

BREVE APROXIMACIÓN AL PRESIDENCIALISMO: LUCES Y SOMBRAS EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO

Autora - LORENA VEGA¹

Fecha de recepción: 11 de marzo de 2012

Fecha de evaluación: 11 de julio de 2012

Fecha de aprobación: 11 de agosto de 2012

RESUMEN.

Hace más de dos décadas ha iniciado la polémica en torno a la identificación de la mejor forma de gobierno en América Latina y sus consecuencias para la estabilidad democrática. Esto ha ocasionado que diversos y varios académicos hayan identificado los argumentos que se recogen en la primera parte de este artículo, para considerar más o menos óptimo el régimen presidencial. En la segunda parte, se sintetizan los fundamentos e interpretaciones que se han sostenido alrededor de los fenómenos que acontecen en el presidencialismo, como las caídas presidenciales y el multipartidismo extremo. Para finalizar el artículo, se condensan las principales posturas que han dado respuesta al perpetuo debate de “parlamentarismo versus presidencialismo”.

¹ Artículo Avance de Investigación. Ciencias Políticas - *Universidad de Salamanca*, E-mail-lorevega85@hotmail.com

Palabras clave: presidencialismo, consolidación democrática, caídas presidenciales, multipartidismo extremo, América Latina.

BRIEF APPROACH TO PRESIDENTIALISM: LIGHTS AND SHADOWS IN LATIN AMERICAN CONTEXT.

ABSTRACT.

More than two decades ago started the controversy about the identification of the best way of government in Latin America and its consequences for democratic stability. This caused that different and several academicians had identified the arguments collected in the first part of this article, in order to consider the presidential regime as more or less ideal. In the second part, we summarize the foundations and interpretations maintained around presidentialism's phenomena as presidential interruptions and extreme multipartidism. To finish the article we condense the main stances that have given an answer to the perpetual debate "Parliamentarism vs. Presidentialism".

Key words: presidentialism, democratic consolidation, presidential interruptions, extreme multipartidism, Latin America

BREVE ABORDAGEM AO PRESIDENCIALISMO: LUZES E SOMBRAS NO CONTEXTO LATINO-AMERICANO

RESUMO.

Mais de duas décadas atrás, começou a polêmica sobre a identificação da melhor forma de governo na América Latina e suas conseqüências para a estabilidade democrática. Isto levou a vários e vários estudiosos têm identificado os argumentos expostos na primeira parte deste artigo, considerar mais ou menos ideal do regime presidencial. Na segunda parte, vamos resumir os fundamentos e interpretações que têm sido realizadas em torno dos fenômenos que ocorrem no presidencialismo, como cai um presidencial multipartidária e fim. Para terminar o artigo, condensar as principais posições que responderam ao debate perpétuo "parlamentarismo contra o presidencialismo".

Palavras-chave: presidencial de consolidação, democrática, cai presidencial multipartidária fim, a América Latina.

I. INTRODUCCIÓN

Uno de los principales debates perennes que acompaña la ciencia política comparada desde finales de la década de los ochenta gira, por un lado, en torno a

las debilidades y fortalezas de los regímenes presidenciales, parlamentarios e híbridos y por otro, a la decantación por uno u otro para alcanzar un sistema más democrático y estable. Es en esta controversia abierta hace más de dos décadas que se intenta verificar si la institucionalidad política en el régimen establecido contribuye al fortalecimiento o desgaste de la democracia en América Latina.

El debate parte principalmente con la publicación en el año de 1987 del renombrado artículo de Juan J. Linz: *Presidential and Parliamentary Government. Does it make a Difference?*. En éste, el autor destaca el papel negativo del presidencialismo en América Latina y su influencia en la dificultad para la consolidación democrática. Deja clara su predilección por la introducción del parlamentarismo en la región, lo que generó al poco tiempo respuestas de reprobación o patrocinio entre los principales académicos de la ciencia política. Sin duda, su postura sigue generando hoy en día discrepantes reacciones.²

Este artículo se centrará en el análisis del régimen presidencial, puesto que es éste el que regenta en la mayoría de los países de América Latina, y es el que de alguna manera ha sido detonante de mayores controversias por las peculiaridades que en él acontecen. Además, se aborda este tipo de régimen porque relativamente no existen muchos estudios centrados en el presidencialismo. Lo

² Otros autores identificables que formulan una postura claramente parlamentaria son: Arturo Valenzuela, Alfred Stepan, Bolívar Lamounier, y Arendt Lijphart.

anterior puede deberse a que la mayoría de los países con constituciones presidenciales parecen ser democracias movedizas.

No se pretende reprochar o elogiar a priori el régimen presidencial; se pretende plantear, con base en los argumentos de los autores más destacados en el tema, las principales críticas a las que ha resistido el régimen y los principales escudos que ha utilizado para mantenerse en pie de guerra hasta la actualidad. El deseo de este artículo es tanto exponer los peligros del funcionamiento del presidencialismo, como plasmar diversas posiciones sobre cuál es el modelo más idóneo de forma de gobierno para una auténtica democracia.

