

Capítulo segundo. Presidentes y congresos: los Estados Unidos, la experiencia latinoamericana y el futuro mexicano	55
1. Introducción	55
2. ¿Por qué es gobernable el sistema presidencial norteamericano?	67
3. La experiencia latinoamericana	76
4. El futuro mexicano	93
5. Conclusión	104

CAPÍTULO SEGUNDO. PRESIDENTES Y CONGRESOS: LOS ESTADOS UNIDOS, LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA Y EL FUTURO MEXICANO

1. INTRODUCCIÓN²⁹

Las elecciones presidenciales de 1988 señalaron el inicio de la transición hacia la democracia que, aún con gran lentitud y marcadas ambigüedades, experimenta actualmente el sistema político mexicano. Después de aquel controvertido proceso electoral, calificado unánimemente por las oposiciones como fraudulento, al Partido Revolucionario Institucional (PRI) le fueron reconocidos oficialmente 50.79% de los votos válidos en la competencia por la presidencia de la República y 50.36% de la misma votación válida en las elecciones a la cámara baja, un cuerpo representativo que reparte escaños a través de un sistema mixto proporcional-mayoritario. Con sólo el 52% de los escaños en la Cámara de Diputados, y por primera vez en su historia, el PRI no obtuvo el control de dos tercios de dicho órgano, razón por la cual no pudo ya reformar la Constitución de 1917 sino a través de una coalición en el Legislativo. Este hecho fue de extraordinaria relevancia política para México porque echó a andar una parte esencial de la maquinaria constitucional que se

²⁹ Agradezco a Juan J. Linz, Margaret K. Keck, David R. Mayhew, Juan Molinar Horcasitas y Federico Estévez, sus comentarios a la primera versión de este ensayo (mayo de 1992), que fue publicada por *Foro Internacional*, XXXIII, 1993. Se reproduce aquí con permiso del editor y con algunas modificaciones.

mantuvo inerte por décadas: por primera vez en la historia posrevolucionaria mexicana, el partido en el poder tuvo que negociar el contenido de cambios fundamentales para el país con otra fuerza política. Se iniciaba así una transición difícil, llena de obstáculos, caracterizada sobre todo por la ausencia de una ruptura con el pasado y planteada en primer lugar en términos de reforma a las instituciones existentes previas al inicio de la transición misma. Así, las preguntas obligadas a principios de 1989 tenían un acento fuertemente institucional: ¿Qué normas políticas podían acelerar un proceso de cambio sin rupturas? ¿Qué nuevas instituciones serían capaces de dinamizar con estabilidad la transición hacia una auténtica democracia mexicana? ¿Qué era necesario para llevar al PRI a compartir de una manera más profunda su otrora indisputada hegemonía? ¿Qué reformas serían capaces de generar un cambio democrático viable sin provocar ansiedad ni temores entre los miembros de la élite gobernante?

Las respuestas a estas preguntas fueron muy heterogéneas en contenido y también muy diversas en cuanto al abanico de instituciones a las que hicieron referencia. Un aspecto central y muy discutido fue el de la fórmula de integración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Detengamos nuestra atención en este punto. En 1989, era evidente que una variable central en el proceso de cambio político sería el tiempo y que algo fundamental era... simplemente esperar.³⁰ En ese momento, la continuación de la caída de los niveles de apoyo electoral del PRI era algo por demás pronosticable. Entre 1961 y 1988, el PRI perdió casi cuarenta puntos porcentuales en las elecciones a la cámara baja. Durante este periodo de tiempo, el PRI sólo pudo incrementar su apoyo electoral en una de nueve elecciones (esto fue en 1976, cuando el Partido Acción Nacional, entonces el único partido de oposición en México, no participó en la contienda presidencial, y sólo compitió en 135 de 196 distritos electorales).³¹

³⁰ Para una discusión sobre la importancia de la variable tiempo en una transición democrática, ver Linz, Juan J., *El factor tiempo en un cambio de régimen*, México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 1994.

³¹ Molinar Horcasitas, Juan, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, 1991, p. 72.

Era pues razonable esperar que, para las elecciones intermedias de 1991, el PRI ganara solamente la mayoría relativa de los votos (es decir, menos del 50% más 1), y por lo tanto de los escaños, si y sólo si se cambiaba el sistema electoral del mixto proporcional-mayoritario entonces vigente a uno de representación proporcional más o menos puro. El cumplimiento de ambas condiciones hubiese visto al partido en el poder negociando los términos de una coalición estable con otro(s) partido(s) en la Cámara de Diputados, o bien coaliciones *ad hoc*, y no sólo para votar reformas constitucionales, sino, aún más, para aprobar leyes secundarias (incluido, desde luego, el presupuesto federal). Esto hubiese significado la institucionalización de la negociación y de los compromisos entre las fuerzas políticas nacionales, un avance considerable en la democratización del sistema político y la limitación legislativa real al poder presidencial. El autor de estas líneas pensó que sólo se necesitaba tiempo y un sistema proporcional de reparto de curules en la cámara baja para acelerar y hacer más profundo el proceso de democratización en México.³²

Sin embargo, el PRI percibió estos hechos y estas proyecciones de manera muy diferente. Se argumentó entonces que la proporcionalidad en el reparto de curules no llevaría necesariamente a la profundización del proceso de democratización sino a una era de inestabilidad institucional y de parálisis en la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Se dijo que la combinación de presidencialismo, un sistema competitivo y multipartidista³³ y proporcionalidad en la representación en la cámara baja conducirían al inmovilismo gubernamental y, por lo tanto, a la ingobernabilidad del sistema político en su conjunto. Como consecuencia,

³² Ver "¿Cuántos partidos para la Reforma?", en *Nexos*, junio de 1989.

³³ En 1988, ocho partidos compitieron en la pista legislativa. Sólo seis superaron el umbral del sistema (1.5%): PRI (51%), PAN (18%), PFCRN (10%), PPS (9%), PARM (6%) y PMS (5%). Los últimos cuatro partidos fueron hasta 1988 muy pequeños, pero en aquel año crecieron repentinamente al apoyar la candidatura presidencial de Cuauhtémoc Cárdenas. Después de la elección, se intentó unificar a las cuatro organizaciones, pero sólo el PMS apoyó el proyecto de un nuevo partido. Entonces nació el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

el PRI decidió en 1989 reformar la normativa electoral para reforzar una cláusula que ya existía, y que claramente violaba toda noción de representación política justa y equitativa. Efectivamente, desde la reforma electoral de 1987, el PRI introdujo al marco constitucional mexicano la llamada "cláusula de gobernabilidad" en la fórmula de integración de la Cámara de Diputados. La "cláusula de gobernabilidad" intentaba, según las palabras de su impulsor Miguel de la Madrid en la exposición de motivos de la iniciativa, garantizarle al partido mayoritario "una clara y firme mayoría de curules" de cara a las elecciones presidenciales de 1988. Así, y aun antes de la escisión de una fracción del ala izquierda del PRI comandada por Cuauhtémoc Cárdenas, el PRI evidenciaba un pronóstico pesimista sobre la evolución de sus apoyos electorales. Con la reforma de 1987, la Cámara de Diputados se integraría con 300 diputados electos en distritos de mayoría relativa y 200 diputados electos por el principio de representación proporcional vía listas cerradas de partidos. Si el partido más grande no conquistaba por la vía mayoritaria más de 251 diputados, es decir, el control mayoritario de la cámara, la fórmula electoral le asignaría un número adicional de escaños proporcionales suficiente para alcanzar el 50% más 1 de los escaños. Después de una elección harto fraudulenta, en 1988 el PRI obtuvo oficialmente el 51.27% de la votación efectiva, pero sólo 234 distritos de mayoría, razón por la cual hubo de aplicarse la "cláusula" para otorgarle al PRI el control mayoritario de la cámara. La reforma electoral de 1989 reforzó el mecanismo de la "cláusula", ya que la fórmula electoral no sólo ofrecería el 50% más 1 de los escaños al partido más grande, sino también un *plus* adicional de escaños, dependiendo de la magnitud de la caída de dicho partido: al partido mayor se la asignarían dos diputados adicionales por encima de la mayoría absoluta por cada punto porcentual entre el porcentaje obtenido y el 35%; si ningún partido obtenía más del 35% de los votos (es decir, en un escenario de extraordinaria atomización del sistema de partidos), la "cláusula" no se aplicaría. En todo caso, el techo de la representación para

el partido más grande al que se aplicara la "cláusula" sería 60%. Si el partido mayoritario obtenía más de 60% de los votos, la fórmula le ofrecería a dicho partido una monto de curules estrictamente proporcional a su porcentaje de sufragios.

Ambas fórmulas electorales violaban principios democráticos básicos y abrían la puerta a complejos problemas políticos. No olvidemos que toda ley electoral —sea mayoritaria o proporcional— puede "manufacturar" una mayoría parlamentaria a partidos que no han conquistado la mayoría de los votos. Sin embargo, las leyes electorales democráticas 1) no predeterminan el monto exacto de la sobrerrepresentación del (los) partido(s) mayor(es) y 2) pueden beneficiar a un partido opositor cuando se convierte en mayoritario. Véase el caso español: aun beneficiando al partido mayor (particularmente si basaba gran parte de su apoyo en zonas rurales), la ley electoral fue incapaz de manufacturarle una mayoría parlamentaria a Unión de Centro Democrático (UCD) en 1979: con el 35% del voto, UCD alcanzó 48% de los escaños en las Cortes. En los ochenta, el PSOE tomó ventaja de la ley. Por el contrario, las fórmulas mexicanas de 1987 y 1989 predeterminaban el premio al partido mayor. Por otro lado, y bajo el sistema presidencial mexicano, resultaba absurdo que un partido de oposición tomase ventaja de la ley. Imagínese que después de una elección legislativa *intermedia*, la presidencia esté ocupada por un partido, y la cámara baja dominada por otro, de oposición, *sin haber obtenido la mayoría de los sufragios*. En ese escenario la pretendida "governabilidad" no se ve por ningún lado.³⁴ Estas

34. Si lo que se busca en el diseño de arreglos institucionales para México es que el partido del presidente de la República siempre cuente con mayoría en la Cámara de Diputados, entonces la solución es clara: consérvese una fórmula electoral que sobrerrepresente al partido más grande en elecciones presidenciales y legislativas concurrentes, y elimínese del marco constitucional las elecciones *intermedias*. Recordemos que no todos los sistemas presidenciales del mundo cuentan con elecciones legislativas de este tipo. Vienen a la mente los casos filipino, venezolano, costarricense, uruguayo, dominicano, nicaragüense. Ahora bien, si —como creo que es el caso— se mantienen en el marco constitucional las elecciones *intermedias*, debe pensarse entonces para qué sirven: sirven precisamente para que el electorado realice una evaluación de algún modo plebiscitaria del gobierno de la República al cumplir éste la mitad de su mandato. Se abre entonces la posibilidad de que en la segunda mitad de su gobierno, el presidente de la

fórmulas electorales no incentivaban a la cooperación y a la negociación entre partidos. Peor aún: bajo condiciones extraordinariamente competitivas, todos los partidos jugarían al todo-o-nada y se incentivaba al fraude. En un momento de transición, las normas deben incentivar a la negociación y al fortalecimiento de las confianza mutua entre partidos, no al revés.

Sin embargo, en contra de nuestro pronóstico y como resultado de una estrategia política bien orquestada y muy activa —que incluyó, entre otros elementos, una política de gasto con muy poco pulcros rasgos clientelistas— el PRI obtuvo 61.47% del total de los votos válidos y el 64.20% de la votación efectiva en las elecciones legislativas intermedias de 1991. La “cláusula” no tuvo que aplicarse. Pero no por ello dejó de ser importante. Para 1994, las elecciones presidenciales se perfilaban muy competidas, de manera que permanecía el interés por parte del PRI de proteger su mayoría congresional con mecanismos de extraordinaria sobre-representación legislativa. La reforma electoral de 1993 volvió a transformar el mecanismo de asignación de curules en la Cámara Baja. Ciertamente, la nueva fórmula significó un avance: desapareció en estricto rigor el indefendible mecanismo de la “cláusula”. Sin embargo, y a pesar de que se abre la posibilidad de que ningún partido conquiste el control mayoritario de la Cámara de Diputados, desde entonces la fórmula electoral le sigue ofreciendo una enorme sobre-representación al partido más grande. Dicha cámara conserva su mixtura de 300 escaños de mayoría y 200 de representación proporcional. Los partidos se reparten los 200 escaños de representación proporcional de acuerdo con sus porcentajes obtenidos en la pista uninominal, lo cual beneficia enormemente al partido mayor que ya fue sobre-representado por el sistema de mayoría relativa; sin embargo, ningún partido puede obtener más del 60% de los escaños si obtuvo menos del 60% de los votos; si un partido obtiene entre el 60 y el 63% de los votos, se representa

República tenga que gobernar con el consenso de una Cámara de Diputados controlada por otro partido político o simplemente sin control mayoritario de partido político alguno. Volvemos a discutir la importancia de las elecciones intermedias más adelante.

proporcionalmente; en ningún escenario partido político alguno puede obtener más del 63% de los escaños. Con esta fórmula electoral, el PRI obtuvo en 1994 el 50.22% de los votos válidos, el 52.57% de la votación efectiva y el 60% de los escaños. Con esta fórmula de gran sobrerrepresentación mayoritaria se encuentra México de cara a las elecciones intermedias de 1997 y frente a una situación política crecientemente más plural y competitiva. De modo que la pregunta obligada es la siguiente: ¿Conviene mantener la extraordinaria sobrerrepresentación del partido mayoritario o es preferible acercar al sistema a la perfecta proporcionalidad en el reparto de escaños? Mi respuesta es inequívoca: conviene a México un claro acercamiento a la proporcionalidad estricta en el reparto de curules en su Cámara de Diputados. Este ensayo argumentará en contra de la "cláusula de gobernabilidad" y de cualquier mecanismo de gran sobrerrepresentación mayoritaria, y a favor de un sistema proporcional de reparto de curules en la cámara baja mexicana aun dentro del marco de un régimen presidencial.

