

PRESIDENCIALISMO, MULTIPARTIDISMO Y DEMOCRACIA: LA DIFÍCIL COMBINACION (*)

Por SCOTT MAINWARING

SUMARIO

I. DEFINICIÓN DE LOS TEMAS CLAVE.—II. PRESIDENCIALISMO Y DEMOCRACIA ESTABLE.—
III. PRESIDENCIALISMO, MULTIPARTIDISMO Y DEMOCRACIA ESTABLE.—IV. PRESIDENCIALISMO, MULTIPARTIDISMO E INMOVILISMO.—V. PRESIDENCIALISMO, MULTIPARTIDISMO Y POLARIZACIÓN IDEOLÓGICA.—VI. PRESIDENCIALISMO, MULTIPARTIDISMO Y COALICIONES DE PARTIDO.—VII. CONCLUSIONES.—BIBLIOGRAFÍA

Elecciones en materia de instituciones políticas. Las instituciones crean incentivos y falta de incentivos para los actores políticos, agudizan las identidades de los actores, establecen el contexto en el que se desarrolla la toma de decisiones políticas, y puede ayudar o estorbar en la construcción de regímenes democráticos. Y entre todas las opciones sobre instituciones, ninguna es más importante que el sistema de gobierno: presidencial, semipresidencial, parlamentario o alguno híbrido.

La elección de instituciones políticas es especialmente importante durante las transiciones a la democracia. En las democracias consolidadas, estas instituciones están habitualmente bien enraizadas y rara vez se modifican. Los actores políticos han aprendido a acomodarse ellos mismos a estas instituciones y designan sus estrategias de acuerdo con ellas. Durante los períodos de transición, los actores tienen mayores oportunidades de diseñar o volver a diseñar sus instituciones. No es una coincidencia, además, que las recientes transiciones a la democracia en América Latina, Este de Europa y otras hayan generado un renovado debate acerca de qué instituciones políticas son mejores para procurar la democracia y el desarrollo.

Considerando la importancia del sistema de gobierno, entre los años sesenta y mediados de los ochenta se ha producido escasa teoría seria sobre el presidencialismo

(*) Este trabajo es una versión revisada y actualizada del texto que apareció en *Comparative Political Studies*, vol. 28, nº 2 (julio 1993), págs. 198-228.

fuera de los Estados Unidos. Más recientemente, sin embargo, esto ha comenzado a cambiar. En un artículo de un seminario que desde 1985 circulaba ampliamente aún sin publicar, Linz (1994) argumentaba que los sistemas presidenciales poseían una debilidad inherente que les hacía menos favorables para sustentar la democracia que los sistemas parlamentarios (1). Desde entonces el debate acerca del presidencialismo ha sido un tema significativo en relación con las naciones recientemente democratizadas.

Más que consignar problemas generales o la fuerza de los sistemas presidenciales, como hizo Linz, o casos de estudios específicos, como han hecho varios análisis, este artículo se centrará en una subcategoría abarcable de sistemas presidenciales: los de las democracias multipartidistas. Yo argumento que la combinación de presidencialismo y multipartidismo hace que las democracias estables sean difíciles de mantener. Puesto que muchas democracias presidenciales cuentan con sistemas multipartidistas, el argumento tiene más amplias implicaciones en relación con las opciones institucionales para la doctrina y para el debate político en las nuevas democracias.

El artículo examina el pobre *record* del presidencialismo para mantener la democracia durante, al menos, 25 años consecutivos. Sólo 4 de 31 democracias estables tienen sistemas presidenciales, en comparación con la abundancia de tales sistemas. El artículo apunta brevemente algunas debilidades comúnmente asociadas con el presidencialismo: la rigidez asociada al mandato prefijado, la parálisis ejecutivo/legislativo, y una gran probabilidad de que la cabeza del gobierno hubiera limitada experiencia administrativa y de partido.

No se ha prestado atención al hecho de que las democracias multipartidistas tengan este particularmente pobre *record*. Ninguna de las 31 democracias estables del mundo tiene esta configuración institucional, y sólo hay un ejemplo histórico —Chile de 1933 a 1973— que lo consiguió. Han existido muchos intentos de construir la democracia con sistema multipartidistas y presidencialismo, pero normalmente, la democracia de mayor permanencia con esta combinación institucional es Ecuador, que ha sido democracia —y con problemas— sólo desde 1979. Esta situación lleva a tres cuestiones vinculadas: por qué esta combinación institucional es enemiga de la democracia estable, por qué el multipartidismo exagera los problemas del presidencialismo, y por qué el presidencialismo colma las dificultades creadas por el multipartidismo.

Es probablemente más fácil que el presidencialismo multipartidista conduzca a la inmovilización ejecutivo/legislativo que un sistema parlamentario o un presidencialismo bipartidista. En contraste con los sistemas parlamentarios, los sistemas presidenciales no tienen mecanismos tendentes a asegurar mayorías legislativas. El partido del presiden-

(1) Algunos autores habían anticipado los argumentos de Linz, pero sin un impacto semejante (Arriaga, 1984; Blondel y Suárez, 1981; Loewenstein, 1949; y Suárez, 1982).

te se ve a menudo forzado a construir nuevas coaliciones legislativas para cada asunto. A este respecto, los gobiernos presidenciales multipartidistas logran gobiernos parlamentarios minoritarios, pero en muchos sistemas parlamentarios el gobierno dura sólo si cuenta con el apoyo de una mayoría parlamentaria para los asuntos clave.

Los sistemas bipartidistas probablemente resultan también más compatibles con la democracia parlamentaria porque la polarización ideológica es posiblemente menor con sólo dos partidos. Los actores radicales con elevadas barreras de entrada se mantienen fuera del sistema, y la necesidad de ganar votos desde el centro alienta la moderación. La ausencia de partidos extremistas y la naturaleza centrípeta de la competición partidista favorecen la estabilidad democrática al asegurar a los actores que las pérdidas electorales y políticas no tendrán consecuencias catastróficas.

Finalmente, la combinación de presidencialismo y multipartidismo se complica por las dificultades de construir una coalición interpartidista en las democracias presidencialistas. Las coaliciones multipartidistas en los sistemas parlamentarios difieren en tres aspectos de las coaliciones multipartidistas en los sistemas presidenciales, todos los cuales consiguen coaliciones menos estables con el presidencialismo. Primero, en los sistemas parlamentarios, los partidos eligen al gabinete y a los primeros ministros, y son responsables de proporcionar apoyo al gobierno. En los sistemas presidenciales, los presidentes se sitúan junto a sus propios gabinetes, y los partidos están menos firmemente comprometidos en el apoyo al gobierno. Segundo, en contraste con la situación en los sistemas parlamentarios, en muchos sistemas presidenciales los legisladores de partidos con carteras ministeriales no apoyan al gobierno. Tercero, los incentivos de los partidos para romper coaliciones son generalmente mayores en los sistemas presidenciales.

A nivel teórico, la justificación para centrarse en sistemas presidenciales multipartidistas es que, al igual que en el caso de sistemas parlamentarios, la naturaleza del sistema de partidos afecta significativamente al funcionamiento del presidencialismo. Sin embargo, en contraste a la literatura sustancial sobre cómo funcionan sistemas parlamentarios (especialmente en construcción de coaliciones), no se ha escrito casi nada acerca de la dinámica institucional de los sistemas presidenciales multipartidistas. El artículo reabre el viejo debate sobre si el multipartidismo es enemigo de la democracia estable al sugerir que en concreto es así en el gobierno presidencial. Y añade al debate sobre los peligros del presidencialismo (Linz, 1990) el argumento de que es específicamente la combinación de presidencialismo y multipartidismo lo que plantea problemas.

I. DEFINICION DE LOS TEMAS CLAVE

Es importante definir en qué sentido se usan algunos términos clave en este texto. Una democracia puede encontrar tres criterios. Primero, las democracias pueden

tener elecciones abiertas, competitivas que determinan quién gobierna. Los resultados de las elecciones no pueden determinarse mediante fraude, coerción, o proscripciones mayores, y el legislativo y el ejecutivo deben decidirse sobre la base de las elecciones. Las elecciones deben, en principio, ofrecer la oportunidad de alternancia en el poder, aun cuando si, como en Japón, tal alternancia no se da en el presente. Segundo, en el período contemporáneo, debe existir sufragio universal para los adultos. Hasta décadas recientes, este criterio resultaba debatible a causa de lagunas en naciones que habitualmente se consideraban democracias (ej. Suiza) que excluían a las mujeres, pero ya no es el caso. Tercero, deberán existir garantías para las tradicionales libertades civiles tales como libertad de expresión, libertad de prensa, libertad de asociación, debido proceso legal, y así sucesivamente (2).

Incluso con una definición razonablemente clara y operable de democracia, decidir qué gobiernos se desarrollan democráticamente constituye un juicio difícil. Al realizar una lista de democracias en el período posterior a 1945, toleraba algunas desviaciones desde las tres áreas que distinguen el gobierno democrático. En términos de Stephens, conté restringidas democracias, que se caracterizaban por algunas limitaciones en la participación, concurrencia, o libertades civiles, así como democracias plenas. Así, incluía Suiza antes de 1971, Chile antes de 1958, Perú antes de 1968, Brasil entre 1946 y 1964, y varios otros países que tenían restricciones a la participación. Sin embargo, las restricciones a la participación en Sudáfrica y Samoa Oeste son tan amplias que llevan a que no puedan considerarse democracias, aun cuando se celebren regularmente elecciones competitivas y se salvaguarden las libertades civiles para la población electora. También permitía, a pesar de algunas restricciones a la concurrencia, incluir así a Argentina (1958-62, 1963-66), Colombia (1958-74), India (1975-77), y otros casos más. Finalmente, toleraba algunas restricciones a las libertades civiles (3).

Una democracia presidencial cuenta con dos hechos distintivos (4). Primero, la cabeza del gobierno se elige esencialmente popularmente; esto incluye a los EE.UU., donde el colegio electoral tiene poca autonomía con respecto al voto popular. Allí

(2) Mi definición de democracia sigue esencialmente la definición de poliarquía de Dahl (1971), excepto con el criterio adicional con referencia a las tradicionales libertades civiles.

(3) Al comienzo de 1973, mi lista estaba en *The Freedom House* publicación anual *Around the World*. Consideraba democráticos aquellos países que esa *Freedom House* había calificado de libres. Para todo el periodo anterior a 1973, las fuentes consultadas para la clasificación de países de acuerdo a si eran democracias incluía Dahl (1971), Lijphart (1984); Powell (1982), Rustow (1967) y Stephens (1989), así como las publicaciones anuales de *The Europa World Year Book*, *The Political Handbook of the World*, y *The Statesman's Year Book*. Para muchos supuestos la clasificación dicotómica utilizada aquí (democrático x no-democrático) sería inadecuada, y las categorías continuas serían preferibles. Para el supuesto presente, sin embargo, no sería ni necesario ni posible construir una medida continua de democracia a causa de la dificultad de ofrecer datos adecuados para todos los países para un periodo tan largo de tiempo.

