

Título original: *Presidentialism and Democracy in Latin America*, caps. 1, 2, 3, 6, 7 y 11
Publicado en inglés por Cambridge University Press, Cambridge, 1997.
© 1997 Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart

Traducción de María Inés Pousadela, con excepción del cap. 6 que apareció publicado por primera vez en castellano en *Posidán* 3-4, agosto de 1998. Se agradece el permiso para su publicación.

Índice

320.48
MAI
Mainwaring, Scott
Presidencialismo y democracia en América latina / Scott
Mainwaring y Matthew Soberg Shugart. - 1ª ed. - Buenos Aires :
Paidós, 2002.
320 p. ; 24x16 cm. - (Latinoamericana)
Traducción de: María Inés Pousadela
ISBN 950-12-8908-7
I. Shugart, Matthew Soberg II. Título -- 1. Sistemas de Estado y
Gobierno-América Latina

Cubierta de Andrea Di Cione

1ª edición, 2002

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del *copyright*, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos.

© 2002 de todas las ediciones en castellano
Editorial Paidós SAICF
Defensa 599, Buenos Aires
e-mail: literaria@editorialpaidos.com.ar
Ediciones Paidós Ibérica SA
Mariano Cubí, 92, Barcelona
Editorial Paidós Mexicana SA
Rubén Darío 118, México DF

Queda hecho el depósito que previene la Ley 11.723
Impreso en la Argentina. Printed in Argentina

Impreso en Verlap, Comandante Spurr 653,
Avellaneda, en marzo de 2002

Tirada: 2000 ejemplares

ISBN 950-12-8908-7

Los autores 9

Introducción

Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart 11

1. Presidencialismo y democracia en América latina: revisión de los
términos del debate,
Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart 19

2. Pluripartidismo, federalismo fuerte y presidencialismo en Brasil,
Scott Mainwaring 65

3. El potencial desaprovechado del predominio presidencial
en Colombia,
Ronald P. Archer y Matthew Soberg Shugart 121

4. Las fuentes políticas del presidencialismo en México,
Jeffrey Weldon 175

5. Una evaluación de la democracia presidencialista argentina:
1983-1995,
Mark P. Jones 213

6. Conclusión: Presidencialismo y sistema de partidos en
América latina,
Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart 255

Bibliografía 295

apoyo partidario para asegurar que sus vetos puedan sostenerse, de modo tal que sea improbable que se los margine del proceso de formulación de políticas. Finalmente, desarrollamos varias hipótesis acerca de la relación entre poderes constitucionales y partidarios, argumentando que tiende a haber una relación inversa entre ambas formas de poder presidencial.

Capítulo 1

Presidencialismo y democracia en América latina: revisión de los términos del debate

*Matthew Soberg Shugart y Scott Mainwaring**

En años recientes muchos académicos han argumentado que la forma presidencialista de gobierno ha sido uno de los factores que contribuyeron a las dificultades de la democracia en América latina. Este argumento ha sido ampliamente aceptado, y se han publicado pocas contraargumentaciones. Sin embargo, como esperamos dejar en claro en este capítulo, la evidencia en favor de la posición antipresidencialista es más débil de lo que a menudo se supone. El argumento empírico contra el presidencialismo se basa mayormente en la experiencia latinoamericana. El fracaso de las democracias presidencialistas en esta parte del mundo ha llevado a muchos estudiosos a afirmar que los regímenes parlamentarios hubieran tenido un mejor desempeño. Este argumento presenta dos problemas: (1) la democracia presidencialista ha existido sobre todo en América latina, lo cual hace difícil separar los obstáculos para la democracia en esa región que se derivan del tipo de régimen y los que se originan en factores socioeconómicos o de otra índole; y (2) la democracia parlamentaria se presenta casi exclusivamente en Europa o en ex colonias británicas, lo cual debería inducirnos a sospechar de los argumentos que sostienen que el parlamentarismo funcionaría igualmente bien fuera de esos contextos. Por cierto, los críticos del presidencialismo y partidarios del parlamentarismo no han basado sus posiciones enteramente en datos empíricos; no obstante, han desarrollado convincentes defensas lógicas de las mis-

* Agradecemos a Robert Dix, Mark Jones, Charles Kenney, Timothy Power y Jeffrey Weldon por sus útiles comentarios a este capítulo.

mas. Sin embargo, tal como esperamos demostrar, pueden hacerse defensas igualmente convincentes a favor del presidencialismo y en contra del parlamentarismo.

¿Qué concluir, entonces? Sostenemos que esto genera dudas acerca de que uno de los tipos de régimen sea claramente superior al otro. Consideramos que ésta es una conclusión que no sólo tiene bases empíricas, sino que también abre camino a un mayor optimismo respecto de América latina. En la mayor parte de los países latinoamericanos existen escasas perspectivas de un cambio hacia el parlamentarismo, de modo que si aceptáramos los argumentos en contra del presidencialismo nos quedaríamos con pocas razones para ser optimistas acerca del futuro de la democracia latinoamericana. Dada nuestra lectura más escéptica de la posición antipresidencialista, encontramos menos razones para creer que América latina esté condenada a repetir su ciclo de autoritarismo. O, en caso de que se encuentre efectivamente condenada, el tipo de régimen es una razón menos central de lo que han sugerido algunos académicos.

Este capítulo se propone tres tareas principales. Primero, definimos la democracia presidencialista en contraste con otros difundidos tipos de régimen, en especial el parlamentarismo. Tener una definición concisa del tipo de régimen es un primer paso crucial para poder distinguir variaciones entre regímenes presidencialistas.

Segundo, abordamos el debate acerca de la eficacia de los regímenes presidencialistas para la supervivencia de la democracia. Al hacerlo, desafiamos el consenso existente, que se ha concentrado en exceso en las fallas del presidencialismo y no ha hecho suficiente hincapié en el contexto más amplio en que éste ha prevalecido.

Tercero, comenzamos analizando los factores que afectan marcadamente el funcionamiento y el desempeño de las democracias presidencialistas. A lo largo de este volumen, nosotros y el resto de los autores identificamos variaciones en el tipo de régimen presidencialista. Muy a menudo, a nuestro entender, el presidencialismo es tratado como un tipo homogéneo. Este libro muestra que esa suposición es incorrecta. Algunas variaciones en el presidencialismo —en la autoridad constitucional del presidente o en el sistema de partidos, por ejemplo— son más afines que otras a la estabilidad de la democracia.

Sostenemos que la “fortaleza” de los presidentes —su capacidad para ejercer influencia sobre la legislación— descansa sobre dos categorías de poderes presidenciales: poderes constitucionales y partidarios. Los poderes constitucionales, tales como la atribución de vetar proyectos de ley o de emitir decretos-ley, permiten al presidente dar forma a los resultados de políticas del sistema sin importar que sean o no los líderes de un partido o bloque de partidos en control de una mayoría legislativa. Algunos presidentes (tales como los de Colombia y los de Chile después de Pinochet) tienen varios poder-

res constitucionales, mientras que otros (los de Costa Rica y Venezuela, por ejemplo) tienen poderes constitucionales comparativamente limitados, como muestran este capítulo y otros estudios. Los poderes partidarios son la capacidad de modelar (o, incluso, de dominar) el proceso de contención de la ley que se origina en la posición del presidente ante el sistema de partidos. En un extremo (v.g. México), el presidente puede ser el líder indiscutible del partido mayoritario. En el otro extremo (v.g. Brasil), los partidos de los presidentes no alcanzan la mayoría en el Congreso. La interacción entre los poderes constitucionales y partidarios de los presidentes da forma al carácter de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo y determina en gran medida la capacidad de los presidentes para transformar en políticas un programa legislativo.

1.1. Una definición de la democracia presidencialista

Nuestra primera tarea consiste en definir los términos *democracia y democracia presidencialista*. Optamos por una definición procedimental de la democracia. Específicamente, una democracia debe satisfacer tres criterios. En primer lugar, las democracias deben celebrar elecciones abiertas y competitivas que determinen quién será el encargado de establecer la política pública. Esto significa que los resultados de las elecciones no pueden ser determinados por medio del fraude, la coerción o proscripciones importantes. Un país determinado puede tener un conjunto de instituciones que parezcan formalmente democráticas y, sin embargo, el carácter democrático del funcionamiento real del sistema puede estar severamente en cuestión, como es el caso de México (véase Weldon, en este volumen). Las elecciones deben, en principio, contemplar la posibilidad de alternancia en el poder aun cuando, como en el caso de Japón, la alternancia de hecho no se produzca durante décadas. Segundo, en el período contemporáneo debe existir el sufragio adulto prácticamente universal.¹ Tercero, deben existir garantías básicas para los derechos civiles tradicionales, tales como la libertad de palabra, la libertad de organización y el debido proceso legal.²

¿Qué queremos decir con la expresión “democracia presidencialista”? Hay dos definiciones características: (1) El jefe del Ejecutivo (presidente) es popu-

1. Hasta hace bastante poco tiempo, este criterio era debatible porque algunos países que eran nominalmente considerados democráticos excluían a una amplia porción de la población adulta, pero eso ya no sucede. Por ejemplo, Suiza excluyó a las mujeres hasta 1971, y Brasil y Chile excluyeron a los analfabetos hasta 1985 y 1970, respectivamente.

2. Nuestra definición de *democracia* sigue en lo esencial la definición que proporciona Dahl (1971) de la *poliarquía*, excepto en lo que se refiere al criterio adicional relativo a las libertades civiles tradicionales.

laramente electo, y (2) los mandatos tanto del presidente como de la asamblea son fijos. Estas características pueden contrastarse con las del parlamentarismo, en el cual (a) el jefe del Ejecutivo (primer ministro) no es elegido en forma popular sino que, en cambio, es elegido por el Parlamento, y (b) los mandatos no son fijos, dado que la permanencia en el poder del primer ministro y su gabinete depende de la confianza de la mayoría parlamentaria, y a veces el gabinete puede disolver el Parlamento y convocar a elecciones anticipadas.³ Los rasgos fundamentales del presidencialismo—cualesquiera sean las variaciones que existan entre sus diversos tipos—son el origen separado (es decir, la elección popular del Ejecutivo) y la supervivencia separada (o sea, que ni el Ejecutivo ni el Legislativo pueden recortar el mandato del otro).⁴ Estos dos rasgos definitorios del presidencialismo generan una matriz de dos por dos que puede verse en el cuadro 1.1.

Un tercer tipo de democracia—que, fuera de América latina, es cada vez más común—es el premier-presidencialismo (una forma que otros han denominado semipresidencialismo).⁵ En este tipo de régimen, el presidente es popularmente electo y tiene poderes políticos, incluida la autoridad para designar (o, al menos, para nominar) al primer ministro y, usualmente, para disolver el Parlamento.⁶ Sin embargo, en esos sistemas (a diferencia de lo que

3. Quienes abogan por el parlamentarismo, en parte basándose en la ausencia de mandatos fijos que le proporciona mayor flexibilidad, sugieren a menudo que el primer ministro tiene por definición la autoridad discrecional para disolver el Parlamento en caso de parálisis. No obstante, muchos sistemas parlamentarios depositan el poder de disolución no en el gabinete sino en un presidente que, por un lado, no es popularmente electo y, por el otro, puede haber sido elegido por una coalición diferente de la que sostiene en el poder a un gabinete determinado. Algunos presidentes en sistemas parlamentarios son elegidos con mayorías extraordinarias y/o por un período más prolongado que el Parlamento y/o por medio de colegios electorales compuestos por políticos tanto regionales como nacionales. Contrariamente a las creencias más difundidas, en muchos sistemas parlamentarios—incluyendo Alemania e Italia—la disolución no se encuentra entre las prerrogativas del Ejecutivo.

4. En teoría sería posible conservar el origen separado sin la elección popular, pero probablemente nunca hayan existido casos semejantes. Un ejemplo sería el de las legislaturas estatales que eligieran al jefe del Ejecutivo en un sistema federal sin ninguna participación de los votantes o los legisladores nacionales, pero los votantes eligieran a los legisladores nacionales.

5. Shugart y Carey (1992) prefieren *premier-presidencialismo* porque *semipresidencialismo* se aplica a menudo a regímenes en los cuales el presidente tiene poderes unilaterales de designación y revocación, pero donde los gabinetes deben mantener también la confianza parlamentaria. Esos regímenes, para los cuales Shugart y Carey prefieren el término *presidencial-parlamentarios*, manifestaban una relación confusa y conflictiva entre la autoridad ejecutiva y la autoridad legislativa sobre los ministros. Los ejemplos incluyen a la República Alemana de Weimar, al Sri Lanka desde 1977, y a Rusia bajo su Constitución de 1993. Ninguno de ellos debe ser equiparado al tipo de régimen presente en Finlandia y en Francia.

6. En unos pocos países, el presidente no cuenta siquiera con discrecionalidad para nombrar a los ministros del gabinete y tampoco puede disolver el Parlamento. En estos regímenes el presidente es esencialmente sólo un jefe de Estado electivo en un sistema parlamentario sin un rol gubernamental o una función constitucionalmente reconocida en relación con la formulación de políticas. La Constitución haitiana de 1987, así como la Constitución húngara y algunas consti-

succede en los sistemas presidencialistas) el gabinete es colectivamente responsable ante el parlamento. Así, el presidente no tiene autoridad constitucional para despedir a los ministros (al menos cuando cuentan con la confianza del Parlamento). Dado que los gabinetes son responsables frente al Parlamento, el presidente puede funcionar como jefe de gobierno (líder del Ejecutivo) sólo cuando su partido (o bloque de partidos) tiene una mayoría de escaños parlamentarios, como ocurrió casi siempre en Francia entre 1958 y 1986. Cuando ello no sucede, el presidente debe ceder los poderes más importantes al primer ministro y al gabinete (como sucedió en Francia en 1986-1988 y 1993-1995).

Cuadro 1.1

UNA CONCEPTUALIZACIÓN DEL PRESIDENCIALISMO.

Jefe de gobierno elegido por	Mandato fijo	
	Sí	No
Voluntarios	Presidencial	Híbrido (Israel) ^a
Legisladores	Híbrido (Suiza)	Parlamentario

Fuente: Adaptado de Lijphart (1984:70).

^aSistema que sería utilizado por primera vez en 1996.

Algunos estudiosos (v.g. Duverger, 1980; Lijphart, 1984) han sugerido que estos regímenes alternan entre las celdas superior izquierda e inferior derecha del cuadro 1.1, dependiendo de si es el presidente o la oposición quien tiene la mayoría. Sin embargo, puesto que la capacidad del presidente para actuar de hecho como jefe de gobierno depende enteramente de la mayoría legislativa, el sistema no es nunca "presidencial" en un sentido significativo, dado que ello implicaría (por definición) que el presidente es el jefe de gobierno en todas las situaciones legislativas. Además, como ya hemos señalado, el presidencialismo implica mandatos fijos; bajo el premier-presidencialismo, en cambio, el líder del gobierno puede ser expulsado por medio de un voto de desconfianza, y normalmente (como es el caso de Francia) el presidente puede disolver la asamblea. El premier-presidencialismo fue considerado como alternativa para Brasil en la Asamblea Constituyente de 1987-1988 y nuevamente en un plebiscito en 1993, y fue propuesto oficialmente en la Argentina durante el gobierno de Alfonsín (1983-1989), pero no existen en América latina ejemplos actuales.

tuiones nuevas en los ex países comunistas (tales como Bulgaria y Eslovenia) otorgan al presidente una autoridad tan débil que son esencialmente parlamentarias.

