

PRESIDENTES Y CONGRESOS. ESTADOS UNIDOS, LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA Y EL FUTURO MEXICANO

ALONSO LUJAMBIO*

I. INTRODUCCIÓN: LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y LOS PROBLEMAS DE LA DEMOCRACIA EN RÉGIMENES PRESIDENCIALES

LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES DE 1988 “señalaron” el inicio de la transición hacia la democracia que, aún con gran lentitud y marcadas ambigüedades, experimenta 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 50.74% de los votos en la competencia por la presidencia de la República y 50.37% de los votos en las elecciones a la Cámara Baja, un cuerpo representativo que reparte escaños a través de un sistema mixto proporcional-mayoritario. Con sólo 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 mantuvo inerte por décadas: por primera vez en la historia posrevolucionaria mexicana, el partido en el poder tuvo que negociar el contenido de

* Agradezco a Juan J. Linz, Margaret K. Keck, David R. Mayhew, Juan Molinar Horcasitas y Federico Estévez sus comentarios a la versión en inglés de este ensayo (mayo de 1992). La responsabilidad por las limitaciones del mismo es, desde luego, únicamente mía.

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.¹ 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 cuanto a su 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.² En ese momento, la continuación de la caída de los niveles de apoyo electoral del PRI era algo por demás pronosticable. En la gráfica 1 puede verse que, entre 1961 y 1988, el PRI perdió

¹ Diferentes tipos de democracia han surgido de distintas rutas de transición, y distintas rutas para transitar hacia la democracia han surgido de diferentes tipos de regímenes no democráticos. Así, todo intento exitoso de explicar un proceso de transición hacia la democracia debe partir de un análisis de las características del régimen totalitario, posttotalitario o autoritario del cual ha de generarse un acuerdo democrático. Sin embargo, las teorías sobre transiciones a la democracia no han incorporado los aspectos legales y constitucionales de los regímenes no democráticos en la explicación del fenómeno. Esta laguna teórica pudiera ser irrelevante si todas las transiciones fueran resultado de una revuelta (Costa Rica), de un golpe de Estado (Portugal), del colapso del régimen autoritario (Argentina), de la imposición venida del exterior (Japón) o del retiro de una amenaza externa (Checoslovaquia). Sin embargo, en países en donde la transición no es resultado de ninguno de estos procesos, sino producto de la combinación de la presión, las negociaciones y los compromisos, resultan de extraordinaria importancia tanto los *aspectos institucionales* del régimen no democrático como la *legalidad* de la transición. Piénsese en los casos de España y Brasil, transiciones ya concluidas, y en Corea del Sur, Taiwan y México, casos de transición aún en marcha.

² Para una discusión sobre la importancia de la variable tiempo en una transición democrática, véase Juan J. Linz, "Time and Regime Change", ensayo inédito, Universidad de Yale, 1985.

casi 40 puntos porcentuales en las elecciones a la Cámara Baja. Durante este periodo, el PRI sólo pudo incrementar su apoyo electoral en una de nueve elecciones (esto fue en 1976, cuando el Partido Acción Nacional, PAN, entonces el único partido de oposición en México, no participó en la contienda presidencial, y compitió en 135 de 196 distritos electorales).³ Era pues razonable esperar que, para las elecciones intermedias de 1991, el PRI ganara solamente la mayoría relativa de los votos (es decir, menos de 50% + 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. De haberse cumplido ambas condiciones, se habría visto al partido en el poder negociar 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 habría 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.⁴

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 de la democracia 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, sistema competitivo y multipartidista⁵ y proporcionalidad en la representación en la Cámara Baja conduciría al inmovilismo gubernamental y, por lo tanto, a la ingobernabilidad del sistema polí-

³ Juan Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, 1991, p. 72.

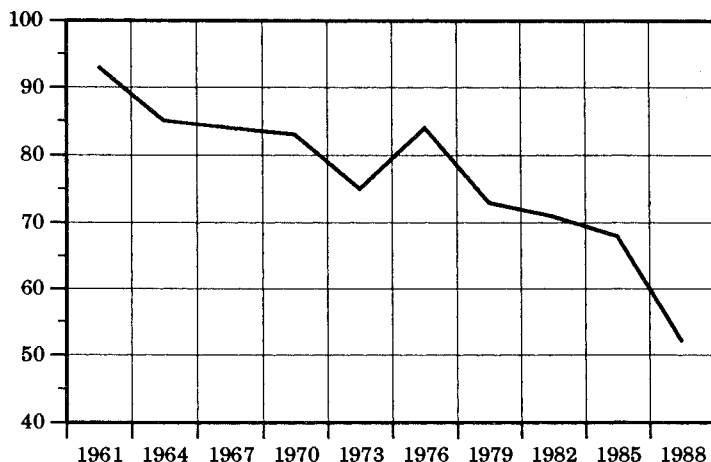
⁴ Véase "¿Cuántos partidos para la Reforma?", *Nexos*, vol. XII, núm. 138, junio de 1989.

⁵ En 1988, ocho partidos compitieron en la liza 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).

GRÁFICA 1

Partido Revolucionario Institucional
Elecciones a la Cámara de Diputados (1961-1988)

Porcentaje de la
votación efectiva



Nota: para 1979, 1982 y 1985 se calcula una ponderación de 3 a 1 de las votaciones uninominal y plurinominal, respectivamente.

Fuente: Comisión Federal Electoral.

tico en su conjunto. Como consecuencia, el PRI decidió en 1989 reformar la normativa electoral para reforzar una cláusula que ya existía, y que claramente viola toda noción de representación política justa y equitativa: en caso de que ningún partido obtuviese la mayoría absoluta de los votos en elecciones a la Cámara de Diputados, el Instituto Federal Electoral distribuiría curules adicionales al partido que hubiese conquistado la mayoría relativa de los votos (presuntamente el PRI) con el fin de garantizarle a ese partido (si bien minoritario frente al conjunto de la oposición) una clara y firme mayoría de curules, y aun un *plus*, dependiendo de la magnitud de la caída de dicho partido.⁶ El principal objetivo de aquella reforma era garantizar, así se dijo, la *governabili-*

⁶ Este aparato legal se introdujo desde 1986, si bien el *plus* no lo hizo sino hasta 1989. Gracias a éste, al partido mayor se le asignan dos diputados adicionales *por encima del 51%* por cada punto porcentual entre el porcentaje obtenido y el 35%. Si ningún partido obtiene más de 35% del voto (es decir, en un escenario de extraordinaria atomización del sistema de partidos), la cláusula no se aplica.

dad del proceso político constitucional.⁷ Este mecanismo claramente antidemocrático fue llamado “la cláusula de gobernabilidad”.⁸ En este ensayo se argumentará en contra de la “cláusula de gobernabilidad” y a favor de un sistema proporcional de reparto de curules en la Cámara Baja mexicana *aun dentro del marco de un régimen presidencial*.

Pudiera creerse que discutir la “cláusula de gobernabilidad” no tiene ya sentido alguno. 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 claros rasgos clientelistas—, el PRI obtuvo 61 % de los votos en las elecciones intermedias de 1991, las cuales fueron más limpias y menos controvertidas que las elecciones federales anteriores. La “cláusula” no tuvo que aplicarse. Si la “cláusula” no es aplicada, se concluye, entonces su existencia se vuelve irrelevante. Este argumento es muy débil, por lo menos por tres razones. En primer lugar, una característica de la democracia es que el resultado de la competencia debe ser incierto para los participantes. En una democracia no puede haber grupo o partido por cuyas preferencias se pueda predecir el resultado de la competencia. Por el contrario, la “cláusula” significa que el PRI tiene la capacidad de evitar un rango bastante amplio de escenarios electorales. La “cláusula”, en una palabra, da

⁷ 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, leyes electorales democráticas 1) no predeterminan el monto exacto de la sobrerepresentación 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 UCD en 1979: con 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, la ley mexicana predetermina el premio al partido mayor. Por otro lado, y bajo el sistema presidencial mexicano, es ridículo que un partido de oposición tome 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 gobernabilidad no se ve por ningún lado. Esta ley no propicia la cooperación y la negociación entre partidos. Peor aún: bajo condiciones extraordinariamente competitivas, todos los partidos juegan al *todo o nada* y se incita al fraude. En un momento de transición, las normas deberían invitar a la negociación y al fortalecimiento de la confianza mutua entre partidos, y no al revés. Como después veremos, hay una estrategia inteligente, *de corto plazo*, detrás del apoyo panista a esta ley. Sin embargo, sostener la “cláusula” en el mediano y largo plazos es, desde una perspectiva democrática, *indefendible*.