Pero reconozcamos que algunos de los argumentos que utilizan quienes defienden la "cláusula" o las fórmulas que ofrecen un extraordinario premio al partido mayor son razonables y merecen ser escuchados. No es fácil combinar el sistema presidencial con un sistema de partidos competitivo multipartidista: la coexistencia de ambos minimiza la probabilidad de que el presidente cuente con una mayoría que lo apoye en el Legislativo. El centro del problema está en que, en un sistema presidencial, los partidos de oposición no están fuertemente incentivados a apoyar al presidente en el Congreso cuando su partido no cuenta con la mayoría de los escaños en dicho órgano. Se dice que, en el escenario en el que las oposiciones deciden cooperar con el presidente aprobando sus iniciativas de ley y dicha cooperación es exitosa, los créditos políticos tiende a llevarselos el partido del presidente, y no sus "socios opositores" en el Congreso; por el contrario, si la cooperación fracasa, los costos electorales tienden a ser compartidos por el partido del presidente y por sus "socios opositores"

en el Legislativo. El presidente cuenta, por lo demás, con un periodo rígido de gobierno, por lo tanto no le es imprescindible el apoyo de la Legislatura: por un lado, el Congreso no puede censurar al presidente; por otro, el presidente no puede disolver la Legislatura y convocar a nuevas elecciones. Por lo tanto, es mucho más ventajoso para la oposición criticar al presidente que apoyar sus iniciativas. En ciertas coyunturas, apoyar al presidente puede llegar a ser un acto suicida para un partido de oposición, ya que se pone a jugar un papel ambiguo: se juega a la oposición, se coopera con el gobierno, pero no se forma parte del gobierno. Aún peor: en algunas ocasiones, cuando la popularidad de un presidente se ve sustancialmente disminuida, es común que su propio partido le retire su apoyo en el Legislativo, ya que apoyarlo significa poner en riesgo el triunfo de su siguiente candidato a la presidencia. Por otro lado, y aun cuando la oposición apoye al Ejecutivo en su programa legislativo, el presidente no tiene obligación política alguna de mantener las preferencias de sus "socios opositores" en su agenda de gobierno: aun si le retiran su apoyo, el presidente permanece en el cargo porque tiene un periodo rígido de gobierno. Así, el presidencialismo no incentiva a la cooperación entre el presidente y los partidos de oposición, y a veces ni siquiera entre el presidente y su propio partido.

Obviamente, la mejor manera de evitar el inmovilismo y la parálisis en la relación Ejecutivo-Legislativo sin imponerle al sistema una "cláusula de gobernabilidad" o un sistema de grandes premios al partido mayor, es cambiar todo el sistema constitucional del presidencialismo al parlamentarismo. En los regímenes parlamentarios, un gobierno de coalición sí brinda a los partidos incentivos para cooperar. Un gobierno puede caer si el primer ministro no respeta el acuerdo original entre los partidos de la coalición, o si su partido le retira su apoyo. De hecho los partidos de la coalición comparten el Poder Ejecutivo y forman parte de él, se reparten carteras ministeriales y entran al gobierno. En opinión de Juan J. Linz, la gran mayoría de las democracias estables en el mundo son regímenes parlamentarios, entre otras

cosas porque " el Poder Ejecutivo es creado por mayorías legislativas y depende de esas mayorías para sobrevivir" .³⁵

Sin embargo, aun cuando varios países latinoamericanos están debatiendo intensamente la posibilidad de convertir sus regímenes presidenciales en sistemas parlamentarios,³⁶ en México ese debate simplemente no existe, ni siquiera frente a la urgencia de discutir seriamente qué arreglos institucionales harían viable y estable una auténtica democracia mexicana. Ni en círculos intelectuales ni políticos se habla del asunto.³⁷ La Constitución de 1917 sigue siendo el espejo en el que México se ve y se piensa políticamente. Nadie en México está pensando en un sistema político que no tenga al presidente como eje. Este es un grave problema para el proceso de transición actual. México enfrenta hoy muchos dilemas políticos, todos de extraordinaria complejidad. La ausencia total de un debate sobre cambio de régimen ha llevado a que uno de los dilemas se presente como un verdadero acertijo en el que toda opción resulta ser extraordinariamente costosa: con un presidente sin mayoría en el Congreso, el presidencialismo entre en crisis y, al menos en teoría, se corre el riesgo de caer en el inmovilismo y en la parálisis gubernamental; con " cláusula" o mecanismos de supersobrerrepresentación mayoritaria, se viola el principio de la competencia entre iguales y se distorsiona todo sentido de repre-

³⁵ Linz, Juan J., " The Perils of Presidentialism", en *Journal of Democracy*, II, 1990. Véase, para un desarrollo más detallado de este argumento, Linz, Juan J., " Democracy, Presidential or Parliamentary: does it make a Difference?", en Linz, J. J. y Valenzuela, Arturo (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1994.

³⁶ Para el debate chileno ver Valenzuela, Arturo, " Hacia una democracia estable: La opción parlamentaria para Chile", *Revista de Ciencia Política*, Santiago de Chile, VII, 1985; para el caso uruguayo, Pérez, Romeo, " El parlamentarismo. La reforma necesaria para Uruguay", en Nohlen, Dieter, y Solari, Aldo (comps.), *Reforma política y consolidación democrática. Europa y América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1988; sobre el debate de este asunto en Brasil, Lamounier, Bolívar, *Depois da Transição*, Sao Paulo, Edições Loyola, 1991; sobre el caso argentino, ver Riz, Lilitiana de, " Régimen de gobierno y gobernabilidad. ¿Parlamentarismo en Argentina?", en Nohlen y Solari, *op. cit.*

³⁷ El PSUM y después el PMS incluyeron en sus propuestas de reforma el esquema parlamentario. Sin embargo, la propuesta desapareció de la agenda de la izquierda mexicana al integrarse el PMS al proyecto del PRD, un partido con expectativas de éxito mayores y con ambiciones presidenciales.

sentación política. La opción parlamentaria, por otro lado, parece estar cerrada. ¿Qué otras opciones quedan? ¿Acaso no existen formas exitosas de gobernar con estabilidad una *democracia* presidencial sin el control automático del Congreso en manos del partido del presidente? Si existen esas formas, ¿podemos imitarlas? Si no, ¿qué podemos aprender, al menos, de regímenes presidenciales exitosos? ¿Qué variables pueden maximizar la probabilidad de una democracia presidencial estable, gobernable y sin cláusulas electorales antidemocráticas? En opinión de Juan J. Linz, “la única democracia presidencial con una larga historia de continuidad constitucional son los Estados Unidos”.³⁸ Desafortunadamente, Linz no explica por qué el caso norteamericano es único en este sentido. Las únicas palabras que Linz le dedica son las siguientes:

Explicar cómo es que las instituciones y prácticas políticas norteamericanas han logrado este resultado excederá los límites de este ensayo, pero vale puntualizar aquí que el carácter difuso de los partidos políticos norteamericanos —que irónicamente irrita a muchos cientistas políticos norteamericanos y los lleva a abogar por partidos ideológicos y disciplinados— tiene algo que ver con todo esto. Desafortunadamente, el caso norteamericano parece ser una excepción...³⁹

La siguiente sección de este capítulo tratará de enumerar más variables que “tienen que ver” con el carácter “excepcional” de la democracia presidencial norteamericana. No trataremos de ser exhaustivos. Este será un intento de entender por qué, a pesar de la aparente predisposición de las democracias presidenciales a la quiebra institucional, el régimen norteamericano ha sobrevivido por un periodo tan largo de tiempo.

Este ejercicio nos ayudará a comparar la experiencia norteamericana con la dinámica de los sistemas presidenciales en América Latina y México. Como se verá, el caso norteamericano

³⁸ Linz, Juan J., “The Perils...”, *op. cit.*, p. 52.

³⁹ *Ibid.*, p. 53.

es, ciertamente, una excepción histórica. Sin embargo, debemos subrayar que no existe razón alguna para creer que todas las variables “para-constitucionales”⁴⁰ que nos ayudan a entender la continuidad del sistema presidencial norteamericano son también *prerrequisitos* para la sobrevivencia de otras democracias presidenciales. Al menos no estamos absolutamente ciertos de ello. ¿Existe alguna razón para pensar que el caso norteamericano no es sólo una excepción *histórica* sino también *lógica*, esto es, que sólo las prácticas “para-constitucionales” norteamericanas pueden salvar a la democracia presidencial de la parálisis entre poderes y de la quiebra institucional? Desde una perspectiva teórica, asumamos desde este momento que otra u otras configuraciones de arreglos institucionales y prácticas “para-constitucionales” pueden también contribuir a la sobrevivencia de las democracias presidenciales. ¿Cuáles son esas “configuraciones”? Es difícil contestar a esta pregunta. Linz ni siquiera intentó enfrentarla, porque está convencido de que cambiar todo el sistema constitucional del presidencialismo al parlamentarismo es mucho más sabio que buscar una “configuración óptima” de variables dentro del marco del sistema presidencial. También debemos preguntarnos si tal “configuración” de variables existe en realidad, como marco general. Quizá no existe “configuración” alguna que pueda ser generalizable. En ese caso, sólo nos quedaría entender —manteniendo presentes “los peligros del presidencialismo” — “configuraciones” *particulares* dentro del contexto histórico de casos *específicos* con el fin de aprender algo de ellos y evitar la quiebra de la democracia presidencial.

Por otro lado, ¿existen o han existido otras democracias presidenciales estables a partir de las cuales los mexicanos puedan aprender algo para su futuro? Nuestra respuesta es sí. En nuestra opinión, el criterio que Linz usó para identificar un régimen presidencial estable es demasiado rígido. Quizá no debemos

40 Tomo este concepto de Riggs, Fred W., “The Survival of Presidentialism in America: Para-Constitutional Practices”, en *Internacional Political Science Review*, XIX, 1988.

esperar doscientos años para poder concluir que un régimen presidencial es estable. ¿Qué periodo de tiempo es el mejor para clasificar los casos históricos disponibles? Es también difícil encontrar una respuesta a esta pregunta. Sin embargo, en este ensayo se van a estudiar brevemente cuatro democracias presidenciales latinoamericanas que han sido consideradas regímenes exitosos: Costa Rica desde 1948, Venezuela desde 1958, Chile entre los años treinta y 1973, y Uruguay entre los años cuarenta y 1973.⁴¹ En todos estos casos, democracias presidenciales han estado o estuvieron operando por más de 25 años, esto es, por más de una generación, quizá tiempo suficiente para concluir que, aun con las dificultades que le son innatas, el presidencialismo sobrevivió porque ciertas condiciones estabilizadoras estuvieron presentes. ¿Cuáles son esas "condiciones"? No lo sabemos. Este ensayo es un intento preliminar de encontrar una respuesta.

En el siguiente apartado de este ensayo, discutiremos brevemente las variables que pueden ayudarnos a entender por qué no existe inmovilismo en la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo en los Estados Unidos, así como las instituciones que han contribuido a sostener la gobernabilidad del sistema. Posteriormente, revisaremos nuestros cuatro casos latinoamericanos, tratando de encontrar las condiciones que permitieron a estos sistemas presidenciales sobrevivir en condiciones democráticas por más de cinco lustros. Trataremos de entender qué hace gobernable a una democracia presidencial si no cuenta con una "cláusula de gobernabilidad". Finalmente, regresaremos al caso mexicano con el fin de discutir qué cambios institucionales podrían maximizar la

41. Vamos a excluir a Colombia de nuestro estudio, un régimen presidencial que ha sobrevivido por más de 25 años, debido a que es discutible si ha sido en verdad una democracia (recordemos que entre 1958 y 1974, el Frente Nacional negó al electorado su libertad de elección) o simplemente un sistema de "conversaciones entre caballeros". Ver Wilde, Alexander, "Conversation Among Gentlemen: Oligarchical Democracy in Colombia", en Linz, Juan J. y Stepan, Alfred (eds.), *The Breakdown of Democratic Regimes. Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1978. Por otro lado, hay quienes ven en la República Dominicana una democracia a partir de 1966. Se le excluye aquí porque se ha considerado al primer gobierno de Joaquín Balaguer como un gobierno seudo democrático, y porque en 1978 y 1986 las fuerzas armadas han amenazado con anular las elecciones, lo cual habla de la ausencia de una plena consolidación democrática.

probabilidad de una democracia presidencial estable en México sin que el partido del titular del Poder Ejecutivo cuente con mayoría absoluta en la Cámara de Diputados.

2. ¿POR QUÉ ES GOBERNABLE EL SISTEMA PRESIDENCIAL NORTEAMERICANO?⁴²

En esta sección se intentará explicar la continuidad del sistema presidencial norteamericano. Primero que nada recordemos que el elemento más problemático de todo sistema presidencial está en la relación Ejecutivo-Legislativo, ya que ambos tienen periodos rígidos de gobierno: ni el presidente puede convocar a nuevas elecciones cuando el Poder Legislativo no lo apoya, ni el Congreso puede retirarle al presidente su confianza cuando aquél se opone a la política de éste. Ningún poder puede cambiar la composición política del otro sin violar la Constitución. Esto puede crear inmovilismo. (Obviamente, el *impeachment* puede jugar en contra del presidente, pero no puede aplicarse por razones de desacuerdo político y se utiliza muy rara vez.) Así, para que un sistema presidencial sea gobernable, el presidente y el Congreso deben coexistir y arribar a acuerdos políticos. ¿Qué variables ayudan a maximizar la probabilidad de ese acuerdo?