Elección popular

En un sistema presidencial, el jefe de gobierno es electo popularmente. Por lo general, elección popular significa elección *directa*, pero algunos países tienen un colegio electoral que no se desvía en forma significativa del principio de la elección popular. En una elección directa, los votos se cuentan en un distrito único nacional. En un colegio electoral, los votos se agregan a nivel subnacional y los delegados elegidos de ese modo eligen formalmente al presidente. Si, como en los Estados Unidos y en la Argentina hasta 1995, los delegados en el colegio electoral no tienen otra función política además de elegir al presidente, podemos hablar de todos modos de elección presidencial popular (aunque no directa).

Una desviación potencialmente más significativa de la naturaleza popular de las elecciones presidenciales se presenta cuando es el Congreso el que hace la selección final. En un extremo, el Congreso podría elegir al presidente sin ninguna intervención de la elección popular. Un régimen semejante evidentemente no sería presidencialista. No obstante, si hay una elección popular pero existe el requisito de una mayoría absoluta para que ella sea decisiva, la selección final en algunos sistemas recae en el Congreso más que en el electorado en una segunda vuelta [*ballotage*]. En ese caso, tenemos un híbrido de elección popular e intervención del Congreso. Ejemplos de procedimientos de esta clase son Chile antes de 1973 y Bolivia en la actualidad. En Chile, los de esta clase son Chile antes de 1973 y Bolivia en la actualidad. En Chile, el Congreso estaba limitado a la elección entre los dos candidatos que hubieran obtenido mayor cantidad de votos; en todos los casos el Congreso eligió al ganador de la pluralidad popular.⁷ En Bolivia, hasta 1993 el Congreso podía elegir entre los candidatos que hubieran obtenido los tres primeros lugares, y de hecho han sido elegidos tanto presidentes que habían obtenido el primer lugar en el voto popular como candidatos que habían salido terceros. Una reforma de la Constitución boliviana realizada en 1994 redujo la libertad de elección del Congreso al exigirle que optara entre los dos primeros candidatos. Este cambio aumentó la probabilidad de que fuera elegido el candidato que obtuviera la primera pluralidad de sufragios, pues los candidatos ya no tenían la opción de apostar por el tercer lugar esperando ser seleccionados por el Congreso.

7. Este respecto observable por el primer candidato no necesariamente reflejaba una norma de apoyo a la elección del electorado. Fue, más bien, parcialmente accidental: entre 1925 y 1970, sólo en una elección presidencial sin un ganador mayoritario, el primer candidato alcanzó el 30 % de los votos. En 1970, los demócrata-cristianos decidieron votar por Allende (cuya diferencia sobre el segundo más votado era de 36,6% a 35,3 %) más que por sus archrivales del Partido Nacional. Además de 1970, la única otra elección realmente ajustada fue la de 1958, cuando Allende (con el 28,9 %) quedó segundo detrás del conservador Alessandri (31,6 %). Es dudoso que un Congreso dominado por partidos tradicionales conservadores y centristas hubieran respaldado "la elección del electorado" si los porcentajes se hubieran invertido.

Mandatos fijos

Cuando nos referimos al régimen presidencialista como a un sistema en el cual tanto la asamblea como el jefe del Ejecutivo ejercen mandatos fijos, queremos decir que la supervivencia de cada uno de ellos en el cargo no depende del otro. No hay democracias presidenciales en América latina en las cuales el presidente tenga la autoridad de disolver el Congreso cuando lo encuentre políticamente conveniente, como sí pueden hacerlo los presidentes francés y finlandés.⁸ Sin embargo, las constituciones peruanas de 1933, 1979 y 1993 han permitido al presidente disolver el Congreso en respuesta a repetidas censuras de sus gabinetes. Con esta disposición, los mandatos dejan de ser realmente fijos, y la Constitución se desvía marcadamente del tipo presidencialista.⁹ La Constitución uruguayaya también permite la disolución luego de que haya habido censuras, pero la censura es tan difícil de realizar (requiere del voto de los dos tercios y no de una mayoría, como en Perú) que el régimen sigue siendo básicamente presidencialista.

No hay ninguna Constitución en los países americanos de habla española o portuguesa en la cual el jefe de gobierno pueda ser relevado de su cargo antes del final de su mandato, excepto en circunstancias extraordinarias. La mayor parte de las constituciones contempla la posibilidad de *impeachment* del presidente, pero sólo luego de haber descubierto una conducta delictiva o anticonstitucional, a menudo en el marco de un proceso judicial; en general, se requiere una mayoría extraordinaria del Congreso para remover al presidente de su cargo. Procedimientos de esa clase han conducido a la remoción de sólo dos presidentes en la historia latinoamericana: Fernando Collor de Melo en Brasil, en 1992, y Carlos Andrés Pérez en Venezuela, en 1993.

1.2. Una nueva evaluación del desempeño del presidencialismo

Como señaláramos al comienzo, en la literatura especializada han abundado las críticas al tipo de régimen presidencialista. El punto de partida de esas críticas ha sido cierta evidencia empírica que indica que los sistemas presidencialistas no han funcionado bien, al menos en lo que se refiere a la sustentabilidad de la democracia a lo largo de períodos prolongados.

8. Existen, por supuesto, casos de presidentes que disuelven el Congreso en ausencia de la autoridad constitucional para hacerlo —como sucedió en Perú en abril de 1992, cuando la situación de las censuras no se había presentado—. No obstante, es necesario distinguir esos golpes presidenciales (autogolpes) del poder constitucional de disolución.

9. Aun en ese caso existe una diferencia básica con el sistema francés, en el cual el presidente puede disolver el Parlamento por cualquier motivo siempre que no lo haya hecho previamente en el curso del año anterior.

La mayor parte de las críticas al presidencialismo parten de la observación de que pocas de las democracias que han sido estables por mucho tiempo son presidencialistas. Se han realizado varios intentos por contar el número y establecer los porcentajes de democracias "estables" de uno u otro tipo. En general, la conclusión es que la democracia presidencialista es una fórmula mucho menos exitosa que la democracia parlamentaria. Más que revisar en detalle la literatura (véase Linz, 1994, págs. 71-74), utilizaremos como punto de partida uno de los esfuerzos más ambiciosos en ese sentido, el de Stepan y Skach (1994), quienes ordenan una gran cantidad de evidencia con el objetivo de demostrar el superior desempeño del parlamentarismo. Estos autores señalan que entre las 43 democracias consolidadas existentes en el mundo entre 1979 y 1989, había 34 sistemas parlamentarios, 2 semipresidencialistas y sólo 5 presidencialistas. E indican que el predominio abrumador de los sistemas parlamentarios dentro del conjunto de las democracias es indicativo de una capacidad mayor para sostener la democracia. En segundo lugar, observan que los sistemas parlamentarios tienen probabilidades mucho mayores que los sistemas presidencialistas de ocupar los primeros lugares [en el índice de Democracia] en el Índice de Democratización de Vanhanen (1990), mientras que los sistemas presidencialistas tienen probabilidades mucho mayores de encontrarse entre los últimos [en el Índice de Democratización de Vanhanen].¹⁰

En tercer lugar, comparados con los sistemas presidencialistas, los sistemas parlamentarios que fueron democráticos durante por lo menos un año entre 1973 y 1989 tenían probabilidades mucho mayores de haber sido democráticos en forma continua durante al menos diez años consecutivos en ese período, y los sistemas parlamentarios tenían probabilidades mucho menores de haber experimentado un golpe militar mientras eran democráticos. En ese ejercicio, Stepan y Skach excluyen a los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para controlar parcialmente el nivel de desarrollo. Finalmente, Stepan y Skach analizan comparativamente el historial democrático de 93 países que se independizaron entre 1945 y 1979. De los 36 países que eran presidencialistas en el momento de su independencia, ninguno fue democrático en forma continua entre 1980 y 1989. En contraste, de los 41 países que eran parlamentarios en el momento de su independencia, 15 permanecieron democráticos durante los años ochenta.

Tomados en conjunto, estos hallazgos parecen ofrecer una fuerte evidencia de que el presidencialismo torna más difícil la construcción de una democracia duradera. No pretendemos abordar aquí todos los puntos tratados por Stepan y Skach, sino sólo algunos de esos argumentos en contra del presidencialismo que caen presos de cierta parcialidad en la selección y, por lo tanto, de correlaciones

10. Stepan y Skach usaron el Índice de Recursos de Poder de Vanhanen para controlar el nivel de desarrollo y determinar qué países eran *democratic overachievers* y cuáles eran *democratic underachievers*.

espurias (véase Shugart, 1995b). Por ejemplo, si el parlamentarismo aparece más a menudo en sociedades que presentan condiciones contextuales relativamente más favorables para la democracia, entonces la correlación puede surgir de la parcialidad en la selección y no de las fortalezas y debilidades inherentes al modelo institucional. Dado que tantos regímenes presidencialistas se han concentrado en América Latina y que el parlamentarismo ha estado ausente de la región, la parcialidad en la selección constituye una posibilidad real. Stepan y Skach reconocen este hecho e introducen algunos controles para el nivel de desarrollo y para los efectos del gobierno colonial británico, aunque probablemente continúan subestimando el impacto de esos factores no institucionales.

Cuando se afirma que una ruptura de la democracia puede ser atribuida al presidencialismo, implícitamente se está argumentando que en ese mismo país un régimen parlamentario podría no haber colapsado. Este tipo de contrafáctico ha sido hecho para Chile (Valenzuela, 1994) y para unos pocos casos más. En el caso chileno, un Ejecutivo en minoría como el que encabezaba Salvador Allende no hubiera durado bajo un sistema parlamentario. Sin embargo, para sostener el argumento contrafáctico de que un sistema parlamentario en general hubiera hecho a Chile un mejor servicio, debe ser posible afirmar también que el parlamentarismo hubiera sobrevivido a crisis anteriores que fueron remontadas por el régimen presidencialista en vigencia. Haundez (1997) afirma que el parlamentarismo bien podría no haber durado bajo las difíciles condiciones de los años treinta (época en que se produjo una breve ruptura del régimen presidencial, pero en que la democracia fue rápidamente restaurada) y de los años cincuenta (cuando los partidos tradicionalmente se vieron peligrosamente debilitados).

Otro frente en el cual el argumento en contra del presidencialismo resulta vulnerable a la acusación de correlación espuria concierne a la agrupación temporal y regional de las rupturas de la democracia, ya fuera presidencial o de otra clase. La mayor parte de los fracasos del presidencialismo que atraen la atención de los críticos se produjeron en el marco de una ola de rupturas en los años sesenta y setenta. Durante este período, los colapsos de la democracia en la Argentina, Brasil y Chile —todos ellos presidencialistas— presentaban un marcado contraste con la exitosa restauración de la democracia en España bajo un sistema parlamentario. No obstante, dada la ausencia de sistemas parlamentarios en América del Sur, no podemos estar seguros de que esos colapsos resultaran del presidencialismo más que de las condiciones más generales que afligían a la democracia sudamericana. Además, y pese a la transición española, ese mismo período no fue particularmente auspicioso para los sistemas parlamentarios. Entre 1960 y 1980 hubo rupturas de regímenes parlamentarios en Grecia (1967) y Turquía (1980)¹¹ después de una

11. Turquía es a veces caracterizada como un híbrido, pero se trata de una impresión errónea basada en la relativa visibilidad del presidente en comparación con los presidentes en otros

serie de elecciones abiertas y competitivas. Muchos otros regímenes parlamentarios de más corta vida colapsaron en el mismo período, entre ellos los de Burma, Kenia y Somalia (Shugart y Carey, 1992, pág. 40). Éstos, por alguna razón, han recibido menos atención. La presencia de tan numerosos quiebres democráticos en un período tan breve (Huntington, 1991) debería prevenirnos contra la tentación de atribuir la ruptura de la democracia en un determinado país a su tipo institucional, por no hablar de inferir que un tipo es universalmente más conducente que otros a la estabilidad democrática.

La naturaleza epocal de las rupturas de democracias presidenciales establecidas ocurridas en los años sesenta y setenta queda aún más de manifiesto si se toma en consideración la ola previa de colapsos democráticos. En los años veinte y treinta las democracias cayeron en Alemania, Italia, Portugal, España y en los tres estados bálticos. Todos los regímenes, excepto el de Alemania, eran parlamentarios; y, en Alemania, ciertos rasgos parlamentarios de la constitución —tales como la necesidad de formar gabinetes de coalición que pudieran mantener el apoyo mayoritario, y la posibilidad de disolución— fueron al menos tan responsables del fracaso de la democracia como lo sería la “rigidez” de los rasgos presidencialistas de los regímenes brasileño y chileno algunas décadas más tarde. En tiempos de crisis económica y política internacional, los mecanismos institucionales que suelen funcionar en épocas “normales” pueden transformarse en chivos expiatorios cuando la democracia fracasa.¹²

Democracia, tipo de régimen y condiciones contextuales desde los años setenta

En esta sección presentamos pruebas adicionales acerca del historial democrático comparado del presidencialismo y el parlamentarismo. Descansamos aquí en las evaluaciones de Freedom House, que desde 1972 ha adjudicado puntajes a los países en el terreno de los derechos políticos y de los derechos civiles con una escala de 1 a 7 (siendo 1 el mejor puntaje). En el cuadro 1.2 aparece la lista de los 33 países que fueron democráticos en forma ininterrumpida entre 1972 y 1994. Hemos considerado a un país “ininterrumpidamente democrático” si tuvo un puntaje promedio de 3.0 o mejor en derechos políticos a lo largo de todo el período 1972-94.¹³ A la inversa, un

sistemas parlamentarios. Sin embargo, el presidente turco es elegido por el Parlamento y no tiene más autoridad sobre los gabinetes o la legislación que la que tiene, por ejemplo, el presidente italiano.

12. La representación proporcional fue uno de los chivos expiatorios institucionales favoritos en el caso de las rupturas democráticas del período de entreguerras. Véase Hemmens (1941) para un ejemplo y Taagepera y Shugart (1989, págs. 234-36) para una discusión.

13. La utilización de un promedio de 3.0 para ambas medidas (derechos políticos y derechos civiles) hubiera eliminado a algunos países (e. g. Colombia, India, Vanuatu) que nosotros (y la mayor parte de los observadores) consideramos democráticos, pero que han tenido dificultades

país no fue considerado como ininterrumpidamente democrático si cualquiera de los puntajes fue alguna vez peor que 4.0 en cualquiera de los estudios anuales de Freedom House.

Los países del cuadro 1.2 son luego divididos según tres criterios: nivel de ingreso, tamaño de la población y herencia colonial británica. Se agrupan estas categorías porque es posible que ellas desempeñen algún papel respecto de la probabilidad de que la democracia se mantenga en una sociedad determinada. Es ampliamente reconocido que un nivel de ingreso relativamente elevado constituye una importante condición contextual para la democracia (Lipset, 1960, págs. 27-63; Dahl, 1971, págs. 62-80; Bollen, 1979; Lipset, 1994), aunque la forma exacta de la relación sigue siendo objeto de disputas. Para clasificar a los países por niveles de ingresos, seguimos los criterios del Banco Mundial (1994): “bajo” es un Producto Bruto Nacional (PPB) per cápita inferior a 635 dólares; “medio-bajo” corresponde a un PBN de entre 636 y 2.555 dólares; “medio-alto” a uno de entre 2.556 y 7.910 dólares; y “alto” a uno que se encuentre por encima de 7.911 dólares. Hemos unificado las dos categorías inferiores.

