

HACIA
PRESIDENCIALISMO O PARLAMENTARISMO
¿HACE ALGUNA DIFERENCIA?

JUAN J. LINZ

En nuestros

HACIA UNA
DEMOCRACIA
MODERNA
LA OPCION
PARLAMENTARIA

Juan J. Linz
Arend Lijphart
Arturo Valenzuela
Oscar Godoy Arcaya ed.

En décadas recientes se han hecho nuevos esfuerzos por estudiar y entender la variedad de democracias políticas*. Gran parte de esos análisis se han centrado en los modelos de conflicto político y, más específicamente, en sistemas de partidos y formación de coaliciones, en contraste con la atención que muchos escritores clásicos otorgaron a los aspectos institucionales. Con excepción de la vasta literatura sobre el impacto de los sistemas electorales en la formación de sistemas de partidos, iniciada con los primeros escritos de Ferdinand Hermens y la obra clásica de Maurice Duverger¹, y seguida por los escritos de Douglas Rae y Giovanni Sartori, entre otros, los científicos políticos han prestado muy poca

En este trabajo no he incorporado los materiales sobre los distintos regímenes presidenciales iberoamericanos, ni referencias a los estudios sobre Chile presentados en la reunión organizada por Arturo Valenzuela y el autor en Georgetown University, mayo 14-16, 1989, y en el seminario en Santiago de Chile en la Universidad Católica, agosto 20-23, 1989. Las contribuciones a esas sesiones sirven para documentar muchas de las afirmaciones que aquí se hacen y han sido de enorme valor para la redacción de este capítulo. La premura del tiempo y el hecho de que la mayoría de los trabajos sean inéditos me han impedido hacer referencia a ellos. Aquí sólo quiero expresar mi gratitud a los participantes en ambas reuniones.

F.A. Hermens, *Democracy or Anarchy. A Study of Proportional Representation* (South Bend, Ind.: Notre Dame, 1941). Maurice Duverger, *Political Parties. Their Organization and Activity* (Nueva York: Wiley, 1954). (publicado en francés en 1951). Stein Rokkan, "Elections: Electoral Systems", *International Encyclopedia of the Social Sciences* (Nueva York: Crowell-Collier-MacMillan, 1968). Dieter Nohlen, *Wahlsysteme der Welt* (Munich: Piper, 1978). Douglas Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws* (New Haven: Yale Univ. Press, 1967).

R.S. Katz, *A Theory of Parties and Electoral Systems* (Baltimore: Johns Hopkins, 1980). Rein Taagepera y Matthew W. Soberg Shugart, *Seats and Votes. The effects and Determinants of Electoral Systems*. (New Haven: Yale Univ. Press, 1989). D. Groisman y A. Lijphart, eds. *Electoral Law and their Political Consequences* (Nueva York: Agathon, 1986). Arend Lijphart y B. Groisman, eds. *Comparative Electoral Systems. Issues and Alterations*.

atención al papel de las instituciones políticas, excepto en el estudio de algunos países concretos. Debates sobre monarquía y república, regímenes parlamentarios y presidenciales, el Estado unitario y el federalismo se han postergado y no se han incorporado a los debates sobre el funcionamiento de instituciones y prácticas políticas democráticas, incluyendo su efecto en los sistemas de partidos². En momentos en que bastantes países inician el proceso de escribir o modificar constituciones, algunos de esos temas deberían cobrar importancia, y formar parte de lo que Sartori llama Ingeniería Política, en un esfuerzo para establecer las bases de la estabilidad y consolidación democráticas.

Las innovaciones constitucionales de la postguerra, el voto de censura constructiva alemán y la Constitución de la Quinta República francesa, que, con su régimen semipresidencial, refuerza el Ejecutivo para contrarrestar las debilidades del parlamentarismo de tipo asambleísta, han atraído imitadores y la atención del mundo académico. Pero nos hace falta un estudio más sistemático, y, en cierta medida, de comportamiento, de las implicancias para el proceso político de diferentes instituciones, a fin de basar en él algunos de los actuales debates acerca de reformas institucionales y constitucionales. Con la notable excepción del libro de Kaltefleiter³, el cual analiza los casos de Ejecutivos bipolares, como la República de Weimar y la Quinta República francesa, y el reciente artículo de Stefano Bartolini⁴ sobre los casos de elección directa del jefe de Estado en Europa, las diferencias entre regímenes parlamentarios, presidenciales y semipresidenciales no han llamado la atención de la ciencia política, y sólo reciben una limitada atención en los dos trabajos más recientes de comparación entre democracias contemporáneas. Me refiero a los de Bingham Powell⁵ y

(Nueva York: Praeger, 1984). Giovanni Sartori, "The Influence of Electoral Systems: Faulty Laws or Faulty Method", en B. Grofman y A. Lijphart, eds. *Electoral Laws and their Political Consequence*, op. cit. pp. 43-68.

² Scott Mainwaring, "Presidentialism in Latin America: A review Essay", trabajo inédito.

³ Walter Kaltefleiter, *Die Funktionen des Staatsoberhauptes in der parlamentarischen Demokratie* (Cologne: Westdeutscher Verlag, 1970).

⁴ Stefano Bartolini, "Sistema politico ed Elezioni Dirette del Capo dello Stato in Europa", *Rivista Italiana di Scienze Politiche* (agosto 1984), pp. 209-222.

⁵ G. Bingham Powell, Jr. *Contemporary Democracies. Participation, Stability and Violence* (Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press, 1982).

Arend Lijphart⁶. Este último, sin embargo, acaba de escribir un excelente artículo acerca de las implicancias de los regímenes presidenciales.

El descuido se debe, en gran parte, al hecho que, con la excepción de Estados Unidos, la mayoría de las democracias estables de Europa y la Commonwealth han sido regímenes parlamentarios, y sólo unas pocas semipresidenciales y semiparlamentarias, mientras la mayoría de los países con constituciones presidenciales han sido democracias inestables o regímenes autoritarios, y por eso no incluidos en los estudios comparativos sobre la democracia. Al haber muchos factores sociales, económicos, culturales y políticos que aparecían como centrales en el análisis de la crisis y quiebre de la democracia en aquellos países, prácticamente no encontramos mención al papel de factores institucionales en esas crisis. Sólo en el caso de Chile se ha hecho referencia al conflicto entre el Presidente Allende y el Congreso en el análisis del quiebre de la democracia⁷. Podría ser o no una coincidencia el que tantos países con regímenes presidenciales hayan tenido serias dificultades para consolidar democracias estables, pero, efectivamente, la relación entre los dos tipos de instituciones políticas democráticas y el proceso político parece merecer más atención de la que ha recibido. Hubiera sido interesante volver a los debates del pasado sobre presidencialismo y parlamentarismo entre constitucionalistas e intelectuales, pero creemos que no serían de mucha ayuda para nuestro problema actual porque reflejarían, por un lado, la admiración por la gran república democrática norteamericana y su gobierno presidencial, ignorando en alguna medida que Woodrow Wilson la tildó de gobierno congresional, y, por otra, la dura crítica al parlamentarismo francés probablemente reflejada en la literatura legal de América Latina.

En el momento de corregir las pruebas de mi trabajo sobre el quiebre de los regímenes democráticos, quedé sorprendido al releer el análisis de O'Donnell sobre este "juego imposible" que se dio en la Argentina postperonista por la extraordinaria dificultad para

⁶ Arend Lijphart, *Democracies* (New Haven: Yale Univ. Press, 1984). A. Lijphart, "Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations", p. non a presentada en el Symposium Presidential vs. Parliamentary Democracy: Does it make a Difference?, Georgetown Univ. Washington D.C., mayo 14-16, 1989. Versión española, en este libro.