⁸ Este cambio legislativo implicó una modificación constitucional que fue aproba-

al partido mayor una ventaja extraordinariamente grande sobre el resto de los competidores. Segundo: la "cláusula" reduce los incentivos para ser responsable mientras se está en el poder. Si después de una elección intermedia un presidente puede seguir gobernando sin coalición alguna, con sólo 36% del apoyo del electorado, entonces ¿cómo es posible que las elecciones puedan ser el instrumento con el que cuentan los ciudadanos para castigar gobiernos irresponsables? Tercero: no olvidemos que el mexicano es un régimen presidencial. Las elecciones de 1991 fueron en muchos sentidos plebiscitarias. Pero en 1994 otra elección presidencial tendrá lugar: Salinas de Gortari no podrá competir, Cárdenas seguramente lo hará y un candidato panista puede atraer un apoyo importante. Una elección presidencial competitiva llamará la atención del electorado, y el voto en la liza presidencial influirá de manera determinante la distribución de votos en las elecciones al Congreso. Recordemos, comparado con regímenes parlamentarios, la volatilidad del voto es mucho mayor en sistemas presidenciales, sin importar bajo qué ley electoral compiten los partidos.⁹ Si la "cláusula" vive aún entre nosotros es porque el PRI no está completamente seguro sobre su futuro electoral en otra elección presidencial competitiva. En una palabra, no hay duda de que la "cláusula de gobernabilidad" es aún una variable central en el proceso de cambio político por el que atraviesa México.

da, como ya se dijo, por un acuerdo legislativo entre el PRI y el PAN. Es obvio que el PAN estuvo dispuesto a ceder en este punto a cambio de una reforma a la ley electoral federal y de elecciones estatales limpias, por medio de las cuales dicho partido podría ir teniendo acceso al poder en los estados de la Federación. Sin embargo, piénsese que el colapso del voto priísta de 1988 y la consecuente redistribución de fuerzas entre partidos en el plano del Congreso Federal *no tocó la hegemonía del PRI en los congresos de los estados*. Por lo tanto, no se pudieron incluir en la negociación reformas a las leyes electorales estatales. Esto explica en parte que el Ejecutivo tenga que intervenir en la política estatal cuando el PAN reclama el incumplimiento de la oferta presidencial de elecciones estatales limpias. El colapso de 1988 no tocó la estructura institucional estatal. Además, una estructura atomizada de tres decenas de estados dificulta el reacomodo institucional en una sola negociación. Las reglas políticas locales siguen más que posibilitando el fraude. En algunos rincones del país se ha podido reformar con cierta profundidad la ley electoral estatal, pero en otros no. Se ha estudiado poco la importancia relativa de los distintos ámbitos institucionales de competencia política en la naturaleza del proceso de democratización en México. La forma en que se entreveran las estrategias de los partidos en las distintas esferas de competencia y el *timing* de elecciones estatales y federales (incluidas las presidenciales), así como el claro sesgo que aún existe en contra del PRD, han creado un juego político extraordinariamente complejo. Volvemos a este punto en la cuarta parte de este ensayo.

⁹ Véase Bingham Powell Jr., *Contemporary Democracies. Participation, Stability and Violence*, Cambridge, Harvard University Press, 1982, pp. 96-98.

Sin embargo, reconozcamos que algunos de los argumentos que utilizan quienes defienden la "cláusula" 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 tienen muchos incentivos para apoyar al presidente en el Congreso cuando su partido no cuenta con la mayoría de los escaños en dicho órgano. El presidente cuenta 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 ese periodo rígido de gobierno. Así, el presidencialismo no mueve 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" antidemocrática, 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 distribuyen carteras ministeriales y *entran en el gobierno*. En opinión de Juan J. Linz, la gran mayoría de las democracias estables en el mundo son regímenes parlamentarios, entre otras cosas por-

que “el poder ejecutivo es creado por mayorías legislativas y depende de esas mayorías para sobrevivir”.¹⁰

Sin embargo, aun cuando varios países latinoamericanos están debatiendo intensamente la posibilidad de convertir sus regímenes presidenciales en sistemas parlamentarios,¹¹ en México ese debate simplemente no existe, ni siquiera frente a la urgencia de discutir seriamente qué acuerdos institucionales harían viable y estable una auténtica democracia mexicana. Ni en círculos intelectuales ni políticos se habla del asunto.¹² 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 resultar ser extraordinariamente costosa: sin “cláusula de gobernabilidad” el presidencialismo entra en crisis y, al menos en teoría, se corre el riesgo de caer en el inmovilismo y en la parálisis gubernamental; con “cláusula” se viola el principio de la competencia entre iguales y se distorsiona todo sentido de representación política. La opción parlamentaria, por otro lado, parece estar cerrada. ¿Qué otras opciones quedan? ¿Deben los mexicanos abandonarse al pesimismo de la “cláusula”, gracias a la cual un partido con 36% del voto podría gobernar el país sin la necesidad de generar un consenso mayoritario? ¿Acaso no existen formas exitosas de gobernar con estabilidad una *democracia* presidencial *sin*

¹⁰ Juan J. Linz, “The Perils of Presidentialism”, *Journal of Democracy*, vol. I, 1990, p. 51. Los argumentos de este ensayo se encuentran desarrollados más ampliamente en J. J. Linz, “Democracy, Presidential or Parliamentary: Does it Make a Difference?”, en J. J. Linz y Arturo Valenzuela (eds.), *Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?*, Baltimore, Johns Hopkins University Press (en prensa).

¹¹ Para el debate chileno véase Arturo Valenzuela, “Hacia una democracia estable: la opción parlamentaria para Chile”, *Revista de Ciencia Política*, vol. VII, núm. 2, 1985; para el caso uruguayo, Romeo Pérez, “El parlamentarismo. La reforma necesaria para Uruguay”, en Dieter Nohlen y Aldo Solari (comps.), *Reforma política y consolidación democrática. Europa y América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1988; sobre el debate de este asunto en Brasil, Bolívar Lamounier, *Depois da transição*. São Paulo, Edições Loyola, 1991; sobre el caso argentino, véase Liliana De Riz, “Régimen de gobierno y gobernabilidad. ¿Parlamentarismo en Argentina?”, en Nohlen y Solari, *op. cit.*

¹² 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 posibilidades de éxito mayores y con ambiciones presidenciales.

cláusulas de gobernabilidad? ¿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 antidemocráticas? En opinión de Juan J. Linz, "la única democracia presidencial con una larga historia de continuidad constitucional son los Estados Unidos".¹³ Desafortunadamente, Linz no explica por qué el caso norteamericano es único en este sentido. Las únicas palabras que Linz le dedica son éstas:

Explicar cómo es que las instituciones y prácticas políticas norteamericanas han logrado este resultado excedería 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...¹⁴

En la siguiente sección de este ensayo se tratará de enumerar más variables que "tienen que ver" con el carácter "excepcional" de la democracia presidencial norteamericana. No nos propusimos ser exhaustivos. Éste será un intento por entender por qué, a pesar de la aparente predisposición de las democracias presidenciales a la quiebra institucional, el régimen norteamericano ha sobrevivido tanto 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 es, ciertamente, una excepción histórica. Sin embargo, debemos subrayar que no existe razón alguna para creer que todas las variables "paraconstitucionales"¹⁵ que nos ayudan a entender la continuidad del sistema presidencial norteamericano son también *requisito* para la sobrevivencia de otras democracias presidenciales. Al menos no estamos seguros. ¿Existe alguna razón para pensar que el caso norteamericano no es sólo una excepción *histórica* sino también *lógica*, esto es, que sólo las prácticas "paraconstitucionales" norteamericanas pueden salvar a la democracia presidencial de la parálisis entre poderes y de la quiebra institucional? Desde una perspectiva teórica, asumamos a partir de es-

¹³ Juan J. Linz, "The Perils...", *op. cit.*, p. 52.