(4) Sobre las discusiones mencionadas de cómo puede definirse el presidencialismo, veáse Linz (1994), Lijphart (1984, págs. 68-74), Riggs (1988) y Shugart y Carey (1992, págs. 18-27).

donde la cabeza del gobierno es seleccionada por el legislativo, no como una segunda alternativa allí donde el voto popular no genera un claro ganador, sino como procedimiento fundamental, el sistema es habitualmente parlamentario (5) y nunca presidencial. Las negociaciones post-electorales que determinan qué partidos gobernarán y cuál será cabeza del gobierno son cruciales en muchos regímenes parlamentarios, de modo que indirectamente determinan quién será el primer ministro. Tales negociaciones post-electorales no son parte de la selección del jefe ejecutivo en los sistemas presidenciales.

En los sistemas presidenciales, el presidente debe ser la cabeza del gobierno. En los sistemas semipresidenciales (ej. Finlandia, Francia), un presidente popularmente elegido es cabeza del Estado pero no es siempre cabeza del gobierno. En Austria, Islandia e Irlanda, el presidente se elige mediante voto popular directo pero tiene sólo poderes menores y además no es cabeza del gobierno. En estos tres países, el sistema de gobierno es parlamentario a pesar de la existencia de elecciones populares para la presidencia (6).

El segundo hecho destacable de las democracias presidencialistas es que el presidente es elegido por un período fijo de tiempo. Muchas democracias presidencialistas permiten el *impeachment*, pero esta práctica es rara y no afecta sustancialmente a nuestra definición a causa de su carácter extraordinario. No se puede forzar al presidente a dimitir a causa de un voto de censura del legislativo. Por contraste, en un sistema parlamentario, la cabeza del gobierno es elegida por el legislativo y consecuentemente depende del mantenimiento de la confianza del legislativo para continuar en el poder; de modo que el período de tiempo del mandato de la cabeza del ejecutivo es alterable. En síntesis, siguiendo a Lijphart (1984, págs. 68-74) defino el presidencialismo de acuerdo con dos dimensiones: si el ejecutivo jefe ha sido elegido

(5) Suiza es una excepción. El ejecutivo (que es colegial) es elegido por el legislativo, pero el sistema no es parlamentario porque el ejecutivo tiene un período de mandato determinado. En Bolivia, como también en Chile antes de 1973, cuando ningún candidato presidencial obtienen la mayoría absoluta de voto popular, el Congreso elige al presidente. Pero existe una diferencia clave en estos dos casos. En Chile, el Congreso siempre eligió al ganador en las elecciones populares; no alteró la elección sino que confirmó al ganador popular, que así pudo convertirse en presidente. Sin embargo, si el Congreso desempeña el papel dominante en la elección del presidente, como en el caso de Bolivia, entonces el sistema no es presidencial. En Bolivia, el Congreso ofreció la presidencia a candidatos que no habían obtenido la mayoría en 1979, 1985 y 1989. Las negociaciones legislativas llegaron a ser un mecanismo primario para la elección del presidente. En consecuencia, el sistema no es estrictamente presidencial, sino mejor alternativo; es presidencial cuando el candidato obtiene una mayoría absoluta de voto popular, pero es híbrido cuando, como viene ocurriendo pertinazmente, no es éste el caso. Debido a que el período de mandato del presidente está determinado, el sistema no es parlamentario.

(6) Duverger (1980) argumentaba que Austria, Islandia e Irlanda tenían sistemas semipresidenciales, pero que los presidentes tenían sólo poderes simbólicos en los tres casos. Qué importa si estos cargos son en gran medida simbólicos o, por el contrario, si los detentadores de los cargos cuentan con un considerable poder.

do por el legislativo y si el período en el cargo está predeterminado. La Tabla 1 muestra estas dos dimensiones.

TABLA 1
CLASIFICACION DE SISTEMAS DE GOBIERNO

		¿Mandato acotado para la cabeza del Gobierno?	
		Sí híbrido (Suiza y Bolivia)	No sistemas parlamentarios
¿Cabeza del Gobierno elegido por el Legislativo?	Sí		
	No	sistemas presidenciales	híbrido (ningún caso)

Algunos otros factores se asocian normalmente con el gobierno presidencialista o parlamentario pero no se incluiría en una definición de presidencialismo. Algunos analistas asocian el derecho de los parlamentarios a interpellar a miembros del gabinete con el gobierno parlamentario, pero esta práctica se encuentra también en varios sistemas presidenciales de América Latina. En unos pocos sistemas presidenciales (ej. Perú), el legislativo puede solicitar la dimisión de ministros concretos, otra previsión asociada con mayor frecuencia a sistemas parlamentarios. Muchos sistemas presidenciales permiten a los representantes parlamentarios llegar a convertirse en miembros del gabinete: este hecho se considera también algunas veces un elemento del gobierno parlamentario.

Finalmente, son necesarias unas palabras sobre mi clasificación de los sistemas de partido. Por sistema de partido dominante, entiendo una situación en la cual el mismo partido continuamente obtiene una mayoría de escaños a lo largo de un período de varias décadas (definición de Sartori, 1976), o uno en el cual, durante un corto interludio democrático, el partido mayoritario obtiene al menos el 70 por ciento de los escaños. En un sistema bipartidista, el partido más votado tiene una mayoría de escaños a su favor, pero tiene lugar la alternancia en el gobierno. Con dos partidos y medio, quiero decir que dos partidos dominan la competición electoral, que en ocasiones uno tiene mayoría, pero que con frecuencia el partido más votado no cuenta con mayoría. Trato conjuntamente todos los casos de multipartidismo, aunque estoy de acuerdo con Sartori en que, para otros supuestos, las diferencias dentro de esta categoría son importantes. Más aún, los problemas asociados a la combinación de presidencialismo y multipartidismo tienden a incrementarse en la medida en que la fragmentación del sistema de partidos se hace mayor; así, un número mayor de partidos relevantes (en el sentido de Sartori) es más problemático que uno de tres o cuatro partidos.

II. PRESIDENCIALISMO Y DEMOCRACIA ESTABLE

La democracia estable (o continua) se define aquí estrictamente sobre la base de la longevidad democrática. La Tabla 2 califica las democracias estables del mundo en 1992.

TABLA 2
DEMOCRACIAS ESTABLES, 1966-1991

<i>Sistemas Parlamentarios (24)</i>	<i>Sistemas Presidencialistas (4)</i>	<i>Otros sistemas (3)</i>
Alemania	Colombia	
Australia	Costa Rica	Finlandia
Austria	Estados Unidos	(semipresidencial)
Barbados	Venezuela	Francia
Bélgica		(semipresidencial)
Botswana		Suiza
Canadá		(híbrido)
Dinamarca		
Holanda		
Irlanda		
Islandia		
Israel		
Italia		
Jamaica		
Japón		
Liechtestein		
Luxemburgo		
Malta		
Nueva Zelanda		
Noruega		
Reino Unido		
Suecia		
Trinidad y Tobago		

Fuentes: Las mencionadas en la nota 3.

Los sistemas presidenciales no han funcionado bien. Fuera de los 31 países que han mantenido la democracia desde al menos 1967, sólo cuatro —los debatidos casos de Colombia, más Costa Rica, Estados Unidos y Venezuela— tienen sistemas presidenciales. Veinticuatro democracias estables tienen sistemas parlamentarios, dos tienen sistemas semipresidenciales y uno tiene uno híbrido.

La escasez de democracias presidenciales estables no se deriva de un número reducido de casos. Reuní datos de gobiernos democráticos que existían en 1945 o que

se habían creado después de 1945 (7). Excluí democracias caídas antes de 1945 a causa de las dificultades en obtener datos para este período. También excluí a gobiernos que formados inmediatamente después del período de independencia colonial fracasaron en un período de cinco años. La razón para esta exclusión es que las primeras elecciones estuvieron propiciadas por el poder colonial. Más que ser un logro de partidos y líderes políticos locales, la democracia se estableció desde fuera. Más aún, muchos regímenes cuentan con dudosas credenciales democráticas desde el exterior. Cuando un gobierno democrático o semidemocrático recientemente independiente dura al menos cinco años, ha encontrado algunos exámenes críticos, desde aquí merecía ser incluido entre los esfuerzos en crear una poliarquía.

Las democracias posteriores a 1945 se dividen en cuatro categorías, de las cuales tres son relevantes aquí: a) democracias de las que en 1992 han disfrutado al menos de 25 años de democracia ininterrumpida (Tabla 2); b) gobiernos que en algún momento gozaron de al menos 25 años de democracia ininterrumpida, pero que se quebró después de 1945 (Tabla 3); c) gobiernos democráticos cuya experiencia quebró entre 1945 y 1992 sin 25 años mínimos (Tabla 4); y democracias que no hayan durado un plazo mínimo de 25 años. Esta última categoría está excluida del presente análisis porque estos casos no pueden considerarse como democracias estables. Sólo 7 de 31 (22.6%) de las democracias presidenciales se han mantenido por al menos 25 años, comparadas con las 25 de 44 de sistemas parlamentarios (56.8%), 2 de 4 híbridas (50.0%), y 2 de 3 sistemas semipresidenciales (66.7%).

TABLA 3

OTRAS DEMOCRACIAS ESTABLES DESDE 1945

Países que han tenido una democracia continua al menos 25 años desde 1945 pero en los que ha fracasado la experiencia democrática.

	<i>Período de Democracia</i>	<i>Sistema de Gobierno</i>	<i>Sistema de Partidos</i>
Chile	1933-73	presidencial	multipartidista
Líbano	1943-75	híbrido	multipartidista
Filipinas	1946-72	presidencial	bipartidista
Sri Lanka	1948-82	parlamentario/ presidencial*	dos partidos y medio
Uruguay	1942-73	presidencial	bipartidista**

* Sri Lanka cambió de un sistema parlamentario a uno presidencial en 1977.

** A finales de los años sesenta, Uruguay cambió a un sistema de tres partidos.

(7) Esta lista de democracias probablemente no es exhaustiva; es fácil olvidar democracias de corta vida.

TABLA 4

DEMOCRACIAS INESTABLES DESDE 1945

Democracias que fracasaron después de 1945 después de disfrutar 25 años consecutivos de democracia.