⁷ Arturo Valenzuela, *El quiebre de la democracia en Chile* (Santiago de Chile: FLACSO, 1989), pp. 55-80, 255-260.

no logró aislar a los personalistas, en contacto con los comunistas Italianos quienes, a pesar de las tensiones en la democracia Italiana, nunca condujeron a desenlaces comparables. Como resultado, hice una breve digresión sobre las consecuencias políticas del presidencialismo y el parlamentarismo, que luego expandí y que constituye el tema básico de este ensayo⁸. Las ideas que quiero desarrollar requieren una mayor investigación utilizando evidencia empírica de diferentes países, especialmente en América Latina, pero también de Filipinas, Corea del Sur, Nigeria y, tal vez, el Líbano. Un trabajo más profundo requiere investigación sobre las percepciones, tanto de las elites políticas como del público, sobre los presidentes y los congresos en esos regímenes.

Es sorprendente que gran parte de la discusión en torno al gobierno presidencial en trabajos clásicos sobre políticas democráticas se limite a los Estados Unidos y a una comparación entre ese país y Gran Bretaña, prácticamente sin ninguna referencia a la larga experiencia con regímenes presidenciales en América Latina. Este vacío en la literatura hace que mi análisis en este ensayo sea inevitablemente cuestionable. Por lo tanto, creo que debería tomarse como un estímulo para investigaciones más sistemáticas.

PARLAMENTARISMO Y PRESIDENCIALISMO

La distinción básica a la cual nos referiremos está basada, naturalmente, en tipos ideales, a pesar que la realidad política es bastante menos clara. En los sistemas parlamentarios, la única institución legitimada democrática es el Parlamento y el gobierno deriva su autoridad de la confianza del Parlamento, ya sea por mayorías parlamentarias o por la tolerancia parlamentaria hacia gobiernos de minoría, y sólo por el tiempo que el Legislativo esté dispuesto a apoyarlos entre elecciones y, excepcionalmente, mientras el Parlamento no esté en condiciones de producir un gobierno alternativo⁹.

Con la creciente personalización del liderazgo partidista y la identificación que sienten los votantes con líderes además de con

partidos, los ministros parlamentarios, debido a su habilidad de presentar un interludio, los primeros ministros se consideran cada vez más como preferentes. Sin embargo, no reciben su poder de una identificación de los votantes ni tampoco pueden apelar directamente al pueblo contra los parlamentarios que los apoyan o contra su propio partido, excepto luego de disoluciones y nuevas elecciones. Solamente pueden surgir conflictos entre los primeros ministros parlamentarios y los presidentes en aquellos casos discutidos por Bartolini, cuando un gobierno parlamentario se combina con una elección directa de Presidente por voto popular o cuando el Presidente tiene considerables poderes de reserva. La mayoría de los presidentes en sistemas parlamentarios, como los monarcas constitucionales en monarquías parlamentarias democráticas, tienen sólo poderes y funciones limitadas, y tanto los mecanismos institucionales para su elección como las prácticas políticas (como en Islandia, Austria e Irlanda) han limitado el conflicto potencial entre dos oficios legítimamente democráticos: el del Presidente y el del Primer Ministro.

Los sistemas presidenciales se basan en el principio opuesto. El pueblo elige directamente a un Ejecutivo al que la Constitución otorga poderes considerables, generalmente con control total de la composición de su Gabinete y de la administración, por un periodo de tiempo determinado, y que no depende de un voto formal de confianza de los parlamentarios elegidos democráticamente. El es no sólo el jefe del Poder Ejecutivo, sino la cabeza simbólica del Estado, y no puede ser depuesto, excepto en el caso excepcional de "impeachment" (inicio político) entre elecciones. En la práctica, como muestra una historia de los Estados Unidos, los sistemas presidenciales pueden ser más o menos dependientes de la cooperación de los parlamentarios elegidos para el Congreso y, por lo tanto, presentan variaciones considerables en el equilibrio entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. Sería muy interesante e importante saber cómo se ha desarrollado el equilibrio en diferentes países latinoamericanos a lo largo del tiempo, y en qué medida las relaciones entre esos dos poderes han sido de cooperación o de conflicto.

En los sistemas presidenciales sobresalen dos características. Una es que el Presidente reclama total legitimidad democrática, casi siempre con fuertes componentes plebiscitarios, aunque a veces basado en menos votos populares que muchos primeros ministros que encabezaron gobiernos minoritarios en sistemas parla-

⁸ Juan J. Linz, *La quiebra de las democracias* (Madrid: Alianza, 1987), pp. 127-131.

⁹ Antonio Bat, *El Presidente del Gobierno en España. Encuadre constitucional y práctica política* (Madrid: Civitas, 1983).

mentarios a los que, en contraste, se percibe como débilmente legitimados por el electorado. Para mencionar un ejemplo: Allende, con una pluralidad de 36,2% obtenida por una coalición heterogénea, estaba, ciertamente, en una posición diferente a la de Adolfo Suárez, con un 35,1% de los votos en 1979. Igual cosa sucedió con los opositores: Alessandri, con un 34,9%; Felipe González, con un 30,5%, y Tomic con un 24,8%; y Fraga o Carrillo con, respectivamente, un 6,1 y un 10,8%. Un sistema presidencial otorga al triunfador las condiciones de jefe de Estado, que representa a la nación, y a los poderes del Ejecutivo, una imagen muy diferente que crea expectativas populares distintas a las de un primer ministro, cualquiera que sea la popularidad que disfruta con el mismo número de votos.

El hecho más saliente es que en un sistema presidencial los legisladores, especialmente cuando representan partidos disciplinados y bien organizados que constituyen opciones políticas e ideológicas reales para los votantes, también disfrutaban de una legitimidad democrática, y es posible que la mayoría de este Parlamento pueda representar la opción política contraria a la de los votantes, apoyando un Presidente. Bajo tales circunstancias, ¿quién está, sobre la base de principios democráticos, mejor legitimado para hablar en nombre del pueblo: el Presidente o la mayoría del Congreso que se opone a su política? Como ambos derivan su poder del voto popular en una competencia libre entre alternativas bien definidas, siempre hay un conflicto latente que es posible que irumpa dramáticamente. No hay ningún principio democrático que pueda resolverlo, y los mecanismos que pudieran existir en la Constitución, son, generalmente, complejos, altamente técnicos, legalistas y, por lo tanto, de dudosa legitimidad democrática. En consecuencia, no es un azar que los militares hayan intervenido en el pasado como "poder moderador" en algunas de estas situaciones.

Se podría discutir que ese tipo de conflicto es normal en los Estados Unidos y que no ha llevado a crisis graves. Excedería los límites de este ensayo explicar la particularidad de las instituciones políticas americanas y las prácticas que han limitado el impacto de conflictos, incluyendo las características propias de los partidos políticos, lo que ha llevado a muchos cientistas políticos americanos a solicitar un sistema de partidos más responsable e ideológicamente disciplinado. El desarrollo de partidos políticos modernos, especialmente en sociedades social y/o ideológicamente polari-

zadas, en contraste con el tipo de partidos americanos, probablemente haría esos conflictos especialmente complejos y amenazantes¹⁰.

