (por ejemplo, el *Bundesrat* alemán) y, por supuesto, diferentes niveles de anulación por las cámaras bajas: mayorías calificadas de 75, 60% o de algún otro porcentaje.

Aunque es obvio que una Cámara Alta es fuerte cuanto más disponga de un veto absoluto, y/o cuanto más difícil sea superar su veto, es de interés señalar que la fuerza de algunas cámaras altas no tiene relación con el hecho de que sean o no elegidas directamente. Por ejemplo, la holandesa y la alemana tienen un alto nivel de poder y sin embargo no son elegidas popularmente. No necesariamente es el caso, entonces, de que los poderes de una Cámara Alta sea una función de su legitimidad e investidura democráticas.

Ya casi terminamos. Pero primero presentaré el caso en conjunto. Con dos variables —qué tan igual es el poder y qué tan similar es la composición bicameral— su interrelación resulta en que, si las dos cámaras son muy parecidas, si una es el reflejo de la otra, facilitan la gobernabilidad, pero no sirven a ningún propósito de control o balance; por otra parte, si son diferentes, aseguran un mayor control, pero también promueven conflicto y estancamientos. El problema entonces consiste en saber cuál es la forma de combinar ambas variables óptimamente. La peor combinación posible es la del bicameralismo perfecto. En el otro extremo, un bicameralismo muy débil nos deja casi en el límite en que el bicameralismo se transforma imperceptiblemente en el unicameralismo (el caso de In-

glatterra). Entre estos extremos, debe considerarse que el bicameralismo desigual y el de dos cámaras diferentes van juntos. Esto es, que podemos tener más diferencia entre las dos cámaras, cuanto más desiguales sean y, por el contrario, que cuanto más fuerte sea el bicameralismo, tanto más debemos buscar su semejanza.

Ahora una observación final. Hasta ahora he tratado de Estados unitarios (centralizados) y he omitido a los Estados federales. El federalismo se enfrenta a problemas *sui generis*. Si se trata de estructuras federales —y aún más si es una confederación— poca duda queda de que se necesitan dos cámaras (la opción unicameral no es en este caso una opción), porque se requiere una Cámara Alta que represente a los Estados miembros y que por tanto se base en la representación territorial. Este requisito también deja claro que el federalismo está reforzado por un fuerte bicameralismo. Entonces, en condiciones óptimas el federalismo requiere dos cámaras de igual poder pero de diferente naturaleza. ¿Regresamos aquí donde empezamos? En cierta medida temo que sí. Digo que en cierta medida porque los sistemas presidenciales —como lo demuestra el caso de los Estados Unidos— otorgan poder a sus presidentes, o se lo podrían otorgar, para enfrentar el problema. ¿Pero qué pueden hacer los sistemas parlamentarios?

Dos respuestas posibles las dan Alemania y la India. La India controla el problema merced al sacrificio de la representación territorial y con un bicameralismo débil. La Cámara Alta de la India, la *Rajya Sabha*, es elegida por las legislaturas estatales, pero fue concebida —y así continúa— como un componente menor de una estructura federal central y fuertemente centralizada. En cambio, Alemania es el ejemplo de una forma de enfrentar realmente el problema. El *Bundesrat* no tiene igual fuerza por dos razones: no tiene voz ni voto en la elección del *canciller* (ésta es una prerrogativa exclusiva del *Bundesstag*) y su poder de veto sólo es absoluto en el caso de leyes que afecten las *Länder*. Aun así, el *Bundesrat* es un órgano poderoso porque está integrado por los ejecutivos de los Estados miembros. Por todo lo anterior, es Alemania, me parece, la que muestra la forma en que puede incluirse el bicameralismo federal en un sistema parlamentario.

XII.2. LA DISCIPLINA EN LOS PARTIDOS

Otra cuestión que afecta decisivamente a los sistemas parlamentarios es la de la disciplina. Por supuesto, la disciplina dentro de los partidos también es un problema en los sistemas presidenciales, pero es de menor importancia, por lo menos en el sentido de que en ellos puede tener ventajas y desventajas. Sin embargo, en los sistemas fundamentados en el parlamentarismo no se presenta esa dualidad, porque en este caso no hay duda de que un requisito vital son los partidos "adecuados al parlamentarismo" (véase, *supra*, sección V.4), y que la votación disciplinada de los partidos es parte esencial de esa "adecuación". La importancia de los partidos para el gobierno democrático es un punto que se ha tratado someramente en muchas partes de este libro. Ahora debemos tratarlo en detalle. En el mundo actual los partidos tienen a la vez demasiada y muy poca importancia. En algunas partes el Partido es Rey; en otras no es nada. En un extremo encontramos al "partido pulpo" (así lo llamo) cuyos tentáculos están en todas partes; en el otro, apenas podemos encontrar el partido no nato —que está por crearse—, o hallar sólo a un partido atrofiado.

Con respecto al caso de los partidos sin importancia, sólo diremos que la atrofia partidista deja al sistema político con un vacío que se manifiesta en innumerables *agregaciones fallidas* a lo largo de la construcción vertical de la democracia.² Cuando los académicos estadounidenses se preocupan por el agotamiento de sus partidos, tienen razón de preocuparse. Brasil nunca podrá estabilizar su sistema político hasta que se base en el "partido atomizado", una situación en que el partido es poco más que un nombre para que los políticos se unan y se separen según deseen. Un partido demasiado fuerte es en cambio una degeneración, una hipertrofia de un partido cuyo caso extremo es el partido pulpo y/o (como también se le llama) el "partido colonizador". Como sugiere el nombre,

² Para la distinción entre democracia horizontal y democracia vertical véase Sartori, 1987, en especial el capítulo 6. El concepto de agregaciones fallidas se basa, en cambio, en la distinción normal que hace Gabriel Almond entre la articulación y la agregación de intereses.