	<i>Período de Democracia</i>	<i>Sistema de Gobierno</i>	<i>Sistema de Partidos</i>
Argentina	1946-51	presidencial	bipartidista
Argentina	1958-62	presidencial	p. dominante
Argentina	1963-66	presidencial	multipart.
Argentina	1973-76	presidencial	bipartidista
Bolivia	1952-64	presidencial	p. dominante
Bolivia	1979-80	híbrido	multipart.
Brasil	1946-64	presidenc.*	multipart.
Burkina Faso	1977-80	presidencial	multipart.
Burma	1948-58	parlament.	p. dominante
Colombia	1936-49	presidencial	bipartidista
Cuba	1940-52	presidencial	multipart.
Chipre	1960-63	presidencial	bipartidista
R. Dominicana	1962-63	presidencial	p. dominante
Ecuador	1948-61	presidencial	multipart.
Ecuador	1968-70	presidencial	multipart.
Fiji	1970-87	parlament.	bipartidista
Ghana	1969-72	presidencial	p. dominante
Ghana	1979-81	parlament.	multipart.
Grecia	1946-67	parlament.	multipart.
Granada	1974-79	parlament.	p. dominante
Guatemala	1944-54	presidencial	multipart.
Guyana	1966-78	parlament.	p. dominante
Honduras	1957-63	presidencial	bipartidista
Indonesia	1950-57	parlament.	multipart.
Kenya	1963-69	híbrido	bipartidista
Malaysia	1957-69	parlament.	p. dominante
Nigeria	1960-66	parlament.	p. dominante
Nigeria	1979-83	presidencial	multipart.
Pakistán	1947-54	parlament.	p. dominante
Pakistán	1971-77	parlament.**	p. dominante
Pakistán	1988-90?	parlament.	multipart.
Panamá	1945-49	presidenc.	multipart.
Panamá	1960-68	presidenc.	multipart.
Perú	1939-48	presidenc.	multipart.
Perú	1956-62	presidenc.	multipart.
Perú	1963-68	presidenc.	multipart.
Perú	1980-92	presidenc.	multipart.
Sud Korea	1960-61	semi-pres.	p. dominante
Sudán	1986-89	parlament.	multipart.
Surinam	1975-80	parlament.	bipartidista
Tailandia	1968-71	parlament.	multipart.
Tailandia	1974-76	parlament.	multipart.
Turquía	1950-60	parlament.	multipart.
Turquía	1961-71	parlament.	multipart.
Turquía	1973-80	parlament.	multipart.
Venezuela	1945-48	presidenc.	p. dominante

* Entre septiembre de 1961 y enero de 1963, Brasil tiene un sistema semipresidencial.

** En 1973 el sistema presidencial fue reemplazado por un sistema parlamentario.

La falta de democracias presidenciales democráticas puede no estar relacionada con el presidencialismo, pero hay razones para creer que probablemente está vinculado con él. Blondel y Suárez (1981), Liphart (1994), Linz (1994), Riggs (1988), y Suárez (1982), habían argumentado que es menos probable que el presidencialismo promueva la democracia. No comparto todas sus críticas (8), y muchos de sus críticos han sobrevalorado algunas fuerzas de los sistemas presidenciales (Shugart y Carey, 1992; Caeser, 1986). Sin embargo, estoy de acuerdo que el presidencialismo es generalmente menos favorable para la democracia y que el presidencialismo cuenta con algunas cargas, tres de las cuales tienen una gran dimensión en el debate siguiente.

Quizá la carga comparativamente más grande de los sistemas presidenciales sea su dificultad para tratar las grandes crisis. Los sistemas presidenciales ofrecen menos flexibilidad en situaciones de crisis a causa de que los intentos para deponer al presidente fácilmente implican al conjunto del sistema. No existen medios claros para reemplazar a un presidente que es enormemente impopular en una sociedad en general o que ha perdido gran parte de su apoyo en el legislativo. Los presidentes han dimitido cuando han perdido buena parte de su apoyo en el legislativo, pero la dimisión es un acto personal del presidente, de modo que es un medio no institucionalizado de tratar una crisis. Más aún, cuando un presidente dimite, a menudo acrecienta una crisis porque al vicepresidente generalmente le falta la legitimidad transferida al presidente.

En muchos casos, un golpe parece ser el único medio de liberarse de un presidente incompetente o impopular. Por ejemplo, en Chile en 1973, los oponentes al gobierno de la Unidad Popular temían que al permitir a Allende que completara sus seis años de mandato (1970-76), se abriera la puerta al socialismo autoritario. Allende había perdido el apoyo de la mayoría del legislativo, y en un sistema parlamentario hubieran votado para sustituirle en el cargo. En un sistema presidencialista, sin embargo, no había medio de reemplazarlo excepto mediante un golpe. Dado el miedo a que el gobierno de la Unidad Popular pudiera no respetar las reglas del juego y que esperar al término del mandato de Allende pudiera resultar una catástrofe incontrovertible, la oposición tenía fuertes incentivos para apoyar un golpe. Así el esfuerzo por expulsar a una persona incompetente o impopular puede destruir al régimen.

(8) Linz (1994) y Liphart (1994) añaden un cuarto riesgo: la supuesta inclinación mayoritaria del presidencialismo. Estoy en desacuerdo con esta parte de su argumento. Las democracias más mayoritarias son sistemas parlamentarios estilo Westminster con partidos altamente disciplinados, en los que el partido ganador controla todo durante un determinado periodo de tiempo, posiblemente a pesar de haber obtenido menos del 50% de los votos. El presidencialismo se predica bajo una separación de poderes, de modo que un partido de la oposición o coalición puede controlar el legislativo (o una Cámara), por ello al ejercer algún control sobre las iniciativas presidenciales incluso si no controla la presidencia. Estoy de acuerdo con Linz y Liphart, sin embargo, en que el parlamentarismo es más proclive a la consecución de una coalición. Para un examen crítico del trabajo original de Linz, véase Mainwaring y Shugart (en prensa).

Una significativa ventaja de los sistemas presidenciales es que «los sistemas presidenciales se designan para producir estabilidad, y lo hacen así» (Powell 1982, pág. 63). Pero la conclusión de Powell se basa en los pocos casos de democracias presidenciales. Sólo excepcionalmente es un ejecutivo desplazado del cargo antes del final de su mandato sin quiebra del régimen en los sistemas presidenciales, de modo que si tomamos sólo las democracias estables, la mayor estabilidad de los presidentes no es sorprendente. Suárez (1982) mostraba que los sistemas presidenciales condujeron a una menor estabilidad del ejecutivo si consideramos todos los casos y no sólo las democracias estables.

Como Linz (1994) argumentaba, necesitamos distinguir entre la estabilidad del gabinete y estabilidad del régimen. Los sistemas parlamentarios tienen mecanismos que pueden conducir a cambios relativamente frecuentes en gabinetes y gobiernos, pero esta flexibilidad para cambiar gobiernos puede ayudar a preservar la estabilidad del régimen. A la inversa, el calendario electoral fijado de los regímenes presidenciales asegura aparentemente la estabilidad en la cabeza del gobierno pero introduce una rigidez enemiga de la estabilidad del régimen.

El calendario fijado para las elecciones presidenciales tiene también desventajas para presidentes que habían cumplido su misión (Blondel y Suárez, 1981). Muchas constituciones presidenciales (con las excepciones de la República Dominicana, Estados Unidos, Nicaragua, Perú y Filipinas) impiden la inmediata reelección de los presidentes. Consecuentemente, los presidentes han de dejar el cargo incluso cuando siguen apoyándoles la población en general, las élites políticas y los partidos, y otros importantes actores.

Una segunda tendencia del presidencialismo, la gran probabilidad de incomunicación ejecutivo/legislativo, deriva primariamente de la elección separada de las dos ramas del gobierno y se exagera por el mandato fijo en el cargo. Los sistemas presidencialistas son más proclives al inmovilismo que los sistemas parlamentarios por dos razones primarias. Son más aptos para tener ejecutivos cuyo programa esté permanentemente bloqueado por el legislativo, y son menos capaces de enfrentarse a este problema cuando aparece. El presidente puede ser incapaz de perseguir un curso coherente de acción a causa de la oposición parlamentaria, pero ningún otro actor puede resolver el problema operando dentro de las reglas democráticas del juego.

Un tercer problema del presidencialismo se deriva de la elección popular directa de los presidentes, lo cual parece en sí mismo deseable. La parte negativa de la elección popular es que pueden ser elegidos personajes ajenos a la política (outsiders) con poca experiencia en el control del parlamento. Como mostraron los ganadores en las presidenciales de Brasil en 1989 y Perú en 1990, los particulares pueden crear partidos en el último minuto para luchar por la presidencia, y a menudo mantienen tenues vínculos con sus partidos. Este problema es particularmente agudo si el sistema de partidos es relativamente débil y si las élites del partido no controlan el proceso de selección de los candidatos presidenciales.

Aunque estoy de acuerdo con las críticas al presidencialismo en estos puntos clave, nada de esto implica que la democracia no pueda sustentarse en el presidencialismo, que el presidencialismo sea la mayor explicación para las vicisitudes de la democracia en ciertos países, o que el gobierno parlamentario no puede no ir mejor. Han habido muchas democracias presidencialistas en América Latina, donde han contribuido a la inestabilidad democrática otros muchos factores; en este sentido, hay una posibilidad de sobredeterminación. Más aún, no hay una correlación absolutamente clara entre el sistema de gobierno y la eficacia política. Una democracia presidencial (Estados Unidos) se mantiene con éxito con modelos histórico-comparados, y Costa Rica y Venezuela tienen instituciones democráticas fuertes con sistemas presidenciales. Muchos sistemas parlamentarios han producido gobiernos efectivos pero algunos no, citándose a menudo como ejemplos la Tercera y Cuarta Repúblicas francesas. Finalmente, la naturaleza del sistema de partidos y las específicas prerrogativas institucionales del ejecutivo y del legislativo pueden tanto promover como minar la viabilidad de la democracia presidencial o parlamentaria. Hay diferentes clases de presidencialismo y de parlamentarismo, y las diferencias entre una y otra variante pueden ser cruciales (Shuart y Carey, 1992); las diferencias en la naturaleza de los partidos y el sistema de partidos afecta también radicalmente a cuán bien funcionen los gobiernos presidenciales y parlamentarios.

III. PRESIDENCIALISMO, MULTIPARTIDISMO Y DEMOCRACIA ESTABLE

Que los sistemas presidenciales multipartidistas pueden no conducir especialmente a la estabilidad democrática se deriva del escaso número de democracias estables con esta combinación institucional. La Tabla 5 trae a colación la lista de las democracias estables de acuerdo con el índice Rae de la fragmentación del sistema de partidos y el número efectivo de partidos (9). Las cuatro democracias presidenciales estables

(9) El índice Rae (F_s) mide la probabilidad de que dos escasamente seleccionados legisladores pertenezcan a diferentes partidos. Parte de cero (todos los legisladores son miembros del mismo partido) a 1 (cada legislador es el único representante de su partido). Se deriva de cuadrar el porcentaje de escaños de cada partido y sustraer la suma de todos estos cuadrados de 1.00.

$$F_s = \frac{N}{1 - \pi^2}$$

donde F_s es el índice de fragmentación expresado en escaños, N es el número de partidos, y π es la proporción de escaños conseguida por el i partido (Rae, 1967).