II. CONCEPTO Y PECULIARIDADES DEL RÉGIMEN PRESIDENCIAL

Para iniciar el recorrido por algunos de los puntos más polémicos acerca del régimen presidencial se parte de la definición clásica de Sartori (1994:84), según la cual un régimen es presidencial: “si y solo si, la cabeza del estado i) Surge de una elección popular, ii) Durante su período preestablecido no puede ser despedido por voto parlamentario y iii) Encabeza o similarmente dirige los gobiernos que él o ella elige”.

Las características de este régimen se condensan básicamente en tres. Las dos primeras aparecen como denominador común en todos los sistemas presidencialistas y fueron explicadas con detenimiento por Juan J. Linz (1998:32):

- El atributo central del presidencialismo es su constitución como un sistema de legitimidad dual, en el que los ciudadanos eligen directamente al presidente y al legislativo. Esta dualidad también se ve reflejada en la naturaleza del cargo que ocupa el presidente, ya que es el representante de una opción política- jefe de gobierno- y al mismo tiempo desempeña el papel de jefe de estado.

- En segundo lugar, se resalta la rigidez del sistema, característica que afecta tanto al presidente como al legislativo, ya que los dos son elegidos por un período de tiempo fijo. Una salida planteada constitucionalmente a esta rigidez es la dimisión del presidente, situación que suele acarrear graves crisis políticas y que -desafortunadamente en algunos casos- ocurre con poca frecuencia.

- En último lugar, se destaca la existencia del cargo de vicepresidente como característica no definitoria de un régimen presidencial presente en la mayoría de estos sistemas. ¿Con qué criterios se escoge a la persona que desempeña esta función? En muchos casos no se recuerda la importancia

que tiene esta figura, se suele olvidar que muchas constituciones aseguran la sucesión automática en caso de fallecimiento o incapacidad del presidente. Esto puede conllevar que la persona que asumiría el poder representara una opción política, una coalición o un partido diferente al presidencial. Incluso podría haber sido elegido sólo estratégicamente para equilibrar la candidatura, o a conciencia de que era un compañero de fórmula que no representaba un reto potencial, sin pensar en la posibilidad de que éste en algún momento llegara a dirigir el gobierno.³ La elección del vicepresidente se trata, pues, de una decisión compleja debido a los impredecibles efectos que podrían llegar a cambiar el rumbo político del país en caso de que alcanzara la presidencia.

III. CRÍTICAS Y DEFENSA DEL RÉGIMEN PRESIDENCIAL

En este apartado se han querido poner de relieve razonamientos de diversos autores que ponen en tela de juicio el carácter óptimo del régimen presidencial. Así mismo, se contrastan con las explicaciones que emite otra parte de la doctrina para restarles validez.

³ Un ejemplo claro de las dificultades que causa la rigidez del presidencialismo y del papel decisivo que puede llegar a desempeñar un vicepresidente es el golpe de estado de marzo de 1976 por el que fue depuesta María Estela Martínez de Perón en Argentina, quien había accedido al poder tras la muerte de su marido en julio de 1974.

1. Rigidez de los mandatos presidenciales:

Una de las principales críticas que se ha divulgado en contra del presidencialismo ha sido planteada por Juan J. Linz (1998:32) como argumento a su defensa del parlamentarismo y se refiere a los períodos fijos de los mandatos presidenciales. Él afirma que esta rigidez limita los mecanismos de rendición de cuentas por parte del presidente antes de finalizar su mandato. Al no ser posible responsabilizar a un presidente durante su mandato, la valencia positiva o negativa de la evaluación de su gestión recaerá sobre el nuevo candidato presidencial del partido. De este modo, dicho aspirante a la presidencia tratará de identificarse con su antecesor si éste tuvo éxito, o de distanciarse del mismo en el caso en que la propuesta presidencial anterior naufragara.

Shugart y Carey (1992) transformaron esta y otras de las críticas al presidencialismo de Juan J. Linz en ostensibles virtudes del sistema de gobierno presidencial. Ejemplo de ello es la afirmación de que la rigidez de los mandatos supone un atributo de previsibilidad del régimen de gobierno.

El debate alrededor del *continuum* rigidez-flexibilidad ha adquirido en los últimos años nuevos alcances con la introducción de la reelección en varios países de América Latina. La dicotomía parlamentarismo-flexibilidad/presidencialismo-rigidez parece haber perdido así parte de su sentido. Para el análisis de su viabilidad, la

reelección debe ser analizada en ponderación con otros elementos propios de un régimen político como, por ejemplo, el sistema electoral vigente, el comportamiento de los actores políticos influyentes y muy especialmente con el tema central de este artículo, la forma o tipo de gobierno imperante.