104

tenemos aquí al partido que traspasa, luego invade y ocupa —más allá del campo de la política— todos los ámbitos de la sociedad, y en consecuencia el partido verdaderamente omnípotente (todopoderoso). Durante mucho tiempo Italia fue —hasta el desastroso colapso de su *partitocrazia* en 1993— un caso extremo del *Parteinstaat* cuyos partidos se convirtieron en una especie de cáncer que se difunde y corroe toda la estructura social y económica. Pero el *proporz* austriaco, Israel, y algunos países a los que se ha ennoblecido calificándolos de “consociales”, han recorrido igualmente grandes distancias en el camino de la colonización partidista. Vuelvo ahora a la disciplina del partido. Como lo implica claramente mi anterior exposición, la disciplina del partido no puede ni debe confundirse, o derivarse, de la omnipotencia del partido. Es cierto que si el partido está atrofiado o se ha desmembrado, entonces tenemos una semilla muerta de la que nada brotará. Pero, hay que recordar que la disciplina partidista de que tratamos se aplica sólo a los partidos en el Parlamento, y requiere únicamente que el partido parlamentario vote sin discrepancias. Para esto no se requiere al gigantesco y omnipotente partido pulpo. Sólo se necesita un partido sólido que pertenezca y traiga consigo un sistema de partidos estructurado,³ que sea lo suficientemente firme para controlar la votación de sus miembros en el Parlamento.

La defensa de la disciplina en el partido va acompañada de un aspecto desagradable. Muchas quejas se han escuchado de la inhumana suerte del representante poco importante, de los peones o “aguadores”, y se lanzan —dicen— muchos insultos en contra del parlamentario que sólo vota como se le dice. Lo comprendo, porque a mí mismo no me gustaría estar en esa situación. Sin embargo, el hecho es que un gobierno parlamentario no puede gobernar sin apoyo parlamentario; ese apoyo significa que los partidos que apoyan al gobierno

³ La forma en que se llega a la solidez del sistema de partidos, y por tanto al surgimiento del partido parlamentario sólido, ha sido bien estudiada en lo que se refiere a los países europeos que han entrado recientemente a la democracia, en particular España, Portugal y Grecia. Véase Morlino (1980), así como Liebert y Coita (comps.) (1990). Estas obras disciernen, implícitamente, la naturaleza de la forma en que Europa oriental y los antiguos países soviéticos pueden buscar el surgimiento de partidos sólidos.

pueden realmente entregar los votos de sus representantes y a su vez esto quiere decir que tienen la capacidad de imponer una votación uniforme.

Pero, cuidado, la disciplina en la votación no necesariamente es resultado —como se puede interpretar— de la presión o el castigo. Es posible imponer la disciplina, pero también puede ser espontánea. Los partidos ideológicos o religiosos, es decir, los fundamentados en una fuerte convicción o creencia, son, por eso mismo, partidos bien cohesionados, y en consecuencia disciplinados por su cohesión interna. En realidad, podemos distinguir cuatro variedades de formas de votación según se sigan o no los lineamientos del partido: *a*) la disciplina obligatoria (desde la central del partido); *b*) la disciplina espontánea, esto es, la cohesión; *c*) la disciplina racional que es consecuencia del interés propio (el apoyo al gobierno que depende sólo de su partido),⁴ y *d*) la disciplina por difusión o por el intercambio de información, que resulta de la necesidad de unirse contra otros partidos disciplinados.

No hay duda de que éstas son distinciones analíticas. En la mayoría de los parlamentos existen y se combinan los elementos de obligatoriedad, cohesión, interés propio y difusión. En un sistema de gabinete, la disciplina es “racional”, pero también puede ser obligatoria en caso de necesidad; en los parlamentos con varios partidos muy distintos ideológicamente (sistemas partidistas polarizados) algunos partidos están cohesionados, mientras que otros son disciplinados gracias al intercambio de información, porque un ejército indisciplinado no puede prevalecer contra uno disciplinado, y así sucesivamente. No obstante, la palabra disciplina —con su implicación de que se impone algo— es adecuada para todas las variedades de, valga la redundancia, “disciplina”. Cuando la votación que sigue los lineamientos del partido se presenta “naturalmente” o “racionalmente”, tanto mejor. Sin embargo, hay un momento en que el partido —su secretario y su director— debe tener la capacidad de imponer la disciplina. Ob-

⁴ Especialmente, esto se aplica a los sistemas bipartidistas y a los sistemas del partido predominante (véase, *supra*, secciones VI.3 y VI.4), pero también, y más generalmente, a los sistemas de un primer ministro. Cuando se tiene el gobierno de un solo partido, el costo de la indisciplina es hacer que el propio partido salga del gobierno.

sérvase que cuanto mayor sea el poder del partido a este respecto, menos necesidad tendrá de usarlo. En esto no debemos ser engañados por las apariencias de "obediencia espontánea". Es fácil obedecer las órdenes cuando la alternativa —la desobediencia— puede acarrear fuertes sanciones.

Decía antes que la disciplina partidista presupone un partido sólido. Pero, ¿qué tipo de "sólido" es a la que me refiero en este asunto? La cuestión depende de las condiciones que ponen al partido por encima del miembro, es decir, que le permiten al partido dominar y condicionar la conducta de sus miembros. Como aquí se trata de individuos que cumplen por un cargo político de elección, el problema se reduce a saber si un miembro del Congreso puede elegirse por sí solo, o si su elección depende decisivamente del apoyo de su partido. En el primer caso el partido no tiene control; en el segundo tenemos al "partido sólido". Diría que un partido puede disciplinar a sus miembros si se cumple alguna de las siguientes condiciones: *a)* la existencia de una organización partidista desde los niveles directivos hasta las bases —a diferencia de una creada por el candidato—, sin la cual el candidato no puede triunfar; *b)* que el dinero político sea canalizado principalmente a través del partido y que no llegue directamente al candidato. De otra manera, un representante que es elegido con su propia organización y su propio dinero no está controlado por su partido.