En el caso norteamericano, la primera variable es de extraordinaria importancia y es estrictamente constitucional. Me refiero a los escasos poderes constitucionales con que cuenta el presidente norteamericano *vis a vis* el Poder Legislativo. El presidente norteamericano es sin duda uno de los más débiles de entre los ejecutivos en sistemas presidenciales. Woodrow Wilson llegó incluso a caracterizar el sistema de los Estados Unidos no como "presidencial" o "parlamentario", sino como "congresional". A

42. No queremos sugerir que no ha existido inmovilismo en la relación Ejecutivo-Legislativo en la historia política norteamericana. Todo lo contrario: problemas de inmovilidad se presentan con frecuencia. Nuestro argumento es que el arreglo institucional norteamericano ha logrado sobrevivir en tanto que ha sido constantemente capaz de superar los momentos de desacuerdo político y parálisis del sistema.

diferencia de otros sistemas presidenciales, el norteamericano impide al presidente gobernar vía leyes-decreto (que, bajo ciertas normas, permite gobernar a otros presidentes sin la Legislatura); no puede declarar el estado de sitio; no puede vetar parcialmente los proyectos de ley provenientes del Legislativo, lo cual impide al Ejecutivo seleccionar sólo aquellos aspectos de las iniciativas que se corresponden con su agenda de gobierno; si bien siempre hay congresistas dispuestos a introducir iniciativas presidenciales como propias, el presidente no tiene la prerrogativa constitucional de introducción de iniciativas; el presidente no puede nombrar (pero sí remover) a miembros de su gabinete sin el consentimiento del Senado. La Constitución de 1787 no concibió al presidente como dínamo de la maquinaria gubernamental. En el diseño original, la Casa de Representantes era no sólo el único cuerpo popularmente electo, sino el actor del sistema encargado de llevar la iniciativa de gobernar. El presidente y el Senado —ambos electos originalmente por medios indirectos— fueron instituciones diseñadas para contrapesar los excesos de la cámara popular.

Es obvio que en más de doscientos años el sistema político norteamericano ha experimentado grandes transformaciones, pero el régimen político no ha cambiado sustancialmente. El carácter de la presidencia se ha transformado enormemente, particularmente en el último medio siglo,⁴³ pero el presidente sigue inserto en el aparato constitucional original: el Congreso continúa jugando un papel central en el proceso político norteamericano. El balance en la relación entre poderes debe ocupar un lugar privilegiado en toda explicación de la continuidad institucional de los Estados Unidos: los limitados poderes presidenciales obligan al Ejecutivo a negociar su agenda de gobierno con el Congreso e incentivan a ambos poderes a buscar el acuerdo. El hecho de que la Constitu-

43 La literatura sobre la evolución histórica de la institución presidencial norteamericana es inmensa. Véanse en particular las aportaciones de Greenstein, Fred I., "Change and Continuity in the Modern Presidency", en King, Anthony (ed.), *The New American Political System*, Washington, AEI/PPR, 1979; Ceaser, James W., *Presidential Selection. Theory and Development*, Princeton, Princeton University Press, 1979; y Tulis, Jeffrey K., *The Rhetorical Presidency*, Princeton, Princeton University Press, 1987.

ción no otorgue grandes poderes a sólo uno de los actores del proceso constitucional hace que ninguno de ellos conciba al otro como un obstáculo *per se*, sino como una contraparte obligada en el proceso gubernamental. Discutiremos más profundamente el impacto que esta variable ejerce sobre la estabilidad de las democracias presidenciales cuando se comparen los poderes del presidente norteamericano con los de los ejecutivos en otras latitudes.

Por otro lado, el sistema bipartidista contribuye a explicar la continuidad norteamericana, al menos en dos sentidos. En países en los que la clase media es dominante social y políticamente y existen sólo dos partidos, ambos tienden a ocupar el centro del espectro político-ideológico.⁴⁴ En términos generales, no es racional que los partidos polaricen sus agendas políticas, ya que semejante estrategia puede conducir a la derrota en las urnas. Ambos partidos tienden a ser coaliciones heterogéneas de varios grupos e intereses, con demandas, propuestas y diferenciación ideológica limitadas. Obviamente, la regla de mayoría y la ausencia de representación proporcional en el sistema electoral han incentivado a los grupos políticos que ocupan los extremos del espectro a incorporarse a los partidos existentes, evitándose así el multipartidismo y, probablemente, la polarización de la competencia entre los partidos.⁴⁵

Con el fin de asegurar el apoyo de la mayoría de los electores, esto es, de la mayoría requerida por la aritmética del formato de competencia en donde el ganador toma todo, las plataformas políticas suelen presentar posiciones ambiguas para evitar divisiones muy claras en el electorado. De esta forma, la moderación, que es la estrategia electoral dominante, refuerza la tolerancia entre las élites políticas y los partidos. Es claro que todas estas variables pueden contribuir a facilitar la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, especialmente en periodos de "gobiernos dividi-

44 Ver Downs, Anthony, *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper and Row, 1957, cap. 8

45 Ver Sartori, Giovanni, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, New York, Cambridge University Press, 1976 cap. 6

dos" (esto es, cuando la mayoría de una o ambas cámaras se encuentra en poder de uno de los partidos, y el presidente pertenece al otro).⁴⁶

Sin embargo, la hipótesis de que la moderación es una característica que le es innata a los sistemas bipartidistas está muy lejos de ser una ley. La polarización en los años previos a la Guerra Civil, el populismo en la última década del siglo XIX y el conflicto ideológico que caracterizó la década de los años sesenta son ejemplos que deben animarnos a dudar del potencial heurístico de la hipótesis señalada.⁴⁷ Sin embargo, en periodos no caracterizados por conflictos ideológicos agudos, puede decirse que el sistema bipartidista ha moderado la competencia por el poder y ha evitado situaciones de inmovilismo en la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Por su parte, el sistema bipartidista, en conjunción con el hecho de que la mitad de las elecciones al Congreso se celebran al mismo tiempo que las presidenciales, han sido variables cruciales para evitar "gobiernos divididos" durante largos periodos de la historia norteamericana. Dos tercios del total de "gobiernos divididos" se han presentado como resultado de elecciones legislativas intermedias, cuando el elector no tiene que elegir presidente y se le da la oportunidad de emitir un voto de castigo en las elecciones al Congreso.⁴⁸ La presencia de boletas electorales impresas por los partidos (en donde se votaba por congresista y por presidente en la misma boleta, sin poder dividir el voto entre partidos) y la ausencia del voto secreto facilitaron aún más la permanencia de "gobiernos unificados" (es decir, aquellos en donde el mismo

46 La ausencia de polarización ideológica también se ha explicado con argumentos de cultura política. En opinión de Louis Hartz, "no es accidental que en ausencia de una tradición feudal, los Estados Unidos hayan carecido también de una tradición socialista". Ver *The Liberal Tradition in America. An Interpretation of American Political Thought since the Revolution*, New York, Harvest Books, 1955, p. 6. Este es un tema apasionante, pero discutirlo excedería con mucho los límites de este ensayo. Aquí sólo analizaremos variables institucionales.

47 Ver Sundquist, James L., *Dynamics of the Party System. Alignment and Realignment of Political Parties in the United States*, Washington, The Brookings Institution, 1983, cap. 1.

48 Ver Fiorina, Morris, *Divided Government*, New York, Macmillan, 1992, p. 11.

partido domina ambas cámaras del Congreso y la presidencia) a lo largo del siglo XIX. Tengamos claro que, pese a todo esto, la presencia de "gobiernos unificados" no ha sido siempre condición suficiente para garantizar relaciones plenamente fluidas entre el Ejecutivo y el Legislativo.⁴⁹ Sin embargo, es claro que el presidente es siempre el líder nacional, aunque sea informal, de su propio partido. Cuando el presidente goza de mayoría en el Congreso, podemos suponer que las relaciones entre los poderes podrán superar obstáculos con menores dificultades que en condiciones de "gobierno dividido".⁵⁰

Por otro lado, la indisciplina de los partidos políticos también parece estar relacionada con la sobrevivencia de la democracia presidencial en los Estados Unidos. En primer lugar, la separación de poderes atenúa la necesidad de disciplina partidista en el Congreso, ya que, para sobrevivir políticamente, el presidente no necesita del voto de confianza de la Legislatura. En opinión de Leon Epstein, arreglos institucionales deben estar en el centro de toda explicación de la conducta de partidos y legisladores en el Congreso de los Estados Unidos:

Los legisladores que forman parte de los partidos en el gobierno tienen una motivación enteramente racional para comportarse cohesivamente en el Parlamento, cosa que no encuentran los congresistas bajo la separación de poderes. Cada voto en el Parlamento involucra la cuestión de si el legislador apoya al gabinete de su partido o a la oposición... Él no sólo comparte los obvios beneficios de que su partido forme parte del gobierno, sino que sabe que su propia fortuna electoral se verá en entredicho si su partido no se muestra cohesivo y no es capaz de mantener un liderazgo en el gobierno... Los miembros de un partido en el Parlamento actúan bajo el claro incentivo político de presentarse como un frente unido. Bajo la separación de poderes, no

49 Ver Mayhew, David R., *Divided We Govern. Party Control, Lawmaking, and Investigations 1946-1990*, New Haven, Yale University Press, 1991, pp. 92-3.

50 Patterson y Caldeira ofrecen evidencia de ello. Encuentran que en periodos de "gobierno unificado" existe una mayor probabilidad de que los legisladores se disciplinen y voten con su partido, ya que la vulnerabilidad del partido minoritario lo lleva a comportarse cohesivamente. "Party Voting in the United States Congress", en *British Journal of Political Science*, XVIII, 1988.

hay incentivo que opere con suficiente fuerza para obligar al congresista norteamericano a actuar cohesivamente... [Un] congresista, sea Republicano o Demócrata, puede votar sin seguir el liderazgo de su partido y, sea que su voto lo beneficie a él o a los electores de su distrito, el congresista no lastima a su partido de una manera que le sea políticamente significativa... La cohesión legislativa de los partidos no es un valor importante en el esquema norteamericano.⁵¹

Esto es cierto para el caso norteamericano. Pero existen arreglos institucionales paralelos que han posibilitado que, aun con separación de poderes, varios partidos en sistemas presidenciales latinoamericanos actúen disciplinada y cohesivamente. Volveremos a este punto más adelante.

Un elemento central en la experiencia presidencial norteamericana es también la existencia de elecciones primarias al Congreso. El sistema legislativo norteamericano premia la sensibilidad a los intereses locales. Esto es posible en el contexto de organizaciones partidistas extraordinariamente descentralizadas y de distritos uninominales. Esta sensibilidad ha sido reforzada con el sistema de elecciones primarias, que permite al legislador que la maquinaria electoral local de su partido apoye su candidatura aun en contra de la voluntad del liderazgo nacional de su partido. La nominación de candidatos está en manos de las organizaciones partidistas locales y no depende de ningún aparato partidista nacional y centralizado. Así, el legislador está más interesado en servir el interés de sus electorados distritales que en seguir la línea de su partido (siempre que estén en conflicto, obviamente). Las diferencias ideológicas entre el presidente y los congresistas existen y son importantes, pero pueden ser superadas si se sabe negociar el precio de ciertos intercambios más mundanos. La autonomía del congresista le permite entablar un diálogo individual con el Ejecutivo y con sus colegas con el fin de intercambiar su voto por recursos para patronazgo, por favores o inversiones federales. El congresista acepta este tipo de intercambio en la

⁵¹ Epstein, Leon D., "A Comparative Study of Canadian Parties", *American Political Science Review*, LVIII, 1964, p. 56

medida en que fortalece su posición e imagen políticas frente a sus representados en el nivel distrital. Así, el congresista puede ignorar la opinión que de su voto tienen los líderes de los partidos en las cámaras y dar fluidez a la relación entre poderes.

Otra variable importante parece obvia, pero no lo es: la regla de la reelección en la Legislatura. El supuesto de que al congresista norteamericano le interesa su reelección y nada más que su reelección no parece ser descabellada.⁵² David R. Mayhew piensa que el Congreso norteamericano de la era moderna puede caracterizarse como “una Asamblea de políticos profesionales que cultiva carreras políticas”.⁵³ Para Mayhew, los políticos tienen que hacer algo para ganar sus reelecciones, no importa si su partido ocupa o no la presidencia. La empresa política del legislador, esto es, la reelección, es una empresa individual. Dice Mayhew:

Si los miembros [del Congreso] pueden reclamar crédito por haber apoyado la aprobación de leyes importantes, es indudable que trabajarán en pos de ganancias electorales tanto en tiempos de gobiernos divididos como en tiempos de gobiernos unificados. ¿Por qué no habrían de hacerlo?⁵⁴

El argumento de Mayhew es que existe un incentivo para aprobar leyes, para legislar; en otras palabras: no existe incentivo alguno de parte del legislador para obstruir el proceso legislativo, para paralizar prolongadamente la relación entre el presidente y el Congreso.

Otra variable interviniente es la creciente importancia de la “regla de antigüedad” en el Congreso norteamericano desde la revuelta de los legisladores en contra del *Speaker Cannon* en la Cámara de Representantes en 1910.⁵⁵ A través de este importante arreglo, un congresista pertenecerá al comité legislativo de su

52 Ver Mayhew, David R., *Congress: The Electoral Connection*, New Haven, Yale University Press, 1974, parte I.

53 *Ibid.*, pp. 14-15.