La segunda característica institucional de los sistemas presidenciales es el hecho de que los presidentes se eligen por un período de tiempo que, bajo circunstancias normales no puede ser modificado ni acortado y, debido a veces a disposiciones que impiden la reelección, no puede prolongarse. El proceso político, por lo tanto, se quiebra en dos períodos rígidamente discontinuos, sin posibilidad de aplicar los ajustes que eventos políticos, económicos y sociales puedan requerir. La duración del mandato presidencial se convierte en un factor político esencial, al cual se tienen que ajustar todos los actores en el proceso político, lo que tiene consecuencias muy importantes. Una de las más complejas se refiere a la sucesión en el caso de muerte o de inhabilidad del Presidente, lo que en algunos casos se complica con el hecho de que el sucesor automático se elige separadamente y puede representar una opción, coalición o partido político diferente al Presidente, o que ha sido impuesto por el candidato presidencial como su compañero, sin consideración alguna sobre su capacidad de ejercer el Poder Ejecutivo y de obtener el apoyo plebiscitario que el Presidente fue capaz de ganar en el momento de su elección. La historia brasileña nos provee con ejemplos de la primera situación; más recientemente con la sucesión del Presidente Neves por Sarney y la de Perón por Isabelita, de la segunda. El presidencialismo conduce a la personalización del poder, pero la sucesión entre elecciones puede llevar a la presidencia a alguien a quien ni los votantes ni los líderes de partidos ni la elite política en circunstancias normales habrían colocado en ese cargo debido más a mecanismos formales y legales que a un verdadero proceso político.

Paradójicamente las constituciones presidenciales incorporan dos premisas y principios opuestos. Por un lado se proponen crear un Ejecutivo estable y poderoso, con legitimidad popular y con una tendencia hacia legitimaciones plebiscitarias capaces de oponerse a los intereses particularistas representados en el Congreso, sobre la base de partido, región e intereses clientelísticos y locales, con legitimidad limitada o sin ella en una concepción rousseau-

¹⁰ Fred W. Riggs, "The Survival of Presidentialism in America: Para Constitutional Practices", *International Political Science Review*, Vol. 9, No 4, (octubre 1988), pp. 247-278.

nancia de la democracia implícita en la idea del pueblo y la ciudadanía en la retórica democrática. En estas circunstancias, la concepción anglo-sajona de la democracia, en la cual la representación de la variedad de intereses en la sociedad, el reajuste pragmático entre estos intereses, incluso la fuerte defensa de esos intereses tiene una legitimidad considerable, queda a priori deslegitimada. Con ello es probable que se canalice a otros campos fuera del político: la esfera de la política sindical y de grupos de intereses, a veces el nivel regional y local en conflicto con el gobierno central. Por otro lado, estas mismas constituciones se basan en un temor a la personalización del poder y en la memoria del caudillismo, volviendo aún más atrás, al temor a un monarca absoluto, y, por lo tanto, introducen un gran número de mecanismos para limitar ese poder que podría convertirse en arbitrario y, sobre todo, la prohibición de la reelección. El número de disposiciones para controlar el poder presidencial, como por ejemplo hacer que ciertas designaciones dependan de la aprobación del Congreso, disposiciones para el "impeachment", la institucionalización de la Contraloría en Chile y atribuciones concedidas al Poder Judicial reflejan esta sospecha. En el pasado, en la cultura política, una legitimación de formas de intervención de las fuerzas armadas como poder moderador se consideraba como pudiendo servir esa función. Sería interesante explorar en profundidad la contradicción entre esos dos principios en los textos constitucionales y la práctica política de los regímenes presidenciales de América Latina, pero cualquier estudioso de historia y política latinoamericana sería capaz de señalar ejemplos.

Sería útil explorar la manera en que esa contradicción fundamental entre el anhelo de un Ejecutivo fuerte y estable, combinado con la sospecha latente contra ese mismo poder, afecta la toma de decisiones políticas, el estilo del liderazgo, las prácticas políticas y las retóricas tanto de presidentes como de sus opositores en sistemas presidenciales. Ciertamente introduce una dimensión de conflicto que no se puede explicar simplemente en términos de factores sociales, económicos, políticos o ideológicos. Si aceptáramos, lo que puede ser debatible, la tendencia hacia el personalismo en el carácter nacional y la cultura política de la sociedad hispánica, hay pocas dudas que alguna de esas tendencias se reforzarían por ajustes institucionales.

Si tuviéramos que resumir la diferencia básica entre el sistema presidencial y el parlamentario podríamos decir que es la rigidez que el presidencialismo introduce al proceso político y la mayor

flexibilidad de este proceso en los sistemas parlamentarios. Esto podría parecer para los que proponen el presidencialismo como una ventaja, ya que reduce algunas de las incertidumbres e impredecibilidades en principio inherentes al parlamentarismo, donde un mayor número de actores, partidos, sus líderes, incluso los legisladores individuales, incluyendo aquellos que cambian lealtades, pueden, en cualquier momento, entre elecciones, hacer cambios básicos, establecer nuevas coaliciones, y, sobre todo, cambiar al jefe del Ejecutivo, el primer ministro. La búsqueda de un poder fuerte y la predictibilidad parecen favorecer al presidencialismo, pero, paradójicamente, eventos inesperados, que van desde la muerte del titular a serios errores de juicio, especialmente cuando se enfrentan con situaciones cambiantes, hacen el mandato presidencial menos predecible y muchas veces más débil que el del primer ministro, quien siempre puede imponer su autoridad y su legitimidad democrática solicitando un voto de confianza.

Las incertidumbres de un período de transición y consolidación de régimen hacen, sin duda, la rigidez de la Constitución presidencial más problemática que la posibilidad de respuestas flexibles a una situación de cambio en sistemas parlamentarios.

EL PROCESO POLITICO EN DEMOCRACIAS PARLAMENTARIAS Y PRESIDENCIALES

En la discusión precedente nos hemos concentrado en las dimensiones institucionales de nuestro problema. Nos hemos referido a algunas de las disposiciones legales en constituciones presidenciales, y a algunas de las normas no escritas que diferencian los tipos de democracia. Además de esos aspectos, necesitamos concentrarnos en distintas situaciones: la manera en que se estructura la competencia política en un sistema en el cual el Presidente es elegido directamente por el pueblo; el estilo en el ejercicio de la autoridad y el poder; las relaciones entre un Presidente, la clase política y la sociedad, y la manera en que se ejerce el poder y se resuelven los conflictos. Nuestra premisa es que las características institucionales a las cuales nos hemos referido directa o indirectamente modelan el proceso político y la manera de gobernar. Cuando hayamos descrito las diferencias resultantes entre políticas democráticas presidenciales y parlamentarias estaremos en condiciones de plantearnos

cuál de los dos tipos de democracia brinda mayores posibilidades para una transición y para una consolidación y estabilización de la democracia exitosas.

Quizás la consecuencia más importante del presidencialismo es que introduce un fuerte elemento de suma cero en la política democrática, con normas que tienden hacia un "ganador único". La elección parlamentaria puede producir una mayoría absoluta para un partido determinado, pero generalmente da representación a un número de partidos, algunos con una mayor pluralidad que otros, entre los cuales se hace necesario negociar y compartir el poder para obtener el apoyo para un primer ministro o la tolerancia hacia un gobierno minoritario. Esto significa que el titular estará al tanto de las demandas de diferentes grupos, más preocupado de retener su apoyo, y correspondientemente, diferentes partidos no pierden la expectativa de compartir el poder, una capacidad para controlar, y la oportunidad de ganar beneficios para los que lo apoyan.