Los países muy pequeños pueden tener ventajas en lo que se refiere a la estabilidad democrática porque típicamente tienen poblaciones relativamente homogéneas, al menos en términos étnicos, religiosos y lingüísticos. Lo cual atenúa fuentes potenciales de conflicto político (Dahl y Tufte, 1973). La otra razón para separar a los países según el tamaño de su población es que parece inapropiado contar como un caso tanto a un microestado como a la India, sin prestar atención al hecho de que en comparación con la población de la India resulta microscópica la cifra que resulta de la suma de las poblaciones de todos los países del mundo con menos de 500.000 habitantes. Los países que aparecen en los cuadros fueron clasificados como micro (población por debajo de los 500.000 habitantes), pequeños (entre 500.000 y 5 millones) y de medianos a grandes (más de 5 millones de habitantes). Utilizamos los datos de población correspondientes a 1994; por supuesto, si hubiéramos utilizado fuentes anteriores los agrupamientos hubieran resultado ligeramente diferentes (por ejemplo, Israel y Finlandia se hubieran encontrado en la categoría de los pequeños).

La fuerte correlación entre herencia colonial británica y democracia ha sido ampliamente reconocida. No nos ocuparemos aquí de las razones de esa asociación, pero las posibilidades mencionadas en la literatura incluyen la

para proteger los derechos civiles, en parte debido a la lucha contra grupos violentos. Creemos que un país que pudo mantener una competencia electoral libre aun en tiempos de violencia anti-gubernamental probablemente merezca ser reconocido como un régimen democrático. Hemos incluido los puntajes de Freedom House en los cuadros que aparecen a continuación, de modo que los lectores que deseen adoptar criterios más estrictos puedan ver cuáles son los países que de ese modo quedarían eliminados.

CUADRO 12
PAÍSES INDEPENDIENTES QUE FUERON DEMOCRÁTICOS EN FORMA CONTINUA ENTRE 1972 Y 1994.

Nivel de ingresos	Tamaño de la población	Parlamentario	Presidencialista	Otros
Bajo/Medio-bajo	Micro			
	Pequeño	<i>Jamaica</i> (1.8; 2.6) <i>Mauricio</i> (2.0; 2.3)	Costa Rica (1.0; 1.1)	
Medio-alto	Mediano/grande		Colombia (2.1; 3.1) República Dominicana (2.2; 2.0)	
	Micro	<i>Barbados</i> (1.0; 1.0) <i>Malta</i> (1.4; 2.1) <i>Nauru</i> (1.7; 2.1) <i>Botswana</i> (1.9; 2.9) <i>Trinidad y Tobago</i> (1.4; 1.7)	Venezuela (1.5; 2.3)	
Alto	Mediano/grande			Islandia (1.0; 1.0)
	Micro	Luxemburgo (1.3; 1.0)		
	Pequeño	Irlanda (1.0; 1.3) Nueva Zelanda (1.0; 1.0) Noruega (1.0; 1.0)	Chipre (1.7; 2.2)	
	Mediano/grande	Australia (1.0; 1.0) Bélgica (1.0; 1.0) Canadá (1.0; 1.0) Dinamarca (1.0; 1.0) Alemania (1.0; 1.7) Israel (2.0; 2.4) Italia (1.1; 1.6) Japón (1.4; 1.2) Países Bajos (1.0; 1.0) Suecia (1.0; 1.0) Reino Unido (1.0; 1.2)	Estados Unidos (1.0; 1.0)	Austria (1.0; 1.0) Finlandia (1.7; 1.8) Francia (1.0; 2.0) Suiza (1.0; 1.0)

Nota: Todos los regímenes que aparecen bajo la columna "Otros" son premier-presidencialistas, excepto en el caso de Suiza. Los números entre paréntesis corresponden a los promedios de los puntajes anuales de Freedom House para derechos políticos y derechos civiles, respectivamente. Los países que se han independizado de Gran Bretaña o de un estado del Commonwealth Británico desde 1945 aparecen en itálicas.

tendencia a entrenar a los funcionarios públicos (Diamond, 1989; Weiner, 1987). Las prácticas e instituciones gubernamentales (que no pueden ser reducidas al parlamentarismo, aunque lo incluyen) creadas por los británicos, y la ausencia de control de las elites terratenientes locales sobre el Estado colonial (Rueschmeyer, Stephens y Stephens, 1992). En los casos africanos, el nivel de desarrollo económico tiende a ser más bajo y el grado de pluralismo étnico tiende a ser mayor que en otras partes del mundo en desarrollo, pero incluso en África los países con herencia cultural británica (como Botswana)

han llegado a alcanzar un mejor desempeño democrático que los que carecen de ella. Así, la selección de los casos no nos autoriza a descartar el posible efecto independiente del colonialismo británico porque hay un problema de dependencia lineal.

No es nuestro objetivo analizar aquí las contribuciones de estos factores a la democracia; más bien, lo que tratamos de ver es si esos factores parecen tener alguna correlación con el tipo de régimen. Si una condición contextual que es conducente a la democracia tiene alguna correlación con el parlamentarismo, entonces cualquier intento por establecer una correlación entre parlamentarismo y democracia podría ser espurio a menos que se haga algún esfuerzo por controlar las condiciones contextuales.

El cuadro 1.3 amplía el cuadro 1.2 al añadir otros 24 países que, según los mismos criterios utilizados en el cuadro 1.2, habían sido democráticos en forma ininterrumpida, pero por un periodo más breve (diez años). Se han producido numerosas transiciones a la democracia en casi todas las regiones del mundo, en especial a partir de mediados de los años ochenta, y muchos países se independizaron desde 1972, cuando comenzaron a registrarse los puntajes de Freedom House. Todos esos países aparecen en el cuadro 1.3—que, al compararse con el cuadro 1.2, nos proporciona un panorama completo de las democracias contemporáneas que han perdurado durante al menos diez años—.

Hay dos hechos sorprendentes en relación con los países del cuadro 1.3. En primer lugar, un gran número de microestados se independizaron de Gran Bretaña en los años setenta u ochenta, y todos ellos tienen sistemas parlamentarios. En segundo lugar, se ha incrementado sustancialmente el número de democracias presidencialistas, la mayor parte de las cuales se concentra en las categorías de ingresos bajos o medios-bajos, y la totalidad de las cuales se localiza en América Latina.¹⁴ Así, si los obstáculos de los bajos ingresos (u otros factores que no consideraremos aquí) en América Latina continuaban causando problemas para la consolidación de la democracia, el número de rupturas de la democracia podría ser nuevamente elevado en el futuro. Por otro lado (más optimista), si las democracias latinoamericanas alcanzan esta vez un mayor éxito en su consolidación, tendremos en el futuro un número sustancial de democracias presidencialistas.

El cuadro 1.4 sintetiza la distribución de los casos de los cuadros 1.2 y 1.3 según nuestros criterios contextuales. Vemos que hay muchos más regímenes parlamentarios (38) que de otros tipos entre los países que han sido democráticos sin interrupción desde al menos 1985; sólo 13 casos son sistemas presidencialistas. Sin embargo, 17 de las democracias parlamentarias se en-

14. Al menos tres nuevas democracias presidencialistas han sido establecidas más recientemente fuera de América Latina: Benin (1991), Corea (1987) y Filipinas (1986). Además, hay numerosas democracias nuevas que han elegido presidencialistas pero no son presidencialistas según nuestra definición (por ejemplo, sistemas premier-presidencialistas en Bangladesh y Polonia, e híbridos en Namibia y Zambia).

Cuadro 1.3
PAÍSES INDEPENDIENTES QUE HACIA 1994 HABÍAN SIDO DEMOCRÁTICOS DURANTE AL MENOS DIEZ AÑOS (PERO MENOS DE 23).

Nivel de ingresos	Tamaño de la población	Parlamentario	Presidencialista	Otros
Bajo/ Medio-bajo	Micro	Belice (1,0; 1,5; 1981) Dominica (2,0; 1,8; 1978) Kiribati (1,3; 1,9; 1979) Salomon (1,5; 1,8; 1978) Santa Lucía (1,3; 2,1; 1979) San Vicente (1,6; 1,9; 1979) Tailandia (1,4; 1,6; 1978) Yamutur ^a (1,9; 3,3; 1980) Papúa Nueva Guinea (2,1; 2,4; 1975)		
	Pequeño			
	Mediano/grande	India (2,4; 3,1; 1979)	Bolivia (2,0; 3,0; 1982) Brasil (2,3; 2,9; 1985) Ecuador (2,0; 2,5; 1979) El Salvador (2,9; 3,6; 1985) Honduras (2,4; 3,0; 1980)	
Medio	Micro	Antigua y Barbuda (2,5; 2,9; 1981) Granada (1,6; 1,9; 1986) San Kitts-Nevis (1,1; 1,4; 1983)		
	Pequeño			
	Mediano/grande	Grecia (1,5; 2,1; 1974)	Argentina (1,8; 2,3; 1983) Uruguay (1,6; 2,0; 1985)	Portugal ^b (1,3; 1,8; 1976)
Alto	Micro	Islas Fiyi (1,5; 2,2; 1973)		
	Pequeño			
	Mediano/grande	España (1,3; 2,0; 1977)		

^a Vanuatu fue administrada conjuntamente por Gran Bretaña y Francia hasta 1980.

^b Portugal tiene un sistema premier-presidencialista.

Nota: Los números entre paréntesis corresponden a los promedios de los puntajes anuales de Freedom House para derechos políticos y derechos civiles, respectivamente, y el año inicial a partir del cual se computan dichos promedios. La fecha corresponde al comienzo de la transición a la democracia (o a la independencia de las ex colonias británicas que no eran independientes en 1972). Los países que se independizaron de Gran Bretaña o de un Estado del Commonwealth Británico desde 1945 aparecen en itálicas.

Cuadro 1.4
DISTRIBUCIÓN DE LAS DEMOCRACIAS ININTERUMPIDAS (DURANTE POR LO MENOS DIEZ AÑOS HACIA 1994) SEGÚN CONDICIONES CONTEXTUALES Y TIPO DE RÉGIMEN (PORCENTAJES).

Nivel de ingresos	Nº	Parlamentarias	Presidencialistas	Otros
Bajo/ Medio-bajo	20	12 (60,0)	8 (40,0)	0 (0,0)
Medio-alto	13	9 (69,2)	3 (23,1)	1 (7,7)
Alto	24	17 (70,8)	2 (8,3)	5 (20,8)
Herencia colonial británica	23	22 (95,7)	1 (4,3)	0 (0,0)
Población				
Menos de 500.000	17	16 (94,1)	0 (0,0)	1 (5,9)
500.000 - 5.000.000	10	8 (80,0)	2 (20,0)	0 (0,0)
Más de 5.000.000	30	14 (46,7)	11 (36,7)	5 (16,7)
TOTAL	57	38 (66,7)	13 (22,8)	6 (10,5)

encuentran en Europa o en otros países de altos ingresos tales como Canadá, Israel y Japón. Es probable que esos países también hubieran sido democráticos entre 1972 y 1995 si hubieran tenido constituciones presidencialistas. Por consiguiente, como lo han reconocido algunos partidarios del parlamentarismo —aunque sin el énfasis que nosotros ponemos aquí—, parte del éxito de la democracia parlamentaria es accidental: debido, en cierto aspecto, a la evolución de las monarquías constitucionales hacia la democracia, la región del mundo que se democratizó y se industrializó primero se encuentra abrumadoramente poblada por sistemas parlamentarios.

Claramente, no toda la ventaja del parlamentarismo se origina en el hecho de que se localiza en países industriales avanzados. Incluso en las categorías de ingresos que van desde bajos hasta medio-altos, hay más sistemas parlamentarios (21, en comparación con 11 sistemas presidencialistas). No obstante, como lo muestra el cuadro 1.4, todas y cada una de las democracias parlamentarias fuera de la categoría de ingresos altos son ex colonias británicas. Todas las demás democracias en esas categorías de ingresos son presidencialistas, y todas excepto Chipre se encuentran en América latina.

Hasta donde nosotros sabemos, los partidarios del presidencialismo no han reconocido la ventaja del tamaño con que cuentan los sistemas parlamentarios. Cada uno de los 16 Estados de nuestra lista con poblaciones inferiores al medio millón de habitantes (en su mayoría estados isleños) son parlamentarios, al igual que 8 de los 10 Estados con poblaciones de entre medio

millón y cinco millones de habitantes. Por otra parte, no hay sistemas presidencialistas entre los microestados; muchos de los Estados presidencialistas son excepcionalmente grandes, como la Argentina, Brasil y los Estados Unidos. Entonces, si el legado colonial británico o el tamaño reducido de la población son conducentes a la democracia, el parlamentarismo cuenta con una ventaja incorporada simplemente porque sucedió que Gran Bretaña, un sistema parlamentario, colonizó muchos territorios isleños. Por regla general, las colonias británicas tenían autogobierno local, siempre según el modelo parlamentario, con anterioridad a su independencia.¹⁵ Además, si hay aspectos de las sociedades latinoamericanas —la extrema desigualdad entre clases o regiones, quizás— que son adversos a la estabilidad de la democracia, entonces el presidencialismo lleva adosada una fuerte desventaja.

El cuadro 1.5 proporciona la lista de las democracias que colapsaron entre 1977 y 1995. Para ser contado aquí, un país tiene que haber sido, antes de la ruptura de su democracia, democrático según los criterios utilizados para los países de los cuadros 1.2 y 1.3 —es decir, tener un promedio de 3,0 o mejor en la escala de Freedom House para derechos políticos y ningún puntaje peor que 4,0 ni en derechos políticos ni en derechos civiles— durante al menos los cinco años inmediatamente precedentes. En esas circunstancias, se considera que ha existido una ruptura cuando el puntaje con que Freedom House califica a ese país en el terreno de los derechos políticos o de las libertades civiles cae a 5,0 o peor en un año. La utilización del período 1977-1995 nos permite contar con cinco años de datos de Freedom House anteriores al período, de modo de poder determinar la caída de regímenes que eran de hecho democrático según sus criterios; Freedom House comenzó a elaborar sus *rankings* en 1972. La elección de un período dentro de la "Tercera Ola" (Huntington, 1991) de democratización implica también que estamos considerando las rupturas que ocurrieron a contramano de esa ola. De esa manera, controlamos parcialmente los factores internacionales que estaban impulsando a un gran número de países en una dirección; así podemos tener más confianza en que el tipo de régimen puede haber desempeñado algún papel en esos casos que la que tendríamos si hubiéramos utilizado casos de los sesenta y de principios y mediados de los setenta, durante la previa "ola de marcha atrás".

A partir del cuadro 1.5 vemos que los quiebres de democracias parlamentarias (cinco) superan en número a los casos de presidencialismos (uno), pese a que los casos son demasiado pocos como para que se pueda generalizar

15. Algunas colonias británicas adoptaron posteriormente sistemas presidencialistas y no se democratizaron, o no permanecieron democráticas. Sin embargo, en muchos casos la democracia terminó (si es que alguna vez llegó a funcionar) con un golpe llevado a cabo por los primeros ministros y sus colaboradores. Se trató de rupturas, no de democracias presidencialistas sino de protodemocracias parlamentarias. Un caso típico fue el de Seychelles. El hecho de que la mayor parte de estos países no haya evolucionado de regreso hacia la democracia no puede ser atribuido al presidencialismo.

Cuadro 1.5
DEMOCRACIAS QUE COLAPSARON ENTRE 1977 Y 1995.