Sin embargo, el partido fuerte tiene además otro aspecto. No sólo debe ser capaz de dar el apoyo de los votos que controla, sino que también debe ser un *partido estable* en el sentido de que más o menos mantenga su presencia en el Parlamento (el número de sus miembros parlamentarios) en las sucesivas legislaturas. Porque no tiene mucho sentido tener representantes que votan disciplinadamente, si después se les cambiará con facilidad y frecuencia. Llegamos así al problema de las defecciones y de las divisiones en los partidos. En las democracias occidentales estables este problema no es importante. En cambio, en 1993 el final del sistema japonés de un partido predominantemente se debió a la división del PLD; su partido predominante. En la India son comunes los partidos amorfos y típicamente inestables. De hecho, los miembros del

Parlamento indio han adquirido, durante décadas, mucha experiencia en las divisiones y cambios de partido. No obstante, la India ha desarrollado igualmente medidas para obstaculizar esta tendencia. En la Cámara del Pueblo (*Lok Sabha*) cualquier miembro que sale de su partido pierde su escaño. Pero esto sólo obstaculiza las defecciones y la forma de evitar el castigo es declarar que se trata de la escisión de un partido. Entonces, ¿cuándo es una escisión una escisión? En la India sólo cuando el partido es abandonado por la tercera parte de sus miembros.⁵

Dentro de los sistemas de partido estructurados, castigar a quien abandona un partido con la pérdida de su escaño parece un castigo excesivo e innecesario. Pero, ya que en la actualidad incluso los sistemas de partido estructurados están siendo afectados por la desestructuración, no se debe facilitar o recompensar al cambio de partido. Por ejemplo, aunque se permitía a los representantes abandonar el partido que los eligió, no se les permite ingresar a otro partido: pueden unirse a un grupo de miembros sin afiliación partidista (el grupo parlamentario independiente). Ciertamente que un representante "independiente" puede comportarse siempre como uno "dependiente", pero porque así lo prefiere, no por la disciplina impuesta por el partido, y por tanto, sin la excusa de la disciplina para justificarle al momento de las votaciones. Por otra parte, los obstáculos y sanciones implantados en la India seguramente son una lección aprovechable para países como Brasil y para los partidos "fluidos" que marcan el principio de la política competitiva en los países poscomunistas.

Debe entenderse que lo anterior no tiene el propósito de alabar la dependencia de los representantes en el partido, sino sólo el de subrayar que si ésta es un mal, se trata de un mal necesario. Es agradable alabar a un representante independiente al estilo del estadista inglés Burke, que sólo respon-

⁵ Como los indios se han hecho muy hábiles en estas maniobras, el juego no termina aquí. Cuando un partido expulsa a algunos de sus miembros, los expulsados no pierden sus escaños, pero el partido se reduce en tamaño. En consecuencia, es menor el número de miembros que tienen que separarse para cumplir con el requisito de la tercera parte. Pero aunque no hay obstáculos insuperables, siempre es útil crearlos.

de ante su conciencia, como también lo es, por el contrario, elogiar a su opuesto, el representante que sigue totalmente la voluntad de su electorado. Pero los defensores de estas sutilezas olvidan decimos de qué manera un Parlamento fragmentado en cientos de delegados que siguen los dictados de su electorado, puede ser en cualquier sentido significativo, un "Parlamento funcional". Por otra parte, debe entenderse que la disciplina partidista en el momento de la votación no es, *per se*, una negación de la democracia dentro del partido. En un proceso de toma de decisiones concebido adecuadamente, se deben discutir y debatir antes democrática y abiertamente, dentro de la estructura del partido, los lineamientos que se darán en los temas que se presentan en el Parlamento. Por ejemplo, también en la política, Japón se esfuerza mucho —a costa de hacer muy lento el proceso— por buscar una acción unificada basada en el consenso. Entonces, lo único que queremos decir es que cuando los procedimientos democráticos en el interior del partido se han agotado, en ese momento las opiniones minoritarias deben ceder y el partido debe hablar, al momento de la votación, con una sola voz. Para resumir, el gobierno que depende del Parlamento implica un gobierno que depende de un partido; apoyo que a su vez requiere disciplina al votar de conformidad con los lineamientos del partido.

En este punto dejó el tema. No hay duda de que existen muchos otros problemas que surgen característicamente dentro del contexto de los sistemas parlamentarios. Uno muy importante es el de la estabilidad y la efectividad de los gobiernos, pero ya tratamos antes de este problema (véase, *supra*, sección VI.6). Otro problema igualmente grave del parlamentarismo son los gobiernos de coalición, en lo que se refiere a la homogeneidad-heterogeneidad de los gabinetes integrados por varios partidos; pero de esto ya tratamos antes (véase, *supra*, IV.2). Así, tenemos problemas de igual importancia en los sistemas presidenciales y en los parlamentarios. Por ejemplo, el problema de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, de la forma en que las propuestas de legislación "pasan" por el Parlamento. Sin embargo, como éste es un problema común, ya fue cubierto en los capítulos IX y X. Así pues, en este capítulo traté de lo que nos faltaba, y siempre queda algo fuera.

XIII. LA INGENIERÍA CONSTITUCIONAL

NO TIENE caso, en mi opinión, remontar el constitucionalismo a los griegos y romanos. El término griego para lo que llamamos constitucionalismo era *politeia* (que asimismo se traduce como "república"), y el latín *constitutio* nada tiene que ver con lo que llamamos Constitución (Sartori, 1962). Hasta mediados del siglo XVII, durante el protectorado de Cromwell, aún no había aparecido el concepto de Constitución. La época de Cromwell fue la época en que los ingleses se dedicaron especialmente a lo que nosotros consideramos el bosquejo de constituciones. No obstante, a los documentos de ese tiempo se les llamó de varias maneras, pactos, instrumentos, acuerdos y leyes fundamentales, pero nunca "Constitución". Este término, así como el concepto de constitucionalismo, fue acuñado en el siglo XVIII, y obtuvo nuestra aceptación general como significado del concepto después de la experiencia estadounidense en la elaboración de su Constitución.

Las primeras constituciones escritas de los tiempos modernos —las constituciones de Virginia, Maryland y Pensilvania— entraron en vigencia en 1776. Incluían una declaración de derechos, pero su parte principal consistía en un "plan" o "estructura" de gobierno. La convención de Filadelfia de 1787 estableció sólo una estructura de gobierno, trató sólo de la parte principal. En Filadelfia, tanto Madison como Hamilton se opusieron a que se incluyese una declaración de derechos en la Constitución, con el argumento de que los derechos no se protegen con declaraciones, sino con las propias estructuras del gobierno constitucional. Por esto la declaración de derechos se propuso en el Congreso dos años después, en 1789, y se la incluyó en la Constitución Federal de los Estados Unidos bajo la forma de sus primeras 10 enmiendas en 1791.