¹⁴ *Ibid.*, p. 53.

¹⁵ Tomo este concepto de Fred W. Riggs, "The Survival of Presidentialism in America: Para-Constitutional Practices", *International Political Science Review*, vol. 19, núm. 4, 1988.

te momento que otra u otras configuraciones institucionales y prácticas “paraconstitucionales” 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 exista. 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 ellas y evitar la quiebra de la democracia presidencial.

Por otro lado, ¿existen o han existido otras democracias presidenciales estables 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 debamos esperar 200 años para poder concluir que un régimen presidencial es estable. ¿Qué lapso 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 1973.¹⁶ En todos estos casos, democracias presidenciales han estado o estuvieron operando por más de 25 años, esto es, por más de una generación, tiempo *quizá* suficiente para concluir que, aun con las dificultades que le son innatas, el presidencialismo sobrevivió *porque ciertas condiciones estabilizadoras estaban presen-*

¹⁶ 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”. Véase Alexander Wilde, “Conversation Among Gentlemen: Oligarchical Democracy in Colombia”, en Juan J. Linz y Alfred Stepan (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 el primer gobierno de Joaquín Balaguer como un gobierno pseudodemocrático, 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.

tes. ¿Cuáles son esas “condiciones”? No lo sabemos. Este ensayo es un intento preliminar por encontrar una respuesta a ello.

En la siguiente sección 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 Estados Unidos, así como las instituciones que han contribuido a sostener la gobernabilidad del sistema. En la tercera parte, revisaremos nuestros cuatro casos latinoamericanos, tratando de encontrar las condiciones que permitieron a estos sistemas presidenciales sobrevivir en condiciones democráticas por más de 25 años. Trataremos de entender qué hace gobernable 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 *probabilidad* de una democracia presidencial estable *sin* la así llamada “cláusula de gobernabilidad”.

II. ¿POR QUÉ ES GOBERNABLE EL SISTEMA PRESIDENCIAL NORTEAMERICANO?¹⁷

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 entre el Ejecutivo y la legislatura, ya que ambos tienen periodos rígidos de gobierno: ni el presidente puede convocar a nuevas elecciones legislativas cuando la asamblea 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?

¹⁷ 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.

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-à-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 Estados Unidos no como "presidencial" o "parlamentario", sino como "congresional". A 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 esa prerrogativa constitucional; el presidente no puede nombrar o quitar 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 creadas para contrapesar los excesos de la Cámara Popular.

Es obvio que en más de 200 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, en particular en el último medio siglo,¹⁸ pero el presidente sigue inserto en el aparato constitucional original: el Congreso continúa jugando un papel central en el proceso político norteamericano. El equilibrio en la relación entre poderes debe ocupar un lugar privilegiado en toda explicación de la continuidad institucional de Estados Unidos: los limitados poderes presidenciales obligan al Ejecutivo a negociar su agenda de gobierno con el Congreso e impulsar ambos poderes a buscar el acuerdo. El hecho de que la Constitución no otorgue grandes

¹⁸ La literatura sobre la evolución histórica de la institución presidencial norteamericana es inmensa. Véanse en particular las aportaciones de Fred I. Greenstein, "Change and Continuity in the Modern Presidency", en Anthony King (ed.), *The New American Political System*, Washington, D.C., AEIPPR, 1979; James W. Ceaser, *Presidential Selection. Theory and Development*, Princeton, Princeton University Press, 1979, y Jeffrey K. Tulis, *The Rhetorical Presidency*, Princeton, Princeton University Press, 1987.

poderes a uno solo de los actores del proceso constitucional hace que ninguno de ellos conciba al otro como un obstáculo *per se*, sino como contraparte obligada en el proceso gubernamental. Discutiremos más profundamente el impacto que esta variable produce 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.¹⁹ 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 motivado a los grupos políticos que ocupan los extremos del espectro a incorporarse a los partidos existentes, con lo cual se ha evitado el multipartidismo y, probablemente, la polarización de la competencia entre los partidos.²⁰

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 divididos" (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).²¹

¹⁹ Véase Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper and Row, 1957, cap. 8.

²⁰ Véase Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Nueva York, Cambridge University Press, 1976, cap. 6.

²¹ 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, Estados Unidos haya carecido también de una tradición socialista". Véase *The Liberal Tradition in America. An Interpretation of American Political Thought since the Revolution*, Nueva York, Harvest Books, 1955, p. 6. Éste es un tema apasionante, pero discutirlo excedería con mucho los límites de este ensayo. Aquí sólo analizaremos variables *institucionales*.

Sin embargo, la hipótesis de que la moderación es una característica innata de 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 hacernos dudar del potencial heurístico de la hipótesis señalada.²² 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, junto con el hecho de que la mitad de las elecciones al Congreso se celebran al mismo tiempo que las presidenciales, han sido cruciales para evitar “gobiernos divididos” durante largos periodos de la historia norteamericana. Dos tercios del total de “gobiernos divididos” se han presentado después de elecciones legislativas *intermedias*, cuando no se tiene que elegir presidente y se da la oportunidad de emitir un voto de castigo en las elecciones al Congreso.²³ 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 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.²⁴ Sin embargo, el presidente es siempre el líder nacional de su propio partido. Cuando el presidente goza de mayoría en el Congreso, podemos suponer que las relaciones entre los poderes podrán superar obstáculos sin gran dificultad.²⁵

²² Véase James L. Sundquist, *Dynamics of the Party System. Alignment and Realignment of Political Parties in the United States*, Washington D.C., The Brookings Institution, 1983, cap. 1.

²³ Véase Morris Fiorina, *Divided Government*, Nueva York, Macmillan, 1992, p. 11.

²⁴ Véase David R. Mayhew, *Divided We Govern. Party Control, Lawmaking, and Investigations 1946-1990*, New Haven, Yale University Press, 1991, pp. 92-93.

²⁵ 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”, *British Journal of Political Science*, vol. XVIII, núm. 1, 1988.

Por otro lado, la indisciplina de los partidos políticos también parece estar relacionada con la sobrevivencia de la democracia presidencial en Estados Unidos. En primer lugar, la separación de poderes atenúa la necesidad de una disciplina partidista en el Congreso, ya que, para sobrevivir políticamente, el presidente no requiere 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 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 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 partidista no es un valor importante en el esquema norteamericano.²⁶

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 con respecto 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 de liderazgo nacional del mismo. La nominación de candidatos está en ma-

²⁶ Leon D. Epstein, "A Comparative Study of Canadian Parties", *American Political Science Review*, vol. LVIII, 1964, p. 56.

nos 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 su electorado distrital 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 cambiar su voto por recursos para patronazgo, por favores o inversiones federales. El congresista acepta este tipo de intercambio en la 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 descabellado.²⁷ David R. Mayhew piensa que el Congreso norteamericano de la era moderna puede caracterizarse como “una asamblea de políticos profesionales que cultiva carreras políticas”.²⁸ Para Mayhew, los políticos tienen que hacer algo para ganar su reelección, no importa si su partido ocupe o no la presidencia. La empresa política del legislador (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 unidos’*. ¿Por qué no habrían de hacerlo?”²⁹ 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 la relación entre el presidente y el Congreso.

Otra variable que interviene 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 Casa de Representantes en 1910.³⁰ A través de este importante arreglo, un congre-

²⁷ Véase David R. Mayhew, *Congress: The Electoral Connection*, New Haven, Yale University Press, 1974, parte I.

²⁸ *Ibid.*, pp. 14-15.

²⁹ David R. Mayhew, *Divided We Govern*, pp. 102-103. Las cursivas son mías.

