

Title original: *The Failure of Presidential Democracy,  
Comparative Perspectives, Volume 1*

*A la memoria de  
Charles Guy Gillespie  
y de Carlos Niño*

Reservados todos los derechos. El contenido de esta obra está protegido por la Ley, que establece penas de prisión y/o multas, además de las correspondientes indemnizaciones por daños y perjuicios, para quienes reprodujeren, plagiarren, distribuyeren o comunicaren públicamente, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, o su transformación, interpretación o ejecución artística fijada en cualquier tipo de soporte o comunicada a través de cualquier medio, sin la preceptiva autorización.

© 1994 The Johns Hopkins University Press  
© Ed cast.: Alianza Editorial, S. A., Madrid, 1997  
Calle Juan Ignacio Luca de Tena, 15; 28027 Madrid; Tel. 393 88 88  
ISBN: 84-206-6599-1 (O.C.)  
ISBN: 84-206-2884-0 (Tomo I)  
Depósito legal: M. 33.145/1997  
Compuesto en Fernández Ciudad, S. L.  
Catalina Suárez, 19; 28007 Madrid  
Impreso en Gráficas Anzos, S. A. Fuenlabrada (Madrid)  
Printed in Spain

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

JUAN J. LINZ

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### Presidencialismo: principios y realidades

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Dos características se destacan en los sistemas presidenciales:

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

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

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

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

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

### Legitimidad democrática dual

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

<sup>20</sup> El caso de María Estela Martínez de Perón, vicepresidente que accedió a la presidencia tras la muerte de su marido en julio de 1974 y fue depuesta por el golpe de marzo de 1976, es un ejemplo claro de las dificultades que causa la rigidez del presidencialismo. Enfrentados con el fracaso total de su gobierno en noviembre de 1975, sus contrarios querían poner en marcha un juicio político. Se anunciaron entonces elecciones anticipadas para fines de 1976, pero se asumió que no llevarían a una transferencia de poder. Tras una reorganización del gobierno en agosto de 1975, las Navidades trajeron una dimisión masiva de miembros del gabinete y el 29 de diciembre una nueva petición para iniciar el juicio político. La salud de la Sra. de Perón se puso en duda en un esfuerzo para aplicar normas de incapacidad. En febrero de 1976 se inició de nuevo el juicio político, aprobado por la Cámara baja pero bloqueado por el Senado. Tras una nueva reorganización del gobierno, los líderes de los partidos reunidos el 12 de marzo no fueron capaces de llegar a una solución. Tras un golpe el 29 de marzo, la Sra. de Perón fue expulsada del poder, encarcelada y juzgada por el régimen militar. Para un análisis detallado de esta crisis, ver Mario Daniel Serratero, «El presidencialismo en el sistema político argentino» (Tesis doctoral, Universidad Complutense-Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid, 1992), pp. 265-79. Esta tesis es una excelente monografía sobre presidencia argentina. Desgraciadamente no he podido incorporar muchos de sus datos en mi análisis.

<sup>21</sup> En el momento en que se escribe este ensayo, la crisis de Venezuela que afecta al presidente Carlos Andrés Pérez, y la de Brasil, que afecta al presidente Fernando Collor, son otros dos ejemplos de la rigidez del presidencialismo.

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

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

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

### **Posibilidad de identificación y responsabilidad**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### El presidente: el que lo gana todo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### La no reelección y sus implicaciones

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Democracia presidencial o parlamentaria: ¿Qué diferencia implicar?

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

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

<sup>29</sup> Juan J. Linz, «El factor tiempo nei mutamenti de regimene», *Teoría política* 2, núm. 1 (1986): 3047.

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

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

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

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

### **Estilo político en democracias presidenciales y parlamentarias**

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

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

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

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



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

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

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

Democracia presidencial o parlamentaria: ¿Qué diferencia implicar? 55

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Democracia presidencial o parlamentaria: ¿Qué diferencia implicar? implicaciones hubieran tenido en aquella conjuntura unas elecciones presidenciales?

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

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

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

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