¿Está incompleta una Constitución sin una declaración de los derechos del ciudadano? Yo estaría de acuerdo con Madison y Hamilton en que una declaración de derechos no es una

ACH

les sino también con disposiciones casi suicidas y con promesas imposibles de cumplir.³ Las constituciones de Perú igualmente ponen los pelos de punta. La de 1979 consta de 307 artículos, muchos de los cuales se subdividen profusamente.⁴

No iré tan lejos como para afirmar que cuanto más larga sea una Constitución, menor será su mérito constitucional. A pesar de todo, definitivamente no creo que las constituciones deban dar lo que la legislación ordinaria debe proporcionar; creo que cuanto más establezcamos una constitución llena de regulaciones y de promesas, tanto más propiciamos que no se las cumpla y que el país caiga en la debacle. Sea como fuere, en este libro mi finalidad ha sido la de concentrarme en el núcleo del constitucionalismo y específicamente en la "estructuración" eficiente del ente político, bajo los supuestos generales de que la mayoría de las constituciones recientes son malos instrumentos de gobierno y que esta falla es la que más necesitamos enfrentar.

Las constituciones han errado el camino porque la teoría de las constituciones y el constitucionalismo también han perdido el rumbo. Durante las últimas décadas se nos ha dicho que las constituciones no tienen importancia, que las sociedades libres son resultado del pluralismo "social" mucho más que de los designios constitucionales. Se trataba del conductismo absurdo. Por fortuna, los conductistas están ahora "redescubriendo al Estado", admieren que tiene una base organizativa y que es erróneo concebir estructuras, y en particular las estructuras constitucionales, como simples "pautas de actuación".

³ "La Constitución de 1988 prometa el cielo en la tierra, pero terminó perjudicando a los pobres", suele decir el ministro de bienestar Antonio Brito. Él la conoce bien. No sólo contribuyó a escribirla, sino que además es principalmente su ministro el que debe pagar las consecuencias: pensiones que aumentan rápidamente, pago de cuentas de hospital y de los beneficios de seguridad social para más de 100 millones en un país que, al menos oficialmente, tiene sólo 23 millones de asalariados... [Cita tomada de "The Economist", 9 de octubre de 1993, p. 45.]

⁴ Para mencionar sólo un ejemplo entre cientos, el Art. 233 sobre "las garantías de la administración de justicia" en la Constitución de 1979 del Perú, está dividido en 19 especificaciones, una de las cuales es que cualquier persona tiene el derecho a utilizar su propio idioma y por consiguiente, "si es necesario, el juez o tribunal se asegurará de que esté presente un intérprete". ¿No debe éste ser un asunto que compete a la legislación ordinaria o, aún mejor, a la reglamentación administrativa?

Pero otras incoherencias subsisten y podrían estar ganando fuerza, en especial el concepto de que las constituciones son instrumentos de la búsqueda de justicia.

Jon Elster apoya esta opinión de la siguiente manera: "Es imposible predecir con certeza o incluso con una probabilidad cuantificada las consecuencias de un cambio constitucional importante", y por consiguiente, el cambio constitucional sólo puede justificarse con base en argumentos de justicia, no de consecuencias (1988, pp. 304 y 303-323 *passim*). Estoy totalmente en desacuerdo. Para empezar, si se toma el punto de vista inconsecuente, habría que seguirlo en todos los casos. Si es imposible predecir las consecuencias de las estructuras constitucionales, el mismo velo de oscuridad —yo diría que aún más— debería aplicarse a las reformas dictadas por justicia. Además, como la justicia y (en el planteamiento de Elster) "los argumentos por la igualdad" representan una tarea cuya magnitud excede cientos de veces los propósitos normales, terrenales, de las constituciones, el inconsecuente no tiene forma de demostrar, con base en sus propias premisas, que no está en busca de un paraíso que, a la postre, se convertirá en un infierno (como debería de saberlo, no con base en previsiones, sino *ex post*, porque ya ha ocurrido ante sus ojos). La primera advertencia es que el inconsecuente no tiene derecho de buscar ni de proponer nada. La implicación práctica de la incapacidad de predecir es la incapacidad de reformar.

Lo anterior es *arguendo*, un argumento en contra. Pero, ¿qué es lo *bien fondé*, la validez, del razonamiento de Elster contra la posibilidad de predecir las consecuencias de las constituciones? Su argumentación se basa en dos premisas. Éstas son: que por una parte no podemos predecir "los efectos de equilibrio globales netos a largo plazo de los cambios institucionales importantes", mientras que por otra parte, "la ingeniería social parcial [...] es de poca ayuda como remedio para este déficit teórico" (1988, pp. 308-309). Quizá. Pero, ¿tiene este razonamiento algo que ver de alguna manera con lo que las constituciones hacen o se les pide que hagan? No lo creo.

Para descender de las pomposidades abstractas a las disposiciones constitucionales concretas, pondré como ejemplo el artículo 40 de la Constitución francesa de 1958, el que dice:

condición necesaria de las constituciones. Pero en cuestiones vitales no está de más un poco de redundancia, y bajo el ímpetu de las diferentes declaraciones francesas de los derechos del hombre y de los ciudadanos, las declaraciones de derechos se abrieron camino hasta ser parte de las constituciones de los siglos XIX y XX. Sin embargo, las declaraciones de derechos más antiguas eran verdaderos complementos y reforzaban el "diseño general protector" del constitucionalismo, porque su mensaje básicamente sostenía: "No haréis"; había cosas que los gobiernos *no* debían hacer.¹ A medida que las declaraciones de derechos se ampliaron en nuestro siglo para incluir "los derechos afirmativos", los derechos sociales y materiales, como los derechos a la educación, al empleo, al cuidado de la salud, y otros, su naturaleza y función ha tomado un carácter totalmente nuevo. En la actualidad, los derechos son más importantes que nunca, pero se puede dudar de que su transformación en derechos materiales siga perteneciendo a la estructura constitucional.