³⁰ Traduzco “seniority system” como “regla de antigüedad” o “sistema de antigüedades”.

sista pertenecerá al comité de su 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 del comité 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 en el interior de la institución y por lo tanto su éxito como legisladores no dependen de su disciplina partidista, sino de su propia acción política.³¹ 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 Estados Unidos. Parece ser claro que el sistema presidencial norteamericano ha encontrado en el arreglo federal un apoyo para su sobrevivencia. Déjemos que sea Fred W. Riggs quien explique esto con 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, 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.³²

³¹ 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. David W. Rodhe, *Parties and Leaders in the Postreform House*, Chicago, The University of Chicago Press, 1991.

³² Fred W. Riggs, *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

En la siguiente sección de este ensayo especularemos, en una perspectiva comparada, en torno a la importancia de los poderes del presidente norteamericano para la sobrevivencia de la democracia en 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 la regla de la reelección, por la existencia de elecciones primarias y por la presencia del "sistema de antigüedad"), 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.

III. LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA

No es fácil analizar la experiencia latinoamericana a partir del 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 conclusio-

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 implantación 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 en apoyo de su programa legislativo, etc.). Esta variable es muy importante. Es indudable que la democracia presidencial puede sobrevivir o colapsarse, todo depende, entre otras cosas, de la habilidad o la torpeza de quien ocupe 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.

nes definitivas.³³ 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.³⁴ Existe un número muy limitado de fuentes útiles. En los años cuarenta y cincuenta encontramos trabajos sobre el tema, pero con una orientación muy formal y concentrados en el análisis de los textos constitucionales.³⁵ Entre los años sesenta y los ochenta las instituciones políticas prácticamente no fueron estudiadas. Varios enfoques de economía política dominaron el área de investigación, 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, 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 fuerte poder presidencial 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 po-

³³ La variedad en la distribución de poderes constitucionales entre Ejecutivo y Legislativo es desde luego el tema más importante. Pero la importancia y variedad de otras instituciones son también dignas de consideración. Varios países permiten la reelección del presidente en periodos no inmediatos (Argentina, Colombia, Bolivia, Venezuela, Uruguay, Perú, Chile, etc.), otros no la permiten (Ecuador, Costa Rica, Honduras, México), mientras que las “constituciones autoritarias” de Haití bajo los Duvalier, Paraguay bajo Stroessner y Nicaragua bajo Ortega sí la permitieron; algunos países tienen periodos presidenciales de seis años (Argentina, México, Haití), otros de cinco (Brasil, Venezuela, Perú, Paraguay) y otros más, de cuatro (Costa Rica, Colombia, Bolivia, Uruguay, Ecuador). Sólo Brasil, Argentina y México tienen una estructura constitucional propiamente federal.

³⁴ 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”.

³⁵ Una revisión de esa literatura se encuentra en Scott Mainwaring, “Presidentialism in Latin America”, *Latin American Research Review*, vol. XXV, núm. 1, 1990.

der del presidente (comúnmente prohibiéndole la reelección) porque los países latinoamericanos no han querido abandonarse a la arbitrariedad ni al abuso del poder; han deseado ser auténticas democracias constitucionales en donde los ciudadanos eligen libremente gobiernos y los hacen responsables. El problema está en que no es fácil combinar ambos elementos en el marco de un solo arreglo constitucional.

Los presidentes latinoamericanos son generalmente dominantes en relación con los poderes de la legislatura, en contraste con el equilibrio de poderes que encontramos en la constitución norteamericana. Existen ciertamente "pesos y contrapesos", pero, por lo común, 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 introducir iniciativas en materia presupuestal, de servicio civil o militar (en asuntos presupuestales: Brasil, Perú, Paraguay, Haití, Bolivia, Uruguay, Colombia, México, etc.). Varias constituciones permiten al presidente vetar aspectos específicos de propuestas legislativas, en marcado contraste con la constitución de 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 y deja muchas veces indefensa a la legislatura (encontramos el *line item veto* en Perú, Brasil, Colombia, Argentina, México, etc.). 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 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, etc.). El Ejecutivo en 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, etc.). En ocasiones, el presidente puede llamar a periodos legislativos extraordinarios, y casi siempre, nombrar y quitar a miembros de su gabinete sin el consenso del Legislativo, y a veces secretarios de despacho pueden participar en el debate parlamentario.³⁶

³⁶ Para un reciente análisis comparativo, véase Humberto Nogueira Alcalá, "El presidencialismo en la práctica política". *Nueva Sociedad* (Caracas), mayo-junio de 1985. También, Antonio Colomer Viadel, *Introducción al constitucionalismo latinoamericano*, Madrid, Cultura Hispánica, 1990.

En línea con la defensa de la "cláusula de gobernabilidad" en México, no es inusual escuchar el argumento de que las naciones en desarrollo requieren de 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 con su contraparte legislativa, es común que los presidentes enfrenten enormes dificultades en la aprobación de sus agendas debido a que 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 como 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 conducir 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*".³⁷ Es claro que los mecanismos institucionales que favorecen el diálogo y 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, sobre todo, decisiones difíciles de tomar, 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

³⁷ Scott Mainwaring, "Presidentialism, Multiparty Systems, and Democracy: The Difficult Equation", *Kellogg Institute of International Studies*, Working Paper núm. 144, septiembre de 1990, p. 23. Las cursivas son mías.

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 induce a la multiplicación de candidaturas en la primera vuelta; esto atomiza aún más la representación de los partidos en la legislatura, y por lo tanto se reduce 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 multiplicados 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 tenga 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 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, hecho 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. ¿Para 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. Llama 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 estos tres países junto a Estados Unidos, Italia, Francia en la IV República y la Alemania de Weimar.³⁸ 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”.³⁹ 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...”⁴⁰ Finalmente, un conocido especialista en política uruguaya escribía a principios de los setenta: “Ninguna legislatura latinoamericana tiene la historia que el Congreso uruguayo tiene en relevancia y actividad sostenidas.”⁴¹ Mezey no tomó en cuenta el caso de la legislatura venezolana, pero ésta no se queda atrás. El poder de veto del presidente en Venezuela es uno de los más débiles en América Latina. Si el presidente la veta, no es necesaria una mayoría calificada en el Congreso para regresar la iniciativa al despacho del Ejecutivo, y si éste la veta de nuevo podrá ser promulgada otra vez con sólo 51% de los votos en la legislatura. El presidente puede legislar por decreto, pero otra vez el Congreso puede retirarle la prerrogativa con 51% de los votos de los congresistas. Estas

³⁸ Michael L. Mezey, *Comparative Legislatures*, Durham, Duke University Press, 1979, p. 36.

³⁹ Arturo Valenzuela y Alexander Wilde, “Presidential Politics and the Decline of the Chilean Congress”, en Joel Smith y Lloyd D. Musolf (eds.), *Legislatures in Development: Dynamics of Change in New and Old States*, Durham, Duke University Press, 1979, p. 191.

⁴⁰ Christopher E. Baker, “The Costa Rican Legislative Assembly: A Preliminary Evaluation of the Decisional Function”, en Weston H. Agor (ed.), *Latin American Legislatures: Their Role and Influence*, Nueva York, Preager, 1971.

⁴¹ Ronald McDonald, “Legislative Politics in Uruguay: A Preliminary Statement”, en Weston H. Agor (ed.), *op. cit.*

normas constitucionales, en concierto con otros arreglos "consociacionales",⁴² lograron debilitar sustancialmente el carácter mayoritario del sistema presidencial a principios de los sesenta,⁴³ e hicieron de la democracia venezolana un caso único de búsqueda de acuerdos y cooperación entre élites políticas en la historia de América Latina.⁴⁴ 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".⁴⁵ El problema de combinar presidencialismo con multipartidismo se centra en la dificultad de 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..."⁴⁶

Es importante observar que tres de nuestros cuatro casos de democracia presidencial exitosos fueron o son sistemas bipartidistas o casibipartidistas. Uruguay tuvo un sistema de partido dominante (Colorado) o bipartidista (Colorado y Blanco) durante gran parte de su historia democrática. Su sistema evolucionó hacia un esquema de dos partidos y medio 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,

⁴² Arend Lijphart, "Consociational Democracy", *World Politics*, vol. XXI, núm. 2, 1969.