La sensación de tener poder independiente, de un mandato popular, de independencia por el período de mandato de otros que pueden sustraer su apoyo, incluyendo los miembros de la coalición que lo eligió, probablemente dará al Presidente un sentido de poder y misión que puede contrastar con la pluralidad limitada que lo eligió. Ello puede convertir las resistencias que encuentre más frustrantes, desmoralizantes o irritantes que para un primer ministro que sabe desde el principio cuán dependiente es del apoyo de su partido, de otros partidos, otros líderes y del Parlamento como un cuerpo. A menos que el primer ministro tenga una mayoría absoluta, el sistema inevitablemente incluye algunos de los elementos que se institucionalizan en lo que se llama democracia consociacional¹¹. En este contexto es importante notar que cuando se reestableció la democracia en dos países latinoamericanos con una Constitución presidencial en circunstancias difíciles, los

¹¹ La literatura sobre la "democracia consociacional" es extensa desde que Arend Lijphart publicó "Typologies of Democratic Systems", *Comparative Political Studies*, vol. 1, No 1 (abril 1968), pp. 3-44. Su obra *Democracy in Plural Societies* (New Haven: Yale Univ. Press, 1977), la colección de trabajos en Kenneth McRae, ed. *Consociational Democracy. Political Accommodation in Segmented Societies*, Toronto: McClelland y Stewart (Carleton Library), y el artículo reseña de Adriano Pappalardo, "Le condizioni della democrazia consociativa. Una critica logica ed empirica", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, vol. 9, No 3 (diciembre 1979), pp. 367-445, sirven para adentrarse en el tema.

líderes políticos de los partidos mayoritarios buscaron acuerdos de tipo consociacional para obviar algunas de las consecuencias de dar a un partido la autoridad total asociada con la presidencia, y las implicancias de suma cero para aquellos que no obtuvieron el poder. Me refiero al "pacto de punto fijo" en el caso de Venezuela¹², y más específicamente a los varios pactos y la "concordancia" que acompañó al reestablecimiento de la democracia en Colombia¹³, cuyo objetivo podría describirse como de prevenir las implicancias de suma cero de un régimen presidencial.

El carácter de suma cero del juego político en regímenes presidenciales se confirma por el hecho de que los vencedores y perdedores se definen por el período del mandato presidencial, un número de años en los cuales no hay esperanza de cambios ni alianzas, ampliándose la base de apoyo por razones de unidad nacional o grandes coaliciones en emergencias, situaciones de crisis que pueden llevar a disoluciones y nuevas elecciones, en los sistemas parlamentarios. Los perdedores tendrían que esperar 4 ó 5 años sin ningún acceso al Poder Ejecutivo y, por lo tanto, a participar en la formación de gabinetes y el acceso a patronazgo para sus partidarios.

El juego de suma cero en regímenes presidenciales aumenta el reto en una elección presidencial para ganadores y perdedores, e inevitablemente aumenta la tensión y la polarización.

Las elecciones presidenciales tienen la ventaja que permiten que el pueblo elija directamente quien los va a gobernar por un período razonable de tiempo en vez de dejar esa decisión, como en muchos sistemas multipartidarios con instituciones parlamentarias, en mandatos de los políticos. Supuestamente, el Presidente tendrá un mandato directo del pueblo. Si no se requiere una pluralidad mínima y un cierto número de candidatos compite en una vuelta, el elegido puede tener solamente una pluralidad pequeña; la diferencia entre el candidato triunfante y el que le sigue puede ser muy pequeña, y, por lo tanto, no justifica el sentido de apoyo popular plebiscitario

¹² Daniel Levine, "Venezuela: The Nature, Sources and Prospects of Democracy", en Larry Diamond, Juan J. Linz y Seymour M. Lipset, eds., *Democracy in Developing Countries* (Boulder, Co.: Lynne Rienner, 1989), pp. 247-269, vid. pp. 256-260. D. Levine, *Conflict and Political Change in Venezuela* (Princeton, N.J.: Princeton Univ. Press, 1973).

¹³ Jonathan Hartlyn, *The Politics of Coalition Rule in Colombia*, Cambridge, (Mass.: Cambridge Univ. Press, 1988).

muchar veces atribuido al triunfador y que él y sus seguidores pudieran sinceramente sentir. Para eliminar este elemento de azar, las leyes electorales a veces exigen una pluralidad mínima para el triunfador o prevén algún procedimiento para elegir entre aquellos que no alcanzan el mínimo. Esos procedimientos pueden, por lo tanto, mostrar a los que apoyaron al candidato triunfante. Más frecuentemente es el modelo en que finalmente la elección se convierte en una confrontación de dos candidatos líderes, o en la primera o la segunda vuelta. Esta es una opción bipolar, la cual, bajo ciertas condiciones, puede producir una polarización considerable. Una de las posibles consecuencias de la confrontación entre dos candidatos viables es que antes de las elecciones probablemente se formarán coaliciones amplias en las cuales no podrán ignorarse los partidos extremistas con algún apoyo, ya que el éxito puede depender del pequeño número de votos que éstos puedan aportar. En un sistema de partidos en el cual un número significativo de votantes se identifica con esos partidos, esto les da una presencia desproporcionada entre los que apoyan al candidato, facilitando que el oponente denuncie la peligrosa influencia de los extremistas, dándoles un posible poder de chantaje sobre un candidato más moderado. A menos que un candidato fuerte del centro obtenga apoyo en contra de los que se comprometen en una alianza con los sectores más extremistas del espectro político y encuentre apoyo amplio en el centro, una elección presidencial puede fomentar tendencias centrifugas y polarizantes en tal electorado.

Se puede argumentar que las consecuencias potencialmente negativas de la competencia presidencial quedan excluidas en una sociedad donde la mayoría del electorado se sitúa en el centro del espectro político, comparte posiciones básicamente moderadas, concuerda con la exclusión de los extremistas, y solamente difiere moderadamente entre aquellos con tendencia izquierdista y derechista pero desde una posición de centro. Con un electorado de tendencias mayoritariamente centristas moderadas, es poco posible que cualquiera que haga alianzas o tome posiciones que tiendan hacia los extremos gane una elección, tal como descubrieron Goldwater y McGovern en la noche de la elección. De todos modos, parecería imposible que sociedades enfrentadas a problemas económicos y sociales, con opiniones divididas en torno a un régimen autoritario que tuvo en algún momento apoyo significativo, y con partidos considerados extremistas pero con organizaciones fuertes y considerable arrastre puedan vincularse con el modelo de elecciones

presidenciales de Estados Unidos. En una elección de vuelta única, ninguno de los principales candidatos de una sociedad polarizada con un electorado volátil puede ignorar, sin correr serios riesgos de perder la pluralidad, esas fuerzas con quienes de otra manera no estaría dispuesto a colaborar. En una elección de dos vueltas con un primer enfrentamiento entre los candidatos principales, cada uno puede apostar a sus propias fuerzas y calcular cuánto pueden contribuir sus alianzas a una coalición ganadora. Cuando los grupos con tendencias extremistas se dan cuenta del límite de sus fuerzas, se reduce la incertidumbre y, por lo tanto, puede producirse un resultado calculado más racionalmente, tanto por parte de los candidatos como de los votantes. Este proceso se acerca de alguna manera al de formación de coaliciones en un Parlamento que busca un primer ministro. Retengamos para nuestro análisis el potencial de polarización y la dificultad de aislar alternativas políticamente extremistas que son rechazadas intensamente por elites significativas o sectores del electorado.