Vale la pena detenerse para conocer argumentos a favor y en contra de la reelección. Dichos razonamientos giran en torno a tres variables: los efectos de la reelección para la consolidación de la democracia, el nivel de afectación que tiene sobre el sistema político y la posible alteración que puede ocasionar en el comportamiento de los actores políticos. Uno de los argumentos decisivos que ha utilizado John Carey a favor de la reelección inmediata consiste en que ésta acrecienta el compromiso y responsabilidad del presidente. Es decir, se parte del principio general que el presidente desea ser reelegido y que para esto es necesario que asuma un mandato eficiente y coherente con la democracia.⁴ Carey también recoge que la reelección es vista con recelo debido, en parte, a las

⁴ Otros autores afirman que existen otros medios por los cuales un presidente puede asegurar su reelección independientemente de la calidad de su mandato: i) El presidente candidato puede manejar el presupuesto para que refleje bienestar en la población en el tiempo cercano a la elección, ii) El presidente goza de una atención particular de los medios que es propia de su condición de jefe de estado, lo que le permite aparecer más a menudo en la prensa en época de elecciones y captar más la atención del público, de lo que pueden hacerlo los demás candidatos y iii) En casos más extremos, el presidente puede llegar a disponer del aparato del estado para alterar las preferencias de los votantes, o incluso para llegar a la eliminación sistemática de la oposición o parte de ésta.

innegables huellas de la historia en la sociedad, que siembran miedo al considerar la reelección como un nuevo camino hacia abusos de poder.⁵

2. El riesgo al posponer la rendición de cuentas:

Otra de las críticas planteadas por Juan J. Linz (1998:32) argumentaba que era poco beneficioso que los ciudadanos tuvieran que esperar a la finalización del mandato presidencial para requerir responsabilidades por los actos realizados en su gestión. Sin embargo, él mismo apuntaba que tampoco son la mejor opción los mandatos cortos y la alternancia en el poder, ya que de alguna manera dificultan en gran medida el cumplimiento de las promesas, el desarrollo de programas de cambio social radicales, políticas con un buen diseño y adecuadas a las necesidades de la nación y, en definitiva, proyectos realmente viables y eficientes.

Shugart y Carey (1992) arremeten contra esta crítica planteando que es precisamente la doble legitimidad de los mandatos la que favorece la rendición de cuentas y los controles entre los gobernantes, como lo indica la teoría del gobierno presidencial.

⁵ Han existido casos que evidencian que la reelección no lleva necesariamente hacia una estadía ilimitada en el poder o mucho menos una dictadura. Aquellos mandatarios que trataron de extender su período por tercera vez, han padecido bofetadas políticas eminentes. Se recuerda a Fujimori en Perú y Carlos Menem en Argentina, quienes al intentar ser reelegidos por una segunda vez, encararon la resistencia al continuismo enraizado en la cultura política latinoamericana.

3. El vencedor en el juego del “gánalo todo” o de suma cero:

Juan J. Linz (1998) añade en su exposición de argumentos en contra del presidencialismo que el control del ejecutivo en sistemas presidenciales es en principio un juego de “gánalo todo”. En él, el único ganador vencedor es el presidente, dejando de lado los incentivos institucionales para compartir cuotas de poder, y de esta manera limitando la posibilidad de políticas de coalición, lo que conlleva a agudizar las tendencias polarizantes del presidencialismo.

También es destacado por Juan J. Linz que incluso en ocasiones, añadido a la derrota, el partido vencido se queda sin liderazgo hasta que se nombra un candidato para la próxima elección, lo que genera inestabilidad y debilitamiento del partido opositor. Sólo en el caso de partidos muy ideológicos y con una sólida estructura, o en un contexto de múltiple partido, los candidatos presidenciales derrotados conservan la posición de líder.

En contraposición a este planteamiento, Jorge Lanzaro (2001) afirma que la circunstancia de que el ganador se lleva todo no es un defecto propio y exclusivo del presidencialismo como régimen de gobierno. El autor señala que también puede ocurrir en ciertas clases de parlamentarismo, por ejemplo, aunque sea poco frecuente, en aquel régimen donde exista un partido disciplinado que gane una mayoría de los escaños. De esta manera, el triunfo del presidente resulta relativo

cuando no goza de una mayoría partidista en el congreso, potenciando las posibilidades de conflicto institucional.

4. ¿Otorgamos el poder a un “extraño”?

El carácter personalizado de una elección presidencial hace posible el acceso al poder de un extraño (Linz, 1998). La excesiva importancia de la figura presidencial opaca los propios partidos políticos, haciendo aún más difícil su tarea de solidificación y disciplina. Este problema es particularmente agudo si el sistema de partidos es relativamente débil y si las élites del partido no controlan el proceso de selección de los candidatos presidenciales. En este punto se plantea la pregunta sin respuesta a día de hoy de ¿cómo llegarían los autores pro-parlamentarios a un sistema partidista sólido que permita dar paso a un cambio de régimen?