⁴³ Para una discusión sobre el carácter mayoritario y excluyente del sistema presidencial, véase Arend Lijphart, "Prezidencialismo e democrazia maggioritaria", *Revista Italiana Di Scienza Politica*, vol. XIX, núm. 2, 1989.

⁴⁴ Daniel H. Levine, "The Transition to Democracy: Are There Lessons from Venezuela?", *Bulletin of Latin American Research*, vol. IV, núm. 2, 1985.

⁴⁵ Scott Mainwaring, "...The Difficult Equation", p. 2.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 19.

dos partidos políticos (Acción Democrática y COPEI) han dominado la vida política desde 1973. 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 de más de 25 años en el marco de un sistema multipartidista, lo cual debe hacernos pensar en el bipartidismo como una variable que puede contribuir de manera importante 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 multipartidista ha pasado generalmente inadvertida"⁴⁷ y que el sistema de dos partidos es el mejor si se trata de evitar gobiernos minoritarios. "En cinco de seis democracias presidenciales estables (Estados Unidos, Costa Rica, Venezuela, Uruguay, Chile y Colombia), el partido del presidente controla casi la mitad de los escaños en la Cámara Baja."⁴⁸ 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."⁴⁹

⁴⁷ Scott Mainwaring, "Presidentialism in Latin America", p. 168.

⁴⁸ Scott Mainwaring, "...The Difficult Equation", p. 17. El autor incluyó a Colombia en su estudio.

⁴⁹ Scott Mainwaring, "Presidentialism...", p. 174. Este importante hallazgo es originalmente de Matthew Shugart, "Duverger's Rule, District Magnitude, and Presidentialism", tesis doctoral, Universidad de California, 1988.

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 Colorado y una lista legislativa Blanca (o viceversa) por la simple razón de que los partidos imprimen sus boletas”.⁵⁰ Obviamente, este tipo de instrumentos favorece a los partidos grandes aun 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. Ésta no es la única causa de la existencia del multipartidismo chileno, pero es claro que el calendario electoral, lejos de inhibir la multiplicación de partidos, la animaba. Si los sistemas presidenciales ya de suyo dificultan que el Ejecutivo disfrute de apoyo mayoritario en la asamblea, ciertos arreglos institucionales obstaculizan 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 impedimento para arribar al consenso y, como veremos más adelante, *fue necesaria la existencia de otras instituciones para contrarrestar los efectos perniciosos de estas reglas.*

Ya hemos discutido la importancia que tiene para la sobrevivencia de las democracias presidenciales el poder limitado del Ejecutivo y el papel operante 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 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

⁵⁰ Charles Gillespie y Luis Eduardo González, “Uruguay: The Survival of Old and Autonomously Institutions”, en Larry Diamond, Juan J. Linz y Seymour M. Lipset (eds.), *Democracy in Developing Countries. Latin America*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1989, p. 213.

relaciones Ejecutivo-Legislativo. Este tema está íntimamente 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 latinoamericanos 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 entre sí 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 este sistema. En la Cámara Baja los departamentos administrativos servían como distritos plurinominales, y el Senado se elegía en toda la nación como distrito único. Los partidos (o "lemas") presentaban más de una lista de candidatos en cada elección, y los escaños se repartían de acuerdo con el número de votos de cada partido (se utilizaba la fórmula d'Hondt); después, los escaños de cada partido se repartían entre sus facciones (o "sublemas") mediante el mismo método. 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 la lista (cerrada) de su "sublema". Decía Ronald McDonald a principios de los setenta:

"[La] disciplina de los 'lemas' es difícil de imponer. El centro del poder legislativo es el 'sublema' [...] Es frecuente encontrar 'sublemas' de distintos 'lemas' combinándose en tareas legislativas específicas, si bien normalmente los 'sublemas' se coaligan con los 'lemas' a los que pertenecen."⁵¹

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.⁵²

⁵¹ Ronald McDonald, *op. cit.*, p. 117.

⁵² *Ibid.*, p. 130.

Podemos por ahora concluir que cierto grado de indisciplina partidista y los recursos para el patronazgo facilitaron, como en 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".⁵³ En Chile, la disciplina partidista no fue la norma, y el patronazgo era una variable central en la fluidez de las relaciones Ejecutivo-Legislativo.

La competitividad y la enorme fragmentación del sistema de partidos chileno (13 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: "[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."⁵⁴ Los congresistas chilenos eran muy efectivos al intervenir en apoyo de sus localidades en varias agencias administrativas. Todos los partidos entraban en la negociación con el presidente minoritario en apoyo de sus demandas particulares. 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 en el Congreso. Esto hacía que candidatos del mismo partido compitieran entre sí, y que los electores, en alguna medida, eligieran representantes según las habilidades de éstos 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 el objeto de fortalecer los poderes presidenciales, retiraron casi por completo el poder de negociación de la legislatura sobre el presupuesto: "Estas reformas fueron

⁵³ Arturo Valenzuela y Alexander Wilde, *op. cit.*, p. 193.

⁵⁴ *Ibid.*, pp. 201, 203-204.

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.*"⁵⁵

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 unitarios" 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 la de que el presidente no puede vetar el presupuesto anual aprobado por la Asamblea Legislativa. No hay problema cuando ambos poderes pertenecen al mismo partido, ya que con 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".⁵⁶ 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 lanza la mayoría de las iniciativas de ley,⁵⁷ el Ejecutivo ve aprobada gran parte de las suyas 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 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

⁵⁵ Arturo Valenzuela, "Chile: Origins, Consolidation and Breakdown of a Democratic Regime", en Diamond, Linz y Lipset, *op. cit.*, p. 183. Las cursivas son mías.

⁵⁶ Michelle M. Taylor, "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.

⁵⁷ Alrededor de 70% de las iniciativas, véase Kenneth J. Mijeski, "Costa Rica: the Shrinking of the Presidency?", en Thomas V. DiBacco (ed.), *Presidential Power in Latin American Politics*, Nueva York, Praeger, 1977, p. 60.

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.⁵⁸

Todos los partidos no comunistas firmaron el pacto después de la caída de Pérez Jiménez y antes de las elecciones de 1958, y se comprometían a respetar éstas 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’ podrían encontrarse”.⁵⁹ 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.”⁶⁰

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

a) Una democracia presidencial con Ejecutivo dominante concentra excesivo poder en un solo actor del sistema político y limita los espacios de negociación y acuerdo, ambos ingredientes esenciales de la democracia. Las democracias presidenciales en donde la legislatura cuenta con poder real y ejerce un papel activo están mejor dotadas para sobrevivir.

⁵⁸ Véase Terry Lynn Karl, “Petroleum and Political Pacts: The Transition to Democracy in Venezuela”, en Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead, *Transitions from Authoritarian Rule. Latin America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1986.

⁵⁹ Daniel Levine, “Venezuela: The Nature, Sources and Future Prospects of Democracy”, en Diamond, Linz y Lipset, *op. cit.*, p. 257.

⁶⁰ John D. Martz, “The Venezuelan Presidential System”, en DiBacco (ed.), *op. cit.*

b) Aun con las dificultades que en toda democracia presidencial presentan las relaciones Ejecutivo-Legislativo, la evidencia sugiere que es más probable que sobreviva la combinación democracia presidencial-bipartidismo que la combinación democracia presidencial-multi-partidismo. Un sistema bipartidista o con escaso pluralismo facilita la formación de un gobierno con mayoría en el Congreso, al tiempo que propicia la moderación. Sin embargo, el caso chileno nos lleva a pensar que ésta no es una condición estrictamente necesaria, y que un efectivo equilibrio 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. Elecciones concurrentes en ambas arenas y la ausencia de elecciones intermedias, éste 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 darse también entre partidos disciplinados. A pesar de que el sistema presidencial mueve a la indisciplina partidista en la legislatura, el sistema electoral puede contrarrestar dicha tendencia (control en la selección de candidatos, listas cerradas, etc.). El uso de este recurso político no está necesariamente asociado a una "corrupción atroz".⁶¹

e) Es cierto que los sistemas presidenciales no institucionalizan alianzas, pactos y arreglos "consociacionales" en la misma medida que los sistemas parlamentarios, y que las democracias presidenciales rara

⁶¹ Scott Mainwaring, "Equation", 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 precio. Quizá la posición de Mainwaring está demasiado influida por el caso brasileño —el cual ha sido profundamente estudiado por este autor—, en donde una 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, etc.) sin perder la oportunidad de volver a ser candidatos nuevamente. Véase "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.