54 Mayhew, David R., *Divided We Govern*, *op. cit.*, pp. 102-103. El énfasis es mío.

55 Traduzco “seniority system” como “regla de antigüedad” o “sistema de antigüedades”.

preferencia dependiendo de su antigüedad como miembro de la Legislatura; no es fácil retirar de un comité a uno de sus miembros, y la presidencia de los comités es ocupada por el miembro más antiguo del mismo. Debido a esta regla, los miembros del Congreso ganan aún más independencia, ya que sus posiciones al interior de la institución —y en consecuencia su éxito en cuanto legisladores— no depende tanto de su disciplina partidista como de su propia acción política.⁵⁶ En suma, la indisciplina de los legisladores pareciera estar ligada al éxito del sistema presidencial norteamericano, en donde, si se practicara cabalmente la disciplina partidista, quizá la gobernabilidad del sistema se pondría en entredicho, sobre todo en aquellos periodos en los que el presidente pertenece a un partido y la mayoría en una o en ambas cámaras del Congreso está dominada por el otro.

Finalmente, el federalismo puede ser también parte de la explicación de la ausencia de parálisis en la relación Ejecutivo-Legislativo en los Estados Unidos. Parece claro que el sistema presidencial norteamericano ha encontrado en el arreglo federal un apoyo para su sobrevivencia. Dejemos que sea Fred W. Riggs quien explique esto en sus propias palabras:

Instituciones autónomas en los niveles estatal y municipal permiten retener el poder en los gobiernos estatal y local al partido que ha sido derrotado en el nivel nacional [en elecciones presidenciales]. Dicho partido mantiene su vitalidad organizacional debido a que los premios al desempeño exitoso se encuentran disponibles en el nivel local... En tanto que la estructura organizacional de los partidos norteamericanos es localista e indisciplinada, la viabilidad local de los mismos no depende de sus victorias en el nivel nacional... Organizaciones partidistas locales fuertes apoyan la indisciplina de sus congresistas,

56 Sin embargo, no debemos ir demasiado lejos en este punto. Aún existen violaciones a la regla, si bien no son tan frecuentes como para eliminar la independencia de los legisladores. Por otro lado, cierto resurgimiento del voto partidista en la Cámara de Representantes ha sido entre otras cosas resultado de varias reformas aprobadas en los sesenta y setenta, por medio de las cuales legisladores liberales buscaron reducir el poder de los presidentes conservadores de varios comités. Esto se intentó mediante el relativo fortalecimiento del *speaker* de la cámara. Ver Rodhe, David W., *Parties and Leaders in the Postreform House*, Chicago, The University of Chicago Press, 1991.

indispensable para evitar el colapso del sistema. Podemos concluir que el federalismo es... una característica necesaria para asegurar la sobrevivencia de un régimen presidencial abierto.⁵⁷

En la siguiente sección especularemos en perspectiva comparada en torno a la importancia de los poderes del presidente norteamericano para la sobrevivencia de la democracia en los Estados Unidos. Baste por el momento decir que, en suma, el poder limitado del presidente y el papel activo de la Legislatura, el sistema bipartidista, la regla electoral de mayoría, la concurrencia de elecciones presidenciales con al menos la mitad de las elecciones legislativas, la indisciplina de los congresistas norteamericanos (promovida por la vocación localista del sistema legislativo, por el regla de la reelección, por la existencia de elecciones primarias y por la presencia del “sistema de antigüedades”), la distribución de recursos para el patronazgo y, finalmente, el sistema constitucional *federal*, han podido crear un marco institucional propicio para la sobrevivencia de la democracia presidencial norteamericana. Veamos ahora si otros sistemas presidenciales exitosos han compartido estas características institucionales.

57 Riggs, Fred W., *op. cit.*, p. 266. Cabe mencionar otra variable que no es institucional pero está fuertemente influida por el diseño de las reglas políticas. Nadie puede dudar que un liderazgo presidencial enérgico y creativo puede contribuir a la fluidez en las relaciones Ejecutivo-Legislativo en una democracia presidencial. Es importante aquí la agenda del presidente (que va de ambiciosa a modesta), la fuerza de su voluntad (desde la introducción de iniciativas hasta la implementación de las leyes), y sus habilidades (en la jerarquización de prioridades, en el *timing* de sus decisiones, en la negociación con legisladores, en la movilización de la opinión pública para apoyar su programa legislativo, etcétera). Esta variable es muy importante. Es indudable que la democracia presidencial puede sobrevivir o colapsarse, dependiendo, entre otras cosas, de la habilidad o la torpeza de quien ocupa la presidencia. Hay presidentes extraordinariamente hábiles, hay otros que están muy lejos de serlo. Es imposible diseñar un modelo que explique y pronostique el comportamiento de esta variable. Sin embargo, es claro que, en este sentido, los sistemas parlamentarios presentan una gran ventaja: un primer ministro es casi siempre un político experimentado que ha pasado varios años trabajando y adquiriendo experiencia de gobierno en el parlamento. Por el contrario, el presidencialismo permite que *outsiders* ocupen la presidencia. Lyndon Johnson es buen ejemplo de un presidente que sabe cómo lidiar con el Congreso. En un *continuum*, quizá Alberto Fujimori ocuparía el extremo opuesto.

3. LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA

No es fácil analizar la experiencia latinoamericana con el sistema presidencial de gobierno. Estas páginas serán un intento preliminar que deberá ser seguido por análisis mucho más rigurosos. Debido a la gran variedad de arreglos institucionales que coexisten con el presidencialismo, es difícil hacer un análisis completo y extraer de él conclusiones definitivas.⁵⁸ Por otro lado, una importante laguna en el estudio de la política en América Latina ha sido el análisis de las instituciones, el presidencialismo incluido.⁵⁹ Existe un número muy limitado de fuentes útiles. En los años cuarenta y cincuenta encontramos estudios sobre el tema, pero con una orientación formal y concentrados en el análisis de los textos constitucionales.⁶⁰ Entre los años sesenta y los ochenta, las instituciones políticas prácticamente no fueron estudiadas por la ciencia política. Varios enfoques de economía política dominaron el área de estudio, y el funcionamiento institucional fue visto como una variable dependiente, producto de factores "estructurales". Esta lamentable realidad hace que, frente a una década de democratizaciones y de reconstrucción institucional —fundamentales para el futuro político de la región— la ciencia política en América Latina no tenga una voz firme que ilumine el debate,

58 La variedad en la distribución de poderes constituciones entre Ejecutivo y Legislativo es, desde luego, el tema más importante. Pero la diversidad de otras instituciones es también digna de consideración. Varios países permiten la reelección del presidente en periodos no inmediatos (Colombia, Bolivia, Venezuela, Uruguay, Chile, etcétera); otros no la permiten (Ecuador, Costa Rica, Honduras, México); dos permiten la reelección presidencial para dos periodos inmediatos desde mediados de los noventa (Argentina y Perú), mientras que las "constituciones autoritarias" de Haití bajo los Duvalier, Paraguay bajo Stroessner y Nicaragua bajo Ortega, la permitieron sin restricción; algunos países tienen periodos presidenciales de seis años (Argentina hasta 1994, México, Haití), otros de cinco (Brasil, Venezuela, Perú, Paraguay), otros de cuatro (Costa Rica, Colombia, Bolivia, Uruguay, Ecuador). Sólo Brasil, Argentina y México tienen una estructura constitucional propiamente federal.

59 Extraordinaria excepción es el texto que Jean Blondel y Waldino C. Suárez publicaron en el semanario bonaerense *Criterio*, núm. 1853, 27 de febrero de 1981: "Las limitaciones institucionales del sistema presidencialista".

60 Una revisión de esa literatura se encuentra en Mainwaring, Scott, "Presidentialism in Latin America", *Latin American Research Review*, XXV, 1990.

señale riesgos y proponga soluciones. No confundamos las causas: la existencia de gobiernos autoritarios en la región es sólo parte de la explicación. El rechazo a la democracia "por burguesa", tan común en décadas pasadas, paga hoy su costo, y no es pequeño.

Nuestro primer argumento está relacionado no sólo con los peligros del presidencialismo en general, sino con los peligros del *excesivo poder presidencial* que encontramos en varios países latinoamericanos. Un sistema democrático con presidencia fuerte es resultado de dos propósitos contradictorios. Varias constituciones latinoamericanas han querido otorgar poderes extraordinarios a la presidencia, porque, en teoría, un Poder Ejecutivo fuerte puede enfrentar exitosamente la difícil situación social y económica en la que viven permanentemente los países en desarrollo. Por otro lado, se ha buscado restringir el poder del presidente (comúnmente prohibiéndole la reelección) porque los países latinoamericanos no han querido abandonarse a la arbitrariedad y al abuso del poder; han deseado ser auténticas democracias constitucionales en donde los ciudadanos eligen libremente gobiernos y los hacen responsables. El problema es que no es fácil combinar ambos elementos en el marco de un sólo arreglo constitucional.

Los presidentes latinoamericanos son generalmente dominantes con relación a los poderes de la Legislatura, en contraste con el balance de poderes que encontramos en la Constitución norteamericana. Existen ciertamente "pesos y contrapesos", pero en general son débiles. Todas las constituciones permiten al Ejecutivo la introducción de iniciativas de ley al Congreso, pero a veces el presidente tiene la capacidad exclusiva de introducción de iniciativas en materia presupuestal, de servicio civil o militar (en asuntos presupuestales: Brasil, Perú, Paraguay, Haití, Bolivia, Uruguay, Colombia, México, etcétera). Varias constituciones permiten al presidente vetar aspectos específicos de propuestas legislativas, en marcado contraste con la Constitución de los Estados Unidos, que sólo permite al presidente el veto de la totalidad de una iniciativa. Esta cláusula otorga a varios presidentes latinoamericanos la extraordinaria oportunidad de aprobar sólo aquellos

aspectos de las iniciativas de ley que corren en línea con su ideología y programa de gobierno, dejando muchas veces indefensa a la Legislatura (encontramos el *line item veto* en Perú, Brasil, Colombia, Argentina, México, etcétera). Leyes-decreto permiten al presidente gobernar sin la Legislatura (entre otros, Chile 1980, Paraguay, Brasil, Perú), un poder con el que no cuenta el Ejecutivo en los Estados Unidos. Varias presidencias latinoamericanas tienen también más poderes que el presidente norteamericano en el nombramiento de funcionarios (gobernadores en sistemas unitarios, jueces de la Suprema Corte, etcétera). El Ejecutivo en los Estados Unidos carece también de la capacidad para declarar el país en estado de sitio (poder con el que se cuenta particularmente en Chile 1980, pero también en Venezuela, Perú, Ecuador, Costa Rica, etcétera). En ocasiones, el presidente puede llamar a periodos legislativos extraordinarios, casi siempre puede nombrar y remover a miembros de su gabinete sin el consenso del Legislativo y a veces secretarios de despacho pueden participar en el debate parlamentario.⁶¹

En línea con quienes defienden la existencia de la "cláusula de gobernabilidad" en México, no es inusual escuchar el argumento de que las naciones en desarrollo requieren un Ejecutivo eficaz, que países subdesarrollados necesitan un sistema ágil de toma de decisiones con el fin de enfrentar circunstancias difíciles, que los "pesos y contrapesos" llevan al inmovilismo, y que el inmovilismo a su vez conduce a la quiebra de la democracia. Sin embargo, aun cuando varias presidencias latinoamericanas son fuertes en relación a la Legislatura, es común que los presidentes enfrenten enormes dificultades en la aprobación de sus agendas debido a que usualmente sus partidos no cuentan con apoyo mayoritario en la asamblea. Varias legislaturas latinoamericanas no pueden presentar iniciativas en algunas áreas, pero generalmente pueden *bloquear* la agenda presidencial. El problema se presenta en términos

⁶¹ Para un reciente análisis comparativo, ver Nogueira Alcalá, Humberto, "El presidencialismo en la práctica política", en *Nueva Sociedad*, Caracas, mayo-junio de 1985. Ver también Colomer Viadel, Antonio, *Introducción al constitucionalismo latinoamericano*, Madrid, Cultura Hispánica, 1990.

de una especie de doble legitimidad democrática: el presidente reclama tenerla, la Legislatura también, y la voz de ésta no puede ser totalmente ignorada en el proceso político democrático. Es entonces el sistema presidencial el que conduce a que la Legislatura ejerza un poder esencialmente negativo, no la Legislatura *per se*. Peor aún, sistemas presidenciales fuertes llevan a que los presidentes tengan la impresión de ser muy poderosos, cuando en realidad no lo son. Pero la impresión afecta su conducta, y a la larga el sistema de incentivos y la conducta de todos puede llevar a la quiebra de la democracia. Scott Mainwaring está en lo correcto cuando argumenta que

La estabilidad democrática depende en gran medida del deseo de las élites... de negociar y de crear instituciones democráticas duraderas. Lo más deseable es que los sistemas políticos tengan mecanismos institucionales que refuercen esa disposición en las élites.⁶²

Es claro que los mecanismos institucionales que incentivan al diálogo y a la negociación no se refuerzan si la presidencia como institución es extraordinariamente dominante en términos constitucionales.