Lo expresaría de la siguiente manera: que una Constitución sin Declaración de Derechos sigue siendo una Constitución, mientras que una Constitución cuyo núcleo y parte más importante no sea la estructura del gobierno no es una Constitución. Ciertamente (no debería ser necesario decirlo) las constituciones son un plan o estructura de "un gobierno libre". Por costumbre hemos caído en el descuidado hábito de llamar constituciones a todas las formas estatales. Si queremos comprenderlo correctamente, debe entenderse, no obstante, que para el constitucionalismo —y más decisivamente en mi planteamiento— las constituciones son sólo las formas estatales en que (como dijo Rousseau) somos libres porque somos gobernados por leyes y no por otros hombres. Robert Filmer, monárquico defensor de Carlos I, seguía afirmando en 1648, que "todo poder de hacer leyes debe ser arbitrario: porque ha-

¹ Esto no quiere decir que todo derecho es, en principio, afirmativo. El derecho a la libre expresión nos faculta a hablar libremente; el derecho a la libre asociación, nos faculta a crear y mantener asociaciones, etc. Aun así, los derechos formales son muy diferentes de las facultades "materiales". En el primer caso, se le pide al Estado que se abstenga de actuar, en el segundo se le pide que actúe. Véase Sartori, 1993, pp. 321-324.

cer una ley según la ley es una *contradictio in adiecto*". Bueno, el constitucionalismo representa la derrota de esa supuesta tradición. Madison resumió maravillosamente el problema en *The Federalist*,* núm. 51: "Al organizar un gobierno que ha de ser administrado por hombres para los hombres [...] primeramente hay que capacitar al gobierno para mandar sobre los gobernados; y luego obligarlo a que se regule a sí mismo." De modo que las constituciones son, en primer lugar y ante todo, instrumentos de gobierno que limitan, restringen y permiten el control del ejercicio del poder político. Insisto en este *telós*, en esta intención esencial y pura del constitucionalismo, por- que los actuales constituyentes prestan poca atención, si es que prestan alguna, a la misma razón de ser del constitucionalismo.

De los más o menos 170 documentos a los que hoy día llamamos constituciones, más de la mitad se escribieron después de 1974. Ya sea que estas constituciones se apliquen a nuevos Estados o sustituyan a constituciones previas,² en todos los casos tienden a ser más largas y voluminosas. La Constitución estadounidense de 1787-1791 llena, en la mayoría de los libros de texto, de 15 a 20 páginas y consta de siete artículos divididos en un total de 21 secciones (más las primeras 10 enmiendas). Las constituciones europeas del siglo XIX fueron un poco más largas, pero moderadamente. La grafomanía constitucional empieza, por mucho, después de la segunda Guerra Mundial. La Constitución japonesa de 1947 tenía casi el doble de largo que la Constitución Meiji que la precedió, y sin embargo era razonablemente breve comparada con las constituciones contemporáneas: consistía de un preámbulo, 11 capítulos y 103 artículos. El gran salto ocurrió en 1950, con la Constitución de la India, que tenía 395 artículos, más varios anexos con detalles complementarios. Pero es la Constitución brasileña de 1988 la que posiblemente supere todos los precedentes: es una *novela* del tamaño de un directorio telefónico, con 245 artículos, más 200 disposiciones transitorias. Se trata de una Constitución repleta no sólo de detalles trivia-

* *El Federalista*, 4a. reimpresión, FCE, 1987.

² Reelaboración que ha sido incasante en América Latina, donde desde su independencia cerca de 20 países han promulgado más de 260 constituciones. Brasil ha tenido 8; Venezuela 25. La lista es larga.

"Las propuestas y enmiendas iniciadas por miembros del Parlamento no pueden tomarse en consideración cuando su adopción reduzca el ingreso fiscal o imponga una carga financiera sobre el presupuesto." La intención prevista de esa disposición breve (pero de mucha consecuencia) era la de impedir los obstáculos parlamentarios al presupuesto, y la previsión ha resultado del todo correcta. Sin duda, bajo esa disposición un país puede todavía gastar, establecer impuestos y endeudarse, pero bajo ella los gobiernos ya no pueden echarle la culpa de la demagogia financiera a sus parlamentos; ahora se sabe, con seguridad, gracias a la misma Constitución, que el gobierno, y sólo el gobierno, es el responsable de la deuda pública; y ésa, precisamente, era la intención. Así que aquí tenemos un efecto previsto, que fue posible predecir *ex ante*, que sabemos *ex post* que fue previsto correctamente, y que nada tiene que ver con los "efectos de equilibrio globales netos a largo plazo".

Dejando a un lado la minucia, en este libro he previsto los efectos de los sistemas electorales, y me ocupé prolongadamente en el "análisis de condiciones", esto es, en especificar las condiciones bajo las que determinadas reformas constitucionales—incluso las más importantes—probablemente causen (o no) los efectos deseados. Todo esto sería para Elster imposible y/o ingenuo. Pero yo opino, en cambio, que al argumento de Elster contra las consecuencias y la previsión institucionales se le ha dado una importancia exagerada, además de que está equivocado. La razón es que en toda su argumentación, Elster aparentemente confunde la forma con el contenido, el procedimiento con lo que se procesa.⁵

Las constituciones son vías, medios. No establecen, digamos, que los ciudadanos de Elstonia deben marchar todos al unsono a la ciudad celestial de, supongamos, Justópolis. Las constituciones sólo dicen: si Elster desea que vaya a Justópolis, entonces debe "seguir el camino", empezando por ganar una mayoría para su causa por medio de elecciones libres. Supongamos que Elster cree que su argumentación es sobre el cambio constitucional, mientras que en realidad sólo aborda los contenidos políticos. Está en favor de la actualización de los derechos de propiedad, de la igualdad en el trato e influencia y de la democracia económica. El Parlamento inglés puede decidir sobre todo eso (y aún más) sin que nadie pretendiera que se ha modificado la Constitución inglesa de manera alguna.

gamos ahora que Elster pasó por todas las rutas, controles y obstáculos constitucionales que se le exige pasar. Supongamos, después, que su marcha a Justópolis no le llevó hasta ella. ¿Sería esa una falla constitucional previsible? Por supuesto que no; sería un fracaso político causado por las erradas previsiones de Elster.