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 tampoco es imposible; además, ésta puede ser la única solución cuando la opción parlamentaria esté cerrada.

f) El federalismo es importante para el funcionamiento del sistema presidencial norteamericano. No hemos podido decir lo mismo para nuestras cuatro democracias presidenciales latinoamericanas, debido a que ninguna de ellas presenta propiamente un formato federal.⁶² Sin embargo, la hipótesis sigue siendo válida para otras democracias presidenciales y federales.

g) En ocasiones, los presidentes necesitan establecer una coalición para cada pieza legislativa de controversia, de modo que tanto coaliciones congresionales 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 presentan aun en ciertos regímenes parlamentarios.⁶³ Coaliciones *ad hoc* son también algo muy común en Estados Unidos. En cualquier caso, el presidente enfrenta con frecuencia pruebas a su liderazgo, habilidad y destreza políticos. Nada es sencillo en política y sostener una coalición no es la excepción.

IV. 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 por 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*.

⁶² 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, tanto en Venezuela como en Colombia se han establecido elecciones directas para gobernador.

⁶³ Véase "Stable Government Without Majorities? Scandinavian Parliamentary Governments Today", *Scandinavian Review*, vol. LXXIII, núm. 3, 1985, y Valentine Herman y John Pope, "Minority Governments in Western Democracies", *British Journal of Political Science*, vol. III, núm. 2, 1973.

En la última sección de este ensayo no se intentará proponer una visión amplia 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 teniendo lugar. Nuestro propósito es más bien arrojar al aire algunas ideas y ensayar ciertas 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. Éste es un modesto intento por iniciar una discusión. Nuestro principal argumento es que la “cláusula de gobernabilidad” mexicana no puede justificarse con argumentos democráticos. Democracias presidenciales han funcionado sin ella. Hay que reconocer, desde luego, que una auténtica democracia enfrenta constantemente una tensión entre distintos objetivos que no siempre son 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 de la sensibilidad con respecto 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. Cuando una élite política no reconoce esta tensión y otorga un excesivo énfasis a la parte de la ecuación que coloca la gobernabilidad como imperativo y como prioridad, se está debilitando el carácter democrático del régimen político. Aquí vamos a examinar qué cambios institucionales podrían instrumentarse en México con el fin de evitar la parálisis en la relación Ejecutivo-Legislativo sin necesidad de apelar a la “cláusula de gobernabilidad”. *Partimos del supuesto de que la gobernabilidad puede ser conquistada por medios más democráticos.* Más que nunca, es 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. Hay entre dichas élites una natural aversión al riesgo: sólo quieren democracia para todos si ésta no los desplaza del poder, al menos en el corto y mediano plazos. Por eso es que las propuestas de reforma deben ser, en primer lugar, democráticas, pero también deben ser viables para que todos los actores ganen, ninguno 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, todo el sistema político sería muy distinto, por lo que nuevos elementos ten-

drían que considerarse en cualquier esfuerzo por construir arreglos institucionales democráticos.

1. En primer lugar, y como resultado de nuestra discusión previa, el sistema presidencial mexicano tiene que atemperarse al tiempo que debe fortalecerse el papel del Poder Legislativo.⁶⁴ Sería 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, etc.). Sin embargo, una de sus características esenciales es su carácter “paraconstitucional”,⁶⁵ esto es, que el presidente sea también el jefe del partido dominante en un régimen político autoritario en transición. 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; puede además quitar de sus cargos a los gobernadores, porque el Senado puede declarar “desaparecidos” los poderes de un estado, y él controla el Senado.⁶⁶ El presidente puede influir y frecuentemente determinar la conducta de estos actores políticos. No es claro qué reformas constitucionales podrían cambiar algunas de estas prácticas “paraconstitucionales”. Por ello nuestra propuesta es la introducción de una fórmula más proporcional y la desaparición de la “cláusula” 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 tiene la mayoría absoluta de las curules en la Cámara Baja—, entonces tendrá, sin remedio, que negociar con las oposiciones. La Cámara de Diputados, sin la intervención del Senado, tiene la autoridad para aprobar o rechazar el presupuesto anual, por ejemplo. En este importante punto, si el presidente no tiene más opción que negociar con otros partidos, entonces su poder se verá atemperado y la democratización, acelerada. Obviamente, tarde o temprano, se tendrán que reformar constitucionalmente los poderes de la presidencia. Un presidente menos poderoso en términos constitucionales modificaría la sensación, muy común en América Latina, de que él es quien goza de verdadera legitimidad democrática, que él es quien representa la verdadera “voluntad popular”, que la legislatura no disfruta de legitimidad y es fuente de ineficiencias y obstáculos. Sin

⁶⁴ La clásica formulación de las características del régimen presidencial mexicano se encuentra en Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978.

⁶⁵ “Metaconstitucional”, en el lenguaje que utilizó Carpizo.

⁶⁶ Jorge Carpizo, “Notas sobre el presidencialismo mexicano”, *Estudios Constitucionales*, México, UNAM, 1980.

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 la 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, desaparecer la "cláusula de gobernabilidad".

2. Un moderado número 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. Las elecciones al Senado se organizan bajo la regla de la mayoría relativa; por lo tanto, los partidos pequeños no tienen acceso a este órgano. De hecho, hasta 1988 el Senado estuvo prácticamente monopolizado por el PRI. Actualmente, 61 escaños son ocupados por priístas, uno pertenece al PAN y dos al PRD. Los senadores ocupan su curul seis años y no pueden reelegirse para periodos inmediatos. La mitad del Senado se renueva cada tres años. En el mediano o largo plazo, a medida que el sistema de partidos sea más competitivo, el Senado se convertirá en un cuerpo más plural. Sin embargo, en el corto plazo este órgano seguirá siendo un bastión del partido dominante y un actor que puede jugar un importante papel como moderador en el proceso legislativo.

Però 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 a través de cinco listas regionales cerradas de partido (más, desde luego, la "cláusula de gobernabilidad"). La Cámara se renueva en su totalidad cada tres años, y sus miembros no pueden reelegirse para periodos inmediatos. En el cuadro 1 se encuentran los resultados de las elecciones a la Cámara Baja de 1991. Nótese en primer lugar la impresionante recuperación del PRI en sólo tres años: pasó de tener 50.37% de los votos en 1988 a 61.5% en 1991. Obviamente, la "cláusula de gobernabilidad" no tuvo que aplicarse. Véase que el PRI sigue siendo casi absolutamente dominante en la liza mayoritaria: ganó 290 de 300 curules, mientras que el PAN fue el único opositor que pudo ganar distritos de mayoría (diez). Por ello, una manera de establecer un sistema de dos partidos es 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: a) no se produciría, de manera exacta, un sistema bipartidista, sino un sistema con un partido extraordinariamente dominante y otro, de oposición, extraordinariamente débil; b) el PAN no aceptaría el cambio porque, aun teniendo el monopolio opositor en la Cámara Baja, perdería una gran cantidad de escaños proporcio-

nales, que son un importante recurso para el patronazgo dentro del partido y además porque perdería la capacidad que actualmente tiene de influir en el proceso legislativo; c) el cambio produciría, como efecto no deseado, la total nulificación legislativa del nuevo partido de oposición de izquierda, el PRD, y quizá lo empujaría a reforzar sus tendencias “antisistémicas”.