El Laakso/Taagepera (1979) efectivo número de partidos (N_s) mide cuántos partidos están en el sistema de partidos, valorándolos de acuerdo con su tamaño. Se deriva de cuadrar el porcentaje de escaños de cada partido, añadiendo todo de estos cuadros, y dividiendo por 1.00 este número.

tienen pocos partidos efectivos: 1.9 para los Estados Unidos, 2.1 para Colombia, 2.2 para Costa Rica, y 2.8 para Venezuela. El significado de las cuatro democracias presidenciales era un F_s de .55 y 2.2 partidos efectivos. El significado para las veinticuatro democracias parlamentarias era de F_s de .60 y 3.1 partidos efectivos; para las tres democracias restantes significaba .73 y el significado de N_s es 4.6.

TABLA 5

FRAGMENTACION DEL SISTEMA DE PARTIDOS Y NUMERO DE PARTIDOS EFECTIVO EN LAS DEMOCRACIAS ESTABLES
(Esaños en la Cámara Baja)

	Año	F_s	N_s	Tipo de gobierno
Trinidad y Tobago	1986	.15	1.2	parlamentario
Botswana	1989	.16	1.2	parlamentario
Barbados	1986	.20	1.2	parlamentario
Jamaica	1989	.38	1.6	parlamentario
N. Zelanda	1987	.48	1.9	parlamentario
EE.UU.	1988	.48	1.9	presidencial
Malta	1987	.50	2.0	parlamentario
Liechtenstein	1989	.50	2.0	parlamentario
Colombia	1986	.53	2.1	presidencial
Reino Unido	1987	.54	2.2	parlamentario
Costa Rica	1986	.55	2.2	presidencial
Canadá	1988	.57	2.3	parlamentario
Australia	1990	.57	2.4	parlamentario
Japón	1986	.61	2.6	parlamentario
Austria	1986	.62	2.6	parlamentario
Venezuela	1988	.65	2.8	presidencial
Irlanda	1987	.65	2.9	parlamentario
Francia	1988	.67	3.0	semi-presidenc.
Alemania	1987	.71	3.5	parlamentario
Suecia	1988	.73	3.7	parlamentario

$$N_s = \frac{1}{\pi^2}$$

donde N_s es el número de partidos efectivos expresados en esaños y π es el porcentaje fraccional de esaños del i partido. Si cada partido tiene un igual número de esaños, el número de partidos efectivos es igual al número de partidos que tienen esaños. Si dos partidos apenas iguales controlan una amplia mayoría y un tercero tiene escasos esaños, N_s es igual a algún número entre 2.0 y 3.0, reflejando el dominio de los dos partidos más amplios pero la presencia de un tercer pero más pequeño competidor. El número efectivo de partidos puede derivarse del índice Rae a través de una simple transformación algebraica. Tanto el índice Rae como el Laakso/Taagepera pueden medirse en esaños o votos, pero a la vista del predominante interés en las relaciones ejecutivo-legislativas, he utilizado el de esaños.

TABLA 5 (continuación)

FRAGMENTACION DEL SISTEMA DE PARTIDOS Y NUMERO DE PARTI-
DOS EFECTIVO EN LAS DEMOCRACIAS ESTABLES
(Esaños en la Cámara Baja)

	Año	F _s	N _s	Tipo de gobierno
Luxemburgo	1989	.73	3.7	parlamentario
Holanda	1989	.73	3.8	parlamentario
Italia	1987	.75	4.1	parlamentario
India	1989	.76	4.2	parlamentario
Noruega	1989	.76	4.2	parlamentario
Israel	1988	.77	4.4	parlamentario
Finlandia	1987	.80	5.0	semi-presidenc.
Dinamarca	1988	.81	5.3	parlamentario
Islandia	1987	.81	5.3	parlamentario
Suiza	1987	.83	5.8	híbrido
Bélgica	1987	.86	7.1	parlamentario

Fuente: Varios números de *Electoral Studies*, *Keesing's Contemporary Archives*, y *The Statesman's Year Book*.

Notas: Los datos de la India no incluyen 14 esaños en Assam para los que se pospusieron las elecciones y otros 4 que se pospusieron a causa de la muerte de sus candidatos. En algunos casos, dos países tienen el mismo índice F_s pero diferentes valores para el N_s, o viceversa, porque calculé el p i2 para cuatro dígitos y luego redondeé.

La Tabla 6 ofrece los valores F_s y N_s para todos los sistemas presidenciales que disfrutaron de al menos 25 años de democracia ininterrumpida, incluyendo tres países (Chile, Filipinas y Uruguay) que con frecuencia no se consideran democracias estables (10). Seis de las siete democracias presidenciales estables tenían menos de tres partidos efectivos. Sólo Chile mantenía un verdadero sistema multipartidista entre las democracias presidenciales estables, aunque Venezuela lo había tenido con anterioridad a 1973. La tabla sugiere también que un número de sistemas presidenciales bipartidistas habían funcionado lo suficientemente bien como para permitir que la democracia perdurara al menos 25 años.

La correlación entre sistemas bipartidistas y democracia presidencial estable sería irrelevante si los sistemas bipartidistas fueran la regla en las democracias presidenciales, pero no es el caso. De 31 democracias presidencialistas que figuran en las Tablas 2, 3 y 4, quince tienen sistemas multipartidistas, frente a diez con sistemas bipartidistas, cinco con sistemas de partido dominante y una con un sistema de dos partidos y medio. Sólo 1 de 15 democracias presidenciales multipartidistas han perdu-

(10) La inclusión de Uruguay como sistema presidencialista se debate para el período 1951-67, pero el ejecutivo colegial encontró los dos criterios de presidencialismo señalados discutidos arriba.

rado más de 25 años, frente a 5 de diez democracias presidenciales bipartidistas y 11 de 21 sistemas parlamentarios multipartidistas. Aunque no son definitivos, los datos sugieren que el problema puede no ser tanto el presidencialismo o el multipartidismo como esta combinación.

TABLA 6

FRAGMENTACION DEL SISTEMA DE PARTIDOS (Fs), NUMERO DE PARTIDOS EFECTIVOS (Ns) Y PORCENTAJE DE ESCAÑOS LEGISLATIVOS CONTROLADOS POR EL PARTIDO PRESIDENCIAL EN LAS DEMOCRACIAS PRESIDENCIALES ESTABLES (Escalaños en la Cámara Baja)

	Elecciones	Fs	Ns	Partido Pres.*
Filipinas	1953-1969	.436	1.85	63,1%
EE.UU.	1968-1986	.475	1.90	45,8%
Colombia	1974-1986	.521	2.09	52,2%
Costa Rica	1974-1986	.592	2.45	50,9%
Uruguay	1942-1973	.595	2.47	49,3%**
Venezuela	1973-1988	.620	2.63	49,9%
Chile	1946-1973	.796	4.90	30,2%***

* Porcentaje de escaños controlados por el presidente en la Cámara Baja.

** De 1951 a 1967, los datos referidos al porcentaje de escaños en la Cámara Baja de Diputados ocupada por el partido que tenía una mayoría en el ejecutivo colegial.

*** Chile no tuvo elecciones legislativas y ejecutivas competitivas, de modo que el porcentaje de escaños en la Cámara Baja controlado por el partido del presidente cambiaba dentro del mandato presidencial. Para los mandatos presidenciales 1946-52, 1952-58, 1958-64, 1964-70 y 1970-73, utilicé datos de las elecciones legislativas de 1945, 1953, 1957, 1965 y 1969, respectivamente. El presidente Carlos Ibáñez (1952-58) no tuvo un partido, pero tuvo el apoyo de una coalición de partidos incluyendo el Partido Agrario Laborista, el Partido Democrático de Chile, el Partido Democrático del Pueblo, y el Partido Doctrinario. Utilicé datos para todos estos partidos calculando el porcentaje de escaños controlados por el partido del presidente. El presidente Arturo Alessandri (1958-64) de igual forma no figuró como candidato de un partido, sino con el apoyo de los Partidos Conservador y Liberal. Por consiguiente, combiné los porcentajes de ambos partidos.

Fuentes: Filipinas: *The Political Handbook of the World*. Estados Unidos: Harold W. Stanley y Richard G. Niemi, *Vital Statistics on American Politics* (Washington, D.C.: CQPress, 1988), pág. 80. Costa Rica: *Keesing's Contemporary Archives* Vol. 20 (Mayo 27-Junio 2, 1974), pág. 26535; Vol. 28 (mayo 21, 1982), pág. 31499; Vol. 32, N°5 (mayo 1986), pág. 34350. Colombia: Colombia, Registraduría Nacional del Estado Civil, *Estadísticas Electorales* (varios años) (Bogotá). Chile: Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis* (Cambridge and New York: Cambridge University Press, 1976), pág. 313; Ricardo Cruz-Coke, *Historia Electoral de Chile 1925-1973* (Santiago: Ed. Jurídica). Uruguay: Julio Febregat, *Elecciones Uruguayas* (Montevideo: Senado, 1972), pág. 50; CLAEH, *Uruguay: Indicadores básicos* (Montevideo: ARCA, 1983), pág. 84; «Uruguay: le retour au régime présidentiel», *Problèmes d'Amérique Latine* N° 5, *Notes et Etudes Documentaires* n° 3383 (19 abril 1967), págs. 27-28; Philip B. Taylor, *Government and Politics of Uruguay* (New Orleans: Tulane University Press, 1960), Apéndice B; Julio Fabregat, *Elecciones Uruguayas* (Montevideo: Cámara de Diputados, 1957), págs. 22, 114.

Entre las democracias presidenciales estables, la ausencia virtual de sistemas multipartidistas resulta chocante. Esta observación, sin embargo, no explica por qué los sistemas multipartidistas son menos propicios a la democracia presidencial estable que los sistemas bipartidistas. Sin explicación lógica alguna, parece posible que sea un accidente o una correlación espúrea. Pero hay razones para creer que la combinación de presidencialismo y sistemas multipartidistas hace más difícil lograr una democracia estable.

Los sistemas bipartidistas, en y de ellos, no son necesariamente un desideratum. Conстриñen la amplitud de la opinión representada, y esconden la construcción de gobiernos de coalición, haciendo difícil establecer formas consocionales de democracia (Liphart, 1994). Como observaba Sartori (1976, págs. 191-192), los sistemas bipartidistas llegan a ser menos funcionales y menos viables en la medida en que la dimensión de la opinión se haga mayor. Sin embargo, en los sistemas presidenciales un formato bipartidista parece más favorable a la democracia estable. La cuestión es por qué el multipartidismo y el presidencialismo resultan una difícil combinación, por qué un sistema bipartidista aminora los problemas del presidencialismo y por qué el parlamentarismo mitiga las dificultades del multipartidismo.

La respuesta a estas cuestiones, sugiero, es triple. En los sistemas presidenciales, el multipartidismo incrementa la probabilidad de polarización ideológica. Finalmente, con el multipartidismo, los presidentes necesitan construir coaliciones interpartidistas para obtener medidas a través del legislativo, pero la construcción de coaliciones interpartidistas en los sistemas presidenciales es más difícil y menos estable que en los sistemas parlamentarios. Desarrollo estos puntos en las tres secciones siguientes.