Para ilustrar nuestros argumentos pensemos en la España de 1977, en su primera elección libre después de Franco¹⁴. En primer lugar, falta de información sobre las preferencias del electorado, la incertidumbre habría dificultado la formación de coaliciones. Y, ciertamente, los ganadores potenciales se habrían visto forzados a hacer coaliciones más que ganadoras. Suponiendo que la oposición democrática a Franco se hubiera unido con un solo candidato, Felipe González, cosa que estaba asegurada en ese momento, él no habría podido presentarse independientemente como lo hizo en las elecciones parlamentarias, dada las expectativas sobre el peso del voto comunista y el más o menos 10% del electorado que representaba. Una imagen del Frente Popular habría dominado la campaña y, probablemente, sumergido la identidad que pudieron mantener —excepto para algunas elecciones senatoriales— las dife-

¹⁴ Sobre la transición española véase: José Félix Tezanos, Ramón Cotarelo y Andrés de Blás, eds., *La transición española* (Madrid: Sistema, 1989), con amplia bibliografía. José María Maravall, *La política de la transición*, (Madrid: Taurus, 1981). Paul Preston, *The Triumph of Democracy in Spain*, (Londres: Methuen, 1986). Juan J. Linz, "Liderança inovadora na transição para a democracia e uma nova democracia: O caso de Espanha", en Gilberto Dupas, ed. *A transição que deu certo* (Sao Paulo: Trágetônia Cultural, 1989), pp. 213-267. Para la opinión pública, el sistema de partidos, véase J.J. Linz, M. Gómez-Reino, F.A. Orizo y D. Vila, *Informe FOESSA. Informe sociológico sobre el cambio político en España* (1975-1981), (Madrid: Euromérica, 1981).

rentes fuerzas políticas desde la extrema izquierda al centro democristiano y los partidos regionales moderados en las elecciones parlamentarias.

El problema habría sido más agudo para la centro-derecha, para aquellos que habían apoyado la reforma y, particularmente, la reforma pactada como forma de salida del régimen autoritario. No es seguro que, a pesar de la popularidad del Primer Ministro de la transición, Adolfo Suárez, éste hubiera podido y deseado unir a todos aquellos a la derecha de los socialistas. En ese momento, muchos democristianos, incluyendo aquellos que en 1979 participaron en las listas de la Unión de Centro Democrático, no habrían estado dispuestos a abandonar a sus amigos políticos de los años de la oposición. Por otro lado, habría sido difícil para Suárez presentarse con el apoyo de Alianza Popular que aparecía como una alternativa continuista, con los líderes de 7 grupos miembros de los gobiernos de Franco. Tampoco parecía lógico que la AP apoyara a un líder como Suárez dispuesto a legalizar el Partido Comunista.

Si excluimos la posibilidad de que el candidato de derecha fuera Manuel Fraga, más tarde el líder aceptado de la oposición, habría sido muy difícil para Adolfo Suárez mantener una posición distintiva como una alternativa a cualquier pensamiento de continuidad con el régimen de Franco. Efectivamente, la campaña de 1977 de la UCD fue dirigida tanto contra AP como contra los socialistas, y, dada las incertidumbres sobre el apoyo a AP y el miedo y hostilidad que generaba en la izquierda, todos centraron gran parte de la campaña en su líder, Fraga, lo que redujo la polarización potencial entre los "demócratas de toda la vida" y los neófitos de la democracia, que constituían una parte importante de la élite de la UCD y de sus seguidores.

Inevitablemente, en una elección presidencial, la centro-derecha y el candidato de derecha habrían centrado sus ataques en los seguidores más peligrosos del candidato presidencial de la izquierda democrática, en el papel de los comunistas y de los nacionalistas periféricos que lo apoyaban, y en los compromisos que éste habría hecho con ellos. La centro-izquierda y el candidato democrático izquierdista, también inevitablemente, habrían tenido que concentrarse en la continuidad de su oponente con el régimen de Franco, en la importancia de ex franquistas, entre los que lo apoyaban y en la ausencia, entre los compañeros de coalición, incluso de los demócratas de centro moderado, como los catalanes moderados,

quienes, después de la elección de 1977 y en los años del nacimiento de la Constitución y el primer gobierno constitucional, después de la elección de 1979, jugarían un papel prominente en apoyar el gobierno de Suárez.

No cabe duda que una elección presidencial en 1977 podría haber sido mucho más polarizada que las elecciones parlamentarias del 15 de junio. Si el Primer Ministro Suárez hubiera rechazado un entendimiento con AP, o Fraga una alianza con los suaristas, basado en sus expectativas y en su visión de una mayoría natural de la derecha, el resultado habría sido altamente incierto, o muy probablemente una pluralidad para el candidato de la izquierda. Un Presidente con ese respaldo popular, incluso con un resultado diferente en elecciones parlamentarias, se hubiera sentido legitimado para hacer una Constitución más partidaria y cambios radicales en la política y la sociedad. Ciertamente, más de los que Felipe González hizo en 1982, después de cinco años en el Parlamento y haber gobernado su partido muchas municipalidades, y de un Congreso del PSDE en el cual su ala izquierda utópica fue derrotada, y una campaña en la cual la principal meta era ganar votos en el centro del espectro, donde elecciones previas habían demostrado que se situaba la mayoría del electorado. Desde mi punto de vista no cabe duda que el proceso de transición y consolidación de la democracia en España habría sido muy diferente y, probablemente, más difícil con una victoria socialista en 1977 (comentarios de Felipe González sobre lo que habría significado una victoria de su partido, incluso en 1979, lo confirman).

Debo advertir que algunas de las consecuencias negativas de la polarización implícitas en una contienda presidencial no son inherentes a ese sistema, y no son inevitables si hay un consenso masivo en la población en torno a posiciones de centroderecha moderada y de centroizquierda, y cuando el peso limitado de los extremos es suficientemente visible como para que nadie esté particularmente interesado en alianzas con ellos. Esto es posible cuando hay un consenso para mantenerlos aislados, o cuando ellos mismos optan por presentarse solos para hacer sus propias propagandas y mostrar su presencia. Pero dudo que estas condiciones se presenten en muchas sociedades en el proceso de democratización y consolidación de la democracia.

En situaciones de temor a una polarización, los políticos pueden concordar en torno a un candidato de compromiso a quien respe-

ten, y que no genere antagonismo¹⁵. Este candidato puede ser elegido más por sus cualidades personales que por las políticas que propicie, es más probable que sea un líder de un partido pequeño que de uno grande. Esta opción puede servir el propósito de hacer una transición a la democracia, con su competencia por el poder y entre políticas más suaves, o de reequilibrar un sistema en crisis. Sin embargo, es dudoso que una coalición tan ad hoc quiera o pueda dar apoyo al Presidente elegido para gobernar, tomando decisiones difíciles que alejan a quienes lo apoyan, e inclinándose en sentido contrario a sus compromisos ideológicos, especialmente en los últimos años de su largo mandato. Tal Presidente podría, por lo tanto, representar un liderazgo débil, perder el apoyo en el Congreso, y sus partidarios podrían desvincularse de él (sin pagar el precio de provocar una crisis de gobierno como en un sistema parlamentario) para prepararse para las elecciones legislativas y la próxima elección presidencial.