Nivel de ingresos ¹	Parlamentarias	Presidencialistas	Otros
Bajo/Medio-bajo	Turquía 1980 (2,1; 3,3) Turquía 1994 (2,6; 3,8)	Gambia 1994 (2,3; 2,6)	Perú 1992 (2,1; 3,3) Sri Lanka 1989 (2,4; 3,4)
Medio-alto	Fiji 1987 (2,0; 2,0) Granada 1979 (2,0; 3,5) Malasia 1984 (2,8; 3,6)		

Nota: Los números entre paréntesis corresponden a los promedios de los puntajes anuales de Freedom House para derechos políticos y derechos civiles, respectivamente. Una ruptura de la democracia (indicada por el año del golpe o de la declaración del estado de emergencia) es definida como un puntaje de Freedom House de 5,0 en derechos ya sea políticos o civiles para cualquier año posterior a un período democrático. Un período de democracia es definido como cinco años consecutivos previos cuando los puntajes promedio fueran de 3,0 o mejores y ningún puntaje en ningún año fuera de 5,0 o peor. Todos los países del cuadro se encuentran en las categorías de pequeños a grandes en términos de población, excepto Granada, que es un microestado. Los países que se independizaron de Gran Bretaña o de un estado del Commonwealth Británico desde 1945 aparecen en *italicas*.

con firmeza. Tres de los países —Fiji, Gambia y Sri Lanka— habían sido democráticos desde comienzos de los estudios de Freedom House en 1972, mientras que los demás generalmente representan experimentos más breves con la democracia. Con las excepciones de Fiji y Gambia, todos tenían puntajes promedio para derechos civiles peores que 3,0 —de hecho, de entre 3,3 y 3,8— mientras eran democráticos. Por consiguiente, sus democracias ya habían comenzado a erosionarse aun cuando mantuvieran buenos puntajes para derechos políticos hasta la suspensión de la competencia electoral abierta a través del ulterior estrangulamiento de los derechos civiles. Este hallazgo subraya la importancia de los derechos civiles tradicionales en nuestra definición de democracia ya que, sin esas protecciones, la democracia no solamente es frágil sino que puede resultar frágil incluso en su sentido electoral más limitado. Para poner aún más énfasis sobre este punto, hay sólo 4 casos en los cuadros 1.2 y 1.3 con puntajes promedio para derechos civiles peores que 3,0, aun cuando nuestra definición permitiría que esos países fueran contados como ininterrumpidamente democráticos. Son los casos de Colombia (3,1), India (3,1), Vanuatu (3,3) y El Salvador (3,6). La brecha entre los puntajes para derechos civiles de las democracias fallidas del cuadro 1.5 y los comparativamente exitosos casos de los cuadros 1.2 y 1.3 es notoria, aunque algunas de las democracias ininterrumpidas de los cuadros 1.2 y 1.3 han tenido breves episodios similares y se las arreglaron para sobrevivir.¹⁶

16. Por ejemplo, Malia obtuvo un puntaje de 4,0 para derechos civiles durante cuatro años consecutivos (1983-1986), pero desde entonces obtuvo siempre puntajes de 1,0 o 2,0.

En resumen, existen más probabilidades de que el presidencialismo sea adoptado en América latina y en África que en otras partes del mundo, y es posible que estas partes del mundo enfrenten obstáculos más formidables para la democracia cualquiera sea su forma de gobierno. Por otra parte, el parlamentarismo ha sido el tipo de régimen elegido en la mayor parte de Europa y en las ex colonias británicas (un alto porcentaje de las cuales son microestados), donde posiblemente las condiciones para la democracia sean en general más favorables. Así, existen razones para ser cautelosos en lo que se refiere a la correlación observada entre forma constitucional y éxito de la democracia, pese a lo impresionante que esa correlación pueda parecer en un principio.

Aunque los argumentos que exponemos aquí generan dudas acerca de la afirmación de que una forma de régimen es claramente superior a la otra, no se trata de argumentos que sostengan que la elección de un sistema de gobierno es irrelevante. Un tema central a lo largo de este libro es que la forma en que el Ejecutivo es elegido y la forma en que éste interactúa con la Legislatura y los partidos y se mantiene en el poder, es de fundamental importancia para la política democrática. Así, consideramos que la opción por el presidencialismo es de enorme importancia para la dinámica de la democracia, pero que no necesariamente es tan crucial a la hora de determinar si acaso la democracia sobrevivirá o colapsará. Además, las combinaciones y variaciones institucionales específicas dentro de tipos de régimen amplios pueden ser tan importantes como la elección de un gobierno parlamentario o presidencialista.

El argumento en contra del presidencialismo

Los críticos del presidencialismo no han basado sus argumentos exclusivamente en las correlaciones entre el tipo de régimen y el historial de éxitos y fracasos democráticos. A partir de esta correlación han identificado varias debilidades características de los sistemas presidencialistas. Ofrecemos aquí una breve reseña de los argumentos básicos en contra del presidencialismo (Linz y Valenzuela, 1994; Lowenstein, 1949; Riggs, 1988; Suárez, 1982; Blond y Suárez, 1981; Stepan y Skach, 1994; Mainwaring, 1993).

En primer lugar, los críticos del presidencialismo afirman que el mandato fijo del cargo presidencial introduce una rigidez que es menos favorable a la democracia que la flexibilidad que ofrecen los mecanismos parlamentarios de no confianza y disolución. Sostienen que el mandato presidencial fijo provoca dificultades a la hora de hacer frente a crisis importantes. Aunque la mayor parte de los sistemas presidencialistas tienen mecanismos de *impeachment*, ofrecen menos flexibilidad en situaciones de crisis porque los intentos de deponer al presidente hacen peligrar fácilmente al propio régimen. El presidente puede resultar incapaz de llevar adelante un curso de acción cohe-

rente a causa de la oposición del Congreso, pero ningún otro actor puede resolver el problema jugando dentro de las reglas de juego democráticas. En muchos casos un golpe aparece como el único medio para desembarazarse de un presidente incompetente o impopular.

No sólo es difícil remover a los presidentes de sus cargos, sino que tampoco puede el jefe del Ejecutivo reforzar su autoridad ya sea mediante un voto de confianza o por medio de la disolución del parlamento para convocar a nuevas elecciones. Por consiguiente, el liderazgo presidencial puede ser más débil que el que ejercen algunos primeros ministros. Las constituciones presidencialistas manifiestan a menudo una contradicción "entre el deseo de un Ejecutivo fuerte y estable y la sospecha latente hacia ese mismo poder presidencial" (Linz, 1990, pág. 55).¹⁷ En virtud de su mayor capacidad para promover cambios en el gobierno, los sistemas parlamentarios ofrecen mayores oportunidades para la resolución de las disputas. Esa vía de seguridad puede incrementar la estabilidad del régimen, según algunos partidarios del parlamentarismo.

Así como el presidencialismo torna difícil el reemplazo de un jefe de gobierno democráticamente electo que ya no goza de apoyo, generalmente impide la extensión del mandato de presidentes populares más allá de los límites fijados constitucionalmente. Aunque tales disposiciones no son inherentes al tipo de régimen, la mayor parte de las constituciones presidencialistas prohíben la reelección presidencial para mandatos consecutivos. En consecuencia, los buenos presidentes son dejados cesantes aun cuando la población en general, las elites y los partidos políticos y otros actores importantes continúan apoyándolos. Por consiguiente, los presidentes cuentan con relativamente poco tiempo para llevar a cabo sus proyectos, y por lo tanto a menudo se ven tentados de tratar de realizar demasiado en muy poco tiempo. Según Linz, el "temor a la discontinuidad en las políticas y la desconfianza hacia los potenciales sucesores alimentan una sensación de urgencia [...] que podría conducir a políticas mal diseñadas, a una implementación rápida, a la impaciencia ante la oposición" y a otros problemas (Linz, 1994, pág. 17). Por otra parte, Linz ha argumentado persuasivamente que el deseo de restringir la reelección es en sí mismo un subproducto de la concentración del Poder Ejecutivo en manos de una sola persona. Semejantes temores forzosamente no emergen bajo el parlamentarismo y, en consecuencia, no se encuentran límites a los mandatos en ningún régimen parlamentario.

Una segunda crítica de los sistemas presidencialistas es que presentan mayores tendencias al innovativismo que los sistemas parlamentarios, por dos razones principales. Primero, en comparación con los sistemas parlamenta-

17. Los partidarios del parlamentarismo reconocen también la tensión entre la necesidad de un Ejecutivo ágil y efectivo y la necesidad de frenos y contrapesos. Pero ponen esta tensión bajo una luz diferente, percibíendola como constructiva y necesaria.

rios, los sistemas presidencialistas son más aptos para engendrar gobiernos de minoría y poderes ejecutivos débiles. Segundo, los sistemas presidencialistas son menos capaces que los sistemas parlamentarios de manejar esos problemas cuando ellos surgen (véase Mainwaring, 1993).

Los sistemas presidencialistas carecen de los medios para asegurar que el presidente cuente con el apoyo de una mayoría parlamentaria. Dado que los presidentes son elegidos en forma independiente de la asamblea, y debido a que las cualidades personales con frecuencia son decisivas en las campañas presidenciales, el ganador no necesita provenir de un partido mayoritario —si es que hay alguno—. En algunos países, los partidos de los presidentes no controlan nada que se acerque a la mayoría de los escaños en el Congreso. A veces resultan elegidos presidentes que disfrutan de un escaso apoyo en el Congreso, lo cual puede fácilmente conducir a amargas luchas entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Muchos presidentes comienzan sus mandatos con un fuerte control sobre sus propios partidos, pero lo pierden a medida que su ineffectividad se vuelve más evidente (Coppedge, 1994). No pueden disolver las legislaturas y convocar a nuevas elecciones, como pueden hacerlo a veces los primeros ministros. En consecuencia, los presidentes tienen que agarrar dolorosamente hasta el final de sus mandatos, incapaces de implementar un paquete coherente de políticas a causa de la falta de apoyo. Bajo estas difíciles circunstancias de parálisis en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo y con un calendario fijo, tanto los presidentes como la oposición se ven a menudo tentados de recurrir a mecanismos extraconstitucionales para alcanzar sus objetivos. Todo lo cual sugiere que los presidentes democráticos, a pesar de las enormes expectativas que generan sus liderazgos, tienen a veces una capacidad limitada para implementar sus programas. Pero allí donde la autoridad ejecutiva es débil y no hay medios institucionales para llenar el vacío resultante, la estabilidad política y/o la gobernabilidad a menudo resultan dañadas.

En las democracias presidencialistas, el inmobilismo ha sido con frecuencia un ingrediente crucial de los golpes de Estado. En el contexto de un gobierno ineffectivo, problemas sociales y económicos acuciantes y movilización política alentada por actores de elite como medio para ganar poder en una situación de empate, los líderes autoritarios pueden fácilmente justificar y reunir apoyo para dar golpes. Además, el inmobilismo puede alentar el radicalismo, visto como una forma de superar la ineffectividad de las débiles democracias liberales. Entonces, no resulta sorprendente que numerosos analistas (Dos Santos, 1986; Gillespie y González, 1994; Valenzuela, 1994) hayan atribuido los golpes en parte a la parálisis resultante del conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo.

De un modo similar, Linz ha sostenido que en los sistemas presidencialistas el presidente y la asamblea esgrimen reivindicaciones rivales de su legitimidad. "Dado que ambos [el presidente y el Congreso] derivan su poder del voto del pueblo [...] hay un conflicto siempre latente y a veces a punto de en-

trar dramáticamente en erupción; no hay ningún principio democrático para resolverlo, y los mecanismos que pudieran existir en la Constitución son generalmente complejos, altamente técnicos, legalistas y, por consiguiente, de dudosa legitimidad democrática para el electorado" (Linz, 1994, pág. 7). Linz argumenta que el parlamentarismo escapa a este problema porque el Ejecutivo no es independiente de la asamblea. Si una mayoría de la asamblea favorece un cambio de dirección en las políticas, puede reemplazar al gobierno por medio del ejercicio de su voto de no confianza.

Una tercera crítica del presidencialismo, también desarrollada por Linz, es que éste incorpora una lógica en la que "el ganador se lleva todo" que es poco favorable a la estabilidad democrática. "Una elección parlamentaria podría producir una mayoría absoluta para un partido determinado, pero más normalmente otorga representación a una cantidad de partidos [...] y se vuelven necesarias algunas negociaciones para obtener apoyo mayoritario" (Linz, 1994, pág. 18). En los sistemas presidenciales, la elección popular tiende a imbuir a los presidentes de la sensación de que no necesitan enfrentar el tedioso proceso de construir coaliciones y hacer concesiones a la oposición. Por otra parte, "el peligro que presentan las elecciones presidenciales de suma cero se incrementa con la rigidez del mandato presidencial fijo. Los ganadores y los perdedores quedan claramente definidos para todo el período que dure el mandato presidencial [...] Los perdedores deben esperar al menos cuatro o cinco años sin ningún acceso al Poder Ejecutivo y al patronazgo" (Linz, 1994, pág. 56).¹⁸

Una última crítica de los sistemas presidencialistas es la que se refiere a la elección popular directa de los presidentes, que en sí misma parece ser un desiderátum. Sin embargo, el lado negativo de las elecciones populares directas es que pueden resultar elegidas personalidades ajenas a la clase política [analistas] con escasa experiencia en política partidaria y legislativa (Suárez-Villa, 1982; Rose, 1981). Como lo mostraron los ganadores de las elecciones presidenciales de Brasil en 1989 y de Perú en 1990, esos individuos pueden llevar partidos a último momento para competir por la presidencia.¹⁹ En algunos países (tales como Brasil y Ecuador), los presidentes no necesariamente gozan de un apoyo seguro ni siquiera dentro de sus propios partidos (véase Mainwaring, en este volumen). En el peor de los casos, la elección popular di-

18. En una versión definitiva de su artículo, Linz (1994) modificó de algún modo este argumento acerca de que "el ganador se lleva todo" en los sistemas presidencialistas, reconociendo que los sistemas parlamentarios no proporcionan consistentemente una ventaja en este punto. Entonces, aquí una versión anterior, aun conociendo el cambio en el pensamiento de Linz, porque una versión del argumento fue ampliamente difundida y aceptada.

19. El repentino surgimiento de Forza Italia, el partido de Silvio Berlusconi, en 1994, muestra que los sistemas parlamentarios no son completamente invulnerables a los *outsiders*. La diferencia, por supuesto, es que en un sistema presidencialista un *outsider* puede obtener para sí mismo el control del Ejecutivo por un período fijo aun si carece de una base legislativa.

recta puede servir como incentivo para la demagogia y el populismo y, por lo tanto, puede desalentar enfoques más realistas de políticas alternativas.

Las ventajas del presidencialismo

En esta sección presentamos dos argumentos básicos. En primer lugar, sostenemos que el presidencialismo, además de presentar algunos problemas peculiares, tiene también algunas ventajas específicas. En segundo lugar, afirmamos que algunos de los argumentos en contra del presidencialismo que acabamos de sintetizar, aun siendo incisivos y mercedores de una cuidadosa consideración, pueden ser directamente rebatidos. Los contrargumentos pueden o no constituirse en una defensa del presidencialismo —como ya se ha señalado, nuestro propósito en este libro no consiste en adherir a una u otra forma de gobierno—. No obstante, los contrargumentos sirven como un llamado de atención contra la aceptación demasiado fácil de las críticas a la democracia presidencialista, y nos recuerdan que el parlamentarismo tampoco se encuentra libre de fallas. Podremos entonces encarar la principal tarea del resto de este libro: señalar las variaciones en los poderes presidenciales y considerar los rasgos que hacen que algunos sistemas presidencialistas funcionen mejor que otros.