IV. PRESIDENCIALISMO, MULTIPARTIDISMO E INMOVILISMO

El presidencialismo multipartidista es más proclive a producir un paralizante bloqueo ejecutivo/legislativo que un sistema parlamentario o un presidencialismo bipartidista, y los sistemas presidenciales son menos aptos para tratar un bloqueo ejecutivo/legislativo que los sistemas parlamentarios. A causa de la separación de poderes, a los sistemas presidenciales les faltan los medios de asegurar que el presidente goce del apoyo de la mayoría parlamentaria. Los presidentes se eligen independientemente del parlamento, y el ganador no necesita de una mayoría de partido, de existir una. En algunos sistemas presidenciales, los candidatos de pequeños partidos pueden tener éxito en alcanzar la presidencia.

Si los presidentes pueden efectivamente gobernar sin una mayoría, que la tengan o no puede ser irrelevante. Los sistemas presidenciales se predicen en la noción de que los parlamentarios pueden bloquear la acción del presidente, pero tales pesos y contrapesos pueden llevar al inmovilismo y al bloqueo. Conocedores de este problema, muchas constituciones presidenciales pueden conferir a los presidentes más po-

deres legislativos que al Congreso como tiene el presidente de los Estados Unidos (11), aunque los poderes presidenciales varían considerablemente de constitución a constitución (Shugart y Carey, 1992). En muchas democracias presidenciales, el presidente es ampliamente responsable de la política y la legislación, y la función política más importante del parlamento es supervisada por el ejecutivo. Este hecho ha conducido a algunos observadores (ej. Lambert, 1969) a concluir que los Presidentes tienen virtuales poderes dictatoriales. Mientras que la percepción resulta acertada para regímenes autoritarios, no lo es generalmente bajo gobiernos democráticos (Archer y Chernick, 1989; Mainwaring, 1990).

En muchos sistemas presidenciales, el papel presidencial está marcado por la ambivalencia y la ambigüedad (Blondel y Suárez, 1981; Suárez, 1982). Los presidentes tienen poderes implícitos en algunas áreas, pero son débiles en otras. Son responsables en una amplia gama de actividades, pero a menudo tienen problemas al acoplar un programa político mínimo, cuando no tienen apoyo seguro en el legislativo. El resultado final resulta con frecuencia insatisfactorio: los presidentes monopolizan el programa político, pero cuando su apoyo legislativo disminuye simplemente no pueden cumplir su programa. El apoyo parlamentario es indispensable para aprobar leyes, y es difícil gobernar efectivamente sin sacar adelante leyes. Contrariamente a la creencia general, los presidentes resultan a menudo ejecutivos más débiles que los primeros ministros, no tanto por tener prerrogativas constitucionales limitadas como a causa del bloqueo legislativo/ejecutivo. Además la miriada de problemas que lastra a muchas naciones pobres requiere de un ejecutivo ágil y efectivo.

Aunque a muchos legislativos les falta el poder para iniciar una política, tienen el poder de bloquear el programa presidencial (Archer y Chernick, 1989; Santos, 1986). Cuando el parlamento ejercita ese poder sobre una base consistente, fácilmente se llega a un *impasse*. Bajo los gobiernos democráticos opera un sistema de pesos y contrapesos, pero esta serie de pesos y contrapesos puede paralizar al poder ejecutivo cuando al presidente le falta el apoyo parlamentario. Como resultado, aun cuando muchos presidentes estén poderosamente vinculados al legislativo, a menudo tienen dificultades para cumplir sus programas a causa de la oposición parlamentaria. Desde el momento en que la capacidad de hacer política se concentra en

(11) La vasta mayoría de la legislación en los países de América Latina se inició con presidentes. Los presidentes tienen gran parte de la capacidad para implantar una política. A menudo pueden vetar partes específicas de los proyectos de ley, mientras que el presidente de los Estados Unidos debe vetar o aceptar el proyecto completo. Los presidentes con frecuencia poseen poderes reglamentarios más extensos que en los Estados Unidos. Muchos presidentes de Latinoamérica tienen amplios poderes de emergencia. Por ejemplo, el artículo 121 de la Constitución de Colombia de 1886-1991 confirió a los presidentes el derecho de declarar todo o parte del país bajo el estado de sitio, permitiéndoles gobernar por decreto. De 1958 a 1989, Colombia estuvo bajo el estado de sitio el 75% del tiempo (Archer y Chernick, 1989). Los presidentes latinoamericanos tienen también generalmente poderes de nombramiento y recursos de patronazgo más extensos que los presidentes en los Estados Unidos.

manos del ejecutivo, la oposición parlamentaria hace difícil un efectivo ejercicio de la política.

Este talón de Aquiles de los sistemas presidenciales existe a menos que se de alguna de las condiciones siguientes: (a) el partido del presidente disfruta de mayoría en el legislativo y regularmente respalda al presidente; (b) una coalición de partidos proporciona una mayoría y regularmente apoya al presidente; y (c) el presidente no goza de una mayoría estable en el parlamento pero es capaz de gobernar creando coaliciones cambiantes. Por razones que se discutirán más adelante, sin embargo, la condición (b) es más difícil de establecer en los sistemas presidenciales que en los sistemas parlamentarios, y la condición (c) posiblemente no resulte estable. En general, cuantos más escaños de su propio partido tenga el presidente en el legislativo, más fácil resultará satisfacer las condiciones (b) y (c) (12).

La tendencia hacia un bloqueo ejecutivo/legislativo y el inmovilismo es particularmente aguda en democracias presidenciales multipartidistas, especialmente aquellas con sistemas partidistas altamente fragmentados. Bajo estas circunstancias, es probable que le falte al presidente un apoyo legislativo estable, de modo que presionar a través de medidas políticas puede ser más difícil. El inmovilismo y el conflicto agudo entre el ejecutivo y el legislativo acaecen a menudo, con potencialmente nocivas consecuencias para la estabilidad democrática y/o el gobierno efectivo. Los conflictos prolongados entre ejecutivo y parlamento pueden llevar a una parálisis en la toma de decisiones (Santos, 1986). En democracias híbridas, tal parálisis puede tener perniciosos resultados. Si además de estar altamente fragmentado el sistema de partidos está también polarizado, pueden imaginarse las dificultades de gobierno.

La probabilidad de inmovilismo es menor en un presidencialismo bipartidista y en los sistemas parlamentarios. Al tener un sistema bipartidista aumenta la probabilidad de que el presidente goce de una mayoría que le respalde en el parlamento, y por ende decrece la probabilidad del *impasse* presidencial/legislativo. Los sistemas bipartidistas no están necesariamente mejor dotados para tratar los problemas creados por una falta de apoyo legislativo, pero resultan preferibles para evitar el problema. La última columna de la Tabla 6 muestra que en seis de las siete democracias presidenciales estables, los partidos de los presidentes controlan un promedio cercano al 45 % de los escaños en la cámara baja.

Los sistemas parlamentarios resultan también generalmente mejores para proporcionar un apoyo estable a los gobiernos que los sistemas presidenciales multipartidistas.

(12) Esto ayuda a explicar por qué un gobierno dividido no ha sido más problemático en los Estados Unidos (Mayhew, 1991), aunque algunos (Sundquist, 1988-89) argumentan que incluso en los Estados Unidos, un gobierno dividido no ha funcionado particularmente bien. Existe una gran diferencia entre el caso de Estados Unidos, donde los presidentes generalmente tienen al menos un 40% de los escaños del Congreso, y los casos de multipartidismo altamente fragmentado. En Brasil, por ejemplo, el partido del Presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992) tenía menos de un 10% de los escaños en ambas cámaras parlamentarias.

tidistas. Muchas democracias parlamentarias tienen gobiernos mayoritarios gran parte del tiempo, de modo que el gobierno cuenta con una base segura (aunque no indefinida) de apoyo legislativo. En contraste, la auténtica noción de gobierno de mayoría resulta problemática en las democracias presidenciales sin un partido mayoritario. En los sistemas parlamentarios, los gobiernos de mayoría son aquellos en los cuales el partido o partidos con carteras ministeriales cuentan con la mayoría en el parlamento. En algunos sistemas presidenciales, no es infrecuente que un gobierno tenga un miembro del gabinete de un partido particular, sólo para hacer frente a la oposición de gran parte de los miembros de ese partido en el parlamento. La representación del gabinete no asegura que los representantes parlamentarios del partido apoyarán al gobierno. Esta disociación entre las afiliaciones partidistas de los miembros del gabinete y coaliciones de partido hace difícil definir gobiernos de minoría y de mayoría sobre la base de carteras ministeriales, y no existe un criterio alternativo evidente. Si un partido está o no situado en una posición en el gabinete no es siempre relevante, para ello puede ser mejor que sea un individuo que el partido quien tenga el puesto, y la mayoría del partido pueda enfrentarse al gobierno.

Incluso cuando los gobiernos de mayoría son la regla en los sistemas parlamentarios, los gobiernos de minoría se suceden con frecuencia. Strom (1990, págs. 56-92) informaba que entre 1945 y 1987, de 345 gobiernos en avanzadas democracias industriales parlamentarias, 11 fueron verdaderos gobiernos minoritarios. Noruega, Suecia y Dinamarca habían tenido más gobiernos minoritarios que mayoritarios. Los gobiernos minoritarios obtenían apoyo legislativo al utilizar incentivos (posiciones políticas, patronazgo, y medidas políticas) que son similares a aquellas usadas en los gobiernos presidenciales. Sin embargo, existe también una diferencia clave entre los gobiernos minoritarios en las democracias presidenciales y parlamentarias. Los gobiernos parlamentarios propiamente minoritarios en el estudio de Strom (pág. 116) contaban con un promedio de sólo 14 meses. Los gobiernos presidenciales en los que el bloqueo Ejecutivo/legislativo aparece, por contraste, deben prestar atención a si cuentan con apoyo legislativo, y los períodos presidenciales durar al menos seis años. Cuando los incentivos para el apoyo legislativo quiebran, los sistemas parlamentarios han institucionalizado mecanismos para tratar el problema; los sistemas presidencialistas no.

No sólo son los sistemas presidenciales multipartidistas más aptos para generar bloqueos, debido al calendario electoral fijado y la separación de poderes, sino que los sistemas presidenciales no han institucionalizado medios de resolver tales bloqueos (Linz, 1994). A causa del calendario electoral fijado, aun cuando el congreso se oponga a los programas presidenciales, no hay vía excepto el *impeachment* de dimisión del presidente. Sin embargo, el *impeachment* se reserva generalmente para los procesos penales, y los legisladores pueden no tener bases para acusar penalmente al presidente. En consecuencia, la oposición puede creer que la única vía de deponer a un presidente es mediante un golpe. No cabe el mecanismo parlamentario del voto de censura.