CUADRO 1

Elecciones federales legislativas, 1991
Votos y escaños en la Cámara de Diputados

<i>Partido</i>	<i>% Voto</i>	<i>Porcentaje de voto Umbral = 1.5 %</i>	<i>500 escaños</i>		<i>Porcentaje de escaños</i>
			<i>Mayoría</i>	<i>RP*</i>	
PRI	61.5	64.2	290	31	64.2
PAN	17.7	18.5	10	80	18.0
PRD	8.3	8.6	-	40	8.0
PFCRN	4.4	4.6	-	23	4.6
PARM	2.1	2.2	-	14	2.8
PPS	1.8	1.9	-	12	2.4
PEM	1.4				
PT	1.1				
PDM	1.1				
PRT	0.6				
	100.0	100.0	300	200	100.0

* Representación proporcional.

Fuente: Instituto Federal Electoral.

Crear un sistema desequilibrado de dos partidos en una situación en la que un tercer partido es indudablemente importante no tiene ningún sentido. La segunda solución pareciera ser más viable: cambiar el umbral de representación de 1.5 a 5%, como en la República Federal Alemana, y hacer más restrictivo el registro de nuevos partidos (sobre todo en cuanto al número de afiliados requeridos). Véase en el cuadro que, con un umbral de 5%, tres pequeños partidos (PARM, PPS y PFCRN) no habrían podido entrar en la legislatura 1991-1994.⁶⁷ Ob-

⁶⁷ Otro sistema electoral podría tomarse en consideración. Una Cámara Baja con 400 miembros electos entre 40 y 50 distritos plurinominales, cada uno de los cuales elige entre 8 y 10 representantes vía la fórmula d'Hondt y listas cerradas de partidos. Esta fórmula proporcionaría al partido mayor una sobrerrepresentación *moderada e incierta*, dos aspectos que le darían un carácter realmente democrático a la competencia por escaños. Seguramente, este sistema reduciría a tres el número de partidos en la legislatura. El úl-

viamente, debemos tener en cuenta que modificar la naturaleza de un sistema de partidos no es tarea fácil, debido a que éstos producen identificaciones colectivas, acumulan compromisos, contienen memoria política y representan años y años de esfuerzo organizacional.⁶⁸ 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.⁶⁹

Pero el caso mexicano es distinto. Estos tres pequeños partidos son organizaciones muy débiles que han sido durante gran parte de su vida dependientes del PRI. Éste los ha amamantado electoral y quizá hasta económicamente. Por algo se les conoce en el lenguaje político mexicano como partidos "satélite" o, más elocuentemente aún, como partidos "paraestatales". Es difícil encontrar algún conflicto social que haya sido institucionalizado por estos partidos. Son prácticamente cascarones que no representan interés social alguno que no puedan representar otros partidos. No sería extraño que, con un umbral alto, se esfumarán del mapa político mexicano o unieran sus débiles maquinarias electorales al PRI o al PRD, sin ninguna consecuencia negativa importante para la vida política de México.

Un formato competitivo de tres partidos traería consecuencias importantes. Sin la "cláusula", y en caso de no obtener 51% 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), lo que contribuiría a un auténtico equilibrio 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. Otra consecuencia positiva sería que el electorado tendría mucho más claras sus opciones electorales; al no tener que in-

timo estudio sobre los efectos de la magnitud de los distritos electorales en el número de partidos es el de Rein Taagepera y Matthew S. Shugart, *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven, Yale University Press, 1989, cap. 10.

⁶⁸ Sobre la estabilidad de los sistemas de partidos y sobre la manera en que sostenidos esfuerzos organizacionales estructuran la naturaleza de la competencia política, véase la introducción de Seymour Martin Lipset y Stein Rokkana, *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*, Nueva York, The Free Press, 1967.

⁶⁹ Scott Mainwaring, "...Equation", p. 24.

formarse sobre las plataformas de seis partidos o más, sus costos de información se reducirían considerablemente, de modo que los incentivos para votar se verían incrementados.⁷⁰

3. 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 reduce enormemente los incentivos de las oposiciones para apoyar al partido del presidente en la legislatura. Este argumento es válido, pero ciertas instituciones y estrategias pueden, como veremos, neutralizar esa reducción. Por otro lado, el argumento es general y puede ignorar la naturaleza de situaciones específicas en casos históricos concretos. Hoy en día, existen ciertas condiciones que pueden maximizar la probabilidad de una coalición más o menos estable, por ejemplo entre el PRI y el PAN, en la Cámara de Diputados.

Después de 1988, el PRI no obtuvo el mínimo de dos tercios de las curules en dicho órgano, de modo que no pudo ya reformar la Constitución sin acuerdo congresional alguno con la oposición. El PRI ha llegado a acuerdos importantes con el PAN, y en ocasiones con otras fuerzas políticas (viene a la mente la modificación del *status* jurídico de la Iglesia católica, apoyada por varios partidos). Los acuerdos con el PAN fueron posibles, en primer lugar, porque el tamaño del grupo parlamentario panista era suficiente para alcanzar la mayoría calificada de dos tercios que se requiere para reformar la Constitución, y, en segundo, por la orientación ideológica de la política impulsada desde el Ejecutivo, más ligada a Acción Nacional que a ninguna otra fuerza opositora. De hecho, la coalición legislativa que dio origen a la "cláusula" fue producto de un acuerdo PRI-PAN. Permita el lector que se describan así los términos de la negociación: "Yo, PAN, te cedo a ti, PRI, la 'cláusula', para que puedas votar leyes secundarias sin el consentimiento de la oposición; a cambio, reformamos la ley electoral federal para garantizar elecciones nacionales más confiables, y tú me reconoces de una vez por todas —y después de 50 años de insistir— mis triunfos electorales en los niveles local y estatal." Frente a elecciones *nacionales* que se pronosticaban mucho más competidas, y frente al imperativo de evitar el desgaste y la deslegitimación que producen los fraudes, este

⁷⁰ 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 aquel que se corresponde con una estructura de competencia de *tres* partidos. Véase H. Capron y J.L. Kruseman, "Is Political Rivalry an Incentive to Vote?", *Public Choice*, vol. LVI, núm. 1, 1988.

acuerdo logró reducir la *incertidumbre* electoral del PRI, un concepto central en la literatura teórica sobre transiciones democráticas. Era natural que el PAN, finalmente un partido con apoyos electorales fuertemente regionalizados, buscara primero fortalecer su presencia ahí donde podía tener acceso al poder, y ganar elecciones locales y estatales, *sin la pretensión de obtener la presidencia en el corto y mediano plazos*.

Así, en nuestra propuesta, el PAN podría ser parte de una coalición bipartita *sin* "cláusula de gobernabilidad", ya que, al estar más interesado en establecer y consolidar su poder local y regional, no consideraría que "perder la presidencia" fuera un riesgo, porque no le interesaría la presidencia, o mejor dicho, *porque no tendría aún los apoyos electorales que le permitieran el acceso a ella*. Nadie puede dudar que esta estrategia sea inteligente. El PAN puede concentrar sus esfuerzos en el debate de asuntos locales y estatales, sin amenazar su relación con el Ejecutivo (y con el PRI) en el nivel nacional. ¿Por qué no? Esto es exactamente lo que de hecho ha estado pasando entre 1989 y 1992, no sin momentos de tensión y conflicto. Después de todo, el hecho de que México sea un sistema federal no es solamente importante para explicarnos la naturaleza del proceso de transición democrática por el que hoy se atraviesa. Ciertamente, el sistema federal puede proporcionar a un régimen autoritario la oportunidad de iniciar cambios *reales* sin amenazar abruptamente al sistema *en su conjunto*. Para muestra véase el caso brasileño, y la manera en que el régimen militar diluyó la presión política en 1982 a través de elecciones directas de gobernadores. Por el contrario, en estructuras de poder unitarias (Nicaragua y Chile, por ejemplo), el proceso de democratización se presenta como un juego de *todo o nada*, y promueve incentivos para que las oposiciones negocien estrategias también de *todo o nada*.⁷¹ Pero el federalismo puede ser asimismo extraordinariamente relevante como arreglo institucional para la combinación de dos procesos: democratización en la federación y estabilidad Ejecutivo-Legislativo en el nivel nacional, *sin* "cláusula de gobernabilidad". En 1971, 17 años antes de que diera inicio el proceso actual de democratización, Robert A. Dahl escribió lo siguiente en la última página de su clásico *Polyarchy. Participation and Opposition*:

Instituciones autónomas de representación política debajo del nivel nacional pueden brindar oportunidades para que la oposición adquiera recursos políticos [...] [También] facilita el entrenamiento en el arte de la

⁷¹ Este tema se discute con detalle en Alonso Lujambio, "Political Elites and Institutional Arrangements in the Mexican Democratization Process", tesis de doctorado en preparación, Universidad de Yale.

solución de conflictos y en el manejo de gobiernos representativos [...] [Una] estrategia de tolerancia requiere de medios para desarrollar gobiernos representativos en el nivel subnacional [...] *En México, el eventual cambio de un sistema pluralhegemónico a una democracia bien pudiera darse lenta y no muy dolorosamente si la oposición gana un número creciente de victorias en el nivel local y adquiere un sentido de la siempre seria y grave responsabilidad de gobernar.*⁷²

La situación política actual maximiza la probabilidad de que, en un sistema de tres partidos, una coalición bipartidista en el Congreso sea estable, entre otras cosas porque el partido en el poder puede influir, hasta cierto punto, en la conducta política de sus oposiciones en el nivel nacional a través del reconocimiento de sus victorias en el resto de los niveles. Desde luego que el PRD ha triunfado también pero no ha recibido el mismo trato, y ésta es una enorme limitación del proceso de cambio actual. Nótese que la situación presente, y las múltiples arenas en las que la competencia política está teniendo lugar, proporcionan la oportunidad de impulsar cambios reales, incrementales y controlados (una combinación ideal para los políticos con orientaciones reformistas), que la élite política dominante no puede desaprovechar. El compartir el poder regional con *ambas* oposiciones —pero sobre todo el 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 sobreoferta irresponsable del que de una u otra forma siempre pierde, a otra caracterizada por la confianza mutua, la competencia electoral, la discusión de problemas reales y la búsqueda de soluciones posibles. Contribuiría además a limpiar un ambiente político enrarecido que refuerza la sensación de que México es incapaz de encontrar soluciones que quizá no representen 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 ausente en todo momento la tensión, el estira y afloja. Pero no hay razón para pensar que es imposible. Las habilidades políticas de los líderes del gobierno y de las oposiciones, así como la ausencia de actitudes mesiánicas entre ellos, serían extraordinariamente importantes.

⁷² Robert A. Dahl, *Polyarchy. Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971. Las cursivas son mías. Agradezco a Dahl el haber llamado mi atención sobre este punto.

4. 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 una 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 la elección intermedia en elecciones presidenciales como un *quasi referendum*, como una continuación del veredicto expresado en la anterior elección presidencial y, en parte, como un medio para ajustar dicho veredicto. La idea central es que la mayoría de los electores premia o castiga al presidente en turno, sea votando por su partido en la elección intermedia, sea votando por la oposición.⁷³ Pueden utilizarse dos perspectivas del todo contradictorias para evaluar la existencia de elecciones intermedias: 1) si la elección concurrente produce un “gobierno unitario” (en el que un mismo partido domina ambos poderes), entonces la presencia de la elección intermedia puede verse como una fuente de división y conflicto entre los poderes Ejecutivo y Legislativo durante la segunda mitad del mandato presidencial;⁷⁴ 2) si la elección concurrente produce un “gobierno dividido” (un partido con el control de la presidencia y otro u otros con el de 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 de su mandato.⁷⁵

⁷³ Dos estudios clásicos del caso norteamericano son los de Barbara Hinckley, “Interpreting House Midterm Elections: Toward a Measurement of the In-Party’s ‘Expected’ Loss of Seats”, *American Political Science Review*, vol. LXI, núm. 3, 1967, y Edward R. Tufte, “Determinants of the Outcomes of Midterm Congressional Elections”, *American Political Science Review*, vol. LXIX, núm. 3, 1975.

⁷⁴ En el caso norteamericano, el partido del presidente pierde generalmente varios escaños en elecciones intermedias. Véase Tufte, *op. cit.*

⁷⁵ Hay un ejemplo muy vivo. Quienes defienden el reciente golpe de Estado del presidente Fujimori argumentan que la ausencia de elecciones intermedias-quasi-referéndum en el Perú brindó a aquél 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”.

En nuestra propuesta las elecciones intermedias son vistas con sospecha. Las elecciones intermedias pueden producir ansiedad, pueden multiplicar los incentivos para la manipulación de variables económicas con propósitos electorales y pueden 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 este caso, la elección intermedia le brinda la posibilidad de adquirir una mayoría, pero a la vez acorta extraordinariamente el periodo en el que los partidos de oposición encuentran incentivos para cooperar con el partido del presidente y en el que éste no cuenta con el control mayoritario. Mientras más cercana esté una elección nacional, menos incentivos tendrán los actores para negociar un acuerdo legislativo. Acortar la distancia entre elecciones legislativas equivale a disminuir los incentivos para cooperar. Por el contrario, si el lapso entre elecciones es mayor, el espacio en que cooperar representa una estrategia racional es también más largo y, por lo tanto, la coalición tiene más probabilidades de ser estable.⁷⁶

Sin elecciones intermedias, sería positivo acortar el periodo presidencial (y legislativo) de seis a cinco años, como en Venezuela. Si en elecciones nacionales el presidente obtiene un apoyo mayoritario en la legislatura, entonces puede 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, única salida a cinco años de interacción obligada e ininterrumpida. Obviamente, el estímulo para un trabajo legislativo directo y una relación entre poderes fluida tendería a concentrarse en los primeros tres o cuatro años del mandato.⁷⁷ Esta consideración debe influir en la estrategia legislativa del presidente y de los partidos de oposición.

Esta propuesta supone la ausencia de una segunda vuelta en las elecciones presidenciales si ningún candidato conquista la mayoría ab-

⁷⁶ Para una discusión sobre el nexo entre la duración de las interacciones bipolares y la cooperación, véase Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation*, Nueva York, Basic Books, 1984.

⁷⁷ El PAN cooperó con el PRI en la reforma electoral al principio del gobierno de Salinas de Gortari (1989). El que el porcentaje de votos obtenido por Acción Nacional en 1991 no se haya alejado de su promedio histórico no nos lleva a pensar que fue castigado por el electorado por cooperar con el PRI y olvidar su "vocación opositora", pese a lo que piensan quienes critican al liderazgo panista desde el interior de este partido y desde algunos sectores de la intelectualidad de izquierda. Si la negociación se hubiera dado cerca de la elección, quizá los resultados habrían sido distintos.

soluta de los votos. La segunda vuelta tiende a fragmentar la competencia e incita a las escisiones, ya que cualquier precandidato mínimamente popular (y con expectativas generalmente infladas) creará posible obtener el segundo lugar en la primera vuelta, y que la segunda pueda 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 la legislatura, y provocar, por un lado, que el presidente se sienta más fuerte y, por el 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 propicia 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 que cumplir*⁷⁸ 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.

5. 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 en los estados de la federación gobernados por partidos miembros de la coalición congresional, puede fortalecer aún más la probabilidad de coaliciones estables en la Cámara Baja. Los partidos mexicanos (y aún más con el sistema de listas cerradas propuesto) son 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 abierta, menos corrupta y perniciosa para la moral pública y la legitimidad democrática del sistema en su conjunto.

V. 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 largo tiempo. Este

⁷⁸ Para una crítica del concepto de "mandato popular", un invento político que no tiene referente empírico alguno, véase Robert A. Dahl, "Myth of the Presidential Mandate", *Political Science Quarterly*, vol. CV, núm. 3, 1990.

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: 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 ley electoral, 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 llegar tal vez a construir un "tipo ideal" weberiano de configuración de arreglos institucionales. Ello permitiría estudiar los casos reales en relación con 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 podría llevar paradójicamente a legitimar la "cláusula de gobernabilidad" en México, 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" se justificará siempre. Sin embargo, el presente 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 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 que se preocupa por la gobernabilidad, hará del cambio para bien una salida viable.