La idea de que es imprescindible una presidencia fuerte supone que hay asuntos urgentes en la agenda, y sobre todo que decisiones difíciles han de ser tomadas, que tales decisiones son difíciles porque van a afectar intereses, y que no hay tiempo que perder discutiendo con la Legislatura. ¿Qué intereses van a ser afectados y quién se va a beneficiar de la acción ágil y pronta del presidente? ¿A qué costo? Si el presidente actúa y el Congreso no sirve para impulsar opciones, ¿qué mecanismos institucionales y legales van a ser observados para expresar la inconformidad? El problema es que no siempre existe un claro consenso detrás de una presidencia fuerte, sea en el Congreso o en la sociedad en su conjunto. Rara vez el presidente gana la elección con mayoría absoluta, y una segunda vuelta no siempre es la solución porque incentiva a la

⁶² Mainwaring, Scott, "Presidentialism, Multiparty Systems, and Democracy: The Difficult Equation", *Kellogg Institute of International Studies, Working Paper # 144*, septiembre de 1990, p. 23. El énfasis es mío.

multiplicación de candidaturas en la primera vuelta; esto atomiza aún más la representación de los partidos en la Legislatura, y por lo tanto se minimiza la probabilidad de que el partido del presidente cuente con una mayoría en dicho órgano. Sin embargo, aun sin el apoyo de la Legislatura, el presidente siente que una mítica asamblea constitucional y la historia lo están llamando a actuar. La imposibilidad de reelegirse aumenta aún más la ansiedad y el deseo de actuar ya, pronto. Si el Congreso es un obstáculo, entonces el presidente puede pasarlo por alto, quizá violando la Constitución y seguramente debilitando la democracia, o tal vez peor, el presidente impulsará —a través de medios de dudosa legalidad— reformas a la Constitución para ver aumentados sus poderes. En ese caso, el Ejecutivo 1) erosiona los espacios constitucionales de negociación y acuerdo, 2) anima a que la expresión de las oposiciones tome lugar fuera de las arenas institucionales diseñadas por las democracias para canalizarla, 3) el siguiente presidente puede no ser aceptable para importantes grupos sociales (tengamos en mente a peronistas y apristas sin la oportunidad de competir por “presidencias fuertes” en Argentina y Perú, por ejemplo, o a Salvador Allende, quien ganó la presidencia chilena con el 36% del apoyo ciudadano y tomó ventaja de reformas constitucionales que el presidente demócrata-cristiano anterior diseñó con gran optimismo pensando en futuros presidentes demócrata-cristianos) y 4) un sistema presidencial fuerte puede degenerar en gobierno personal, algo muy cercano a la dictadura, diseñado para enfrentar quién sabe qué “problemas estructurales”.

Estamos convencidos de que estos resultados están muy lejos de la democracia. Casi en todos los casos y casi todo el tiempo, la democracia sólo ha sido capaz de procesar cambios incrementales. Cambios no incrementales pueden ser justos y necesarios en términos sociales, pero es difícil que puedan ser procesados a través de medios democráticos, ya que intereses fuertemente afectados acaban renunciando al pacto democrático. Y cuando quiebra la democracia, casi siempre quedamos peor que antes: ni siquiera cambios incrementales serán posibles. ¿Por qué entonces promover presidencias extraordinariamente fuertes, si de una u otra

forma se va a necesitar de la negociación y el acuerdo para arribar a la toma de decisiones importantes y viables? Se ha argumentado que, si bien de manera informal, presidencias fuertes sí enfrentan “pesos y contrapesos”. Es cierto. Pero entendamos que ello debilita en última instancia la confianza en y la legitimidad de las instituciones democráticas diseñadas precisamente para institucionalizar y canalizar las presiones, las demandas y los desacuerdos.

La mejor evidencia que puede dar fuerza a estos argumentos es el hecho de que nuestras cuatro democracias presidenciales latinoamericanas cuentan con legislaturas que sí juegan un papel positivo en el proceso político. Llamo la atención que la regla de las legislaturas débiles encuentre excepciones en Chile (al menos hasta que los demócrata-cristianos reformaron la Constitución a finales de los sesenta), en Costa Rica y en Uruguay (hasta 1973), países con la tradición política más democrática en América Latina. En su clásico estudio comparativo de asambleas legislativas, Michael L. Mezey clasificó a estos tres países junto a los Estados Unidos, Italia, Francia en la IV República y la Alemania de Weimar.⁶³ El Congreso chileno ejerció importantes funciones durante la era de gobiernos civiles y competitivos, éste “en una palabra, ejerció admirablemente tareas esenciales que, entre las instituciones políticas, asignamos a las Legislaturas”.⁶⁴ Por su parte, y en el contexto latinoamericano, “Costa Rica cuenta con un sistema presidencial débil. El Ejecutivo no cuenta con el poder para legislar vía decretos. Tampoco puede vetar el presupuesto anual aprobado por la Asamblea Legislativa”.⁶⁵ Finalmente, un conocido especialista en política uruguaya escribía a principios de los setenta: “Ninguna Legislatura latinoamericana tiene la historia

⁶³ Mezey, Michael L., *Comparative Legislatures*, Durham, Duke University Press, 1979, p. 36.

⁶⁴ Valenzuela, Arturo y Wilde, Alexander, “Presidential Politics and the Decline of the Chilean Congress”, en Smith, Joel y Musolf, Lloyd D. (eds.), *Legislatures in Development: Dynamics of Change in New and Old States*, Durham, Duke University Press, 1979, p. 191.

⁶⁵ Baker, Christopher E., “The Costa Rican Legislative Assembly: A Preliminary Evaluation of the Decisional Function”, en Agor, Weston H. (ed.), *Latin American Legislatures: Their Role and Influence*, New York, Praeger, 1971.

que el Congreso uruguayo tiene en relevancia y actividad sostenidas.”⁶⁶ Mezey no tomó en cuenta el caso de la Legislatura venezolana, pero ésta no puede ser ignorada. El poder de veto del presidente en Venezuela es uno de los más débiles en América Latina. Si el presidente veta, no es necesaria una mayoría calificada en el Congreso para regresar la iniciativa al despacho del Ejecutivo, quien si la veta de nuevo podrá ser promulgada nuevamente con sólo el 50% más 1 de los votos en la Legislatura. El presidente puede legislar por decreto, pero otra vez el Congreso puede retirarle la prerrogativa con el 50% más 1 de los votos de los congresistas. Estas normas constitucionales, en concierto con otros arreglos “consociacionales”,⁶⁷ lograron debilitar sustancialmente el carácter mayoritario del sistema presidencial a principios de los sesenta,⁶⁸ e hicieron de la democracia venezolana un caso único de búsqueda de acuerdos y cooperación entre élites políticas en la historia política de América Latina.⁶⁹ Volveremos a este punto más adelante.

No sólo esta variable (una presidencia sin extraordinarios poderes, una Legislatura activa y con poder real) corre paralela al sistema político norteamericano. La evidencia sugiere que el bipartidismo está también relacionado con la estabilidad de la democracia presidencial. En los regímenes presidenciales, “los sistemas bipartidistas parecen estar mejor capacitados para enfrentar los problemas de gobernabilidad ya que facilitan la formación de gobiernos con una mayoría (o casi una mayoría) en el Congreso, y también porque la polarización ideológica es menos probable en un esquema de dos partidos”.⁷⁰ El problema de combinar presidencialismo con multipartidismo se centra en la dificultad de

66 McDonald, Ronald, “Legislative Politics in Uruguay: A Preliminary Statement”, en Agor, Weston H. (ed.), *op. cit.*

67 Lijphart, Arend, “Consociational Democracy”, *World Politics*, XXI, 1969.

68 Para una discusión sobre el carácter mayoritario y excluyente del sistema presidencial, ver Lijphart, Arend, “Prezidencialismo e Democrazia Maggioritaria”, *Rivista Italiana di Scienza Politica*, XIX, 1989.

69 Levine, Daniel H., “The Transition to Democracy: Are there Lessons from Venezuela?”, *Bulletin of Latin American Research*, IV, 1985.

70 Mainwaring, “...The Difficult Equation”, *op. cit.*, p. 2.

sostener coaliciones en el Congreso. En sistemas multipartidistas, el presidente casi nunca goza de una mayoría permanente en el Legislativo, por lo tanto "son esenciales las coaliciones entre partidos... [Sin embargo,] establecer coaliciones estables es considerablemente más difícil en democracias presidenciales multipartidistas..."⁷¹

Es importante observar que tres de nuestros cuatro casos de democracias presidenciales exitosas fueron o son sistemas bipartidistas o cuasi-bipartidistas. Uruguay tuvo un sistema de partido dominante (Colorado) o bipartidista (Colorado y Blanco) durante gran parte de su historia democrática. Su sistema de partidos evolucionó hacia un esquema de dos y medio partidos a principios de los setenta. Costa Rica ha tenido un sistema de partido dominante (PLN), o un sistema bipartidista (PLN y Unificación Social-Cristiana), y a veces ha surgido otro partido de relevancia muy relativa (Republicano u otros). Desde finales de los años cuarenta, Unificación ha arrebatado tres veces la presidencia al PLN (en los periodos presidenciales 1958-1962, 1966-1970 y 1978-1982). En Venezuela, dos partidos políticos (Acción Democrática y COPEI) han dominado la vida política desde 1973 hasta principios de los noventa. Durante los sesenta, coaliciones parlamentarias fueron necesarias, y arreglos "consociacionales" permitieron que dichas coaliciones fueran lo suficientemente estables como para impedir la parálisis del sistema. Desde principios de los sesenta, sin embargo, el control de la presidencia ha cambiado cuatro veces de AD a COPEI y viceversa. Por su parte, Chile es el único país latinoamericano en donde la democracia presidencial ha sobrevivido por un periodo mayor de veinticinco años en el marco de un sistema multipartidista, lo cual debe hacernos pensar en el bipartidismo como una variable que puede contribuir de manera relevante a la estabilidad de la democracia presidencial, pero no como una condición absolutamente necesaria para su sobrevivencia. Sin profundizar en este punto, Scott Mainwaring encuentra que "la rareza de esta democracia presidencial multi-

71 *Ibid.*, p. 19

partidista ha pasado generalmente inadvertida”⁷² y que el sistema de dos partidos es el mejor si se trata de evitar gobiernos minoritarios: “En cinco de seis democracias presidenciales estables (EU A, Costa Rica, Venezuela, Uruguay, Chile y Colombia), el partido del presidente controla casi la mitad de los escaños en la cámara baja”.⁷³ Volveremos al caso chileno más adelante.

Debemos notar también que en casi todos los países latinoamericanos, las elecciones legislativas en la cámara baja reparten escaños con fórmulas proporcionales, no mayoritarias, en distritos cuya magnitud (es decir, el número de escaños en cada distrito plurinominal) es suficientemente grande como para facilitar la representación de partidos pequeños. Sin embargo, y a pesar de la célebre “Ley Duverger”, que pronostica pluripartidismo ahí donde el sistema electoral es proporcional, tres de nuestras cuatro democracias presidenciales fueron o son, como ya hemos visto, sistemas bipartidistas.

El presidencialismo —dice Mainwaring— es por lo menos parcialmente responsable de esta combinación de proporcionalidad y bipartidismo... [En] este sentido, el *timing* de las elecciones presidenciales y legislativas es decisivo. Ahí donde las elecciones presidenciales y legislativas son concurrentes, un sistema de dos partidos suele emerger, aun en el marco de un sistema proporcional. Cuando ambas elecciones no coinciden, la representación proporcional generalmente anima la formación de un sistema multipartidista.⁷⁴

Este argumento es muy útil en el análisis de nuestros cuatro casos. En Uruguay, por ejemplo, ambas cámaras del Congreso son completamente renovadas cada cuatro años; al mismo tiempo toma lugar la elección presidencial, no hay elecciones intermedias, y “no hay manera de votar por un candidato presidencial Colo-

⁷² Mainwaring, Scott, “Presidentialism in Latin America”, *op. cit.*, p. 168

⁷³ *Id.*, “...The Difficult Equation”, *op. cit.*, p. 17 El autor incluyó a Colombia en su estudio.

⁷⁴ *Id.*, “Presidentialism...”, *op. cit.*, p. 174. Este importante hallazgo es originalmente de Shugart, Matthew, *Duverger's Rule, District Magnitude, and Presidentialism*, tesis doctoral, Universidad de California, 1988

rado y una lista legislativa Blanca (o viceversa) por la simple razón de que los partidos imprimen sus boletas".⁷⁵ Obviamente, este tipo de instrumentos favorece a los partidos grandes aún en presencia de sistemas proporcionales, y posibilita el surgimiento de mayorías legislativas afines a la política presidencial. En dos de nuestros otros tres casos (Venezuela y Costa Rica) también encontramos este importante arreglo institucional: 1) elecciones presidenciales y legislativas concurrentes y 2) ausencia de elecciones intermedias. Por el contrario, en Chile se celebraban elecciones presidenciales cada seis años (por ejemplo, en 1958, 1964, 1970), elecciones a la cámara baja cada cuatro años (en 1957, 1961, 1965, 1969, 1973), y se renovaba la mitad del Senado también cada cuatro años. Era casi imposible que el partido del presidente tuviera mayoría en el Congreso, ya que el electorado nunca expresaba sus preferencias presidenciales y legislativas al mismo tiempo. Esta no es la única causa de la existencia del multipartidismo chileno, pero es claro que el calendario electoral, lejos de atenuar la multiplicación de partidos, la animaba. Si los sistemas presidenciales ya de suyo dificultan que el presidente disfrute de apoyo mayoritario en la Asamblea, ciertos arreglos institucionales dificultan aún más la tarea. En Chile, las reglas electorales aumentaban la probabilidad de que ambas cámaras del Congreso estuviesen dominadas por mayorías opositoras. Aquí ciertos arreglos institucionales eran un claro obstáculo para arribar al consenso, y, como veremos más adelante, hubieron de existir otras instituciones para contrarrestar los efectos perniciosos de estas reglas.

Ya hemos discutido la importancia que tiene para la supervivencia de las democracias presidenciales el poder limitado del presidente y el papel activo del Legislativo, así como la importancia de un número limitado de partidos, de preferencia dos, en la búsqueda de consenso entre poderes. También se ha visto la

75 Gillespie, Charles, y González, Luis Eduardo, "Uruguay: The Survival of Old and Autonomous Institutions", en Diamond, Larry, Linz, Juan J., y Lipset, Seymour M. (eds.), *Democracy in Developing Countries. Latin America*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1989, p. 213

importancia de la estructura de la boleta electoral y del calendario de elecciones ejecutivas y legislativas. Veamos ahora el funcionamiento de nuestros cuatro países en sus relaciones Ejecutivo-Legislativo. Este tema está fuertemente vinculado a una de nuestras variables centrales: qué tan fuertes o débiles, qué tan cohesivos o indisciplinados son los partidos políticos en su conducta legislativa.