Al presidente le faltan instrumentos para sacar adelante una política durante los períodos de bloqueo ejecutivo/legislativo. A causa de que las constituciones presidenciales más democráticas impiden la inmediata reelección, los presidentes se convierten en políticos derrotados con bastante rapidez. Muchos comienzan mandatos bajo un fuerte control de sus propios partidos, pero pierden ese control tan pronto como su situación como políticos derrotados resulta evidente (Coppedge, 1988). No pueden disolver la legislatura y convocar nuevas elecciones, en la forma que pueden hacerlo muchos primeros ministros. Unido a la falta del voto de confianza, la ausencia de esta amenaza sirve en algunos sistemas presidenciales como un incentivo para la indisciplina de partido (Epstein, 1964, 1967). Los presidentes pueden esperar apenas al fin de sus mandatos, incapaces de implantar una política coherente a causa de la carencia de apoyo. El reciente (1985-90) gobierno Sarney en Brasil proporciona un buen ejemplo; los que le apoyaban en el Congreso a mediados de 1989 admitían ardentemente que el gobierno descansaría en sólo 31 de los 570 votos del legislativo (13). Al contrario de muchos primeros ministros, los presidentes no pueden disolver el parlamento y convocar nuevas elecciones. Son políticos paralizados —más que políticos derrotados— si se disipa su apoyo parlamentario.

Bajo estas difíciles circunstancias de *impasse* presidencial/ejecutivo y un calendario fijado, los presidentes y la oposición por igual a menudo están tentados de recurrir a mecanismos extra-constitucionales para cumplir sus fines. Disgustados por su incapacidad para efectuar reformas dentro de los límites del sistema, los presidentes con frecuencia tratan de reformar la constitución o de sobrepassarla. La autoridad presidencial y junto con ella la posibilidad de hacer una política coherente pueden deteriorarse. Dada la necesidad de crear constantemente nuevas mayorías en el parlamento, los presidentes a menudo subordinan la coherencia política a intentos de ganar apoyo para sus programas. En los países donde los partidos son indisciplinados, los presidentes a menudo necesitan construir una nueva coalición con cada pieza de legislación controvertida.

A causa de que la serie de pesos y contrapesos frecuentemente conduce a serios *impasses*, las prerrogativas constitucionales de presidentes y congresistas han sido una batalla continua en muchas democracias presidenciales. Frustrados por sus dificultades para implantar una política, los presidentes a menudo intentan pasar enmiendas constitucionales que acrecienten sus poderes (14). Por su parte, los legisladores es-

(13) *Istoé Senhor* No. 1033, julio 5, 1989, pág. 25.

(14) Cada presidente chileno desde Arturo Alessandri a Allende (1970-1973) trató de evitar al Congreso o de reformar la constitución para ampliar el poder ejecutivo. El Presidente Frei (1964-1970) tuvo éxito a la larga en lo último, pero como Valenzuela y Wilde (1979) comentan, el coste fue grande: la erosión de los ámbitos de negociación y compromiso. Problemas similares de inmovilismo llevaron a reformas constitucionales que realzaron los poderes presidenciales en Colombia en 1968 (Hartlyn, 1994) y Uruguay en 1967. La Constitución uruguaya había cambiado cinco veces entre 1918 y 1967, y la controversia fundamental afectaba a la naturaleza del poder ejecutivo (Edelmann, 1969). El Presidente Goulart de Bra-

tán ya generalmente en una posición marginal en relación con el desarrollo político, y resisten las invasiones presidenciales desde su campo.

Muchos presidentes regatean intensamente con los representantes parlamentarios para ganar apoyo a sus programas. Pueden ofrecer patronazgo a senadores y diputados que les apoyen, de forma que no estén sin defensa cuando se enfrenten a un bloque de oposición mayoritario. Sin embargo, asegurar una base estable de apoyo parlamentario resulta difícil bajo las mejores circunstancias y casi imposible en tiempos de austeridad económica. Más aún, una amplia dependencia en el patronazgo como un medio de lograr apoyo para su política puede llevar a un precario uso de los recursos públicos.

El inmovilismo en las democracias presidenciales ha sido con frecuencia un ingrediente importante en los golpes (Santos, 1986). En el contexto de un gobierno ineficaz, pujantes problemas sociales y económicos, y la movilización política alentada por actores de élite como medio de obtener influencia en una situación de estancamiento, los líderes autoritarios pueden lograr apoyo para sus golpes. Más aún, el inmovilismo puede alentar el radicalismo, visto como un medio de superar la inadecuación de las democracias casquivanas.

Mientras que los presidentes típicamente tienen dificultades para implantar sus programas, tienen enormes —e incluso crecientes— responsabilidades. Muchos presidentes administran grandes, complejas burocracias estatales. Todavía están empeñados constantemente en cultivar el apoyo público, por tanto tienen menos tiempo para supervisar actividades administrativas que los primeros ministros (Rose, 1981). Más aún, generalmente tienen menos experiencia administrativa que los primeros ministros (Suárez, 1982). En Latinoamérica, la brecha entre demandas sobre, capacidades para, la presidencia ha crecido en años recientes como resultado de crisis económicas severas. Las crisis económicas han conducido a una toma de decisiones cerrada, tecnocrática dentro de la rama ejecutiva, y los parlamentos han sido excluidos de la acción política económica. Pero la capacidad presidencial para manejar estas crisis se ha visto horadada. En el pasado, la debilidad de los presidentes democráticamente elegidos ayudaba a justificar golpes que conducían a la hipertrofia extrema del ejecutivo y la emasculación o abolición del parlamento.

Los sistemas presidenciales bipartidistas también se enfrentan a la rigidez institucional cuando se produce el bloqueo ejecutivo/legislativo pero, como comentaba antes, es más probable que los presidentes mantengan apoyo estable en el parlamento. En contraste con los sistemas presidenciales, los sistemas parlamentarios tienen un mecanismo institucionalizado para superar bloqueos cuando se producen. Un voto de censura puede derribar al gobierno, conduciendo a nuevas elecciones que pueden cambiar el equilibrio de poder y ayudar a resolver la crisis. Esta previsión permite re-

sil llegó a estar frustrado con los límites de trabajar con el congreso y solicitó en marzo de 1964 (dos semanas antes había sido derrocado) una reforma constitucional que aumentara sus poderes.

emplazar, con menor tensión institucional, ejecutivos ineptos o impopulares. El recurso frecuente a dimitir gobiernos puede alimentar la inestabilidad, pero este problema puede mitigarse con medidas tales como el voto de censura constructivo de Alemania o de España. A la inversa, si un primer ministro se ve frustrado a causa de la dificultad de realizar una política frente al control de la oposición del legislativo, en muchos sistemas parlamentarios puede convocar nuevas elecciones en un esfuerzo para conseguir una mayoría. En cualquier caso, existen medios de cambiar el gobierno sin amenazar el régimen.

V. PRESIDENCIALISMO, MULTIPARTIDISMO Y POLARIZACION IDEOLOGICA

Los sistemas bipartidistas o de dos partidos y medio son probablemente también más compatibles con la democracia presidencial debido a que resulta improbable la polarización ideológica. La competencia tiende a ser centrípeta porque, para obtener la mayoría, los partidos deben ganar votos desde el centro del espectro político (Downs, 1957). Como muestra el caso británico durante sus dos fases bipartidistas, los partidos pueden tener ideologías y programas claros y diferenciados, pero para ganar las elecciones deben evitar el extremismo. En muchos sistemas bipartidistas o de dos partidos y medio, los partidos con una orientación centrista, moderada dominan el mercado electoral. Tales características generalmente favorecen la moderación y el compromiso, características que por contrapartida favorecen la probabilidad de una democracia estable (Levine, 1973; Powell, 1982, págs. 74-110; Reis, 1988; Rustow, 1955; Sani y Sartori, 1983; Sartori, 1976; Scully, 1992). Debido a las altas barreras de entrada, los partidos de extrema izquierda y de extrema derecha no tienen oportunidades de crecer, y la ausencia de tales partidos favorece la estabilidad democrática.

La democracia presupone la voluntad de los actores políticos de aceptar las derrotas electorales y políticas. La voluntad se intensifica cuando los actores creen que las derrotas son reversibles a través de la lucha democrática y que no son catastróficas. Los actores por consiguiente necesitan establecer una serie de garantías mutuas que no se destruirán entre sí. Es más fácil construir tales garantías cuando los extremistas son débiles y cuando prevalecen el compromiso y la moderación. Los sistemas bipartidistas presentan inconvenientes, pero sus altas barreras de entrada limitan el extremismo, y sus tendencias centrípetas generalmente alientan la moderación. Bajo estas condiciones, los problemas ocasionados durante el período del mandato fijado resultan menos conflictivos.

Las divisiones ideológicas intensas incrementan las apuestas del juego político, sirven como un incentivo para la polarización y, consecuentemente, son menos favorables para la democracia estable. Semejantes divisiones ideológicas no son probables en el contexto de un sistema bipartidista. Esta es una de las razones de por qué las democracias bipartidistas tienen menos posibilidades de quiebra.

VI. PRESIDENCIALISMO, MULTIPARTIDISMO Y COALICIONES DE PARTIDO

De este modo el argumento se ha centrado en por qué el multipartidismo exacerbaba los problemas del presidencialismo. Ahora observo por qué el presidencialismo hace difícil que el multipartidismo funcione bien, centrándolo en problemas de construcción de coaliciones en los sistemas presidenciales. En los sistemas multipartidistas, la construcción de coaliciones entre partidos es esencial para lograr una mayoría legislativa. Aunque la necesidad de tal creación de coalición existe tanto en los sistemas multipartidistas presidencialistas como parlamentarios, tres factores hacen más difícil la construcción de coaliciones legislativas estables interpartidistas en las democracias presidenciales que en los sistemas parlamentarios.

Primero, el apoyo partidista hacia el gobierno tiende a ser más seguro en los sistemas parlamentarios por el modo en que el poder ejecutivo se forma y se disuelve. En un gobierno de coalición parlamentaria, los partidos que forman el gobierno escogen el gabinete y al primer ministro. El poder ejecutivo se forma mediante acuerdos post-electorales entre partidos y se divide entre todos los partidos. Los partidos mismos son corresponsables del gobierno y están llamados a apoyar la política gubernamental. Al cesar de apoyar al gobierno, existe la oportunidad de que se convoquen unas nuevas elecciones. La coalición que une a los partidos está forjándose para el período post-electoral. Estos acuerdos ayudan a asegurar que habrá un apoyo legislativo para el ejecutivo o unos medios de derribar al gobierno.