Mayor cantidad de opciones para los votantes

Las reivindicaciones rivales de legitimidad que pueden provocar crisis en los sistemas presidencialistas son también la otra cara de una ventaja. La elección directa del jefe del Ejecutivo otorga a los votantes dos opciones electorales en lugar de una sola —suponiendo un Legislativo unicameral, en aras de la simplicidad del argumento—. La existencia de elecciones tanto para el Ejecutivo como para el Legislativo proporciona a los votantes un abanico más libre de opciones. Ellos pueden dar su apoyo a un partido o candidato en el plano legislativo y a otro para la jefatura del Ejecutivo.

Responsabilidad e identificabilidad electoral

El presidencialismo presenta algunas ventajas en términos de rendición de cuentas [*accountability*] e identificabilidad. La *accountability electoral* designa el grado y los medios con que los funcionarios electos son electoralmente responsables ante los ciudadanos,²⁰ mientras que la *identificabilidad* se refiere

20. Hacemos explícita la definición de la *accountability* electoral porque no tenemos en mente

a la capacidad de los votantes para realizar una elección informada antes de los comicios, basada en su capacidad para calcular el abanico probable de gobiernos que puedan resultar de las elecciones.

Cuanto más directa es la conexión entre las opciones hechas por los votantes en las urnas y las expectativas de los funcionarios electos, mayor es la *accountability* electoral. En función del principio de maximización de la rendición de cuentas directa de los funcionarios electos hacia los votantes, el presidencialismo es superior al parlamentarismo en contextos pluripartidistas porque el jefe del Ejecutivo es elegido en forma directa por el voto popular. Los presidentes (cuando está permitida la reelección) o sus partidos pueden ser juzgados por los votantes en elecciones subsiguientes.

Una objeción a la afirmación de la superioridad del presidencialismo en términos de *accountability* electoral es que, en la mayor parte de los sistemas presidencialistas, los presidentes no pueden ser reelectos en forma inmediata, si es que pueden serlo de algún otro modo. Cuando ése es el caso, se debilita el incentivo electoral para que el presidente permanezca en sintonía con los votantes, y la *accountability* electoral resulta dañada. Los partidarios del presidencialismo pueden responder a esta objeción que las prohibiciones de la reelección son deficiencias de la mayor parte de los sistemas presidencialistas, pero no del presidencialismo como tipo de régimen. En algunos sistemas presidencialistas existe la responsabilidad directa hacia el electorado, y ella es siempre posible bajo un sistema presidencialista. Si, como sucede con frecuencia, la Constitución impone una prohibición de la reelección inmediata pero admite reelecciones posteriores, los presidentes que aspiran a regresar a sus cargos cuentan con poderosos incentivos para ser sensibles a los intereses del los votantes, y enfrentan por consiguiente un mecanismo de *accountability* electoral. Los incentivos para una *accountability* vía elección posterior reelecto bajo ninguna circunstancia y (b) se transforma en un actor seguro o ausente en la política nacional y partidaria una vez que termine su mandato. Sin embargo, incluso en los casos en que se prohíbe la reelección inmediata, los votantes pueden de todos modos exigir rendición de cuentas al partido del presidente.²¹ En el parlamentarismo, por el contrario, bajo las

aquello que O'Donnell (1994) ha denominado *accountability horizontal*. La *accountability* electoral tiene lugar por medio de las elecciones; la *accountability* horizontal ocurre en su mayor parte en las elecciones e involucra a las instituciones que controlan al Ejecutivo, tales como el Congreso, los tribunales y la Auditoría General.

21. La *accountability* electoral a través del partido es más prometedora cuando el sistema de partidos se encuentra relativamente institucionalizado. En teoría, los brasileños podrían haber elegido al partido de Collor de Melo, el Partido de la Reconstrucción Nacional (PRN), una renuncia de cuentas por los actos improprios del presidente, pero ese partido era un vehículo electoral al hasta tal punto personalizado que para la siguiente elección ya había desaparecido.

condiciones de un sistema de partidos profundamente fragmentado, la ausencia de elecciones directas para el Ejecutivo debilita en forma inevitable la *accountability* electoral, pues el ciudadano no puede estar seguro acerca de cómo votar a favor o en contra de un determinado potencial jefe del Ejecutivo.

Allí donde se admite la reelección presidencial, la necesidad de asegurarse la candidatura y un nuevo mandato es en sí misma una fuerza para la *accountability* del Ejecutivo. Las disposiciones antireeleccionistas fueron introducidas básicamente para reducir los incentivos del presidente para utilizar la política pública o el patronazgo para su crecimiento político personal y, posiblemente, también para proporcionar a líderes en posiciones más bajas la oportunidad de acceder al cargo más alto por medio del mandato de la rotación. Pese a su potencial para el abuso, la reelección puede ser autorizada, y consideramos que debería serlo en aquellos países donde existan instituciones confiables para proteger a las elecciones de manipulaciones flagrantes por parte del oficialismo.²²

En los sistemas parlamentarios pluripartidistas, aun cuando el ciudadano tenga una noción clara de cuáles son los partidos que deberían ser considerados responsables por las fallas de un determinado gobierno, a menudo no resulta evidente que votar por un cierto partido aumente la probabilidad de excluir a otro de la coalición gobernante. Los gobiernos cambian a menudo en el período entre elecciones, e incluso luego de una elección no es infrecuente que los partidos que han perdido escaños sean invitados a unirse a las coaliciones gobernantes.

Strom (1990) empleó el término "identificabilidad" para designar el grado en que las posibles coaliciones alternativas para controlar el Ejecutivo son discernibles para los votantes antes de una elección. La identificabilidad es elevada cuando los votantes pueden reconocer a quienes cumplen por el control del Ejecutivo y pueden establecer una conexión lógica inmediata entre su candidato o partido preferido y su voto óptimo. La identificabilidad es reducida cuando los votantes no pueden predecir con facilidad cuál será el efecto de su voto en términos de la composición del Ejecutivo. Esto puede suceder ya sea porque la naturaleza del Ejecutivo depende de negociaciones postelectorales, como sucede en los sistemas parlamentarios pluripartidistas, o porque la presencia de un amplio conjunto de competidores por un solo cargo hace difícil discernir en qué caso un voto será "desperdiciado" y en qué caso votar por el "mal menor" podría ser una estrategia óptima. En el

22. En 1994 una convención constituyente eliminó en la Argentina la prohibición que pesaba sobre la reelección inmediata al mismo tiempo que acortó el mandato presidencial de seis a cuatro años (véase el capítulo de Jones). También en Perú, la Asamblea Constituyente de 1993 eliminó la prohibición de la reelección, aunque la elección a partir de la cual se formó dicha asamblea estuvo deslegitimada por la toma autoritaria del poder del *pro* entonces presidente en ejercicio.

parlamentarismo, los votantes pueden enfrentar una situación en la cual (1) la opción se restringe básicamente a dos partidos principales, en el caso del parlamentarismo de mayoría, o (2) tienen un abanico de opciones tan amplio que no pueden emitir un voto efectivo en el plano ejecutivo, en el caso del parlamentarismo pluripartidista en el cual las coaliciones postelectorales que podrían emerger son numerosas.

El indicador de la identificabilidad que utiliza Strom va de 0 a 1, donde 1 indica que en el 100% de las elecciones posteriores a la Segunda Guerra Mundial en un país dado el gobierno electo era identificable como el resultado probable de la elección en el momento en que el electorado concurreó a las urnas. El promedio de su muestra de países parlamentarios de Europa Occidental entre 1945 y 1987 fue de 0,39%, lo cual significa que la mayor parte del tiempo los votantes *no* pudieron saber por qué gobierno estaban votando. En un sistema parlamentario, sin embargo, votar por un miembro del Parlamento (MP) o por una lista partidaria es la única forma en que los electores pueden ejercer influencia sobre la formación del Ejecutivo. En algunos sistemas parlamentarios, tales como los de Bélgica (0,10), Israel (0,14) e Italia (0,12), el votante raramente pudo predecir el impacto de su voto en las elecciones parlamentarias sobre la formación del Ejecutivo. La formación del Ejecutivo es el resultado de negociaciones parlamentarias entre numerosos participantes. Por ese motivo, el cálculo que debe realizar el votante para saber cómo dar su apoyo en la forma más efectiva a un Ejecutivo determinado puede ser virtualmente impracticable.

En los sistemas presidencialistas con formato de pluralidad simple en una sola vuelta electoral, es probable que la identificabilidad sea cercana a 1 en la mayoría de los casos, pues los votantes emiten sus votos para el Ejecutivo, y es probable que el número de competidores significativos sea pequeño. Los votos de mayoría con segunda vuelta para la elección del presidente son diferentes, pues antes de la primera vuelta es posible que sean tres o más los candidatos considerados como competidores serios (Shugart y Taagerpera, 1999). Cuando se utiliza un formato de pluralidad para la elección del presidente y las elecciones legislativas y presidenciales se llevan a cabo simultáneamente, la norma es que la competencia "seria" se vea restringida a dos candidatos incluso cuando exista competencia pluripartidista en las elecciones legislativas (Shugart, 1988, 1995a; Jones, de próxima aparición; véase también el capítulo 6). En especial cuando el método electoral no es de mayoría con segunda vuelta, el presidencialismo tiende a alentar la formación de coaliciones *antes* de las elecciones, aclarando de ese modo las opciones básicas de políticas que son presentadas al electorado en las elecciones presidenciales y simplificando de alguna manera el cálculo del voto.

Linz (1994, págs. 10-14) ha respondido a nuestro argumento previo (1993) de que el presidencialismo engendra mayor identificabilidad afirmando que en la mayor parte de los sistemas parlamentarios los votantes ciertamente

pueden identificar a los probables primeros ministros y ministros del gabinete. Su lógica es que dado que el Parlamento y el gabinete son un "invernadero" para la producción de liderazgos, en el momento en que los individuos se aproximan a la posición de líderes ya son bien conocidos por los votantes. Aunque esta réplica es a primera vista válida, Linz utiliza el término *identificabilidad* en un sentido diferente del nuestro o del de Strom. Se refiere a la capacidad de los votantes para identificar a las personas, más que a los equipos gubernamentales, los cuales, como hemos señalado, pueden no ser identificables. Y pese a que Linz tiene razón cuando argumenta que lo que los votantes identifican en una elección presidencial "se basa a menudo en una opinión sobre un individuo, una personalidad, promesas y—seamos honestos— una imagen que proyecta el candidato" (Linz, 1994, pág. 11), de todas maneras también en las democracias presidencialistas con sistemas de partidos más institucionalizados (Mainwaring y Scully, 1995)—tales como la Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Uruguay y Venezuela—, los principales competidores han sido casi siempre conocidos líderes del "invernadero" legislativo, de administraciones previas o, en sistemas federales como los Estados Unidos, Brasil y la Argentina, de las gubernaciones estatales o provinciales. Además, allí donde los sistemas de partidos se encuentran moderadamente institucionalizados, la denominación partidaria provee información considerable acerca de las políticas que el candidato probablemente propugnará.²³

Independencia del Congreso en cuestiones legislativas

Dado que los representantes parlamentarios en un sistema presidencialista pueden trabajar sobre la legislación sin preocuparse sobre las consecuencias inmediatas que ello pueda tener para la supervivencia del gobierno, cada asunto puede ser considerado según sus propios méritos más que como

23. Un sistema de partidos institucionalizado no elimina la posibilidad de que un partido quiera tratar de cambiar su base de sustentación y sus posiciones en términos de políticas, o de que un presidente intente modificarlas en nombre del partido. Ello puede conducir a graves sorpresas postelectorales. Sin embargo, éste difícilmente sea un rasgo privativo del presidencialismo; de hecho, debería ser menos común en los sistemas presidencialistas, dada la existencia de frentes y contrapesos. Por ejemplo, en Nueva Zelanda en los ochenta dos gobiernos consecutivos de diferentes partidos actuaron radicalmente en contra de sus promesas de campaña en el curso de la reestructuración de la economía sustitutiva de importaciones del país (Nagel, 1994). Este proceso de perseguir deliberadamente políticas opuestas a las que habían sido anunciadas en las campañas tiene ecos similares en las prácticas de los países latinoamericanos en los años ochenta y noventa: la Argentina bajo el gobierno de Menem (1989-1995), Venezuela durante el gobierno de Pérez (1988-1992), Perú durante el de Fujimori (1990-1995). Durante sus campañas electorales para un segundo mandato, tanto Menem como Fujimori promocionaron las políticas que de hecho habían implementado durante sus primeros mandatos, aumentando de ello *la accountability*.

una cuestión de "confianza" en el liderazgo del partido o la coalición gobernante. En este sentido específico, los legisladores ejercen un juicio independiente sobre los asuntos legislativos. Por supuesto, es precisamente esta independencia de la asamblea respecto del Ejecutivo lo que puede generar el problema del inmovilismo. Esta independencia legislativa resulta particularmente problemática en presencia de sistemas pluripartidistas altamente fragmentados, en los cuales los presidentes en minoría son la regla y los empates paralizantes son la consecuencia que se sigue fácilmente. No obstante, allí donde los presidentes gozan de un apoyo sustancial en la asamblea, la oposición legislativa a las iniciativas del Ejecutivo puede promover la construcción de consensos y puede evitar que sean aprobadas leyes mal concebidas con el único propósito de prevenir una crisis de confianza. El inmovilismo tan temido por los detractores del presidencialismo es meramente la otra cara de los frentes y contrapesos tan apreciados por los Padres Fundadores de los Estados Unidos.²⁴

La independencia legislativa puede alentar la construcción de coaliciones amplias porque ni siquiera un presidente mayoritario tiene la garantía de un apoyo sin reservas por parte de sus partidarios en el Congreso. En cambio, cuando el partido de un primer ministro cuenta con una mayoría, los sistemas parlamentarios exhiben características altamente mayoritarias. Incluso un partido con menos que una mayoría de los votos puede gobernar casi sin controles si el sistema electoral "fabrica" una mayoría de escaños para el partido. El incentivo de no poner en peligro la supervivencia del gobierno premia a los miembros del parlamento cuyos partidos tienen cargos ejecutivos para que no se opongan a las directivas ministeriales. Así, puede argumentarse que el presidencialismo es más apto que el parlamentarismo para combinar la independencia de los legisladores con un Ejecutivo responsable e identificable. Si se desea que la tarea consensual y a menudo delicada de construir coaliciones sea encarada para cada iniciativa legislativa importante y no solamente en el momento de la formación de un gobierno, entonces el presidencialismo cuenta con una ventaja.