A través de medios de comunicación masivos –entre los que la televisión desempeña un papel especialmente relevante- se llega a sobrepersonalizar a los candidatos presidenciales, en la medida en que estos resaltan la personalidad y la capacidad demagógica del líder.⁶ Esto trae como consecuencias el freno para el desarrollo partidista y la afectación negativa al sistema político. En suma, la

⁶ Vale la pena destacar en este sentido las figuras de Margaret Thatcher o de Felipe González y su manejo de los medios de comunicación.

televisión se convierte muchas veces en el vehículo ideal de la mala política y en un multiplicador de riesgos para la estabilidad y progreso del sistema.⁷

No se ha encontrado replicación a esta crítica porque definitivamente es innegable que en muchos casos, en las elecciones presidenciales el votante elige a una persona que no tiene un pasado como líder político, o que no está claramente identificado con un partido o ideología. Esta situación no contribuye a la estabilidad del ejecutivo, ni facilita la posibilidad de exigir responsabilidades.

5. El presidencialismo como causante del derrumbe democrático:

Juan J. Linz (1998) destaca el rol negativo del presidencialismo en América Latina, considerándolo causa del derrumbe democrático y elemento que dificulta la transición a la democracia y su auténtica consolidación.

Cuando se habla de transiciones, es inevitable tener que acudir a Guillermo O'Donnell (1994:104) y recordar sus decisivas conclusiones acerca del período de transiciones a nivel mundial. Para él, “una transición en el tipo de régimen implica movimiento desde algo, hacia algo diferente [...] Sea como fuere la transición

⁷ En este sentido se pronuncia Sartori, manifestando su cautela hacia la nueva política o lo que el llama videopolítica. Con la videopolítica, la persona que puede decidir todo puede ser muy fácilmente alguien que venga de fuera (Fujimori en Perú) y que será cada vez más el ganador en un combate de vídeo eminentemente decidido por el aspecto físico y por la “garra” que pueda tener en intervenciones de diez segundos. Si es así el presidencialismo se convierte en un juego de azar.

termina cuando la ‘anormalidad’ se convierte en una característica fundamental de la vida política, cuando los activistas políticos llegan a confiar en que cada cual jugará de acuerdo con las reglas fijadas; y el conjunto de estas reglas es lo que llamamos un régimen”. Si se parte de esta definición, se llegan a plantear preguntas como ¿realmente ha habido una transición hacia la democracia en América Latina? Son muchos los autores que han ahondado en esta cuestión, e incluso el mismo O’Donnell plantea la lúcida idea de que pese a que América Latina ha superado los regímenes dictatoriales, la verdadera transición hacia la democracia se encuentra aún en camino.

Una vez más en discrepancia con el clásico politólogo Juan J. Linz, Shugart y Carey (1992) afirmaron que las sucesivas rupturas democráticas han afectado a los regímenes parlamentarios tanto como a los presidenciales. Si se recorre el siglo XX, se ve que los quiebres institucionales alcanzan a veintiuno en los regímenes parlamentarios, a doce en los regímenes presidenciales y a seis en los regímenes mixtos. En base a los argumentos expuestos a lo largo de este capítulo, Shugart y Carey (1992) llegaron a la conclusión que la superioridad del parlamentarismo sobre el presidencialismo era relativa.

IV. LA EXPERIENCIA DEFINE LOS PELIGROS DEL PRESIDENCIALISMO:

1. Las presidencias interrumpidas:

En las últimas dos décadas, América Latina ha experimentado una paradoja creciente: la emergencia de democracias estables con gobiernos inestables. A pesar de la ola democratizadora que transformó la región en la década de 1980, trece presidentes electos fueron removidos de su cargo o forzados a renunciar entre 1985 y 2005⁸ (Pérez Liñán, 2008). Este fenómeno se ha asumido como la única vía democrática para destituir al presidente electo en caso de violación de la constitución, y sin duda ha atraído en gran medida el interés de la academia en los últimos años.

Se acude a la definición que ha dado Kathryn Hochstetler (2008) del término “caída presidencial” para identificar las veces que un presidente electo deja su cargo antes de que su mandato concluya, ya sea porque renuncia o porque es expulsado por juicio político.

⁸ Se trata de Hernán Siles Zuazo (Bolivia, 1985), Raúl Alfonsín (Argentina, 1989), Fernando Collor de Mello (Brasil, 1992), Jorge Serrano (Guatemala, 1993), Carlos Andrés Pérez (Venezuela, 1993), Joaquín Balaguer (República Dominicana, 1996), Abdalá Bucaram Ortiz (Ecuador, 1997), Raúl Cubas Grau (Paraguay, 1999), Jamil Mahuad (Ecuador, 2000), Alberto Fujimori (Perú, 2000), Fernando de la Rúa (Argentina, 2001), Gonzalo Sánchez de Lozada (Bolivia, 2003) y Lucio Gutiérrez (Ecuador, 2005).