Pero, hablando en serio, las constituciones son "formas" que estructuran y disciplinan los procesos de toma de decisiones de los Estados. Las constituciones establecen la manera en que se crearán las normas; no deciden, ni deben decidir, qué debe ser establecido por las normas. Es decir, que las constituciones son, ante todo, *procedimientos* cuya intención es la de asegurar un ejercicio controlado del poder. Por tanto, y por el contrario, el *contenido* de las constituciones es y debe ser *neutral*. Una Constitución que se propone establecer políticas, es decir, de contenido político, desplaza a la voluntad política y hace a un lado a las instituciones que toman las decisiones políticas (el Parlamento y los gobiernos), a los que se les reserva constitucionalmente el poder de decidir las políticas. Debemos tener cuidado, entonces, con las "constituciones

que se plasman aspiraciones". Así como hemos tenido, con resultados desastrosos, economías que se fijaban objetivos (el tipo soviético de economías centralmente planificadas), en la actualidad estamos propiciando las "constituciones con objetivos", que muy probablemente resulten igual de desastrosas. Las "constituciones con aspiraciones" son, a final de cuentas, una desviación y una sobrecarga de las capacidades constitucionales que resultan, finalmente, en su incapacidad de funcionar. Si los constituyentes no pueden resistir la tentación de enseñar toda la panoplia de sus nobles intenciones, deberían limitar éstas a un preámbulo "programático" de intenciones y de especificaciones.⁶ Sin embargo, de allí en adelante los constituyentes deberían dedicarse sin desviaciones a lo que sería: *mentes* se les pide que hagan, es decir, a establecer una estructura

⁵ Aquí me refiero a la distinción legal italiana entre normas "programáticas" e "imperativas". Las primeras, las *norme programmatiche* son, por decirlo así, normas de tendencia, reglas que se deben aplicar sólo cuando, y en la medida en que, son aplicables. Únicamente las últimas, las *norme precettive* son las que tienen toda la fuerza de obligaciones constitucionales. Así, se en-

tura de gobierno que enfrente, entre otras cosas, la necesidad de gobernar.

Llegó el momento de terminar este libro y es adecuado terminar con una referencia a su título, "Ingeniería constitucional". Los constituyentes de los siglos XVIII y XIX entendían bien el *telos*, el propósito final, del constitucionalismo y sus constituciones se conformaron (*pace* Elster) "enfocando las consecuencias" de la forma en que funcionarían y deberían funcionar. Estos constituyentes eran por tanto ingenieros "naturales". Pero el positivismo legal y la jurisprudencia analítica han traído consideraciones de abogados constitucionalistas cuya única preocupación y capacitación se concentraba en la consistencia deductiva de un universo legal. Para ellos una Constitución es sólo un sistema bien conectado de preceptos, de órdenes y prohibiciones, y cualquier otra consideración es extrajurídica, una preocupación inútil. Sin embargo, la verdad es que ninguna organización puede funcionar sólo con base en preceptos, sin el complemento de una estructura de incentivos adecuada, y que esto es indudablemente cierto para el asiento del poder y para la "organización del poder"; porque aquí llegamos al punto en que los preceptos se dirigen a los preceptores (quienes los reciben son también quienes los establecen), y por consiguiente, al punto en que es fácil desvirtuar o ignorar las órdenes. Lo que subraya la importancia de que la organización del Estado requiere, más que cualquier otra organización, seguir el rumbo de una estructura de recompensas y castigos, de "buenos" alicientes y "terribles" castigos.

Concluyo con la siguiente observación: cuanto más perdamos la noción de que las constituciones se deben controlar y sostener por incentivos, tanto más deberá reiterarse que la conformación de las constituciones es una tarea semejante a la ingeniería. Hace un siglo decir ingeniería constitucional habría sido un pleonismo, pero en la actualidad sólo nos recuerda algo que hemos olvidado.

tiende que cuando la Constitución italiana afirma que, por ejemplo: "La República protege el paisaje" ésta es una norma programática que no autoriza a millones de italianos a demandar al Estado por millones de lirás cuando descuida el paisaje.

BIBLIOGRAFÍA

- Bogdanor, Vernon y David Butler (comps.), *Democracy and Elections*, Cambridge University Press, Cambridge, 1983.
- Daalder, Hans, "Cabinet and Party Systems in Ten Smaller European Democracies", en *Acta Politica*, 1971, pp. 282-303.
- Diamond, L., J. Linz y S. M. Lipset, (comps.), *Democracy in Developing Countries*, Lynne Rienner, 4 vols., Boulder, Colorado, 1989.
- Di Palma, Giuseppe, *To Craft Democracies: An Essay on Democratic Transitions*, University of California Press, Berkeley, 1990.
- Duverger, M. et al., *L'Influence des Systèmes Electoraux sur la Vie Politique*, Colin, París, 1950.
- Duverger, Maurice, *Les Partis Politiques*, 2a. ed., Colin, París, 1954. [La primera edición se publicó en 1951.]
- , "A New Political System Model: Semi-Presidential Government", en *Journal of Political Research*, vol. 8, núm. 2, 1980, pp. 165-187.
- Eckstein, Harry y D. E. Apter (comps.), *Comparative Politics: A Reader*, Free Press, Nueva York, 1963.
- Elster, Jon y Rune Slagstad (comps.), *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1988.
- Farquharson, R., *A Theory of Voting*, Yale University Press, New Haven, 1969.
- Finer, S. E. (comp.), *Adversary Politics and Electoral Reform*, Wigram, Londres, 1975.
- Fischella, Domenico, *Elezioni e Democrazia*, Il Mulino, Bologna, 1982 [2a. ed., 1992].
- Grofman, Bernard y Arend Lijphart (comps.), *Electoral Laws and Their Political Consequences*, Agathon Press, Nueva York, 1986.
- Grumm, John C., "Theories of Electoral Systems" en *Midwest Journal of Political Science*, noviembre de 1958.
- Jones, Charles O., "The Separated Presidency", en Anthony King (comp.), cap. 1, véase *infra*.