Es difícil encontrar aquí una regla general. Empecemos por el caso uruguayo. Quizá el sistema de partidos latinoamericano más parecido al norteamericano fue el uruguayo hasta antes de los setenta, ya que el Colorado y el Blanco fueron típicamente partidos *catch all*, separados por una muy pequeña distancia ideológica. Sin embargo, el sistema electoral uruguayo era muy diferente, y muy influyente también en la conducta de partidos y legisladores. En opinión de Guillespie y González, la política uruguaya no puede discutirse si antes no se entiende su muy particular sistema electoral, el llamado "voto doble simultáneo". Tanto los 99 diputados como los 30 senadores uruguayos se eligieron con base en este sistema. En la cámara baja los departamentos administrativos servían como distritos plurinominales, y el Senado se elegía en el país todo como distrito único. Los partidos (o "lemas") presentaban más de una lista de candidatos en cada elección, y los escaños se repartían de acuerdo al número de votos de cada partido (se utilizaba la fórmula d'Hondt); después, los escaños de cada partido se repartían entre sus facciones (o "sub-lemas") mediante el mismo procedimiento. El sistema electoral permitía a las facciones una considerable autonomía. Las facciones estaban institucionalizadas, y generalmente giraban alrededor de un líder, quien colocaba el orden de candidatos en las lista (cerrada) de su "sub-lema". Decía Ronald McDonald a principios de los setenta:

La disciplina de los lemas es difícil de imponer. El centro del Poder Legislativo es el sub-lema. Es frecuente encontrar sub-lemas de distintos lemas combinándose en tareas legislativas específicas, si bien normalmente los sub-lemas se coaligan con los lemas a los que pertenecen.⁷⁶

76 McDonald, Ronald, *op. cit.*, p. 117.

Sigue McDonald:

Aun cuando no pueden identificarse en distritos bien definidos —sino en departamentos en donde comparten la representación con otros congresistas— los diputados dispersan patronazgo al tiempo que sirven de *ombudsman* para aliviar las peores instancias de insensibilidad administrativa gubernamental. El patronazgo y su dispersión están relativamente bien estructurados en Uruguay.⁷⁷

Podemos por ahora concluir que cierto grado de indisciplina partidista y los recursos para el patronazgo facilitaron, como en los Estados Unidos, la relación Ejecutivo-Legislativo en Uruguay. Por su parte, el patronazgo y la solución de problemas locales inmediatos también fueron centrales en el trabajo de los legisladores chilenos. En opinión de Valenzuela y Wilde, “la capacidad del congresista para cumplir estas tareas estuvo basada, por encima de todo, en su permanente influencia en el proceso presupuestal. Tanto el Congreso como el Ejecutivo trataban de sobrepasar las limitaciones que ambos se imponían a través del financiamiento de sus proyectos predilectos”.⁷⁸ En Chile, la disciplina partidista no fue la norma, y el patronazgo era una variable central en la introducción de fluidez en las relaciones Ejecutivo-Legislativo.

La competitividad y enorme fragmentación del sistema de partidos chileno (trece partidos compitieron en elecciones al Congreso en 1973, poco antes del golpe militar) hicieron que el presidente se obligara a trabajar intensamente su programa de gobierno con la Legislatura. Los presidentes enfrentaban una multiplicidad de partidos en el Congreso en su esfuerzo por negociar alianzas y ver aprobada su agenda de gobierno. Los recursos para el patronazgo y el trabajo de los legisladores en el nivel local proveían el toma-y-daca necesario para cruzar las líneas partidistas. Dicen con ironía Valenzuela y Wilde:

⁷⁷ *Ibid.*, p. 130.

⁷⁸ Valenzuela, Arturo y Wilde, Alexander, *op. cit.* p. 193.

El calor general del debate partidista era disipado hasta cierto punto por esa bondadosa tarea que es satisfacer necesidades políticas mundanas. Este estilo... ayudó a hacer difusa la amargura de las disputas ideológicas en asuntos mayores.⁷⁹

Los congresistas chilenos eran muy efectivos al intervenir en apoyo de sus localidades en varias agencias administrativas. Todos los partidos entraban a la negociación con el presidente minoritario en apoyo de sus demandas particularistas. En Chile se distribuían escaños mediante la fórmula proporcional d'Hondt modificada, y las listas de candidatos estaban abiertas a los electores, de modo que los candidatos con más votos dentro de cada lista entraban al Congreso. Esto hacía que candidatos del mismo partido compitieran entre sí, y que los electores eligieran representantes dependiendo en alguna medida de sus habilidades en el reparto de beneficios. En opinión de Valenzuela, las reformas constitucionales impulsadas por el gobierno demócrata-cristiano de Frei a finales de los sesenta con objeto de fortalecer los poderes presidenciales retiraron casi por completo el poder de negociación de la Legislatura sobre el presupuesto: "Estas reformas fueron demasiado lejos en el recorte de fuentes tradicionales de patronazgo y ayuda recíproca entre los poderes, reduciéndose así la más importante arena de negociación en la política chilena".⁸⁰

En Costa Rica, los recursos para el patronazgo son también centrales en la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo. Aquí, la Asamblea y el presidente han convivido tanto en "gobiernos unificados" como en "gobiernos divididos". Aun cuando el PLN ha perdido la presidencia tres veces desde 1953, el partido ha logrado retener el control de la Asamblea Legislativa (excepto durante un periodo). ¿Cómo evitó Costa Rica la parálisis? Una variable medular en este caso es que el presidente no puede vetar el presupuesto anual aprobado por la asamblea. No hay problema cuando ambos poderes pertenecen al mismo partido, ya que con

⁷⁹ *Ibid.*, pp. 201, 203-4.

⁸⁰ Valenzuela, Arturo, "Chile: Origins, Consolidation and Breakdown of a Democratic Regime", en Diamond, Linz y Lipset, *op. cit.*, p. 183. El énfasis es mío.

el sistema de representación proporcional, con listas cerradas de partidos y con la regla de no reelección en la Asamblea, los partidos tienden a disciplinarse. En situaciones de "gobierno dividido", "el partido mayoritario [en la Asamblea] es capaz de incluir recursos para su patronazgo en el presupuesto que el presidente no podrá vetar".⁸¹ Así, el partido que controla la Legislatura puede colocar recursos de determinados ministerios en proyectos locales. Ni la Legislatura ni la presidencia son completamente dominantes en el proceso legislativo. En tanto que la Asamblea Nacional inicia la mayoría de las iniciativas de ley,⁸² el Poder Ejecutivo ve aprobada gran parte de sus iniciativas con muy pequeñas modificaciones por parte de la Asamblea.

Finalmente, Venezuela nos brinda una novedosa idea de lo que puede hacerse con la relación Ejecutivo-Legislativo en democracias presidenciales. Después del Pacto de Punto Fijo de 1958, en Venezuela se crea un sistema en el que los principales partidos políticos juegan un papel participativo importante en las tareas gubernamentales, de manera que todos tienen un incentivo para comprometerse con el mantenimiento del régimen democrático. Los enormes problemas que enfrenta actualmente la economía venezolana no deben ocultarnos las virtudes del sistema democrático que se fundó después de la caída del régimen militar de Pérez Jiménez. El corazón del Pacto de 1958 fue que, sin importar quién ganara las elecciones, todos los partidos tendrían garantizada cierta participación en el gobierno. El Pacto no establecía cuotas específicas, pero los partidos negociaron con éxito el alcance de su influencia en la toma de decisiones y en la distribución de los recursos estatales.⁸³

⁸¹ Taylor, Michelle M., "What Motivates Legislators to Engage in Constituency Service? A Look at the Effects of the Structure of a Democratic System on Legislator Behavior", ensayo presentado en la Reunión Anual de la Asociación Norteamericana de Ciencia Política, 1989 p. 11.

⁸² Alrededor del 70% de las iniciativas. Ver Kenneth J. Mijeski, "Costa Rica: the Shrinking of the Presidency?", en DiBacco, Thomas V. (ed.), *Presidential Power in Latin American Politics*, New York, Praeger, 1977, p. 60.

⁸³ Ver Lynn Karl, Terry, "Petroleum and Political Pact: The Transition to Democracy in Venezuela", en O'Donnell, Guillermo, Schmitter, Philippe C., y Whitehead, Laurence

Todos los partidos no comunistas firmaron el Pacto después de la caída de Pérez Jiménez y antes de las elecciones de 1958, comprometiéndose a respetar las elecciones sin importar su resultado, a consultarse mutuamente en el diseño de políticas críticas y a compartir recursos para el patronazgo. Los partidos "colocaron a un lado asuntos difíciles y potencialmente explosivos para concentrarse en áreas más manejables, en donde soluciones 'técnicas' podían encontrarse".⁸⁴ A principios de los setenta, cuando empieza a consolidarse el sistema bipartidista, la fuerte disciplina —producto del sistema electoral venezolano de listas cerradas de partidos— otorga al presidente la capacidad de ejercer el liderazgo en el proceso legislativo que la Constitución de 1961 no le otorga. La experiencia de varios gobiernos desde 1958 ha incluido tanto gobiernos de coalición como administraciones monopartidistas. Los presidentes venezolanos se han encontrado frecuentemente con la necesidad de coordinar coaliciones multipartidistas, y aun cuando el esquema "consociacional" no se utiliza como a principios de los sesenta, dicha experiencia fue determinante en la socialización política de las élites partidistas y en su disposición a la negociación y a la búsqueda de acuerdos: "La negociación entre el liderazgo de los partidos se ha convertido en una característica familiar en el sistema político venezolano".⁸⁵

Al término de este breve análisis de nuestros cuatro casos latinoamericanos de democracias presidenciales exitosas, cabe concluir lo siguiente:

a) Un democracia presidencial con Ejecutivo dominante concentra excesivo poder en un solo actor del sistema político y debilita los espacios de negociación y acuerdo, ambos ingredientes esenciales de la democracia. Las democracias presidenciales en

(eds.), *Transitions from Authoritarian Rule. Latin America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1986

⁸⁴ Levine, Daniel, "Venezuela: The Nature, Sources, and Future Prospects of Democracy", en Diamond, Linz y Lipset, *op. cit.*, p. 257.

⁸⁵ Martz, John D., "The Venezuelan Presidential System", en DiBacco (ed.), *op. cit.*

donde la Legislatura cuenta con poder real y ejerce un papel activo están mejor dotadas para sobrevivir.

b) Aun con las dificultades que presenta toda democracia presidencial en las relaciones Ejecutivo-Legislativo, la evidencia sugiere que es más probable que sobreviva la combinación democracia presidencial-bipartidismo que la combinación democracia presidencial-multipartidismo. Un sistema bipartidista o un sistema con moderado pluralismo facilita la formación de un gobierno con mayoría en el Congreso, al tiempo que incentiva a la moderación. Sin embargo, el caso chileno nos lleva a pensar que ésta no es una condición estrictamente necesaria, y que un efectivo balance de poderes constitucionales entre el presidente y la Legislatura puede contrarrestar los efectos negativos del multipartidismo en los sistemas presidenciales.

c) Aun cuando los sistemas presidenciales carecen de medios para asegurar que el presidente contará con una mayoría en la Asamblea, el calendario de elecciones legislativas y presidenciales puede incrementar o disminuir dicha probabilidad. En este sentido, elecciones concurrentes en ambas arenas y la ausencia de elecciones intermedias parece ser el escenario óptimo.

d) Los recursos para el patronazgo pueden servir como lubricante en la relación entre poderes. Dichos recursos no necesariamente han de ser distribuidos por legisladores indisciplinados que negocian directamente con el Ejecutivo. La negociación y la distribución puede también darse entre partidos disciplinados. A pesar de que el sistema presidencial incentiva a la indisciplina partidista en la Legislatura, el sistema electoral puede contrabalancear dicha tendencia (control en la selección de candidatos, listas cerradas, etcétera). El uso de este recurso político no está necesariamente asociado a una "corrupción atroz".⁸⁶

⁸⁶ Mainwaring, Scott, "...Equation", *op. cit.*, p. 169. Es cierto que "los efectos de este instrumento político en la vida institucional, la moralidad pública y la legitimidad democrática pueden ser perniciosos", pero esto no es así necesariamente, y si puede ser la clave para tener relaciones fluidas entre el Ejecutivo y el Legislativo, entonces bien vale pagar el costo. Quizá la posición de Mainwaring está demasiado influenciada por el caso brasileño —el cual ha sido profundamente estudiado por este autor— en donde una

e) Es cierto que los sistemas presidenciales no institucionalizan alianzas, pactos y arreglos "consociacionales" en la misma medida en que lo hacen los sistemas parlamentarios, y que las democracias presidenciales rara vez incluyen estos mecanismos institucionales para establecer coaliciones. Sin embargo, esto no significa que alguna forma de arreglo "consociacional" y presidencialismo no puedan coexistir. Aun cuando no es fácil sostener un sistema mixto, la experiencia venezolana demuestra que no es imposible; además, puede haber circunstancias en que ésta sea la única solución disponible cuando la opción parlamentaria está cerrada.

f) El federalismo es importante para el funcionamiento del sistema presidencial norteamericano. No hemos podido decir lo mismo para ninguna de nuestras cuatro democracias presidenciales latinoamericanas, debido a que ninguna de ellas presenta propiamente un formato federal.⁸⁷ Sin embargo, la hipótesis sigue siendo valiosa para otras democracias presidenciales y federales.

g) En ocasiones, los presidentes necesitan negociar una coalición para cada pieza de legislación controvertida, de modo que tanto coaliciones congresionales cambiantes como coaliciones *ad hoc* tienen que estar siendo constantemente renegociadas. Esto puede hacer oneroso el proceso legislativo. Sin embargo, piénsese que este tipo de problemas se presenta aún en ciertos regímenes parlamentarios.⁸⁸ Coaliciones *ad hoc* son también algo muy común

institución conocida con el nombre de *candidato nato* permite a los diputados en lo individual hacer literalmente lo que quieran (ser indisciplinados, cambiar de un partido a otro, etcétera) sin perder la oportunidad de volver a ser candidatos nuevamente. Ver "Brazil: Weak Parties, Feckless Democracy", ensayo preparado para la Reunión Anual de la AMSA, 1990, y "Political Parties and the Prospects of Democracy in Brazil", ensayo presentado en el XIV Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Ciencia Política, 1988.