Los artículos de Juan J. Linz publicados entre 1990 y 1994 recogen que la causa de la quiebra presidencial procede del propio régimen presidencialista. La separación del poder ejecutivo del legislativo en este régimen impide que en caso de conflicto prevalezca uno u otro y además limita la acción de los políticos en tiempos de crisis. Linz ha encasillado las interrupciones presidenciales en un sólo tipo, lo que simboliza que para él todas representan un mismo fenómeno y surten las mismas consecuencias sobre el régimen.⁹

El anterior planteamiento es avalado por Arturo Valenzuela al sostener que las interrupciones presidenciales son una confirmación de los peligros del presidencialismo y una prueba de su estado crítico. En un artículo más reciente (Valenzuela, 2008), puntualiza que las presidencias interrumpidas se originan en dos factores:

- Las protestas públicas frente a hechos de corrupción, abuso de poder o crisis económicas, ya que a menudo escalan para convertirse en una crisis de gobierno.
- La dificultad de los presidentes para conformar coaliciones estables, al llegar al poder con minorías legislativas o mayorías frágiles.

⁹ En sentido contrario el autor Leiv Marsteintredet (2008:34), sostiene que hay diversos tipos de interrupciones presidenciales y las analiza mediante una tipología de interrupciones gubernamentales, que toma en cuenta si el procedimiento utilizado para destituir al gobierno, es prototípicamente presidencial, parlamentario, o independiente de los tipos de régimen.

Finalmente, este mismo autor (Valenzuela, 2008) realiza dos acotaciones en relación a los presidentes fracasados:

- Los fracasos de los gobiernos no son vistos como fracasos de los partidos o de los movimientos sino como fracasos del jefe del Ejecutivo. Los ciudadanos no dejan de esperar que el líder subsiguiente a aquél que fracasa solucione los problemas del país de una manera radical y establezca las consecuencias para aquellos personajes marcados por las huellas de la incompetencia y la corrupción.

- Los presidentes democráticos en América Latina suelen ser extraordinariamente débiles: “reinan” mas no “gobiernan”. Este papel se ve reforzado por la poca actitud de los miembros del congreso -a veces de su propio partido- para ayudar al presidente a lograr el éxito.

Basada en observaciones casuísticas realizadas en países latinoamericanos, Hochstetler (2008) destaca que las caídas presidenciales son cambios dentro del régimen y no un quiebre del régimen, en los que todos los presidentes que “fracasaban” eran reemplazados por nuevos presidentes civiles. Dos desafíos incluyeron protagonistas militares (Ecuador en 2000 y Venezuela en 2002), pero estos casos también terminaron rápidamente en regímenes civiles. De esta manera queda enteramente objetada la expectativa de Linz de que las Fuerzas

Armadas surgirían como un poder moderador para manejar conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo.

De la misma manera Hochstetler (2008) realiza un factor de gran importancia en el estudio de las caídas presidenciales, como lo es el papel de la sociedad masiva. Ella demanda nueva atención a las relaciones estado-sociedad por parte de los científicos políticos, para que puedan llegar a entender desde otra perspectiva los resultados políticos y la calidad de la democracia. Las discusiones sobre el presidencialismo olvidan incluir a la sociedad civil como jugador activo en el desarrollo de las presidencias. Así, olvidan cómo la insatisfacción con las políticas económicas, las acusaciones de corrupción cuando se vincula con la figura presidencial, la implicación personal del presidente en un escándalo, el aumento de las cifras de desempleo y las minorías parlamentarias, son factores de riesgo para los presidentes que quieren terminar su mandato, y aumentan la probabilidad de un desafío como de una caída presidencial. La anterior aseveración confirma que los mandatos presidenciales sudamericanos son proclives a los quiebres y pone en duda la rigidez inminente del presidencialismo que la teoría asegura.

Para envolver de alguna manera las causas de las caídas presidenciales, se destacan las conclusiones a las que llega Aníbal Pérez Liñan (2008) en el estudio de las crisis presidenciales:

- Los factores institucionales cumplen un rol importante en la inestabilidad presidencial, en el sentido que constituyan o no una protección para el presidente en el congreso.

- Es destacable la capacidad de influencia en la estabilidad presidencial por parte de la movilización popular, que se ve atenuada cuando el presidente conserva amplio apoyo entre las élites políticas.

Resulta claro en la opinión de Pérez Liñan que la destitución de un presidente no es suficiente para finalizar con una práctica política latinoamericana, en la que el Poder Ejecutivo no rinde cuentas a la ciudadanía; en otras palabras, la remoción del presidente no sana las viejas y enraizadas causas que provocan una crisis institucional.