- Jones, P. Mark, "The Political Consequences of Electoral Laws in Latin America and the Caribbean", en *Electoral Studies*, vol. 12, núm. 1, marzo de 1993, pp. 59-75..
- Katz, Richard S., *A Theory of Parties and Electoral Systems*, Johns Hopkins Press, Baltimore, 1980.
- Key, V. O., *Southern Politics*, Knopf, Nueva York, 1949.
- _____, *American State Politics*, Knopf, Nueva York, 1956.
- _____, *Politics, Parties and Pressure Groups*, 5a. ed., Crowell, Nueva York, 1964.
- King, Anthony (comp.), *The New American Political System*, American Enterprise Institute, Washington D. C., 1990 [segunda versión].
- Lakeman, E. y J. D. Lambert, *Voting in Democracies*, Faber & Faber, Londres, 1935.
- Liebert, Ulrike y Maurizio Cotta (comps.), *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe*, Pinter, Londres, 1990.
- Lijphart, Arend, "Typologies of Democratic Systems", en *Comparative Political Studies*, 11, 1968a, pp. 3-44.
- _____, *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*, University of California Press, 1968b.
- _____, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, Yale University Press, New Haven, 1977.
- _____, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, Yale University Press, New Haven, 1984a.
- _____, y B. Grofman (comps.), *Choosing an Electoral System*, Praeger, Nueva York, 1984b.
- _____, "The Field of Electoral Systems Research: A Critical Survey", en *Electoral Studies*, vol. 4, núm. 1, 1985, pp. 3-14.
- _____, "Degrees of Proportionality in Proportional Representation Formulas", en Grofman y Lijphart (comps.), *op. cit.*, cap. 10.
- Linz, Juan, "The Perils of Presidentialism", *Journal of Democracy*, vol. 1, núm. 1, invierno de 1990, pp. 51-69 [este ensayo es la versión impresa, resumida, de un documento que circuló ampliamente en 1985].
- _____, y Alfred Stepan (comps.), *The Breakdown of Democratic Regimes*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1978.

- Linz, J., y A. Valenzuela (comps.), *The Failure of Presidential Democracy*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1994.
- Lipset, S. M., y Stein Rokkan (comps.), *Party Systems and Voter Alignments*, Free Press, Glencoe, 1967.
- _____, y William Schneider, *The Confidence Gap*, Free Press, Nueva York, 1983.
- Mackenzie, W. J. M., *Free Elections*, George Allen & Unwin, Londres, 1958.
- Mainwaring, Scott, "Presidentialism in Latin America", en *Latin American Research Review*, vol. 25, 1990.
- _____, "Politicians, Parties and Electoral Systems: Brazil in Comparative Perspective", en *Comparative Politics*, octubre de 1991, pp. 21-43.
- _____, "Presidentialism, Multipartism and Democracy: The Difficult Combination", en *Comparative Political Studies*, vol. 26, núm. 2, julio de 1993, pp. 198-228.
- _____, y T. R. Scully (comps.), *Building Democratic Institutions: Parties and Party Systems across Latin America*, Stanford University Press, Stanford, 1994.
- Mayhew, David R., *Divided we Govern: 1946-1990*, Yale University Press, New Haven, 1991.
- Morlino, Leonardo, *Come Cambiano i Regimi Politici*, Angeli, Milán, 1980.
- Neustadt, R. E., *Presidential Power*, Wiley, Nueva York, 1960.
- Nohlen, Dieter, *Wahlsysteme der Welt*, Piper, Munich, 1978.
- Ésta es la mejor y más completa descripción de los sistemas electorales en todo el mundo.
- _____, "Two Incompatible Principles of Representation", en Lijphart y Grofman (comps.), *supra*, cap. 8, 1984a.
- _____, "Changes and Choices in Electoral Systems", en Lijphart y Grofman (comps.), *supra*, cap. 21, 1984b.
- _____, (comp.), *Elecciones y sistemas de partidos en América Latina*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), San José, Costa Rica, 1993.
- Nordlinger, Eric, *Conflict Regulation and Divided Societies*, Harvard Studies in International Affairs, Cambridge, Mass., 1972.
- Polsoy, Nelson, W., "Does Congress Work?", en *Bulletin of the American Academy of Art and Sciences*, vol. XLVI, núm. 8, mayo de 1993.

- Rae, Douglas, *The Political Consequences of Electoral Laws*, 2a. ed., Yale University Press, New Haven, 1971. [La primera edición es de 1967.]
- Riggs, Fred W., "Fragility of the Third World Regimes", en *International Social Science Journal*, vol. 136, mayo de 1993, pp. 198-243.
- _____, "The Survival of Presidentialism in America: Paradoxical Constitutional Practices", en *International Political Science Review*, vol. 9, 1988, pp. 247-278.
- Riker, W. H., "Two Party Systems and Duverger's Law", en *American Political Science Review*, diciembre de 1982, páginas 153-166.
- Rose, Richard, "Elections and Electoral Systems: Choices and Alternatives", en Bogdanor y Butler (comps.), *supra*, 1983, pp. 20-45.
- _____, "Electoral Systems: A Question of Degree or of Principle?", en Lijphart y Grofman (comps.), *supra*, 1984, pp. 73-81.
- Sani, Giacomo y Giovanni Sartori (comps.), "Polarization, Fragmentation and Competition in Western Democracies", en Hans Daalder y Peter Mair (comps.), *Western European Party Systems*, Sage, Beverly Hills, 1983, pp. 307-340.
- Sartori, Giovanni (1962), "Constitutionalism: A Preliminary Discussion", en *American Political Science Review*, 4 de diciembre, pp. 853-864.
- _____, "Constitutionalism: A Preliminary Discussion", en *American Political Science Review*, vol. LVI, núm 4, diciembre de 1962. [Traducido y revisado en Sartori, 1990, cap. 1.]
- _____, "Representational Systems", en *International Encyclopedia of the Social Sciences*, vol. XIII, MacMillan & Free Press, Nueva York, 1968a, pp. 465-474.
- _____, "Political Development and Political Engineering", en *Public Policy*, vol. XVII, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1968b.
- _____, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Cambridge University Press, Nueva York, 1976. [Traducciones: Alianza Editorial, Madrid, 1980 (2a. ed., 1993); Editorial de la Universidad de Waseda, Tokio, 1980; Editorial de la Universidad de Brasilia, Brasilia, 1982.]
- _____, *La Política: Lógica e Método in Scienze Sociali*, Sugar-