EL ESTILO DE LA POLÍTICA EN REGIMENES PRESIDENCIALES

Hemos discutido algunas de las implicancias del presidencialismo para el proceso electoral y algunos pueden pensar que una cosa es la elección y otra es lo que el titular va a hacer después de ser elegido con los poderes que le otorga la Constitución. ¿Por qué no podría, después de la victoria, estar en condiciones de superar el proceso de polarización de la campaña, curar las heridas generadas, ofrecer a los derrotados una oportunidad para colaborar, ignorar y aislar a los aliados en el extremo del espectro y llegar a ser Presidente de todo el pueblo? No puede excluirse esta visión y estilo de gobernar, pero su posibilidad dependerá de la personalidad del líder y sus opositores. Antes de una elección nadie puede estar seguro que ésta sea la opción del nuevo titular, y, obviamente, el proceso de movilización política en un contexto de tipo plebiscitario no facilita el desarrollo de esta alternativa. Además, ello puede

¹⁵ Es significativo que Robert A. Dahl en un artículo "A Bipartisan Administration" en el *New York Times*, 14 de noviembre, 1973, al tiempo de la renuncia de Nixon y hasta la elección de un nuevo Presidente, propusiera un gobierno de coalición de demócratas y republicanos. Citado por A. Lipset, *Democracy in Plural Societies*, op. cit. pp. 28-29.

debilitar más que fortalecer al nuevo Presidente ya que arriesga enajenar los componentes más extremistas de su coalición, aun en competencia con el partido dominante más moderado de la alianza en el Congreso y otras arenas por el apoyo del electorado, los cuales denunciarían traición, dificultando que se ignoren sus demandas. Además, si tal opción no cuenta con reciprocidad por parte de los derrotados, su posición probablemente se va a ver debilitada, y si la oferta se ha hecho pública, el rechazo lo puede llevar a una posición más intransigente, identificando incluso a los opositores más moderados con los miembros menos legítimos de la coalición que apoyó a su opositor, lo que reforzaría la retórica generada durante la campaña.

Algunas de las consecuencias más importantes del sistema presidencial para el estilo de la política son el resultado de la naturaleza del propio cargo: los poderes asociados con él y los límites que se le imponen, concretamente los derivados de la necesidad de cooperación con un Congreso que pudiera ser de una composición partidaria diferente que la coalición presidencial ganadora. Pero, sobre todo, es importante el sentido de tiempo que una elección por un número limitado de años sin derecho a sucesión casi siempre impone en los presidentes. El cargo presidencial es, por naturaleza, bidimensional y, en cierto sentido, ambiguo, ya que el Presidente es el representante de una opción política clara, de una opción partidista, y de sus bases, a veces, además, de representar a su partido en la coalición que lo llevó al poder.

La dimensión simbólica y el elemento de deferencia adyacentes al poder, aspectos de autoridad que Bagehot¹⁶ vio representados en la monarquía y a veces encarnados exitosamente en presidentes de regímenes parlamentarios (como recientemente Sandro Pertini en Italia, o Theodor Heuss, en los primeros años de la República Federal de Alemania), son difíciles de combinar con el rol del político de partido que lucha para llevar adelante su programa. No es siempre fácil ser al mismo tiempo Presidente de todos los chilenos y Presidente de los trabajadores, ser elegante y de buenas maneras en La Moneda y orador demagógico en los eventos masivos en un estadio. Muchos votantes y elites claves ven el segundo papel como una traición al papel del jefe del Estado, un tanto por encima de los partidos, y símbolo de la continuidad del Estado y la nación que

¹⁶ Walter Bagehot, *The English Constitution* (London: World Classics, 1955). Primera edición: 1867.

asocian con el Presidente. Un sistema presidencial comparado con una monarquía parlamentaria o una república con un primer ministro y un jefe de Estado no permite esta diferenciación¹⁷.

Tal vez la consecuencia más importante de la relación directa entre un Presidente y el electorado, la ausencia de dependencias de los políticos (para renovar su poder una vez elegido por amenazas de votos de censura y la necesidad de confirmar la confianza) es la sensación de ser elegido representante de todo el pueblo, identificando a éste con sus partidarios, e ignorando a los que votan por sus opositores. El componente plebiscitario implícito en la autoridad presidencial probablemente provoque especial frustración tanto por la oposición como por los impedimentos que enfrente el Presidente en cuanto asuma el poder. En este contexto, probablemente él asociará sus políticas con la voluntad popular y las de sus opositores con pequeños intereses repudiados por el pueblo. Este sentido de identidad entre líder y pueblo que promueve o refuerza un cierto populismo puede ser la fuente de fuerza y poder pero también puede llevar a ignorar el mandato limitado que incluso una mayoría, o aún una pluralidad, puede dar para realizar cualquier programa determinado.

Puede llevar a ignorar la oposición, a veces a pérdida de respeto, e incluso a relaciones hostiles con ella. Un Presidente no es como un primer ministro, normalmente miembro del Congreso, quien, aunque se siente en las bancas del gobierno, es todavía miembro de un cuerpo mayor donde está forzado a relacionarse hasta cierto punto como un igual con otros políticos y con líderes de otros partidos, especialmente si depende de su apoyo como jefe de un gobierno de coalición o de uno de minoría. Un Presidente, dada su posición especial de jefe de Estado, no está obligado a estas interacciones ya que es libre de recibir o no a sus opositores y siempre en el contexto del ceremonial del palacio presidencial. Además, el opositor derrotado, los líderes de la oposición, ocupan una posición ambigua ya que, aunque son líderes públicos, al no ostentar ningún cargo ni ser tampoco parlamentarios, no pueden actuar con respecto al Presidente en la misma forma que el líder de la oposición parlamentaria en Westminster.

¹⁷ La posibilidad lógica de que un "primer ministro", elegido directamente, no sea al mismo tiempo Jefe del Estado no puede excluirse, pero no se ha dado en la práctica. Esa solución ha sido propuesta en Holanda —reteniéndose la monarquía— y en Israel.

La ausencia en un sistema presidencial de un Rey o un Presidente de la República que pueda actuar simbólicamente como poder moderador priva al sistema de elementos de flexibilidad y mecanismos para restringir el ejercicio de poder. Hace falta una figura que en algunos casos puede ejercer una influencia moderadora en una situación de crisis, incluso facilitar una rebelión parlamentaria contra el primer ministro, como poder neutral, y mantener el contacto con fuerzas que cuestionan el liderazgo del primer ministro, especialmente las fuerzas armadas. Incluso los presidentes de cuerpos legislativos que en una confrontación parlamentaria entre partidos pueden aplicar algunos frenos, no tienen tal posición frente a los presidentes como la tienen frente a un primer ministro que se sienta en el banco del gobierno mientras ellos presiden la Cámara.

Dada la posición estructural e institucional inevitable de un Presidente es probable que el pueblo, o sea la gente que lo apoya y se identifica con él, sienta que tiene más poder del que realmente tiene o debería tener, centrando en él excesivas expectativas y preparándose para expresar esos sentimientos si son manipulados o movilizados en contra de cualquier oposición que se presente. La interacción entre un Presidente popular y la masa que lo aclama puede generar un clima político de tensión y miedo por parte de sus opositores. Los mismo se puede decir de la relación directa que puede establecer un Presidente conservador o un Presidente con antecedentes militares con las fuerzas armadas en su calidad de comandante en jefe, y las oportunidades de contacto de un Presidente con líderes del ejército. Sin el obstáculo que supone la presencia de un primer ministro o un ministro de Defensa normal en monarquías parlamentarias o repúblicas.

La posición de los ministros en gobiernos parlamentarios es bastante diferente de la de ministros o secretarios en regímenes presidenciales aunque haya ciertas tendencias que probablemente conducen a un grado de convergencia entre sistemas en principio diferentes. Estamos pensando en sistemas parlamentarios con partidos altamente disciplinados y un primer ministro con una mayoría absoluta en el Parlamento que sigue el modelo de Kanzlerdemokratie, en el cual el primer ministro puede seleccionar libremente su Gabinete sin la aprobación parlamentaria de cada ministro en concreto.

Todo esto junto con la tendencia a personalizar el poder en la política moderna (particularmente gracias a la televisión), ha redu-

... el sentido de responsabilidad colectiva y la naturaleza colegiada del gobierno de Gabinete, así como la responsabilidad independiente de los ministros. Sin embargo, en sistemas parlamentarios, el primer ministro depende de coaliciones de partidos o encabeza un gobierno de minoría o con aprobación parlamentaria, su relación con el Gabinete probablemente será diferente a la de un Presidente con su Gabinete.