Ante este panorama de incertidumbre democrática por las caídas presidenciales, los gobiernos democráticos deben enfrentar desafíos económicos y sociales de gran complejidad, frente a los cuales los reformistas sugieren la urgente necesidad de fortalecer las instituciones estatales, y el desarrollo de reglas y procedimientos para una mayor transparencia y consolidación de los partidos políticos. No basta con establecer la democracia, es necesario consolidarla.

2. Presidencialismo y multipartidismo: Una arriesgada combinación político institucional:

Durante más de cuatro décadas se ha litigado sobre cuál es la mejor combinación político institucional para una democracia estable.¹⁰ En este sentido se acude a los cuatro postulados que ha planteado Daniel Chasquetti en la compilación de Jorge Lanzaro (2001:322-324) intentando condensar las principales posturas:

- Tomando como ejemplo los sistemas políticos anglosajones, especialmente Estados Unidos y el Reino Unido, que mantuvieron una estabilidad democrática durante la post-guerra, Chasquetti (2001) recoge la posición de Maurice Duverger, quien se inclina a defender un sistema político bipartidista.
- Para Arend Lijphart, el mejor modelo para el mantenimiento de la democracia en una sociedad plural era el que reunía un multipartidismo con relativamente pocos partidos. La condición para que esto suceda es la existencia de un sólido compromiso de cooperación entre las élites políticas

¹⁰ Se parte de la definición de democracia de Mainwaring, que afirma: “la democracia es una forma de gobierno donde se cumplen los siguientes criterios: i) elecciones abiertas, competitivas que determina quien gobierna. Las elecciones deben, en principio, ofrecer la oportunidad de alternancia en el poder. ii) En el período contemporáneo, debe existir sufragio universal para los adultos. iii) Deberán existir garantías para las tradicionales libertades civiles tales como libertad de expresión, libertad de prensa, libertad de asociación, debido proceso legal, y así sucesivamente”. La definición de democracia de Mainwaring sigue esencialmente la definición de poliarquía de Dahl, excepto con el criterio adicional con referencia a las tradicionales libertades civiles.

y el diseño de formatos institucionales que brinde garantías a diversos grupos sociales.

- Scott Mainwaring (1993) sistematizó las razones por las cuales buena parte de las democracias presidenciales mostraban un infortunado desempeño. Según este autor, hay una combinación fatídica para la democracia que potencia los principales defectos del diseño institucional, y es la de: Presidencialismo y Multipartidismo. La difícil combinación hace que los presidentes electos tengan dificultades para formar coaliciones de gobierno, favorece la emergencia de un estilo político contrario a la cooperación del gobierno e impulsa la elección de presidentes minoritarios. Frente a esta situación el autor plantea dos posibilidades: cambiar de un sistema presidencial a uno semipresidencial o parlamentario o tomar medidas para reducir la fragmentación del sistema de partidos.

El planteamiento de Scott Mainwaring en ningún momento asegura que esta combinación confirme el fracaso de la democracia, de hecho reconoce que en cada sociedad, este fenómeno puede entremezclarse con condiciones sociales, económicas y culturales que afectan la perspectiva democrática y que sin duda cambian los efectos de dicha combinación.

Linz (1998:58) corrobora la tesis de Mainwaring que el presidencialismo con sistema multipartito tiende a ser más conflictivo, y añade una serie de consecuencias dignas de recoger, cuando frente a esta combinación se opta por una segunda vuelta presidencial:¹¹

- Los dos candidatos principales pueden gozar tan sólo de pluralidades pequeñas con respecto a otros candidatos, en un sistema con un grado de fragmentación alto.

- Uno de los candidatos puede ser una persona que esté fuera del sistema de partidos, y su partido no tenga base alguna en el congreso.

- La mayoría que se genera puede que no represente un electorado más o menos homogéneo políticamente.

- El ganador aunque represente a una pequeña proporción del electorado es muy probable que sienta que representa una mayoría verdadera y plebiscitaria.

Linz finalmente destaca que una de las paradojas de los regímenes presidenciales en muchas democracias latinoamericanas, es la queja de que los partidos son débiles y no tienen disciplina. De hecho el presidencialismo generalmente se

¹¹ Como es el caso de Bolivia

asocia con partidos débiles,¹² y sin embargo debería analizarse con más detenimiento la relación entre la baja calidad del liderazgo en América Latina y el Sistema Presidencial, porque no siempre es directamente proporcional.