⁸⁷ Venezuela es un caso peculiar. Hasta finales de los ochenta, el presidente nombró a todos los gobernadores de los "estados", por lo tanto Venezuela no fue un sistema propiamente federal. Recientemente, sin embargo, se han establecido elecciones directas a gobernador.

⁸⁸ Ver Logus, John, "Stable Government without Majorities? Scandinavian Parliamentary Governments Today", *Scandinavian Review*, LXXIII, 1985, y Herman, Valentine y Pope, John, "Minority Governments in Western Democracies", *British Journal of Political Science*, III, 1973.

en los Estados Unidos. En cualquier caso, el presidente enfrenta constantemente pruebas a su liderazgo, habilidad y destreza políticas. Nada es sencillo en política, y sostener una coalición no es la excepción.

4. EL FUTURO MEXICANO

Uno de los propósitos de este trabajo ha sido ofrecer evidencia de que el caso norteamericano arroja alguna luz sobre el tipo de instituciones que pueden facilitar la estabilidad de un régimen presidencial democrático. Sin embargo, también es claro que la democracia presidencial puede crecer en distintos suelos. Hasta el momento, la idea a subrayar es que, a pesar de la existencia de condiciones desfavorables para una vida estable, algunos arreglos institucionales maximizan la probabilidad de una democracia presidencial *gobernable*.

La última sección de este capítulo no intentará proponer una visión comprensiva de lo que puede o debe hacerse en el sistema político mexicano en un momento en que una lenta y ciertamente ambigua transición a la democracia está tomando lugar. Nuestro propósito es más bien arrojar al aire algunas ideas y ensayar algunas propuestas que puedan dar origen a una discusión posterior, más profunda y fructífera. El asunto que aquí tratamos no ha sido objeto de discusión formal en la comunidad intelectual mexicana. Este es un intento modesto de iniciar una discusión. Nuestro principal argumento es que la gran sobrerrepresentación que la fórmula electoral mexicana ofrece al partido más grande no puede justificarse con argumentos democráticos. Democracias presidenciales han funcionado sin ella. Hay que reconocer, sin embargo, que una auténtica democracia enfrenta constantemente una tensión entre distintos objetivos que no son siempre completamente reconciliables: regímenes democráticos tienen que decidir entre promover una vasta representación política y seguir una línea de política sostenida; entre acentuar el ideal de la estabilidad en la conducción de las políticas y el ideal de la sensibilidad a la

demanda pública; entre la eficiencia y la agilidad en el proceso de toma de decisiones y el imperativo democrático de encontrar un consenso mayoritario a través de la negociación y el acuerdo políticos. Pero cuando una élite política no reconoce esta tensión y otorga un excesivo énfasis a la parte de la ecuación que coloca a la gobernabilidad como imperativo y como prioridad, se está al mismo tiempo debilitando el carácter democrático del régimen político. Aquí vamos a examinar qué cambios institucionales pudieran instrumentarse en México con el fin de evitar la parálisis en la relación Ejecutivo-Legislativo en el escenario en el que el partido del presidente de la República no cuenta con la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados. Partimos del supuesto de que la gobernabilidad puede ser conquistada a través de medios más democráticos. Es más que nunca claro que existe entre las élites gobernantes mexicanas el interés de democratizar el sistema político. Sin embargo, el proceso de cambio genera ansiedad y temores. Existe entre las élites gobernantes una natural aversión al riesgo: sólo quieren democracia para todos si ésta no los desplazaría del poder, al menos en el corto y mediano plazos. Por eso es que las propuestas de reforma deben ser, sí y en primer lugar, democráticas, pero también deben ser viables para que todos los actores ganen, nadie pierda de entrada, y nadie se arriesgue demasiado. La siguiente discusión supone que el partido gobernante, el PRI, seguirá siendo la organización partidista más importante en la política mexicana en el futuro cercano. Éste no es un supuesto normativo. Sólo se quiere dejar claro que sin el PRI, o con un PRI escindido, el sistema de partidos, y de hecho el sistema político todo, sería muy distinto, por lo que nuevos elementos tendrían que considerarse en cualquier esfuerzo por construir arreglos institucionales democráticos.

a) En primer lugar, y como resultado de nuestra discusión previa, el poder del presidente mexicano debe atemperarse al tiempo que debe fortalecerse el papel del Poder Legislativo.⁸⁹ Sería

⁸⁹ La clásica formulación de las características del régimen presidencial mexicano se encuentra en Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978.

imposible discutir aquí todos los elementos del sistema presidencial mexicano (veto total, veto parcial, exclusividad en la presentación de iniciativas de ley en materia económica, etcétera). Sin embargo, una de sus características esenciales es su carácter “para-constitucional”,⁹⁰ esto es, el hecho de que el presidente sea también el jefe del partido hegemónico en un régimen político autoritario todavía en transición. Tradicionalmente, el presidente selecciona a su sucesor y juega un papel decisivo en la selección de candidatos a gobernador, a varias presidencias municipales, a ocupar escaños en ambas cámaras del Congreso, etcétera. El presidente puede influenciar y frecuentemente determinar la conducta de estos actores políticos. No es claro qué reformas constitucionales pudieran cambiar algunas de estas prácticas “para-constitucionales”. Es por ello que nuestra propuesta consiste en la introducción de una fórmula más proporcional de reparto de escaños en un momento de cambio político y democratización. Si el presidente no cuenta con un apoyo mayoritario automático en el Congreso —debido a que su partido no cuenta con la mayoría absoluta de las curules en la cámara baja— entonces tendrá, sin otra opción, que negociar con las oposiciones. La Cámara de Diputados tiene la prerrogativa de aprobar el presupuesto anual, por ejemplo. En este importante punto, si el partido del presidente de la República no tiene otra opción sino negociar con otros partidos el contenido del presupuesto, entonces el poder del titular del Ejecutivo se verá atemperado, y la democratización acelerada.⁹¹ Ciertamente, pudieran revisarse los poderes constitucionales de la presidencia, que ya no son excesivos si se compara la Constitución mexicana con otras de corte también presidencial.

90 “Meta-constitucional” en el lenguaje que utilizó Carpizo.

91 Relajemos el supuesto de que el PRI seguirá siendo el partido más grande y pensemos en el escenario en que la sobrerrepresentación beneficia a un partido opositor en elecciones legislativas intermedias y pasa a contar con el control mayoritario de la Cámara de Diputados. En ese caso, dicho partido podría aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación sin que el presidente pudiera vetarlo, ya que la aprobación de dicha ley es prerrogativa exclusiva de la Cámara de Diputados (artículo 74), y el presidente no tiene la prerrogativa constitucional de veto a resoluciones exclusivas de una de las dos cámaras del Congreso (artículo 72).

Un presidente menos poderoso en términos constitucionales modificaría la muy común sensación en el presidente latinoamericano de que es él quien goza de verdadera legitimidad democrática, que es él quien representa la verdadera "voluntad popular", que la Legislatura no goza de su legitimidad y es fuente de ineficiencias y proveedora de obstáculos. Sin embargo, si el Congreso sigue siendo controlado por un solo partido (un partido que pudiera estar lejos de obtener la mayoría de los votos, pero con mayoría de escaños) y éste es además sujeto de control presidencial, entonces ninguna reforma constitucional producirá los efectos deseados. Atemperar los poderes de la presidencia mexicana significa, en primer lugar, la desaparición de la fórmula electoral que premia excesivamente al partido mayoritario.

b) Un número moderado de partidos sería muy positivo para el futuro político de México. Existen dos formas de reducir el número de partidos en la cámara baja del Congreso mexicano. Pero veamos primero el sistema electoral que regula el acceso a la Cámara de Senadores. El Senado reparte tres escaños a cada una de las 32 entidades federativas al partido que gana la mayoría relativa en el estado, y un escaño al partido que ha obtenido la primera minoría. Por lo tanto, los partidos pequeños no tienen acceso a dicha asamblea. En el mediano o largo plazo, y en la medida en que el sistema de partidos sea más y más competitivo, el Senado se convertirá en un cuerpo más y más plural. Sin embargo, en el corto plazo este órgano es un bastión del partido revolucionario (después de las elecciones de 1994, el PRI cuenta con el 74% de esta asamblea), y por lo tanto un actor que puede jugar un rol importante como moderador del proceso legislativo.

Pero concentremos nuestra atención en la Cámara de Diputados. Ésta se compone de 500 miembros: 300 son electos por mayoría relativa en distritos uninominales, y 200 son electos vía cinco listas regionales cerradas de partidos. La cámara se renueva en su totalidad cada tres años, y sus miembros no pueden reelegirse en periodos inmediatos. El PRI sigue siendo casi absolutamente dominante en la pista mayoritaria de competición:

en 1991, ganó 290 de 300 curules, mientras que el PAN fue el único opositor que pudo ganar distritos de mayoría (10). En aquel año de elecciones intermedias, la semiproportionalidad del sistema electoral permitió que otros siete partidos ingresaran a la cámara. En 1994, año de elecciones presidenciales y legislativas concurrentes, el PRI obtuvo 277 de los 300 distritos de mayoría, 18 el PAN y cinco el PRD. La concentración del voto entre los cuatro candidatos más atractivos a la presidencia hizo que los apoyos electorales de los otros cinco partidos en competencia se colapsara, de modo que no superaron el umbral (1.5%) del sistema electoral. Es claro entonces que una manera de intentar manufacturar un sistema de dos partidos sería eliminar los 200 escaños proporcionales y volver a la situación imperante antes de 1964, es decir, al sistema mayoritario puro. Esta opción está cerrada por tres razones: 1) no se produciría exactamente un sistema bipartidista, sino un sistema con un partido extraordinariamente dominante; 2) el PAN no aceptaría el cambio, porque aun teniendo el monopolio opositor en la cámara baja, perdería gran cantidad de escaños proporcionales, que son un importante recurso para distribuir posiciones políticas; 3) el cambio produciría, como efecto no deseado, prácticamente la nulificación legislativa del nuevo partido de oposición de izquierda, el PRD, empujándolo quizá a reforzar sus tendencias antisistémicas.

Crear un sistema desequilibrado de dos partidos en una situación en la que un tercer partido es inevitablemente importante no tiene ningún sentido. La segunda solución pareciera ser más viable: hacer más proporcional el sistema, pero cambiando el umbral de representación del 1.5% al 5%, como en la República Federal Alemana, para hacer más restrictivo el acceso a la cámara de pequeños partidos (reduciendo, sin embargo, las barreras de entrada a la competencia, para hacer permeable el sistema de partidos). Obviamente, debemos tener en cuenta que modificar la naturaleza de un sistemas de partidos no es una tarea fácil, debido a que los partidos producen identificaciones colectivas, acumulan compromisos, son contenedores de memoria política y repre-

sentan años y años de esfuerzo organizacional.⁹² Scott Mainwaring no se equivoca cuando piensa que:

Esfuerzos destinados a transformar un sistema de partidos no siempre tienen éxito. El conflicto social se institucionaliza una vez que el sistema de partidos ha operado por un tiempo considerable, de modo que tanto élites como seguidores se opondrán a una drástica restricción en la representación. [Intentos de recrear un sistema de partidos] están seguramente destinados al fracaso.⁹³

Pero el caso mexicano es distinto. Los pequeños partidos mexicanos son organizaciones muy débiles que han sido meramente testimoniales, cuando no aliados del PRI. Dicho partido ha amamantado electoral y quizá hasta económicamente a varios de ellos. Por algo se les conoce en el lenguaje político mexicano como partidos "satélite" o, más elocuente aún, como partidos "paraestatales". Es difícil encontrar un conflicto social que estos partidos hayan institucionalizado. Son prácticamente cascarones que no representan interés social alguno que no puedan representar otros partidos. No sería extraño que con un umbral alto se esfumaran del mapa político mexicano, o que unieran sus débiles maquinarias electorales a las de otros partidos, sin ninguna consecuencia negativa importante para la vida política de México.

Un formato competitivo de tres partidos traería consecuencias importantes. Con un sistema electoral proporcional, y en caso de no obtener el 50% más 1 de las curules en la Cámara de Diputados, el PRI tendría que negociar una coalición estable o coaliciones *ad hoc* con sus oposiciones en el Congreso (PAN y PRD), contribuyendo así a un auténtico balanceo de poderes y a la institucionalización de la negociación y el acuerdo entre las élites políticas. Al incluir sólo dos partidos, las coaliciones tendrían oportunidad de ser más estables. Al garantizar la salida de los mini partidos de

⁹² Sobre la estabilidad de los sistemas de partidos y sobre la manera en que esfuerzos organizacionales sostenidos estructuran la naturaleza de la competencia política, ver la introducción de Martin Lipset, Seymour, y Rokkan, Stein, *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*, New York, The Free Press, 1967.