La libre elección que un Presidente tiene de sus colaboradores, la oportunidad de pedirles la renuncia cuando sus consejos son prescindibles, y la incapacidad de que en este caso puedan volver al Parlamento con una base de poder independiente como representantes que pueden cuestionar en las reuniones del grupo parlamentario de los partidos y, en el transcurso de debates parlamentarios, las ideas del primer ministro, probablemente provocará la ausencia de hombres o mujeres con personalidad fuerte en un Gabinete presidencial. Un Presidente puede proteger a sus ministros de la crítica más que un primer ministro, cuyos ministros pueden tener que ir al Parlamento a contestar preguntas, interpelaciones y votos de censura, sobre todo cuando el principio de división de poderes se lleva a su conclusión lógica. Una vez más, las prácticas y la posición relativa del Congreso y la presidencia en el sistema constitucional y las relaciones de poder pueden modificar estos modelos implícitos mientras conducen a primeros ministros modernos y sus gabinetes en una dirección que los hace más similares a los regímenes presidenciales.

Sin entrar en las complejidades de la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo en diferentes regímenes presidenciales, los peligros relativos de predominio de uno o de otro, y la facultad de vetar u obstruir decisiones en materia de legislación, no cabe duda que los regímenes presidenciales se basan en una legitimidad democrática dual y que no hay ningún principio democrático que pueda decidir quién representa en principio la voluntad del pueblo. En la práctica, y en particular en países en desarrollo con grandes desigualdades regionales en modernización, es probable que la composición política y social y la perspectiva del Legislador sea diferente que la de los partidarios del Presidente. El principio territorial de representación, algunas veces reforzado por desigualdades en la designación de distritos o la existencia de un Senado en repúblicas federales, tiende a dar un peso mayor en el Congreso a representantes de áreas rurales y pueblos de las provincias que a la metrópoli. Es fácil, en este caso, argüir que las tendencias democráticas de

los representantes de las áreas atrasadas son dudosas y que ellos son oligarcas locales elegidos gracias a sus influencias de clientela, su poder social y económico.

Independientemente de qué esto sea cierto o no, e independientemente del grado en el que podríamos descalificar en una democracia a aquellos votantes que más que estar influidos por sindicatos, asociaciones vecinales y maquinaria de partido, sienten lealtad hacia prohombres locales, líderes tribales, sacerdotes y aun patronos, independientemente de todo esto, existirá la tentación de las elites urbanas de cuestionar la representatividad de los elegidos por aquéllos. En tal contexto es fácil para un Presidente que encuentra resistencia a su programa en el Legislativo, movilizar al pueblo contra los oligarcas, reclamar verdadera legitimidad democrática, negársela a sus oponentes y confrontarlos con su propia capacidad para movilizar a sus adherentes en manifestaciones masivas. También se puede concebir que en determinadas sociedades el Presidente pueda representar al electorado más tradicional o más provincial, y que use esa adhesión para cuestionar el derecho de los sectores más urbanos y modernos en una minoría pronta a oponerse a sus políticas. En ausencia de un principio lógico para definir quién tiene realmente legitimación democrática, es tentador hacer uso de formulaciones ideológicas para legitimar el componente presidencial del sistema y deslegitimizar a los que se le oponen, transformando lo que es un conflicto institucional en serios conflictos políticos y sociales.

EL PROBLEMA DE LA CONTINUIDAD Y LA DISCONTINUIDAD

Una de las ventajas del régimen presidencial es que asegura la estabilidad del Ejecutivo. Esto ofrece un contraste con la inestabilidad de muchos gobiernos parlamentarios y las frecuentes crisis y los cambios de primeros ministros, particularmente en democracias europeas multipartidistas. Pareciera que la imagen de inestabilidad gubernamental en la Tercera y en la Cuarta República francesa, en la India y, más recientemente, en Portugal, ha contribuido a la imagen negativa del parlamentarismo anotada por naciones como España y, paralelamente en América Latina, y a su preferencia por el presidencialismo. En tal comparación, no cabe duda que los regímenes parlamentarios han sido capaces de

producir gobiernos estables. Bajo esa aparente inestabilidad, tiende a olvidarse la continuidad de los partidos en el poder, el reordenamiento de los gabinetes, la misma coalición bajo el mismo primer ministro y la frecuente continuidad de un mismo ministro en ministerios claves a pesar de crisis de Gabinete. También se quiere ignorar que el sistema parlamentario permite la sustitución del primer ministro que ha perdido el control de su partido, o que está involucrado en un escándalo, etc., cuya continuación en el cargo podría crear una seria crisis política. Este puede ser reemplazado por su partido, por la formación de una nueva coalición, o por el retiro del apoyo de partidos que sustentan al gobierno de minoría, sin que haya mayor crisis constitucional. A menos que las alineaciones parlamentarias hagan imposible la formación de un gobierno de carácter democrático, el Parlamento, con mayor o menor dificultad y mayor o menor tardanza, debe ser capaz de crear un nuevo primer ministro. En algunos casos de crisis más serias, hay siempre la alternativa de convocar a nuevas elecciones, aunque ellas, con frecuencia, no resuelven el problema, al menos tienden a mejorarlo, como sucedió en Alemania durante la primera mitad de los años treinta.

Por el contrario, los presidentes son elegidos por un período fijo en el cargo. En ese período el tipo de cambios que producen crisis gubernamentales y la sustitución de un primer ministro por otro, se excluyen.

Pero esto significa también una rigidez en el proceso político que hace el ajuste a situaciones cambiantes extremadamente difícil, no permitiendo la sustitución de un líder que ha perdido la confianza de su propio partido o de los partidos que participaron en su elección. No permite su sustitución por alguien más capacitado para lograr un compromiso con la oposición cuando la polarización alcanza una intensidad tal que amenaza con violencia y con derrocamiento ilegal. La medida extrema del "impeachment", que encontramos en los textos constitucionales, es sumamente difícil de aplicar, comparada con un voto de desconfianza. Un Presidente combatido puede sentirse tentado y hacer uso de sus poderes de una manera tal que sus oponentes no estén dispuestos a esperar hasta el final de su período para desbancarlo. Pero no existen mecanismos para sustituirlo sin violar la Constitución, a menos que él esté dispuesto a renunciar. Aun la renuncia bajo presión es probable que genere una crisis política mayor, puesto que el sector del electorado que lo llevó al palacio de gobierno puede

sentirse engañado respecto a su preferencia y acudir en su apoyo en manifestaciones públicas. Es difícil concebir que el problema se resuelva entre los líderes políticos sin que entre el pueblo en el debate y sin hacer uso de la amenaza de instituciones no democráticas, como los tribunales y, con mayor frecuencia, la intervención política de las fuerzas armadas. El intenso conflicto que subyace a tales crisis no puede permanecer semiescondido en los corredores y salas atestadas de humo del Legislativo.