Daniel Chasquetti cierra su recopilación apuntando las conclusiones tentativas para contestar a la pregunta de ¿cuál es la mejor combinación político institucional para una democracia estable? (Chasquetti 2001:324)

- La democracia parlamentaria o presidencial es estable cuando se combina con sistemas multipartidistas.¹³

- La democracia parlamentaria es estable cuando se combina con sistemas multipartidistas.¹⁴

- La democracia semi-presidencial es estable sin importar el sistema de partidos con el que se combina.¹⁵

¹² Ningún país en el mundo es en la actualidad tan antipartido, tanto en la teoría como en la práctica como Brasil. Los políticos cambian de partido libre y frecuentemente, votan contra la línea de partido y rechazan todo tipo de disciplina de partido basándose en que su libertad para representar a sus electores no puede estar sujeta a interferencias. Los partidos son así entidades volátiles sin poder y el presidente brasileño flota sobre un vacío, un parlamento ingobernable y altamente atomizado. Sartori afirma “toda cultura y tradición política brasileña alimenta partidos no aptos para el parlamentarismo”. (Sartori 1994:180).

¹³ Gran Bretaña, Australia, Nueva Zelanda, Canadá, Estados Unidos, Costa Rica, Colombia, Venezuela (hasta 1993) y Uruguay (hasta 1971)).

¹⁴ Democracias parlamentarias de Europa: Alemania, Bélgica, Holanda, Irlanda, Italia etc.

¹⁵ V República Francesa y Finlandia.

- La democracia presidencial no es estable cuando se combina con sistemas multipartidistas.

Chasquetti (2001), basado en sus estudios, afirma que durante los años noventa salvo algunas excepciones, los problemas de la difícil combinación no parecieron afectar la consolidación y el desarrollo de las democracias del continente. Durante esos años países como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Uruguay, lograron sortear los procesos de reinstitucionalización democrática. Con esta evidencia y tomando en cuenta las quince coaliciones mayoritarias encontradas en la muestra de 51 gobiernos, concluyó que la combinación político-institucional planteada por Mainwaring de manera problemática para la democracia, es indudablemente el sistema de gobierno presidencial combinado con un multipartidismo, pero sin coaliciones.

V. DERROTEROS DIFERENTES EN BUSCA DEL MISMO FIN: ¿CUÁL ES MEJOR FORMA DE GOBIERNO?

Ha quedado claro a lo largo del texto que autores como Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (1998) tienen una posición en defensa del parlamentarismo como mejor forma de gobierno. La argumentación principal a la que acude Linz se basa en la flexibilidad propia del régimen parlamentario, y brillante por su ausencia en el

régimen presidencial que le permite disminuir el riesgo en situaciones de crisis debido a sus propios mecanismos de autocorrección.

Además, siguiendo los argumentos de Arturo Valenzuela (2008) en uno de sus últimos artículos publicados, los regímenes parlamentarios están basados en una lógica política que de alguna manera reclama el consenso, mientras que la lógica que guía al presidencialismo reclama la perversidad de los legisladores, al esperar que el presidente fracase cuando el período de gobierno está avanzado o en un momento de especial dificultad.

Esto no equivale a decir que una democracia presidencial no pueda ser estable, sino que las expectativas de lograrlo se tornan menos frecuentes. Un ejemplo claro de esta acotación argumentada por Michael Coppedge en Linz (1998:335) es Venezuela desde 1958 hasta 1992 al lograr siete elecciones consecutivas y libres. Lo anterior puede atribuirse a ciertas ventajas específicas del país: un liderazgo poco común, unos partidos políticos inusualmente fuertes y una extraordinaria riqueza petrolera.

Sin embargo, es muy válida la observación hecha por estos autores pro-parlamentarios, de que todos los regímenes al final, dependen del talante de la sociedad y su fuerza para buscar o conservar la estabilidad. De alguna manera, un estado puede estar provisto del régimen ideal, pero su éxito de aplicación depende

de la capacidad de los líderes políticos para aceptar los lindes del poder, para gobernar eficientemente y para todos y sobre todo para inspirar la suficiente confianza que le permita conseguir un mínimo consenso.

Otros estudiosos del tema, relativizan la postura de Juan L. Linz (1998), entre los que se encuentran: Mainwaring (1993), o Sartori (1994). Mainwaring está de acuerdo cuando Linz afirma que el presidencialismo es generalmente menos favorable para la democracia, y más proclive al inmovilismo en situación de crisis, así como que el parlamentarismo es más propenso a la consecución de una coalición. Pero no comparte completamente su argumentación, ya que para él, la separación de poderes propia del presidencialismo, hace que un partido diferente al del presidente pueda controlar el legislativo, y de esta manera ejercer algún control sobre las iniciativas ejecutivas.

Sin embargo, al igual que Linz, Mainwaring trata de no ser tan drástico en su concepción, aclarando que la democracia no puede sustentarse en el presidencialismo, o que no es verdad absoluta que un gobierno parlamentario siempre tenga que ir mejor que uno presidencial. Aunque el régimen sea uno, hay diferentes tipos de presidencialismo marcados por diversas y cruciales diferencias en cada caso. El presidencialismo no puede explicar, y aunque lo hiciera no de la misma manera, las vicisitudes de la democracia en ciertos países.