Mandatos fijos versus inestabilidad del gabinete

La rigidez del presidencialismo, creada por los mandatos fijos, puede ser una desventaja, en algunos casos de gravedad. Sin embargo, el argumento sobre la "flexibilidad" para reemplazar gabinetes en los sistemas parlamentarios es de doble filo (Sartori, 1994b). En un sistema parlamentario, el partido del primer ministro puede reemplazar a su líder, o un socio de coalición puede retirar su apoyo y provocar un cambio de gobierno sin recurrir a un

24. Véase en especial *El Federalista*, n.º 51.

golpe, mientras que este último podría constituir la única forma de remover a un presidente que carece de apoyo. Estamos de acuerdo con Linz y otros críticos del presidencialismo en que la inestabilidad del gabinete no necesariamente conduce a la inestabilidad del régimen, y que puede incluso proporcionarle una válvula de seguridad. Sin embargo, hay otra parte de la historia: las crisis terminales de muchos sistemas parlamentarios fallidos, incluidos los de Somalia²⁵ y Turquía, han sobrevenido precisamente a causa de la dificultad para sostener gabinetes viables. Los estudios de durabilidad de los gabinetes (Dodg, 1976; Powell, 1982) han concluido que la presencia de partidos extremistas y la volatilidad electoral contribuyen a que los gabinetes tengan corta vida. Como lo señalara Powell (1982), ambos factores están más difundidos en los países en desarrollo. Así, no debe suponerse que la compatibilidad entre coaliciones pluripartidistas y la estabilidad del régimen en Europa sea transferible al mundo menos desarrollado.

El presidencialismo eleva el umbral para la remoción del jefe del Ejecutivo; sus oponentes deben esperar hasta el final de su mandato o promover gobiernos no democráticos. Puede haber casos en los cuales este umbral más alto para el cambio de gobierno sea deseable, dado que se supone que proporcionará mayor predecibilidad y estabilidad al proceso de toma de decisiones que los frecuentes desmantelamientos y reconstrucciones de los gabinetes que aquejan a algunos sistemas parlamentarios, y que podrían ser especialmente persistentes en las condiciones de inestabilidad macroeconómica y escasez que afectan a buena parte del mundo menos desarrollado.

El problema de los mandatos fijos podría ser mitigado por la institución de mandatos más breves (digamos, cuatro o tal vez tres años, pero con la posibilidad de reelección inmediata) en lugar de períodos más prolongados (digamos, de seis años); los mandatos más cortos permitirían una resolución más temprana de los problemas generados por los mandatos fijos. El problema del mandato fijo podría teóricamente remediarse sin adoptar el parlamentarismo mediante la posibilidad—bajo ciertas condiciones—de convocar a elecciones adelantadas. Luego de un golpe fallido en febrero de 1992, los políticos venezolanos consideraron brevemente esa salida, que podría haberse asemejado al mecanismo que existe en algunos estados norteamericanos en los cuales puede realizarse una elección de revocación [*recall election*] a partir de la recolección de un número determinado de firmas entre el electorado. Para evitar que estas elecciones sean empleadas con propósitos puramente partidarios, el umbral de las firmas requeridas debe ser relativamente alto; pero, aun así, la amenaza de una elección de revocación puede disuadir al Ejecutivo de abusar de su autoridad.

25. Los recientes acontecimientos en ese país lo hacen olvidar fácilmente, pero Somalia tuvo un sistema democrático desde 1960 hasta 1969.

Otra posibilidad es la de un régimen que permita a una mayoría de legisladores convocar a elecciones anticipadas tanto presidenciales como legislativas. Aunque semejante régimen no sería estrictamente presidencialista, tampoco sería parlamentario, pues el Poder Ejecutivo no podría reconstituirse sin recurrir nuevamente al electorado. Si no solamente la asamblea tiene el derecho de revocar al Ejecutivo, sino que también el Ejecutivo puede disolver la asamblea—y nuevas elecciones populares deben realizarse para cada uno de ellos luego de tales acciones—, tenemos entonces un nuevo tipo de híbrido, que figuraría en el casillero superior derecho del cuadro 1.1. Un régimen de ese tipo ha sido adoptado en Israel (véase Libai, Lynn, Rubenstein y Tiddon, 1990), para una propuesta pionera, fue considerado en los Países Bajos por una comisión oficial (Lijphart, 1984), y ha sido recientemente discutido en Italia (Barbera, 1990).

El presidencialismo puede impedir los juegos en que “el ganador se lleva todo”

Estamos en desacuerdo con la afirmación de Linz de que el presidencialismo induce más que el parlamentarismo a un enfoque de la política en que “el ganador se lleva todo”. Tal como nosotros lo vemos, los sistemas parlamentarios no presentan ninguna ventaja en este sentido. De hecho, los sistemas parlamentarios con un partido mayoritario disciplinado son los que ofrecen menores controles sobre el partido gobernante y, por consiguiente, promueven más que los sistemas presidencialistas un enfoque donde “el ganador se lleva todo”. Pese a la argumentación de Linz (1994, pág. 18), citada más arriba, de que por lo general ningún partido obtiene una mayoría, fuera de Europa existe escasa experiencia en gobiernos de coalición. Todos los sistemas parlamentarios en las categorías de ingresos que van desde bajos hasta medio-altos (cuadro 1.2) se basan en el modelo británico de sistema bipartidista y, por lo tanto, de gabinetes monocolors. Bajo este sistema, aun sin un margen decisivo en el voto popular, un partido puede controlar el Ejecutivo y el Legislativo en su totalidad durante un período de tiempo prolongado. Por ejemplo, en Gran Bretaña el Partido Conservador recibió tres veces en los años setenta y ochenta mayorías parlamentarias de hasta el 60% de los escaños pese a haber obtenido menos del 44% de los votos.

Debido a la combinación de partidos disciplinados, distritos electorales uninominales en sistemas de pluralidad simple, y la atribución de disolver el parlamento en manos del primer ministro, los sistemas de tipo Westminster proporcionan escasos controles legislativos sobre el primer ministro. En principio, los miembros del Parlamento (MP) del partido gobernante controlan el gabinete, pero en la práctica lo usual es que apoyen las iniciativas legislativas y las políticas de su propio partido con independencia de los méritos de cada propuesta concreta, pues sus destinos electorales están

Tipos de poderes legislativos

En los distintos sistemas presidencialistas los jefes del Ejecutivo comparan ciertos poderes (v. g. en política exterior, como comandantes de las Fuerzas Armadas, prerrogativas de designación de funcionarios). No obstante, hay enormes variaciones en los poderes legislativos de los presidentes. Una forma de pensar en los poderes legislativos de los presidentes es a partir de la relación entre el ejercicio del poder y el statu quo legislativo (Shugart, s/f). Los poderes que permiten al presidente establecer —o tratar de establecer— un nuevo statu quo pueden ser denominados *poderes proactivos*. El mejor ejemplo es el poder de decreto. Aquellos que sólo permiten al presidente defender el statu quo contra las tentativas de la mayoría legislativa por cambiarlo pueden ser catalogados como *poderes reactivos*. El que resulta más familiar aquí es el poder de veto, y es el que discutiremos primero porque es el poder presidencial más común sobre la legislación.

Veto (e insistencia)

Los presidentes con poder de veto pueden firmar o vetar una ley enviada hasta su despacho por el Congreso. Al firmarla, los presidentes la aceptan en la versión en que haya sido aprobada por el Legislativo, suponiendo que no puedan vetar algunas partes y promulgar el resto (una posibilidad que se discute más adelante). Si es vetada, prevalece el statu quo,²⁸ a menos que el Congreso logre superar el veto. El veto es un Poder Legislativo reactivo, en el sentido de que permite al presidente defender el statu quo reaccionando al intento de la Legislatura por alterarlo.

En tanto poder reactivo, el veto no habilita al presidente a obtener más de aquello sobre lo cual trata la ley aprobada por el Legislativo. Se trata de un instrumento que permite al presidente obstaculizar el cambio (Kiewiet y McCubbins, 1988). Considérese el ejemplo siguiente. En 1986, el presidente Ronald Reagan quiso incrementar los gastos de defensa a pesar de las medidas de ajuste a la inflación. Cuando el Congreso se negó, Reagan amenazó con vetar la apropiación de fondos y exigió aún más. Como relata Kernell (1991, pág. 103), “Cuando fueron informados de esta posibilidad, los diputados de-

28. Más precisamente, lo que sucede es que la política regresa a un punto anterior. En algunos casos, el punto al que retorna la política en ausencia de nueva legislación puede ser algo diferente del statu quo, como sucede cuando la autorización de un programa caduca en ausencia de una legislación que la renueve, o cuando la legislación existente apunta a un progresivo incremento del gasto mientras que la nueva legislación exige recortes. Continuaremos utilizando el término “statu quo” porque es fácil de comprender en un modelo estilizado; no obstante, los factores deben tener en mente que el resultado de un retorno no es siempre aquello que está sucediendo en el momento en que la ley es vetada.

inercias respondieron con sorna que tal vez le enviarían una apropiación aún menor la próxima vez. Finalmente, el presidente tuvo que retroceder en su amenaza”. El veto no es efectivo para inducir más gastos en un determinado ítem, en una situación en que el presidente quiere modificar un statu quo con el cual el Congreso está conforme. Si, por el contrario, fuera el Congreso el que quisiera gastar en, por ejemplo, bienestar social, más de lo que manda la política en curso, el presidente, en ejercicio de su poder de veto, podría preservar el statu quo frente al intento del Congreso por modificarlo.²⁹ Desde el punto de vista del presidente, el problema es que es el Congreso quien tiene el poder de iniciativa pues es el que envía las leyes aprobadas al despacho presidencial para su promulgación o veto. La iniciativa de aprobar o rechazar la legislación permanece en manos del Congreso aun cuando, como es común en América latina, la gran mayoría de los proyectos de ley considerados en el Congreso sean originalmente enviados para su tratamiento por el Poder Ejecutivo. A menos que el Congreso no tenga la libertad de dar inicio a sus propias propuestas legislativas o, lo que es más importante, que no tenga el derecho de modificar los proyectos enviados por el Ejecutivo, el Congreso hace la propuesta definitiva, frente a la cual el presidente reacciona. Más adelante consideraremos algunos casos en los cuales el poder de iniciativa o de enmienda del Congreso está de hecho restringido, como sucede en algunos países latinoamericanos.

Los requisitos para superar los vetos presidenciales varían desde una mayoría simple —en cuyo caso en última instancia no hay veto sino una oportunidad para el presidente de retrasar la promulgación y pedir una reconsideración, como sucede en Venezuela— hasta el veto casi absoluto de Ecuador, donde ningún proyecto además del presupuesto puede convertirse en ley sin aprobación presidencial (pero donde el Congreso puede exigir un referéndum acerca de una ley vetada).³⁰ Los procedimientos para superar el veto que son por lejos los más comunes son los que requieren mayoría absoluta —que se encuentran en Brasil y en Colombia— y los que requieren el voto de los dos tercios, presentes en la Argentina y Chile, así como en los Estados

29. Los ejemplos se refieren a la política de gastos, pero el juego funciona del mismo modo en áreas que no implican gastos por parte del gobierno. Supóngase que el statu quo es que se permite a todas las tiendas abrir los días domingo, pero el Congreso aprueba una ley que requiere que las librerías cierren los domingos. Si el presidente considera que salir a comprar libros los domingos constituye un derecho fundamental, su veto puede evitar el cambio. Pero sin embargo en cambio que el presidente prefiere que no sólo las librerías sino también las floristerías cierren los domingos. Si veta la ley, preserva entonces un statu quo en el cual incluso las librerías permanecerán abiertas; no puede estar seguro de que el Congreso, presa tal vez del *lobby* de los vendedores de flores, volverá a la carga con una ley más cercana a sus preferencias. El resultado más cercano a la preferencia del presidente lo lleva, entonces, a promulgar la ley.

30. En realidad, el mecanismo ecuatoriano es aún más complicado. Véase la nota al cuadro 1.6.

Unidos.³¹ Una insistencia que requiere de una mayoría absoluta—es decir, del 50% más uno del total del número de miembros—es clasificada aquí como “veto débil” y en presencia de cualquier otro requisito más estricto el veto es considerado “fuerte”. Sin embargo, debe advertirse que en Brasil y en algunos otros países incluso el criterio de la mayoría absoluta es difícil de alcanzar debido a las bajas tasas de presentismo que afectan al Congreso. Como resultado de las bajas tasas de presentismo, el requisito de la mayoría absoluta puede equivaler a una mayoría calificada (es decir, a una mayoría superior al 50% más uno) de los presentes. De todos modos, consideramos que se trata de un veto débil porque un partido (o coalición) mayoritario cuyos miembros consideraran que un cierto asunto es crucial para sus intereses podría insistir y anular el veto presidencial sin recurrir a la ayuda de legisladores de otros partidos. Con un requisito más fuerte para la superación del veto, ni siquiera un partido (o coalición) mayoritario que tuviera esa determinación podría superar el veto sin esa ayuda.

Veto parcial

En unas pocas constituciones los presidentes pueden vetar disposiciones específicas de una ley. En el caso de un verdadero veto parcial—conocido como un veto de ítems [*item veto*]—, los presidentes pueden promulgar los ítems o artículos de la ley con los cuales están de acuerdo, a la vez que vetar y devolver al Congreso para su reconsideración sólo las porciones vetadas. Este poder no es tan común en las constituciones latinoamericanas como lo es en la práctica. Numerosas constituciones latinoamericanas hacen referencia a la capacidad de los presidentes para *objectar* una ley “en todo o en parte”, pero luego sugieren que la ley en su totalidad debe ser reenviada al Congreso para su reconsideración. Sólo pueden ser reconsiderados los ítems sobre los cuales el presidente ha presentado objeciones, pero ninguna parte de la ley puede ser promulgada a menos que el Congreso vuelva a aprobar la misma ley con la mayoría que la Constitución estipule como necesaria para superar el veto o que devuelva la ley al presidente sin los pasajes indeseables. Las constituciones argentina (1853), chilena (1925), colombianas (1886 y 1991) y ecuatoriana se encuentran entre aquellas que contienen estipulaciones de esta clase. Ninguna de esas constituciones otorga al presidente la autoridad de promulgar partes seleccionadas de una ley y de ese modo dar “sintonía fina” a la legislación rechazando el intercambio de favores que podría haber sido necesario para asegurar una mayoría en la Legislatura. Sin embargo, nume-

31. En Bolivia y Brasil el voto de insistencia se realiza en una sesión conjunta de ambas cámaras. En los otros sistemas bicamerales las dos cámaras deben emitir por separado el voto de insistencia estipulado para exigir la promulgación de una ley que ha sido vetada.

rosos presidentes han afirmado su derecho a la promulgación parcial. Los tribunales en algunas instancias han respaldado esta práctica.³² En América latina, sólo las constituciones argentina de 1994 y brasileña de 1988 otorgan explícitamente a los presidentes la prerrogativa de vetar partes de una ley al mismo tiempo que promulgan otras partes. Fuera de América latina, varias constituciones estaduales en los Estados Unidos y las constituciones de Filipinas (tanto la de 1935 como la de 1987) permiten en forma explícita el veto parcial y la promulgación parcial, al menos en lo que se refiere a las leyes que involucran gastos. No obstante, los vetos parciales con promulgación parcial son materia legal disputable en muchos países, dada la existencia de numerosas ambigüedades constitucionales.

Poderes de decreto

Hemos discutido la lógica de poderes reactivos tales como el veto. Consideremos ahora sus contrarios, los poderes *proactivos*. Así como los poderes reactivos se refieren a la capacidad de los presidentes para preservar el statu quo frente a un proyecto de ley aprobado por el Congreso que lo alteraría, un poder proactivo es un poder que permite al presidente establecer un nuevo statu quo. Si, por ejemplo, el presidente puede firmar un decreto que se convierte en ley en el momento en que es firmado, ha efectivamente establecido un nuevo statu quo. La mayor parte de las constituciones latinoamericanas afirman que los presidentes o ministros del gabinete tienen autoridad para emitir decretos de naturaleza regulatoria a fin de implementar los términos de la ley existente, pero son sorprendentemente pocas las que autorizan al presidente a establecer *nueva legislación* sin que les haya sido antes delegada la autoridad explícita para hacerlo.³³ Aquellas que confieren esta autoridad potencialmente permiten que los presidentes sean muy poderosos; sin embargo, la Constitución usualmente permite al Congreso rescindir o enmendar el decreto si así lo decide.