- Co., Milán, 1979. [Traducciones: Editorial de la Universidad de Brasilia, Brasilia, 1982; FCE, 1984 (1987).]
- Sartori, Giovanni, "Le Leggi sulla Influenza dei Sistemi Elettorali", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, abril, 1984a, pp. 3-44.
- _____, "Guidelines for Concept Analysis", en Sartori (comp.), *Social Science Concepts: A Systemic Analysis*, Sage, Beverly Hills, 1984b.
- _____, "The Influence of Electoral Systems: Faulty Laws or Faulty Method?", en Grofman y Lijphart (comps.), *supra*, 1986, cap. 2.
- _____, *The Theory of Democracy Revisited*, Chatham, N. J., Chatham House, 1987. [Traducciones: Alianza Editorial, Madrid, 1988; Editorial Losada, Buenos Aires, 1990; Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt, 1992; Centro para el Estudio de la Democracia, Sofía, 1992; Editorial Archa, Bratislava, 1993; Asociación Turca de Ciencias Políticas, Ankara, 1993; Editora Alica, São Paulo, 1994; Editores Científicos Polacos, Varsovia, 1994; Editorial Ditura, Tirana, 1994; Editorial Progreso, Moscú, 1994.]
- _____, "Video Power", en *Government and Opposition*, invierno de 1989, pp. 39-53.
- _____, *Elementi di Teoria Politica*, 2a. ed., Il Mulino, Bolonia, 1990. [Traducción: Alianza Editorial, Madrid, 1992.]
- _____, *Seconda Repubblica? Sì, Ma Bene*, Rizzoli, Milán, 1992.
- _____, *Democrazia: Cosa È*, Rizzoli, Milán, 1993. [Traducciones en México y Colombia.]
- Seferiades, Seraphim, "Polarization and Nonproportionality: The Greek Party System in the Postwar Era", en *Comparative Politics*, octubre de 1986, pp. 69-93.
- Shugart, M. S. y J. M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, Nueva York, 1992.
- Smith, Gordon, *Politics in Western Europe: A Comparative Analysis*, 2a. ed., Heinemann, Londres, 1976.
- Sprinzak, Ehud y Larry Diamond (comps.), *Israeli Democracy Under Stress*, Lynne Rienner, Boulder, Colorado, 1993.
- Strom, Kare, *Minority Government and Minority Rule*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.
- Sundquist, James L., *Constitutional Reform and Effective Go-*

vernment, The Brookings Institution, Washington, D. C., 1992 [edición revisada].
 Tagerpera, Rein y Matthew Soberg Shugart, *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*, Yale University Press, New Haven, 1989.
 Valenzuela, Arturo, "Origins and Characteristics of the Chilean Party System: A Proposal for a Parliamentary Form of Government", *Working Paper*, núm. 164, The Wilson Center, 1985.
 ———, "Party Politics and the Failure of Presidentialism in Chile", documento, Conferencia de la APSA en Chicago, 1987.
 Vanhanen, Tatu, *The Process of Democratization: A Comparative Study of 147 States, 1980-1988*, Crane Russak, Nueva York, 1990.

ÍNDICE

Prólogo a la edición mexicana 7
Prefacio 9

Primera Parte
 SISTEMAS ELECTORALES

I. *Los sistemas mayoritarios y los proporcionales* 15
 I.1. Premisas 15
 I.2. Los sistemas de mayoría 17
 I.3. El premio a la mayoría 18
 I.4. Los sistemas de RP 20
 I.5. La doble ronda electoral 24
 II. *¿A quién se elige?* 27
 II.1. Volación por personas y votación por listas 27
 II.2. Los sistemas alemán y Hare 31
 II.3. La representación minoritaria y la creación sesgada de distritos electorales ("Gerrymandering") 34
 II.4. Nota final sobre Japón 36
 III. *La importancia de los sistemas electorales* 39
 III.1. ¿Qué tan importantes son? 39
 III.2. Los efectos de los sistemas electorales: una discusión 42
 III.3. Nueva enunciación de la influencia de los sistemas electorales 46
 III.4. "Las leyes" 55
 IV. *La selección de un sistema electoral* 66
 IV.1. Evaluación de los sistemas mayoritarios 66
 IV.2. Evaluación del proporcionalismo 72
 IV.3. Evaluación de la doble ronda electoral 76
 IV.4. ¿Cuál es mejor? 85



Segunda Parte

PRESIDENCIALISMO Y PARLAMENTARISMO

V. <i>Presidencialismo</i>	97
V.1. Definición de "sistema presidencial"	97
V.2. El prototipo estadounidense	101
V.3. La experiencia latinoamericana	107
V.4. ¿Es el parlamentarismo un remedio?	111
VI. <i>Sistemas parlamentarios</i>	116
VI.1. Tipos de parlamentarismo	116
VI.2. El poder compartido	117
VI.3. Los sistemas con un primer ministro	120
VI.4. El parlamentarismo funcional	125
VI.5. El gobierno por asamblea	127
VI.6. Estabilidad y eficacia	129
VI.7. El primer ministro elegido directamente	132

VII. <i>El semipresidencialismo</i>	136
VII.1. El prototipo francés	136
VII.2. Casos similares y diferentes	142
VII.3. La definición de los sistemas semipresidenciales	148
VII.4. ¿Cuál es mejor?	153

Tercera Parte

TEMAS Y PROPUESTAS

VIII. <i>Lo difícil de la política</i>	159
VIII.1. Primitivismo y negativismo democráticos	159
VIII.2. La corrupción y el rechazo a la política	161
VIII.3. La videopolítica y la videodemocracia	164
IX. <i>El presidencialismo alternativo: una propuesta</i>	168
IX.1. De uno a dos inotadores	168
IX.2. La presidencia intermitente fuerte	170
IX.3. ¿Lo mejor de dos mundos?	173
X. <i>La paradoja del gobierno por legislación</i>	176

X.1. Iniciativa y veto	176
X.2. El poder por decreto	179
X.3. Relaciones efectivas con el Parlamento	182
X.4. Hacia la solución del nexo Ejecutivo-Legislativo	186
XI. <i>Problemas con los sistemas presidenciales</i>	188
XI.1. Reelección presidencial	188
XI.2. El presidencialismo bipartidista versus el multipartidista	192
XI.3. Elecciones escalonadas versus elecciones simultáneas	196
XII. <i>Problemas con los sistemas parlamentarios</i>	198
XII.1. Tener o no tener bicameralismo	198
XII.2. La disciplina en los partidos	205
XIII.3. <i>La ingeniería constitucional</i>	211
<i>Bibliografía</i>	219