Otro autor que argumenta en la misma línea de Mainwaring como se había destacado antes es Giovanni Sartori (1994:183). Para él, el presidencialismo puede resultar un fracaso tanto y tan fácilmente como el parlamentarismo. El mantiene que los problemas que el presidencialismo puro no pudo resolver en América Latina, se podrán superar al optar por el establecimiento de un régimen híbrido como lo es el semi o cuasi presidencialismo, basado en el reparto de poderes, y no en la separación de poderes. Uno de los atributos que destaca de este régimen, es el sistema de mayorías divididas que en él opera. Gracias a éste, se logra obligar al presidente a la cohabitación con el primer ministro de un partido distinto, ministro que se torna fortalecido, y que puede hacer y hará coaliciones mayoritarias para su gobierno.

Daniel Chasqueti (2001), apoya la posición de Sartori y destaca igualmente las cualidades de los diseños institucionales de carácter mixto. El razonamiento más recurrente a favor del semi-presidencialismo señala que cuando el presidente controla una mayoría legislativa, el sistema de gobierno funciona como un presidencialismo, pero cuando éste carece de dicha mayoría, el sistema pasa a funcionar como un parlamentarismo, donde el primer mandatario relega posiciones a favor del jefe de gobierno electo en la asamblea.

Una crítica hecha por Arturo Valenzuela (2008) a los autores que amparan la viabilidad de un régimen híbrido, en este caso principalmente Sartori¹⁶, enuncia que el semi-presidencialismo no puede resolver algunos problemas inherentes al presidencialismo, y puede de hecho, agravarlos en la medida que el conflicto entre los poderes estatales, se personalicen en la figura del presidente y el primer ministro. Lo que Valenzuela propone, es algo más semejante al sistema portugués o francés, donde el papel del presidente está pensado para tiempos de crisis, para cuando es necesario formar gobiernos o en caso dado disolver parlamentos.

La mejor manera de cerrar este artículo es cerrar con la posición de un autor que traspassa este debate rastreador de pistas para hallar la mejor forma de gobierno y que busca la auténtica consolidación democrática en América Latina. Este académico es Jorge Lanzaro (2001), que plantea que el presidencialismo latinoamericano circula por derroteros estrechos, diversos y desconocidos en muchos casos. Él reivindica la necesidad de innovación política y desarrollo institucional, demanda reformas con resultados palpables, e invita a superar la contienda planteada hace ya varias décadas de “parlamentarismo versus presidencialismo”.

¹⁶ Otros autores que destacan las cualidades del régimen semi-presidencial son: Slleiman (1997) y Stepan y Skach (1997)

No son pocos los países que actualmente se cobijan bajo el régimen presidencial pero que en la práctica los rigen diferentes formatos de democracia, diversas realidades sociales, abundantes dificultades de estabilidad y sobre todo radicales cambios en la dirección política. Pero la esperanza de la excelencia sigue viva hoy en día y es eso lo que alimenta artículos como éste. El panorama es aún alentador y eso debe motivar a seguir en busca de soluciones para los baches presidencialistas. Ahora es tiempo de fortalecer el régimen presidencial y no de seguir lamentándose por sus debilidades, ya que sin un sistema de gobierno sólido e institucionalizado, la región latinoamericana seguirá caminando bajo la sombra, aún cuando las democracias indolentes logren permanecer.

BIBLIOGRAFÍA

HOCHSTETLER, Kathryn. Repensando el presidencialismo: desafíos y caídas presidenciales en el cono sur. *América Latina Hoy*, 2008, 49: 51-72.

LANZARO, Jorge. *Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina*. 1ª edición. Buenos Aires: CLACSO, 2001.

LINZ, Juan J. y VALENZUELA, Arturo. *Las crisis del presidencialismo*. Madrid: Alianza, 1998, 25-143.

LINZ, Juan J. y VALENZUELA, Arturo. *Las crisis del presidencialismo*. Madrid: Alianza, 1998, 335-370.

MAINWARING, Scott. Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación. *Revista de estudios políticos*, 1995, 88: 115-144.

MARSTEINTREDET, Leiv. Las consecuencias sobre el régimen de las interrupciones presidenciales en América Latina. *América Latina Hoy*, 2008, 49: 31-50.

O'DONNELL, Guillermo. *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. 1ª reimpresión. Barcelona: Paidós, 1994.

PÉREZ LIÑÁN, Aníbal. Instituciones, coaliciones callejeras e inestabilidad política: perspectivas teóricas sin las crisis presidenciales. *América Latina Hoy*, 2008, 49: 105-126.

SARTORI, Giovanni. *Comparative Constitutional Engineering*. 2ª edición. New York: Press, 1994.

SHUGART, Matthew S. y CAREY, John M. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

VALENZUELA, Arturo. Presidencias latinoamericanas interrumpidas. *América Latina Hoy*, 2008, 49: 15-30.