En los sistemas presidencialistas el presidente (no los partidos) tienen la responsabilidad de unir al gabinete. El presidente puede llegar a acuerdos previos con los partidos que le apoyan, pero estos acuerdos no gozan de la vinculación que tienen en un sistema parlamentario. Los presidentes son más libres para cesar a los ministros y para reajustar el gabinete que los primeros ministros en un gobierno de coalición. Los cambios en los gabinetes son habitualmente decisión del presidente y no son objeto de decisiones de partido. La autonomía presidencial para nombrar un gabinete es generalmente parte de un acuerdo institucional menos firme, que puede fácilmente conducir a una falta de apoyo parlamentario estable, de tal modo que los presidentes están menos ligados a los partidos, de igual forma, los partidos están menos vinculados a los presidentes. Los compañeros de coalición es más probable que permanezcan fieles a sus aliados si ellos mismos han negociado los términos de la coalición que si se han puesto de acuerdo en los términos establecidos por el presidente.

En cualquier caso en los sistemas parlamentarios, las coaliciones de partido generalmente tienen lugar después de las elecciones y son vinculantes, en los sistemas presidenciales, a menudo tienen lugar antes de las elecciones y no vinculan pasado el día de las elecciones. El poder ejecutivo no se forma mediante acuerdos postelectorales entre partidos y no está dividido entre varios partidos que son corresponsables del gobierno, aun cuando participen miembros de varios partidos en los gabinetes. Las coaliciones de gobierno en los sistemas presidenciales pueden diferir

notablemente de las coaliciones electorales, mientras que en los sistemas parlamentarios la misma coalición responsable de crear el gobierno es también responsable de gobernar. En contraste con la situación de los gobiernos de coalición en los sistemas parlamentarios, una simple pluralidad puede conferir virtualmente un control absoluto del poder ejecutivo (Liphart, 1990, 1994).

Dada la separación de poderes, un acuerdo entre partidos puede pertenecer sólo a materias parlamentarias, sin implicación vinculante para las relaciones entre los partidos y el presidente. Varios partidos pueden apoyar al presidente durante la campaña electoral, pero esto no asegura su apoyo una vez que asume el cargo. Aun cuando miembros de varios partidos participen con frecuencia en el gobierno, los partidos no son responsables para el gobierno. Partidos o parlamentarios individuales pueden formar la oposición sin hacer caer al gobierno. Un presidente puede finalizar su mandato con escaso apoyo parlamentario.

Segundo, en los sistemas presidenciales, el compromiso de los parlamentarios individuales de apoyar un acuerdo negociado por el líder del partido resulta a menudo menos seguro. La extensión de una cartera ministerial no necesariamente implica apoyo de partido para el presidente, como sucede en un sistema parlamentario. El compromiso de los legisladores individuales para votar la línea del partido varía en gran medida, desde los partidos parlamentarios extremadamente cohesionados de Venezuela a los extremadamente indisciplinados omnipresentes partidos de Brasil y Ecuador. Consecuentemente, es imposible generalizar acerca de que apoyo partidista implica para un gobierno en términos de las posturas representantes parlamentarios individuales. En Brasil, por ejemplo, la falta de disciplina de partido significa que los legisladores individuales votan no obstante lo que eligen, un hecho que refuerza la inestabilidad del apoyo parlamentario para la política gubernamental. Por contraste, en los sistemas parlamentarios, los legisladores individuales están más o menos ligados para apoyar al gobierno a menos que su partido decida acabar con la alianza de gobierno. Los parlamentarios (MPs) corren el riesgo de echar abajo un gobierno y de perder sus escaños en unas nuevas elecciones si fallan en su apoyo al gobierno (Epstein, 1964, 1967).

Finalmente, para los partidos los incentivos para romper coaliciones son más fuertes en los sistemas presidenciales que en muchos sistemas parlamentarios. En los sistemas presidenciales multipartidistas, cuando unas nuevas elecciones presidenciales aparecen en el horizonte, los líderes partidistas generalmente sienten una necesidad de distanciarse ellos mismos del presidente en el cargo. Al convertirse en un compañero silencioso en un gobierno de coalición, los líderes del partido tienen miedo de perder su propia identidad, tener parte de culpa en los errores del gobierno, y no obtener las ventajas de sus logros (Coppedge, 1988). En definitiva, los compañeros de coalición tienen miedo de llevar los costes electorales usualmente asociados con la vinculación sin disfrutar de sus ventajas. En los sistemas parlamentarios, la composición de los gobiernos viene determinada por los partidos, de modo que son menos aptos para seguir esta lógica.

VII. CONCLUSIONES

Este artículo ha puesto de relieve que la combinación de gobierno presidencial y un sistema multipartidista es particularmente problemática (15). Este artículo subrayaba la escasez de democracias presidencialistas multipartidistas estables y entonces manifestaba que no es accidente que muchas democracias estables hayan tenido una fragmentación limitada del sistema de partidos. Aunque el trabajo no ha explorado este tema, despeja la posibilidad de que las probabilidades del presidencialismo tenga que ver principalmente con los casos de multipartidismo.

Si es esto correcto, este argumento podría desafiar la creencia prevalente de que el número de partidos no tiene mucho que ver para determinar las perspectivas de una democracia estable. Durante y poco después de la II Guerra Mundial, impresionado con la estabilidad de la democracia en Gran Bretaña y los Estados Unidos y su caída en Alemania e Italia, varios académicos (ej., Duverger, 1954, págs. 206-280; Hermens, 1941) mantenían que los sistemas bipartidistas eran más propicios a la democracia, y que las democracias multipartidistas tendían a ser más inestables. La tendencia de esta discusión cambió en los años sesenta y setenta, con las contribuciones de Liphart (1968, 1977) resultando particularmente significativa al notar que muchas democracias multipartidistas habían logrado la estabilidad durante un largo período de tiempo en las democracias europeas más pequeñas, Liphart opinaba que en las sociedades plurales, con una divisiones culturales agudas, étnicas, religiosas o lingüísticas, los sistema multipartidistas serían más propicios para promover una democracia estable. Con un sistema bipartidista, las minorías significativas podrían estar «fuera» permanentemente, una situación que reduciría su voluntad de respetar las reglas del juego. Un sistema multipartidista permitiría a estas minorías obtener una representación significativa y participar en gobiernos de coalición. Este tema no ha sido resuelto, pero los más recientes análisis (ej., Sani y Sartori, 1983; Sanders y Herman, 1977) se han alineado con Liphart.

Este debate ha contemplado la diferencia entre sistemas presidenciales y parlamentarios. El multipartidismo puede no afectar negativamente las perspectivas de democracia en los sistemas parlamentarios, pero así parece ser con el presidencialismo. Las combinaciones institucionales presentan una diferencia. Algunos problemas típicos de los sistemas presidencialistas —especialmente el conflicto entre el ejecutivo y el legislativo que conduce al inmovilismo— se exacerban con el multipartidismo. Al contrario, con gobiernos parlamentarios pero no con gobiernos presidenciales, los sistemas multipartidistas parecen tan capaces de sostener regímenes democráticos como los sistemas bipartidistas. Los regímenes parlamentarios tienen más mecanismos para construir coaliciones que faciliten la democracia multipartidista.

Esto no significa decir que la combinación de presidencialismo y multipartidismo

(15) Un argumento similar en Arriagada (1984).

mo hace imposible que una democracia funcione bien. El caso chileno desde 1930 a finales de los años sesenta mostraba que podían ir juntos presidencialismo, multipartidismo y democracia estable, incluso con una política polarizada ideológicamente. Sin embargo, con esta combinación institucional, la estabilidad democrática dependía en gran medida del deseo de las élites y de los ciudadanos de comprometerse y crear instituciones democráticas perdurables. Optimamente, los sistemas políticos tendrían mecanismos institucionales que reforzarían tales disposiciones.

Además no intento sugerir que los temas institucionales son siempre el mayor factor determinante de si la democracia tiene éxito o fracasa. Algunas sociedades se enfrentan a conflictos que son irresolubles a corto plazo, con independencia de las estructuras institucionales. Las condiciones sociales, culturales y económicas también afectan a las perspectivas democráticas. Sin embargo, algunas combinaciones intelectuales facilitan y otras obstruyen la dirección de los problemas sociales, económicos y políticos.

El sistema bipartidista y la excepcionalmente limitada polarización ideológica ha contribuido a hacer de los Estados Unidos una democracia presidencial viable (Riggs, 1988), pero estas condiciones han sido difíciles de reproducir. Entre las democracias presidencialistas fuera de Estados Unidos, sólo Colombia y Costa Rica poseen de forma consistente sistemas más o menos bipartidistas. Venezuela se ha acercado también razonablemente a un sistema bipartidista desde 1973 (16). La polarización ideológica dentro del sistema de partidos es limitada en estos tres países. No es casualidad que estos tres países latinoamericanos tengan las democracias presidenciales más antiguas fuera de los Estados Unidos.

En muchas democracias presidenciales, las elecciones legislativas están basadas en la representación proporcional con magnitudes de distrito suficientemente amplias para facilitar la representación de varios partidos, haciendo más difícil a los presidentes el tener una mayoría y más probablemente que la oposición pudiera controlar una sólida mayoría parlamentaria. En algunos países, incluyendo Costa Rica y Venezuela, la coincidencia de elecciones presidenciales y parlamentarias ha refrenado la segmentación del sistema de partidos (17). En Uruguay, los ciudadanos deben votar una sencilla papeleta de partido, y la importancia de la presidencia tiene un efecto disuasorio al votar a partidos que no tienen oportunidades de ganar este puesto. En

(16) Uruguay tuvo un sistema bipartidista durante gran parte de su historia democrática, pero cambió a un sistema de dos y medio o tres partidos a finales de los años sesenta. En los años ochenta, el sistema de partidos argentino se aproximó a un formato bipartidista, pero ésta no era la situación en los sesenta.

(17) Shugart y Carey (1988, págs. 226-258) muestra que allí donde las elecciones presidenciales con un formato plural coinciden elecciones parlamentarias, incluso con representación proporcional existe algún impulso hacia un sistema bipartidista. Al contrario, si estas elecciones no coinciden, con representación proporcional es probable que resulte un sistema multipartidista. La explicación más probable para este fenómeno es que la presidencia es tan importante que polariza a los votantes en los campos de los dos contendientes más serios, con un efecto de desbordamiento en las elecciones legislativas.

muchos países, sin embargo, los partidos de los presidentes no controlan en ningún caso una mayoría de escaños en el parlamento. Los presidentes que disfrutan de escaso apoyo parlamentario resultan algunas veces elegidos, una situación que fácilmente conduce a un bloqueo ejecutivo/legislativo.