⁹³ Mainwaring, Scott, "...Equation", *op. cit.*, p. 24.

la cámara, se evitaría la ocurrencia del escenario en el que el partido mayoritario obtiene 47 o 48% de los escaños y se exponencia la capacidad de chantaje de partidos con 2 o 3% de la representación cameral. Otra consecuencia positiva sería que el electorado tendría mucho más claras sus opciones electorales, al no tener que informarse sobre las plataformas de un excesivo número de opciones electorales, sus costos de información se reducirían considerablemente, de modo que los incentivos para votar se verían incrementados.⁹⁴

c) Se podría argumentar que, en un sistema presidencial, una coalición en el Congreso es por naturaleza inestable, ya que la sombra que proyecta una elección intermedia o la siguiente elección presidencial debilita enormemente los incentivos de las oposiciones para cooperar con el partido del presidente en la Legislatura. Este argumento es válido, pero ciertas instituciones y estrategias pueden minimizar el debilitamiento del incentivo. Por otro lado, el argumento es general y puede ignorar la naturaleza de situaciones específicas en casos históricos concretos. Si las elecciones presidenciales dejan de ser un juego de suma cero porque las oposiciones ya tienen acceso a gubernaturas estatales vía elecciones locales transparentes, entonces se crearían mayores incentivos para cooperar en el Legislativo si el partido del presidente no cuenta con el control mayoritario de la cámara baja. Es decir, las oposiciones dejarían de percibir su cooperación como una estrategia riesgosa que puede llevarlos a perderlo todo, porque las elecciones presidenciales no lo definirían todo. Negociar piezas de legislación a cambio de apoyo a programas gubernamentales locales podría aceptar enormemente la relación Ejecutivo-Legislativo. Así, el federalismo no sólo es el ámbito por excelencia para trazar rutas viables de transición democrática. También pudiera aprovecharse en la dinámica de la relación Ejecutivo-Legislativo.

94 Por otro lado, Henri Capron y Jean-Louis Kruseman discuten la forma en que la tasa de participación electoral es afectada por el número de partidos. Concluyen que un índice de fraccionalización ideal para la participación es el que se corresponde con una estructura de competencia de tres partidos. Ver Capron, H., y Kruseman, J., "Is Political Rivalry an Incentive to Vote?", *Public Choice*, LVI, 1988.

Compartir el poder regional con *ambas* oposiciones —pero sobre todo compartir la siempre seria y grave responsabilidad de gobernar— puede contribuir a cambiar la relación entre el gobierno y la oposición en México, de una caracterizada por el pataleo, el chantaje, la promesa incumplida de quien siempre ha de ganar y la super oferta irresponsable del que de una u otra forma siempre pierde, a una caracterizada por la confianza mutua, la competencia electoral, la discusión de problemas reales y la búsqueda de soluciones viables. Contribuiría además a limpiar un ambiente político enrarecido que refuerza la sensación de que México es incapaz de encontrar soluciones que quizá no representan la primera preferencia de ninguno de los involucrados, pero que pueden satisfacer mínimamente a todos. Nadie sugiere que el marco institucional que aquí se propone haría que el cambio político fuese siempre sereno y estuviera siempre ausente la tensión del estira y el afloja. Pero no hay razón para pensar en su imposibilidad. Es verdad: las habilidades políticas de los líderes del gobierno y de las oposiciones, así como la ausencia de actitudes mesiánicas entre ellos, serían extraordinariamente importantes.

d) El *timing* de las elecciones presidenciales y legislativas sería de gran relevancia. En México, ambos procesos electorales son concurrentes cada seis años, pero existen elecciones legislativas intermedias. La victoria de un candidato presidencial puede traducirse en una mayoría (o casi un mayoría) congresional, por lo menos hasta la elección intermedia. Obviamente, dicha traducción sería más probable bajo un esquema de tres partidos que bajo un formato multipartidista. Como ya hemos visto, la concurrencia de ambas elecciones puede debilitar también el impulso multiplicador de partidos asociado a la fórmula proporcional.

Por otro lado, no es fácil evaluar la presencia de elecciones intermedias en el marco constitucional mexicano. La literatura disponible define a las elecciones intermedias en sistemas presidenciales como cuasi-plebiscitos, como una continuación del veredicto expresado en la anterior elección presidencial y, en parte, como un medio para ajustar dicho veredicto. La elección

intermedia es casi siempre un juicio sobre la evolución del gobierno de la República: los electores premian o castigan al presidente en turno, sea votando por su partido en la elección intermedia, sea votando por la oposición.⁹⁵ Pueden utilizarse dos perspectivas contrapuestas para evaluar la existencia de elecciones intermedias: 1) si la elección concurrente produce un "gobierno unificado" (el mismo partido dominando ambos poderes), entonces la presencia de la elección intermedia puede verse como una posible fuente de división y conflicto entre los poderes Ejecutivo y Legislativo durante la segunda mitad del mandato presidencial;⁹⁶ 2) si la elección concurrente produce un "gobierno dividido" (un partido en control de la presidencia y otro u otros controlando una o ambas cámaras del Congreso), entonces la elección intermedia se percibe como una oportunidad para que el partido del presidente amplíe su cuota de escaños en el Congreso y pueda dominar el proceso legislativo en la segunda mitad del mandato presidencial.⁹⁷

Para muchos, las elecciones intermedias son vistas con sospecha, más que como un activo. Las elecciones intermedias pueden producir ansiedad, maximizar los incentivos a la manipulación de variables económicas con propósitos electorales, y ser fuente de inconsistencia en las políticas. En México, el segundo escenario arriba señalado sería más probable bajo condiciones plenamente competitivas: el presidente sin contar con mayoría en el Congreso en el inicio de su mandato. En este caso, la presencia

95 Dos estudios clásicos del caso norteamericano son Hinckley, Barbara, "Interpreting House Midterm Elections: Toward a Measurement of the In-Party's Expected Loss of Seats", *American Political Science Review*, LXI, 1967, y Tufte, Edward R., "Determinants of the Outcomes of Midterm Congressional Elections", *American Political Science Review*, LXIX, 1975.

96 En el caso norteamericano, el partido del presidente pierde generalmente varios escaños en elecciones intermedias. Ver Tufte, *op. cit.*

97 Hay un ejemplo muy vivo. Quienes defienden el golpe de Estado del presidente Fujimori, argumentan que la ausencia de elecciones intermedias cuasi-plebiscitarias en el Perú brindó a Fujimori un incentivo para violar la Constitución peruana con el fin de poder ejercer su mandato y atender la "voluntad popular". Este argumento es erróneo porque olvida que los sistemas presidenciales gozan, o quizá padecen, de una legitimidad dividida: el Legislativo peruano también es producto de la expresión de la "voluntad popular".

de la elección intermedia ofrece al presidente la oportunidad de adquirir una mayoría, pero a la vez acorta el periodo de tiempo en el que los partidos de oposición tienen incentivos para cooperar con el partido del presidente cuando éste no cuenta con el control mayoritario de la Cámara de Diputados. Mientras más cercana una elección nacional, menos incentivos tienen los actores para negociar un acuerdo legislativo. Establecer, con elecciones intermedias, distancias cortas entre elecciones legislativas, equivale a debilitar los incentivos para cooperar. Por el contrario, si no hay elecciones intermedias, el periodo de tiempo entre elecciones es mayor, de modo que el espacio temporal en que cooperar es una estrategia racional se hace más largo, y por lo tanto la coalición tiene más probabilidades de ser estable por un periodo de tiempo más prolongado.⁹⁸ En el caso mexicano ayuda el hecho de que las legislaturas duren en su encargo tres años, un tiempo razonable para incentivar a la cooperación entre partidos.

Si en elecciones intermedias, sería positivo acortar el periodo presidencial (y legislativo) de seis a cinco años, como en Venezuela, ya que seis años son demasiados si el electorado no puede evaluar en ningún momento del periodo el ejercicio gubernamental. Si en elecciones nacionales el presidente obtiene un apoyo mayoritario en la Legislatura, entonces podría contar con él quizá hasta el final de su mandato. Por el contrario, si el ganador no cuenta con dicha mayoría, entonces tanto al presidente como a los potenciales miembros de una coalición en el Congreso no les quedará más opción que cooperar como única salida a cinco años de interacción obligada e ininterrumpida. Obviamente, el incentivo para un trabajo legislativo activo y una relación entre poderes fluida tendería a concentrarse en los primeros tres o cuatro años del mandato.⁹⁹ Esta consideración (mientras más cercana la elec-

⁹⁸ Para una discusión sobre la relación entre la duración de las interacciones bipolares y la cooperación, ver Axelrod, Robert, *The Evolution of Cooperation*, New York, Basic Books, 1984.

⁹⁹ El PAN cooperó con el PRI en la aprobación de distintas piezas de legislación a lo largo del sexenio 1988-1994. Que el porcentaje de votos obtenido por Acción Nacional en 1991 y 1994 no sólo no haya caído sino que incluso se haya visto incrementado, no nos

ción nacional, menos incentivos para cooperar) debe influir en la estrategia legislativa del presidente y de los partidos de oposición, aun en el escenario en el que se conservan las elecciones intermedias.

Es recomendable en cualquier caso la ausencia de una segunda vuelta en las elecciones presidenciales si ningún candidato conquista la mayoría absoluta de los votos. La segunda vuelta tiende a fragmentar la competencia e incentiva a las escisiones, ya que cualquier precandidato mínimamente popular (y con expectativas generalmente infladas) puede creer que obtener un segundo lugar es posible en una primera vuelta, y que una segunda vuelta puede darle el triunfo. La presencia de una segunda vuelta fortalece en teoría la legitimidad democrática del presidente, pero al mismo tiempo puede fragmentar aún más a la Legislatura, provocando que por un lado el presidente se sienta más fuerte y por otro más frustrado frente a la ausencia de apoyos inmediatos en el Congreso. Con una sola vuelta, los partidos compiten más unidos y no se incentiva a la multiplicación de candidatos. Pero, aún más importante, la ausencia de segunda vuelta impide que el presidente refuerce su convicción de que él posee un mandato popular y una gran misión a cumplir.¹⁰⁰ Esta clase de sentimientos es contraria al espíritu de negociación y de diálogo que un presidente (como eje de una coalición gobernante, no como la voz de la nación) debe cultivar y promover.

e) Finalmente: el patronazgo político es muy común en México. Sin embargo, los recursos para el patronazgo están monopolizados por un partido, el PRI. Negociar con los socios de la coalición el reparto de recursos para el patronazgo, o reubicarlos como partidas presupuestales a los estados de la federación gobernados por

lleva a pensar que fue castigado por el electorado por cooperar con el PRI y olvidar su "vocación opositora", pese a lo que pensaban quienes criticaban al liderazgo panista desde el interior de dicho partido y desde algunos sectores de la intelectualidad de izquierda. La cooperación sustantiva —más allá de lo estrictamente procedimental vía reformas electorales— no se produjo, sin embargo, cerca de la elección presidencial de 1994.

¹⁰⁰ Para una crítica al concepto de "mandato popular", un invento político que no tiene referente empírico alguno, ver Dahl, Robert A., "Myth of the Presidential Mandate", *Political Science Quarterly*, C.V, 1990.

partidos miembros de la coalición congresional, puede fortalecer aún más la probabilidad de coaliciones estables en la cámara baja. Los partidos mexicanos tienden a ser disciplinados, de modo que los recursos para el patronazgo no serían repartidos por políticos en lo individual, sino por partidos como organizaciones nacionales. Este hecho pudiera hacer que la entrega de dichos recursos fuera algo más abierto, menos corrupto y pernicioso para la moralidad pública y la legitimidad democrática del sistema en su conjunto.

5. CONCLUSIÓN

Es claro que el caso norteamericano contiene arreglos institucionales que parecen tener una relación muy estrecha con la estabilidad de la democracia presidencial. Sin embargo, en algunas democracias presidenciales latinoamericanas otras "configuraciones" institucionales han sido capaces de evitar parálisis definitivas por largos periodos de tiempo. Este ensayo ha defendido la idea de que la manera en que se combina un conjunto de arreglos institucionales puede ser definitiva para la estabilidad de una democracia presidencial y para evitar su quiebra: los poderes constitucionales del presidente, el papel de la Legislatura, el número de partidos, el calendario de elecciones presidenciales y legislativas, los recursos para el patronazgo, la disciplina de los partidos, la elección presidencial de mayoría relativa a una sola vuelta, el federalismo. El tema es de extraordinaria complejidad y relevancia. El autor de este ensayo sugiere que investigaciones posteriores especulen desde una perspectiva teórica más refinada en torno a las posibles combinaciones de estas variables para tal vez llegar a construir un "tipo ideal" weberiano de configuración de arreglos institucionales. Ello permitiría estudiar los casos reales con relación a un modelo. Es urgente este tipo de investigación, particularmente cuando algunas democracias presidenciales multipartidistas no están tomando en consideración la opción parlamentaria. Juan J. Linz no se equivoca cuando piensa que los sistemas parlamentarios pueden facilitar las cosas, que democracias estables parecen estar

más relacionadas con ministros y parlamentos que con presidentes y congresos. Sin embargo, esta idea pudiera llevar paradójicamente a legitimar la “cláusula de gobernabilidad” o mecanismos de extraordinaria sobrerrepresentación mayoritaria en un país que aún no ha empezado a pensar en la opción parlamentaria. Si Linz tiene inevitablemente la razón, si una democracia presidencial es algo intrínsecamente inestable en un país con las características de México, y si un arreglo parlamentario no va a ser nunca el eje del marco constitucional mexicano, entonces la antidemocrática “cláusula de gobernabilidad”, u otros mecanismos afines, se justificará siempre. Sin embargo, este ensayo ha demostrado que éste es un falso dilema. La combinación de un sistema de tres partidos disciplinados en el marco de un sistema electoral proporcional dentro de la esfera institucional del régimen presidencial de gobierno es una ecuación democrática posible para el México de hoy. Sólo una élite política creativa e inteligente, preocupada por la democracia con la misma intensidad con la que se preocupa por la gobernabilidad, hará del cambio para bien una salida viable.