En América latina, sólo los presidentes argentino, brasileño y colombiano tienen la atribución de emitir nuevas leyes por decreto en prácticamente cualquier área de políticas. Los presidentes brasileños cuentan con las llama-

32. Para una discusión del debate sobre el veto y la promulgación parcial en la Argentina, véase Molinelli (1991a, págs. 191-194).

33. La distinción entre leyes y regulaciones es importante y existe en todos los sistemas legislativos latinoamericanos. La Corte o un procurador general son los que normalmente tienen el poder de determinar si un decreto regulatorio excede de hecho la autorización de la legislación existente. Obviamente, la medida en que este poder de supervisión es ejercido depende del grado de independencia garantizado a esas instituciones. Se trata de un terreno en el cual queda mucho por investigar. Para una discusión más completa de estos puntos, véase Carey y Shugart (en prensa).

das medidas provisionales; se trata de decretos que dejan de regir si no son convertidos en ley dentro de un plazo de 30 días.³⁴ El presidente Ferrando Collor de Melo (1990-1992) utilizó este poder en forma extensiva durante sus primeros meses en el cargo, emitiendo medidas provisionales a un ritmo de alrededor de una cada 48 horas en 1990. Entre ellas estuvo el famoso "Plan Collo" de estabilización económica. Muchos de sus decretos fueron convertidos en ley, lo cual sugiere que el presidente no actuaba en contra de los intereses del Congreso con tanta frecuencia como podría suponerse a partir del número de decretos. No obstante, existieron también conflictos importantes sobre algunos de sus decretos y en particular alrededor de sus intentos de reeditar decretos que habían expirado por falta de acción por parte del Congreso. Intentó incluso reintroducir algunas medidas provisionales que habían sido rescindidas por el Congreso, lo cual originó un fallo de la Corte Suprema en contra del presidente (Power, 1991, en prensa). En Colombia, los presidentes han empleado sus extensos poderes de emergencia para legislar ampliamente por decreto, y desde 1968 hasta 1991 pudieron intervenir en la política financiera y crediticia en tanto prerrogativa constitucional. En la nueva Constitución se han colocado restricciones importantes a esos poderes, pero los presidentes colombianos aún gozan de amplios poderes para cambiar el statu quo por medio de la emisión de decretos (para más detalles, véase Archer y Shugart, en este volumen). En la Argentina, la Constitución de 1853 (que estuvo en vigencia entre 1983 y 1994) no contemplaba el poder de decreto pero, como lo indica el capítulo de Jones, hacia mediados de los años noventa se había transformado en un poder de facto detentado por los presidentes. La nueva Constitución (1994) codifica este poder. En las constituciones peruanas de 1979 y 1993 la autoridad de decreto del presidente se encuentra limitada a las cuestiones fiscales. La disposición aparece redactada de modo tal que puede haber sido pensada como un mero mecanismo administrativo, y no como una herramienta para apartarse del statu quo legislativo existente;³⁵ no obstante, debido a la ambigüedad que contiene, ha llegado a ser generalmente aceptado que esta disposición equivale a la autoridad para emitir nuevas leyes por decreto en materia fiscal (Schmidt s/D).

34. La reiteración de medidas provisionales luego de expirado dicho plazo ha sido tolerada (y no está explícitamente prohibida por la Constitución). Desde la entrada en vigor de la Constitución de 1988 hasta fines de mayo de 1995, sobre un total de 1.004 medidas provisionales 274 habían sido aprobadas, sólo 18 rechazadas, y 640 reeditadas. Véase "A explosão das MP", *Veja*, n° 1.394 (31 de mayo de 1995), pág. 29. Véanse también Power (de próxima aparición) y Figueroa y Limongi (1995).

35. Existe una disposición similar para la emisión de decretos-ley administrativos y fiscales en la Constitución nicaragüense de 1987. Sin embargo, una reforma constitucional eliminó en 1995 la frase "con fuerza de ley" a continuación de la referencia a los decretos, y los reintrodujo también a cuestiones meramente administrativas.

Los presidentes ecuatorianos pueden declarar una medida económica urgente, y ella se transforma en ley luego de 15 días, a menos que el Congreso haya votado para rechazarla. Aunque es aún una forma de poder de decreto, esta disposición es significativamente diferente de otras que otorgan a una medida fuerza de ley tan pronto como el presidente la emite.³⁶ Un poder adicional que detenta el presidente ecuatoriano es el derecho de someter a referéndum casi cualquier tipo de cuestión legislativa. Ello no equivale al poder de decreto pero, al igual que éste, brinda al presidente la posibilidad de legislar sin pasar por el Congreso.

Aun cuando una mayoría pueda rescindir un decreto, el presidente sigue desempeñando un papel fundamental a la hora de dar forma a la legislación, por tres razones inherentes al proceso que implica un decreto: (1) a diferencia de una ley aprobada por el Congreso, un decreto presidencial (fuera de la disposición ecuatoriana a la que acabamos de referirnos) es ya una ley —y no una mera propuesta— antes de que la otra rama del gobierno tenga la oportunidad de reaccionar ante ella; (2) los presidentes pueden invadir la agenda del Congreso con una avalancha de decretos, tornando difícil para el Congreso la consideración de las medidas antes de que tengan un efecto posiblemente irreversible; y (3) un presidente puede hacer un uso estratégico de su poder de decreto, con el objeto de discernir un punto en el espacio de las políticas en el cual la mayoría parlamentaria sea indiferente entre el statu quo y el decreto. El poder de decreto en sí mismo no permite a los presidentes disminuir el proceso legislativo —no pueden emitir cualquier decreto, confiados en que sobrevivirá en el Congreso— pero les permite modelarlo poderosamente y obtener resultados legislativos que el Congreso librado a sí mismo no hubiera logrado. Ciertamente, con un veto fuerte, los presidentes pueden operar en condiciones de conseguir cualquier resultado legislativo que consideren deseable por medio de la emisión de un decreto que será invulnerable a la revocación parlamentaria.

Hasta aquí hemos estado discutiendo *qué es* la autoridad legislativa de decreto; también resultaría útil decir lo que ella *no es* —al menos tal como nosotros y los demás autores de este libro utilizamos el término—. En primer lugar, no se trata de una autoridad *regulatoria*. Casi todos los presidentes latinoamericanos o sus ministros pueden emitir decretos regulatorios (no legislativos) para implementar la legislación existente. (En los Estados Uni-

36. También el presidente uruguayo puede declarar una medida urgente, y esa medida se convierte en ley después de 45 días si el Congreso no actúa. Sin embargo, la Constitución impone numerosas restricciones al uso de este poder. Esas restricciones, sumadas al tiempo relativamente prolongado con que cuenta el Congreso para decidir (que puede ser extendido en caso de que una de las cámaras apruebe la ley bajo una forma diferente de la otra), nos conducen a no calificar este caso como una forma de poder de decreto. No obstante, la Constitución otorga al presidente un poder considerable de control sobre la agenda de políticas.

dos, la función regulatoria recae en su mayor parte sobre agencias independientes establecidas por leyes del Congreso, tales como la Comisión para el Comercio Interestatal). En segundo lugar, la autoridad *administrativa* para emitir decretos es también diferente del Poder Legislativo al cual nos estamos refiriendo. Por ejemplo, casi todas las presidencias—incluso la de los Estados Unidos—tienen cierta autoridad ejecutiva inherente para reorganizar las funciones dentro de la burocracia, para crear fuerzas especiales interagencias o comisiones ad hoc, y así sucesivamente. En tercer lugar, el *poder de emergencia* también es diferente, puesto que en la mayor parte de los países esta autoridad se encuentra estrechamente circunscrita. Los presidentes pueden estar autorizados—a veces con, y a veces sin el consentimiento del Congreso—a suspender ciertos derechos constitucionales bajo condiciones de catástrofe o desorden. Se trata de un poder importante que se encuentra sujeto a abusos (y que, en última instancia, puede conllevar la abrogación de la propia Constitución, como sucediera en Uruguay y en Filipinas en los años setenta). Sin embargo, en el marco de una democracia en funcionamiento, consideramos que es importante mantener la distinción conceptual entre esos poderes de emergencia y aquellas formas de autoridad de decreto que claramente permiten al presidente instituir un nuevo statu quo legislativo—un nuevo impuesto, una nueva moneda o un nuevo sistema de pensiones, para tomar ejemplos de varios de los estudios de casos—. La naturaleza del acto importa más que el nombre que lleve el instrumento legal en cada uno de los países.³⁷ Si se considera que el poder autoriza al presidente para imprimir una nueva dirección a la política, lo denominamos autoridad *de decreto legislativo*. Si se considera que implica la suspensión temporal de algunos derechos, lo denominamos *poder de emergencia*.

Finalmente, hay decretos—ley que—en contraste con aquellos que hemos considerado como prerrogativas *constitucionales*—requieren la delegación previa del Congreso para poder ser emitidos. Estos últimos se denominan *funciones delegadas*. Muchas constituciones latinoamericanas autorizan al Congreso a promulgar una ley otorgando al presidente el poder de decidir sobre ciertas cuestiones mediante decretos—ley. Se proporcionan ejemplos de esta clase de autoridad en varios de los capítulos sobre casos nacionales. La ley de delegación normalmente debe indicar las áreas específicas de políticas en las cuales pueden emitirse decretos y establecer un plazo a partir del cual la autoridad de decreto—aunque no necesariamente los propios decretos—expira a menos que sea extendida por otra ley del Congreso. Algunas veces la autoridad delegada para emitir decretos es definida en forma muy estrecha, co-

37. En Colombia, por ejemplo, muchos de los decretos que según nuestra definición serían considerados actos legislativos, son emitidos en el contexto de un estado denominado de emergencia económica. Su carácter, sin embargo, los vuelve más arrolladores que los *actos de emergencia*, tal como utilizamos ese término.

mo sucedió en 1993 cuando el Congreso venezolano delegó en el presidente interino, Ramón José Velásquez, la autoridad para establecer por decreto un impuesto al valor agregado de entre 5 y 15%. (El presidente fijó el impuesto en 10%.) Otras veces la autoridad que se delega es delimitada en forma mucho menos cuidadosa, dejando abierta la posibilidad de abuso de su prerrogativa por parte del presidente. De todas maneras es importante no perder de vista que el Congreso puede recuperar aquello que delega—o puede optar por no delegarlo—. En otras palabras, el poder de decreto delegado es sustancialmente diferente del poder de decreto constitucionalmente garantizado, como es el caso de la medida provisoria brasileña, que ha sido usada (y abusada) por los presidentes según su propia iniciativa.

El poder exclusivo de iniciativa legislativa

Además de los poderes de veto y de decreto, varios presidentes latinoamericanos tienen también el derecho de iniciativa exclusiva para las propuestas legislativas en ciertas áreas de políticas. A menudo este poder exclusivo se extiende a algunos asuntos críticos, especialmente presupuestos, así como a la política militar, la creación de nuevas reparticiones burocráticas y leyes sobre políticas tarifarias y crediticias. Este poder es otra forma de poder reactivo, en el sentido siguiente: si los presidentes prefieren el statu quo a cualquiera otra alternativa que estiman que probablemente suscitará el apoyo de una mayoría a prueba de veto en el Congreso, pueden evitar todo cambio simplemente no introduciendo el proyecto de ley. La mayor parte de las constituciones latinoamericanas que contienen poderes de introducción exclusiva tienen también umbrales formales bajos para la superación de los vetos, tales como los mecanismos de anulación del veto por mayoría absoluta en Brasil y Colombia. Las prerrogativas de introducción exclusiva, entonces, se vuelven débiles a la hora de moldear el resultado en caso de que el presidente desee modificar el statu quo—o tenga la obligación de enviar un proyecto de ley, como es el caso del presupuesto anual—si la mayoría legislativa puede corregir a gusto la propuesta y superar un posible veto con relativa facilidad. Estas disposiciones otorgan ventaja al presidente en las situaciones en que el Congreso podría querer iniciar algún cambio en las políticas pero el presidente prefiere no someter la cuestión a debate y por lo tanto no introduce el proyecto de ley.

Usualmente, la autoridad del Congreso para modificar un proyecto enviando por el presidente no tiene restricciones. Así, se trata simplemente de un poder de guardabarrera. Hay, sin embargo, algunas constituciones en las cuales no solamente se prohíbe al Congreso considerar cambios en algunas áreas de políticas a menos que el presidente introduzca un proyecto de ley, sino que también se restringe su poder para proponer enmiendas. Varios sis-

temas—entre ellos los de Brasil, Chile, Colombia, y Perú desde 1993—limitan la autoridad del Congreso para aumentar las cantidades asignadas a los diferentes ítems en el presupuesto enviado por el presidente. En Uruguay, el Congreso no puede incrementar las exenciones impositivas propuestas por el presidente ni disminuir los precios máximos propuestos, y la nueva Constitución peruana (1993) estipula que sólo el presidente tiene la iniciativa para algunos tipos de legislación impositiva.

Síntesis de los poderes constitucionales de los presidentes en América Latina

El cuadro 1.6 contiene un resumen de los poderes presidenciales en todas las constituciones actuales y en algunas importantes constituciones latinoamericanas del pasado. Las constituciones están agrupadas por constelaciones de poderes; las constelaciones que implican los mayores poderes globales están listadas en primer lugar en el cuadro, y aquellas que implican la autoridad presidencial más débil para influir sobre la legislación son enumeradas al final. En las categorías intermedias resulta algo más difícil definir cuáles constelaciones son más fuertes y cuáles más débiles. ¿Es un presidente con importantes poderes proactivos más fuerte que otro con grandes poderes reactivos? En términos convencionales, la respuesta parecería ser enfáticamente positiva, puesto que un presidente con poderes proactivos puede ignorar al Congreso al hacer la ley, mientras que un presidente con poderes solamente reactivos sólo puede evitar que el Congreso altere el statu quo. Es con esta lógica en mente que hemos agrupado las constituciones.

No obstante, existe una advertencia importante: si el Congreso no está impedido de legislar en las mismas áreas en que el presidente puede emitir decretos, entonces puede aprobar una ley que revierta o modifique un decreto presidencial. Así, sólo si el presidente tiene también poder de veto, el poder de decreto garantiza que el presidente dominará el proceso legislativo. Un presidente cuyos decretos son constantemente anulados es probablemente más débil que un presidente que tiene un poder de veto que requiere de una mayoría extraordinaria, dado que las opiniones de este último deben ser tomadas en cuenta para aprobar cada ley. Aun así, hemos considerado a las presidencias con poder de decreto pero sin poder de veto como más fuertes que aquellas que tienen poder de veto pero no poder de decreto, dada la capacidad de los presidentes que utilizan repetidamente sus poderes de decreto para fijar la agenda y forzar al Congreso a reaccionar constantemente a grandes cantidades de decretos ejecutivos.

Hay aún otra razón por la cual los presidentes con poderes de decreto—incluso en ausencia de poder de veto—pueden ser vistos como más poderosos que los presidentes con poder de veto (pero no de decreto). Como ya hemos señalado, el poder de veto sólo permite al presidente exigir menos que lo

Cuadro 1.6
RESUMEN DE LAS CONSTELACIONES DE PODERES PRESIDENCIALES SOBRE
LA LEGISLACIÓN EN LAS CONSTITUCIONES LATINOAMERICANAS.