¿Qué puede hacerse en términos de reforma constitucional/institucional en las democracias presidenciales multipartidistas? En términos de los grandes temas considerados aquí, existen dos posibilidades: cambiar de un sistema presidencial a uno semipresidencial o parlamentario, o tomar medidas para reducir la fragmentación del sistema de partidos (18). Desgraciadamente, reunir el apoyo político para cambios institucionales importantes es habitualmente difícil, y no es fácil diseñar alternativas que pudieran funcionar aun cuando cuenten con apoyo político. Un cambio a un gobierno parlamentario podría ser más factible en algunos países que en otros. Tal como ha manifestado Sartori (1994), un gobierno de gabinete efectivo depende de unos partidos disciplinados, requisito que se encuentra razonablemente en algunos sistemas presidenciales (Chile, Costa Rica, Uruguay y Venezuela) pero que lamentablemente falta en otros muchos (Brasil, Colombia, Ecuador). En los últimos países, existe un *catch-22*: los sistemas presidenciales han contribuido a la debilidad partidista, pero dada esta debilidad, un gobierno parlamentario tendría sus riesgos. Un cambio a un sistema parlamentario necesitaría establecer simultáneamente mecanismos para intensificar la disciplina de partido. Debido a que Francia y Finlandia son los únicos ejemplos claros de sistemas semipresidencialistas es difícil evaluar su actuación comparativamente, pero en países con partidos indisciplinados esta posibilidad evitaría algunos de los problemas de los sistemas parlamentarios (19).

En muchos países sería posible y deseable reducir el número de partidos que obtiene escaños legislativos al introducir un umbral más elevado, al reducir las dimensiones del distrito en los sistemas proporcionales, o celebrar elecciones parlamentarias y presidenciales simultáneamente. Tales medidas podrían reducir el número de partidos con escaños parlamentarios de alrededor de una docena, en muchos casos, a cuatro o cinco. Aunque limitar la fragmentación del sistema de partidos no es el único mecanismo institucional que parece hacer el presidencialismo más viable, constituye una importante posibilidad. Sin embargo, los esfuerzos para rehacer drásticamente los sistemas parlamentarios como sistemas bipartidistas para lograr la gobernabilidad de las democracias presidenciales están mal llevados. Los porcentajes

(18) Esto conduce a repetir que otros hechos institucionales afectan a cómo funcionan los sistemas presidenciales y parlamentarios, y por ello también podrían considerarse si las élites políticas contemplan el diseño institucional. Lo que se necesita realmente es una mayoría que funcione, y reglas que aumenten la disciplina de partido o promuevan la construcción de coaliciones que puedan promover ese objetivo.

(19) No puedo ahondar aquí en detalles de esta compleja cuestión. Véase el interesante debate entre Linz (1994), quien se muestra escéptico con estas fórmulas híbridas, y Sartori (1994), quien parte de la base de que el gobierno parlamentario no funcionaría en gran parte de Latinoamérica. Véase también Carey y Shugart (1992, págs. 55-75) y Duverger (1980).

políticos llegan a institucionalizarse una vez que el sistema de partidos se ha institucionalizado, y las élites y los seguidores igualmente resistirían drásticas restricciones o representación. Los esfuerzos para reestructurar un sistema multipartidista en un bipartidismo podría afectar a la democracia de forma contraria (Valenzuela, 1985), especialmente en sistemas de partido con (a) partidos marcadamente étnicos, regionales o religiosos que podrían desaparecer con reglas electorales diferentes o (b) una amplia distancia ideológica. Las ventajas del bipartidismo disminuyen así fuertemente donde existen porcentajes políticos o sociales agudos; bajo estas condiciones, reducir la fragmentación del sistema de partidos es aun viable, pero crear bipartidismo no lo es.

La reforma institucional/constitucional ni es fácil de cumplir políticamente ni es la panacea. Reconocer ésto, sin embargo, conduciría a anclar el pesimismo ante cualquier intento de llevar a cabo una reforma. Los problemas de las democracias presidenciales multipartidistas pueden servir como un incentivo para explorar tales posibilidades.

(Traducción: A. Elvira)

BIBLIOGRAFÍA

- ARCHER, R. P., y Chemick, M. (1989). «El Presidente frente a las instituciones nacionales». En: P. VÁSQUEZ, (ed.), *La democracia en blanco y negro: Colombia en los años 80* (págs. 31-79). Bogotá: fondo Editorial CEREC.
- ARRIAGADA, G. (1984). *El sistema político chileno (Una exploración del futuro)*. Colección Estudios CIEPLAN Nº15, Estudio Nº 99, págs. 171-202.
- BLONDEL, J. y SUÁREZ, W. (1981). «Las limitaciones institucionales del sistema presidencialista». *Criterio*, Nº 1853-1854, 57-70.
- COPPEDGE, M. (1988). *Strong Parties and Lame Ducks: A Study of the Quality and Stability of Venezuelan Democracy*. Tesis no publicada, Yale University.
- DAHL, R. (1971). *Polyarchy*. New Haven: Yale University Press.
- DOWNS, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper.
- DUVERGER, M. (1954). *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. London: Methuen.
- (1980). «A New Political System Model: Semipresidential Government». *European Journal of Political Research*, 8, págs. 165-187.
- EDELMANN, A. (1969). «The Rise and Demise of Uruguay's Second Plural Executive». *Journal of Politics*, 31, págs. 119-139.
- EPSTEIN, L. (1964). «A Comparative Study of Canadian Parties». *American Political Science Review*, 58, págs. 46-59.
- (1967). *Political Parties in Western Democracies*. New York: Praeger.
- GILLESPIE, C. (en prensa). «Presidential-Parliamentary Relations and the Problem of Democratic Stability: The Case of Uruguay». En: S. MAINWARING and M. SHUGART (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*.
- HARTLYN, J. (1994). «Presidentialism and Colombian Politics». En: J. J. LINZ y A. VALENZUELA, (eds.), *The*

- Failure of Presidential Democracy: The Latin American Case*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- HERMENS, F. (1941). *Democracy or Anarchy? A Study of Proportional Representation*. Notre Dame: Review of Politics.
- LAARSO, M., y TAAGEPERA, R. (1979). «The "Effective" Number of Parties: A Measure with Application to Western Europe». *Comparative Political Studies*, 12, págs. 3-28.
- LAMBERT, J. (1969). *Latin America: Social Structure and Political Institutions*. Berkeley y Los Angeles: University of California Press.
- LEVINE, D. (1973). *Conflict and Political Change in Venezuela*. Princeton: Princeton University Press.
- LIPHART, A. (1968). «Typologies of Democratic Systems». *Comparative Political Studies*, 1, págs. 3-44.
- (1977). *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven: Yale University Press.
- (1984). *Democracies*. New Haven: Yale University Press.
- (1994). «Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations». En: J. J. LINZ y A. VALENZUELA, (eds.), *The Failure of Presidential Democracy: The Latin American Case*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- LIPHART, A. et al. (1993). «Separation of Powers and Cleavage Management». En: K. WEAVER y B. ROCKMAN, (eds.), *Political Institutions and Their Consequences*. Washington, D.C.: Brookings Institution, págs. 302-344.
- LINZ, J. J. (1990). «The Perils of Presidentialism». *The Journal of Democracy*, 1, págs. 51-69.
- (1994). «Democracy: Presidential or Parliamentary. Does It Make a Difference?». En: J. J. LINZ y A. VALENZUELA, (eds.), *The Failure of Presidential Democracy: The Latin American Case*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- LOEWENSTEIN, K. (1949). «The Presidency outside the United States: A Study in Comparative Political Institutions». *Journal of Politics*, 11, págs. 447-496.
- MAINWARING, S. (1990). «Presidentialism in Latin America». *Latin America Research Review*, 25, págs. 157-179.
- (en prensa). «Dilemmas of Multiparty Presidential Systems: The Case of Brazil». En: S. MAINWARING y M. SHUGART, (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*.
- MAINWARING, S., y SHUGART, M. (en prensa). «Juan Linz, Presidentialism and Democracy: A Critical Appraisal». En: A. VALENZUELA (ed.), *Politics, Society and Democracy: Latin America*. New York: Praeger.
- MAYHEW, D. (1991). *Divided We Govern*. New Haven: Yale University Press.
- POWELL, G. B. (1982). *Contemporary Democracies*. Cambridge: Harvard University Press.
- RAE, D. (1967). *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven: Yale University Press.
- REIS, F. W. (1988). «Partidos Ideología e Consolidação Democrática». En: F. W. REIS y G. O'DONNELL, (eds.), *A Democracia no Brasil: Dilemas e Perspectivas*. (págs. 296-326). Sao Paulo: Vértice.
- RIGGS, F. (1988). «The Survival of Presidentialism in America: Para-Constitutional Practices». *International Political Science Review*, 9, págs. 247-278.
- ROSE, R. (1981). «Government Against Subgovernments: A European Perspective on Washington». En: R. ROSE y E. SULEIMAN, (eds.), *Presidents and Prime Ministers*, (págs. 247-278). Washington, D.C.: American Enterprise Institute.
- RUSTOW, D. (1955). *The Politics Compromise: A Study of Parties and Cabinet Government in Sweden*. Princeton: Princeton University Press.
- (1967). *A World of Nations: Problems of Political Modernization*. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- SANDERS, D., y HERMAN, V. (1977). *The Stability of Governments in Western Democracies*. Acta Politica 12, págs. 346-377.
- SANI, G., y SARTOORI, G. (1983). «Polarization, Fragmentation and Competition in Western Democracies». En: H. DALLDER y P. MAIR, (eds.), *Western European Party Systems: Continuity and Change* (págs.307-340). Beverly Hills: Sage.

- SANTOS, W. G. dos. (1986). *Sessenta e Quatro: Anatomia da Crise*. Sao Paulo: Vértice.
- SARTORI, G. (1976). *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. New York: Cambridge University Press.
- (1994). «Neither Presidentialism nor Parliamentarism». En: J. J. LINZ y A. VALENZUELA, (eds.), *The Failure of Presidential Democracy: The Latin American Case*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- SCULLY, T. (1992). *Rethinking the Center: Party Politics in Nineteenth and Twentieth Century Chile*. Stanford: Stanford University Press.
- SHUGART, M. (1988). *Duverger's Rule. District Magnitude and Presidentialism*. Tesis no publicada, University of California, Irvine.
- SHUGART, M., y CAREY, J. (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. New York: Cambridge University Press.
- STEPHENS, E. H. (1989). «Capitalist Development and Democracy in South America». *Politics and Society*, 17, págs. 281-352.
- STROM, K. (1990). *Minority Government and Majority Rule*. New York and Cambridge: Cambridge University Press.
- SUÁREZ, W. (1982). «El poder ejecutivo en América Latina: Su capacidad operativa bajo regímenes presidencialistas de gobierno». *Revista de Estudios Políticos*, 29, págs. 109-144.
- SUNDQUIST, J. (1988-1989). «Needed: A Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States». *Political Science Quarterly*, 103, págs. 613-636.
- VALENZUELA, A. (1985). *Origins and Characteristics of the Chilean Party System: A Proposal for a Parliamentary Form of Government*. Latin American Program, The Wilson Center, Working Paper N° 164 (mayo).
- VALENZUELA, A., y WILDE, A. (1979). «Presidential Politics and the Decline of the Chilean Congress». En: J. SMITH y L. D. MUSOLF (eds.), *Legislatures in Development: Dynamics of Change in New and Old States* (págs. 189-215). Durham: Duke University Press.