Autoridad legislativa del presidente, según la Constitución	Configuración de poderes	Ejemplos
Potencialmente dominante	Decreto, veto fuerte, introducción exclusiva.	Chile 1980-89 ^a Colombia 1968-91
	Decreto, veto fuerte.	Argentina ^b Ecuador ^c
Prevalencia	Decreto, veto débil, introducción exclusiva.	Brasil 1988 ^b Colombia 1991
	Decreto, veto débil.	Perú 1993 ^a Perú 1979 ^a
Reactiva	Veto fuerte, introducción exclusiva.	Brasil 1946 Chile antes de 1973 Uruguay
	Veto fuerte.	Bolivia República Dominicana El Salvador Panamá
Potencialmente marginal	Sin veto.	Costa Rica Honduras México Nicaragua Paraguay Venezuela

Nota: Decreto: el presidente puede establecer nuevas leyes sin previa autorización del Congreso (por consiguiente, no se incluyen los decretos de naturaleza regulatoria); *veto fuerte:* su anulación requiere de más que una mayoría de todos los miembros; *introducción exclusiva:* ciertos proyectos de ley importantes además del presupuesto deben ser iniciados por el presidente, o el Congreso no puede incrementar ítems de gastos en el presupuesto propuesto por el presidente.

^a El veto restringido básicamente a cuestiones fiscales.

^b Diferentes especificaciones para el veto se aplican a distintos tipos de leyes. El presidente colombiano tiene fuertes poderes de veto sobre el presupuesto pero un poder de veto débil sobre otras formas de legislación. Ningún otro presidente tiene poder de veto sobre los presupuestos. Los poderes de veto sobre otras formas de legislación son fuertes en Costa Rica, Honduras y México, y casi absolutos en Ecuador.

^c El veto del presidente ecuatoriano no puede ser anulado si veta el texto completo, aunque el Congreso puede solicitar un referéndum sobre la ley; si el presidente presenta objeciones sólo en ciertas partes específicas de una ley, el veto (contra el conjunto de la ley) puede ser revertido por un voto de dos tercios.

que demanda el Congreso. Si los presidentes quieren alguna cosa más que el statu quo pero el Congreso aprueba un incremento inferior a los deseos del presidente, éste no puede amenazar creblemente con un veto que lo perjudicaría todavía más. Por consiguiente, los presidentes partidarios del statu quo aparecen fuertes frente al Congreso si tienen poder de veto, pero los presidentes que desean más de una determinada política aparecen débiles (Kiewiet y McCubbins, 1988). En lo que se refiere a los poderes de decreto, en cambio, los presidentes que quieren más acción que el Congreso en relación con una determinada área de políticas aparecen relativamente fuertes, puesto que pueden emitir un decreto que lleve a la política más lejos de lo que el Congreso la hubiera llevado por su propia voluntad. Aún si carecen de veto, y en la medida en que no se excedan y no emitan su decreto en un punto en que una mayoría se movilizará para actuar y devolver la situación al statu quo, los presidentes pueden llegar a obtener con éxito más de aquella política de su preferencia.³⁸ En muchos países latinoamericanos, el electorado nacional de los presidentes los vuelve más representativos de las fuerzas "progresistas", mientras que el congreso, en especial si no existe proporcionalidad en la asignación de bancas, es más representativo de las áreas rurales tradicionales (Packenham, 1970, 1971). En estos casos, si los presidentes tienen poderes de decreto es esperable que prefieran apartarse del statu quo y que sean capaces de utilizar sus poderes para dirigir las políticas al menos aproximadamente hacia la dirección deseada (véase Archer y Shugart, en este volumen).

Las constituciones del cuadro 1.6 son clasificadas en cuatro categorías: potencialmente dominante, proactiva, reactiva y potencialmente marginal. Algunos países plantean ciertas dificultades para su clasificación a causa de la existencia de diferentes regulaciones para el veto o el decreto que se aplican a las distintas clases de legislación. Por ejemplo, los presidentes de Costa Rica, Honduras y México cuentan con vetos fuertes en la mayoría de los tipos de legislación, pero no para las leyes anuales de asignación de gastos. Todos estos presidentes son clasificados como potencialmente marginales en términos de sus poderes constitucionales sobre la legislación porque, en ausencia de apoyo legislativo, podrían de hecho ser marginados en lo que concierne a un tipo de legislación muy importante. El grado en que estos presidentes aparecen como poderosos en vez de marginales depende de sus poderes partidarios o de otras clases (no legislativos e incluso no constitucionales), tales como el poder de hacer designaciones, su capacidad de persua-

38. La misma lógica se mantendría si el presidente quisiera menos que el statu quo; no es que los presidentes que desean más que el statu quo sean más fuertes que aquellos que desean menos cuando el único Poder Legislativo del presidente es el decreto. Antes bien, lo que sucede es que los presidentes que desean más son más débiles si sólo tienen el veto que si tienen poder de decreto, mientras que los que desean modificar la política a menos que el statu quo pueden aparecer más fuertes con cualquiera de esos poderes.

ción o su superior acceso a los medios de comunicación. La clasificación de los poderes legislativos constitucionales indica tan sólo cuán poderoso puede esperarse que sea un presidente en algunas áreas de políticas cruciales que en ausencia de apoyo significativo bajo la forma de legisladores de su misma opinión.

En la parte superior del cuadro, los presidentes que tienen tanto poder de veto como poder de decreto son potencialmente dominantes: capaces de emitir un decreto y vetar luego todo intento legislativo por introducir modificaciones. Los casos incluyen a la Argentina, Chile desde 1989, Colombia entre 1968 y 1991, y a Ecuador. El potencial de las presidencias chilena y ecuatoriana para el predominio se manifiesta sobre todo en las cuestiones fiscales, mientras que el potencial predominio del presidente colombiano se manifestaba, con anterioridad a 1991, en prácticamente todas las áreas de políticas.

En el extremo opuesto del cuadro, los presidentes de Costa Rica, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y Venezuela son potencialmente marginales. Se trata de un hallazgo sorprendente, en particular en lo que a México se refiere. Este ejercicio de clasificación de los poderes legislativos derivados de la autoridad de que gozan los presidentes es importante no porque dé cuenta exhaustivamente de lo fuertes que ellos son—pues no lo hace—sino porque nos permite realizar predicciones comparativas acerca del poder presidencial ante variaciones en la situación partidaria. Por ejemplo, los presidentes mencionados han sido presumiblemente los de hecho más dominantes a la hora de determinar la agenda legislativa; no obstante, ¿serán los futuros presidentes igualmente dominantes si sus partidos carecen de mayoría legislativa o pierden disciplina? A partir del cuadro 1.6 nuestra respuesta sería negativa. Para el área presupuestaria, en particular, podemos predecir que, sin el monolitismo PRI tras sus espaldas, los presidentes mexicanos podrían haber parecido débiles y llanamente débiles en comparación con sus predecesores. El capítulo de Weldon trata en detalle estas cuestiones.

Por el contrario, los presidentes de Colombia anteriores a 1991 son clasificados como potencialmente dominantes. Sin embargo, aunque la mayor parte de los presidentes de esos años contaron con mayorías legislativas afines, su predominio fue más potencial que real porque sus propios partidos estaban tan fragmentados internamente que no les proporcionaban un apoyo legislativo consistente. Como afirman Archer y Shugart, el poder de decreto sólo alcanza hasta determinado punto; llega un momento en que los presidentes descubren que deben recurrir a la legislación para la institucionalización de largo plazo de las reformas realizadas por decreto. Si los presidentes colombianos hubieran podido apoyarse en mayorías disciplinadas, podrían haber convertido su predominio potencial en predominio real.

Los poderes constitucionales de los presidentes sobre la legislación entran a jugar especialmente cuando ellos carecen de una base sólida de apoyo. Por

ejemplo, en el caso colombiano arriba mencionado, el presidente no necesitaría hacer uso de sus poderes legislativos potencialmente dominantes para controlar la política si tuviera el respaldo de un partido al estilo del PRI. Los presidentes cuyos partidos los apoyan confiablemente y que controlan una mayoría de escaños pueden aparecer como dominantes con independencia de sus poderes constitucionales. Además del caso mexicano, nos vienen a la mente algunas presidencias de Venezuela. A la inversa, a causa de la fragmentación del sistema de partidos y de la disciplina interna de los partidos, por ejemplo, los presidentes brasileños han debido recurrir a sus amplios poderes legislativos constitucionales para tener un impacto sobre las políticas resultantes del sistema, tal como lo argumenta Mainwaring en su capítulo. En otras palabras, los poderes legislativos constitucionales son una fuente importante de variaciones en los sistemas presidencialistas; la forma en que esos poderes se traducen en capacidad presidencial para moldear de hecho las políticas es una cuestión que varía con otros factores tales como la relación de los presidentes con sus propios partidos y con la mayoría legislativa. Todas ellas son cuestiones tratadas en los capítulos sobre casos nacionales y en el capítulo 6.

1.4. Resumen

A lo largo de este capítulo nos hemos centrado en el desempeño que históricamente ha tenido el presidencialismo y en las ventajas y desventajas de este tipo de régimen. Como afirmamos al comienzo, nuestro objetivo no consistía en abogar por la superioridad intrínseca de ningún tipo de régimen. Aunque no estamos defendiendo al presidencialismo, hemos afirmado que los críticos de este tipo de régimen han exagerado sus fallas inherentes. Creemos que existen concesiones mutuas que deben hacerse el presidencialismo y el parlamentarismo; que el presidencialismo tiene algunas ventajas que contrarrestan parcialmente sus desventajas, y que por medio de una atención cuidadosa al diseño constitucional e institucional sus ventajas pueden ser maximizadas y reducidas sus desventajas. (Retomamos este último tema en el capítulo 6.)

Al mismo tiempo que reconocemos el generalmente pobre historial del presidencialismo en lo que se refiere a la sustentabilidad de la democracia, creemos que la explicación más importante de este fenómeno no es institucional, sino que se trata de un efecto de los menores niveles de desarrollo y de la presencia de culturas políticas no democráticas. El presidencialismo ha contribuido a veces a los problemas de la democracia, pero la correlación entre democracia ininterrumpida y parlamentarismo es en parte una simple consecuencia de los lugares donde el parlamentarismo ha sido implementado.

Ha importante señalar una de las implicaciones de nuestros argumentos. Planteamos de acuerdo en que el presidencialismo ha contribuido al fracaso de la democracia en algunos casos, y también acordamos con que el parlamentarismo funcionaría mejor en algunas circunstancias. No obstante, no somos tan optimistas acerca de los efectos que se seguirían de un cambio hacia el gobierno parlamentario en países con partidos disciplinados. Los partidos disciplinados crean problemas en las democracias presidencialistas, pero crean problemas aún mayores en los sistemas parlamentarios (Sartori, 1994b). En los países con partidos indisciplinaados existe el peligro de que un cambio hacia el parlamentarismo exacerbe en vez de atenuar los problemas de gobernabilidad e inestabilidad, a menos que se modificara simultáneamente la legislación partidaria y electoral para promover una mayor disciplina, y a menos que la conducta política se adaptara rápidamente a las nuevas reglas.³⁰

En los sistemas parlamentarios la estabilidad del gobierno depende de la continuidad de la confianza de la asamblea. Allí donde los miembros individuales de la asamblea actúan como agentes libres, no constreñidos por sus propios partidarios, las mayores gubernamentales tan cuidadosamente ensambadas en las negociaciones postelectorales se disipan fácilmente. Libres de votar como gusten, los legisladores individuales abandonan al gobierno cuando es políticamente redituable hacerlo. Bajo esas condiciones es probable que el clásico talón de Aquiles de algunos sistemas parlamentarios, los frecuentes cambios de gabinete, se convierta en un problema. Por consiguiente, cualquier desplazamiento hacia un sistema parlamentario requeriría un cuidadoso diseño de una panoplia de instituciones que incrementarían la probabilidad de su buen funcionamiento.

Al margen de los méritos y las fallas de estos dos tipos genéricos de sistema, es probable que la mayoría de los países latinoamericanos —y muchas de las naciones fuera de América latina— retenga sus constituciones presidencialistas, al menos en el futuro previsible. Desde este punto de vista, sería prudente que los interesados en la reforma institucional para promover una gobernabilidad más efectiva no plantearan el debate exclusivamente en términos de la dicotomía presidencialismo-parlamentarismo. Esa dicotomía podría colocar incluso los nuevos en una canasta —la de la opción por el parlamentarismo—, lo cual podría resultar políticamente inviable en la mayoría de los países.

Finalmente, hemos comenzado la tarea de identificar var. antes dentro del tipo de régimen presidencialista. Hemos señalado que cor. demasada fre-

³⁰ Además, un cambio hacia el parlamentarismo requeriría de una decisión acerca de qué hacer con las unidades subnacionales de gobierno. En Brasil el debate sobre el parlamentarismo giró en gran medida esta cuestión. Algunos analistas temieron que la combinación de parlamentarismo en el ámbito nacional y "presidencialismo" (es decir, gobernadores estatales electos en forma directa) en el ámbito estadual y local fuera problemática.

cuencia el presidencialismo es tratado en la bibliografía especializada como si todos los regímenes presidencialistas fueran iguales. Hemos pasado revista a las variaciones que se presentan en lo que se refiere a una característica constitucional básica de los sistemas presidencialistas: los poderes legislativos reconocidos al presidente. Hemos introducido algunas nociones sobre la forma en que esos poderes interactúan con la situación partidaria de los presidentes. Estos temas serán retomados con más detalle en el capítulo 6, así como en los capítulos sobre casos nacionales.

Pluripartidismo, federalismo fuerte y presidencialismo en Brasil*

Capítulo 2

Scott Mainwaring

En este capítulo sostengo que el presidencialismo brasileño ha sido afectado por la combinación de tres rasgos institucionales que ya he planteado junto con Shugart (véanse capítulos 1 y 6, en este volumen) y de otros que hemos omitido. Primero, los presidentes han tenido poderes ampliados, en especial bajo la Constitución de 1988. Ésta les otorga a los presidentes poderes proactivos excepcionalmente fuertes y algunos poderes reactivos significativos; la Constitución de 1946, por su parte, les proporcionaba fuertes poderes reactivos. Segundo, el presidencialismo brasileño ha sido afectado también por un sistema de partidos altamente fragmentado. Con un sistema de partidos muy fragmentado, los presidentes se enfrentan usualmente en una situación de gobierno de coalición informal o (alternativamente) en un presidencialismo de minoría. Cuando sus partidos controlan sólo una minoría de los escaños, los presidentes necesitan construir coaliciones interpartidarias para implementar la mayor parte de las políticas importantes. Tercero, los partidos "atrapados" comparativamente indisciplinaados hacen difícil que el presidente pueda confiar exclusivamente en los canales de apoyo partidarios. Cuando los presidentes son populares, son respaldados por políticos de todos los colores y pelajes, pe-

* Ronald Archer, Michael Coppedge, Argelina Figueiredo, Daniel Levine, Antônio Paixão, Manuel Valenzuela, y especialmente Matthew Shugart, me han proporcionado sus útiles críticas a este capítulo. Estoy en deuda con Argelina Figueiredo y con Antônio Kandir por las numerosas conversaciones que hemos mantenido acerca de los temas de este capítulo.