La misma rigidez se observa cuando un titular muere o queda incapacitado mientras está en su cargo. En este último caso existe la tentación de ocultar su incapacidad hasta el final de su período, tentación que, en forma excepcional, también se presenta en democracias parlamentarias. En el caso de muerte o renuncia por una u otra razón, el sistema presidencial asegura presumiblemente una sucesión automática, no dejando un vacío de autoridad ni creando interregno. Sin embargo, la sucesión por el Vicepresidente que completa el período, que ha resultado relativamente fluida en la historia reciente de Estados Unidos, presenta a veces serios problemas. La situación se vuelve particularmente grave en el caso que la Constitución permita candidaturas separadas para Presidente y Vicepresidente y, por lo tanto, en vez de un compañero que proviene del mismo partido y, presuntamente, con el mismo punto de vista político, el Vicepresidente podría haber sido elegido por un partido o coalición diferentes. En tal caso, aquellos que apoyaron al anterior Presidente podrían pensar que el sucesor no representa sus preferencias y que no tiene la legitimación democrática popular requerida para el cargo. La alternativa, hoy día más probable, que el Presidente y el Vicepresidente hayan sido nominados estando ambos de acuerdo, con todo, deja abierta la pregunta sobre los criterios empleados en tal nominación. Indudablemente, hay casos en los que el Vicepresidente ha sido nominado para equilibrar la lista de la candidatura y, por lo tanto, representa una discontinuidad. Hay casos en los cuales un candidato poco calificado ha sido impuesto por el titular, de modo que el Vicepresidente no represente ningún peligro potencial a su poder, incluso en algunos casos existe una preferencia extremadamente personal, como la mujer del titular. No hay nada que asegure en el sistema presidencial que los votantes o el liderazgo político del país habrían seleccionado al Vicepresidente para ejercer los poderes que estuvieron dispuestos a darle al Presidente anterior. La continuidad que la sucesión automática parece asegurar en los sistemas presidenciales, por lo

rante puede ser más aparente que real. Y existe la posibilidad de un gobierno provisional hasta que nuevas elecciones tengan lugar en la fecha más próxima. Pero no es seguro que el momento de la crisis que provocó la necesidad de sucesión sea el mejor para llevar a cabo una nueva elección presidencial.

La democracia es, por definición, un gobierno *pro tempore*, un gobierno en el cual el electorado puede, a intervalos regulares, hacer responsables a los que gobiernan e imponer un cambio¹⁸. El límite de tiempo para cualquier gobierno entre elecciones es probablemente la mayor garantía contra la omnipotencia y el abuso de poder, la última esperanza para los que están en la posición de minoría. También tiene, sin embargo, consecuencias muy funcionales, puesto que ningún gobierno puede estar seguro que entre las dos elecciones va a tener tiempo para cumplir muchas promesas que requieren tiempo, para llevar a cabo grandes programas de cambio social, para lograr cambios irreversibles en la sociedad. A todos los gobiernos, democráticos y no democráticos, les agrada asegurarse continuidad por un largo período de tiempo. La concentración de poder en un Presidente conduce, en la mayoría de los regímenes presidenciales, a reglas que intentan limitarlo a uno o a lo más dos períodos mediante la exclusión de la reelección. Esas disposiciones han sido frustrantes para hombres ambiciosos y cambios legales en la norma, para asegurar el continuismo, han sido tentadores para los líderes políticos. Aun en ausencia de tales ambiciones, la conciencia de disponer de un tiempo limitado para efectuar un programa asociado con su nombre debe provocar impacto en el estilo de la política en los regímenes presidenciales. El temor a la discontinuidad en las políticas, la desconfianza en un potencial sucesor, alienta un sentimiento de urgencia de lo que Albert Hirschman¹⁹ ha llamado "the wish of vouloir conclure" (el deseo de querer concluir) que puede llevar a políticas mal diseñadas, rápida puesta en práctica, impaciencia con la oposición, gastos que de otra manera hubieran sido distribuidos en un período de tiempo más extenso, o políticas que

podrían tornarse más rígidas, más políticas y algunas veces ineficaces. Un presidente puede estar seguro que puede inaugurar su Brasilia antes de dejar el cargo, poner en ejecución su programa de nacionalizaciones, etc. Un primer ministro que puede esperar que su partido o la coalición que lo apoya gane la próxima elección, es improbable que esté bajo ese tipo de presión; hemos visto a primeros ministros que han permanecido en el cargo en el transcurso de muchos períodos parlamentarios sin ningún temor a que esto constituyera un paso en dirección a la dictadura, porque existía la creencia que su remoción tendría lugar en cualquier momento sin recurrir a medios inconstitucionales.

El límite de tiempo y el principio de no reelección, cuyo valor no puede ser cuestionado, significa que el sistema político tiene que producir un líder capaz y popular cada cuatro años, y que el capital político acumulado por un líder exitoso no puede ser usado más allá de ese punto.

Todo liderazgo político está amenazado por las ambiciones de líderes de segundo orden, por su intención de colocarse para la sucesión, y a veces por sus intrigas. Pero, inevitablemente, es probable que la perspectiva de la sucesión al final del período del Presidente aliente esas tendencias y las sospechas del titular acerca de tales amenazas. El deseo de continuidad, por otro lado, lleva al Presidente a buscar un sucesor que no lo amenace mientras está en el cargo, de ahí que éste no sea, necesariamente, el líder más capaz y atractivo. La inevitable sucesión también crea un tipo especial de tensión: la que surge entre el ex Presidente y su sucesor en el cargo, quien tendrá la tentación de dejar en claro su independencia y sus diferencias con su antecesor aunque ambos pertenezcan al mismo partido, un proceso que puede resultar bastante peligroso para la unidad del partido. La persona que ha sido Presidente con todo el poder, prestigio y adulación que trae aparejado el cargo, siempre encontrará difícil resignarse a no tener poder y a ser excluido de la perspectiva de retomarlo en el caso de que su sucesor fracase. Esa frustración podría tener importantes consecuencias políticas, como el intento de ejercer el poder detrás del escenario, o influir en la próxima sucesión presidencial mediante el apoyo a un candidato diferente al del titular para la próxima elección, etc.

Indudablemente, surgen problemas similares en los sistemas parlamentarios cuando un líder prominente abandona el liderazgo pero aún se encuentra capaz y está dispuesto a volver al poder. Pero la

¹⁸ Juan J. Linz, "Il fattore tempo nei mutamenti di regime" *Teoria Politica*, vol. II, Nº 1 (1986), pp. 3-47.

¹⁹ Albert O. Hirschman, *Journeys toward Progress. Studies of Economic Policy-Making in Latin America* (Garden City, N.J.: Doubleday, 1965), pp. 313-316 sobre "la rage de vouloir conclure".

necesidad de mantener la unidad del partido, la deferencia con la cual probablemente traten a ese líder otros líderes de su partido y el titular, y la conciencia que tiene su sucesor de necesitar la cooperación del líder poderoso que no se sienta en la silla de gobierno, podría facilitar una alternancia de líderes del mismo partido en el cargo. Tal líder sabe que podría ser llamado al cargo en cualquier momento, y su sucesor también sabe que existe esa posibilidad; por lo tanto, aumenta la conciencia de que una confrontación entre los dos sería muy costosa para ambos, situación que a menudo lleva a compartir el poder.

El límite de tiempo asociado a los sistemas presidenciales, combinado con el carácter de suma cero de las elecciones presidenciales, el vencedor único que excluye a los derrotados de cualquier posibilidad de participar en el Poder Ejecutivo y el control de la administración, incluyendo los favores públicos, es probable que dramatice y polarice más las alternativas en una elección presidencial que en la mayoría de las elecciones parlamentarias. Los realineamientos de las fuerzas políticas que en un sistema parlamentario podrían tener lugar entre elecciones dentro de las salas del Parlamento, tienen que hacerse públicos antes y al tiempo de una elección para asegurar una coalición ganadora cuando el votante confronte sus alternativas. El tiempo llega a ser más y más una dimensión importante del proceso político. El ritmo de la política tiende, en un sistema presidencial, a ser diferente al de en uno parlamentario. Compromisos y pactos tendrán que efectuarse en público, y, presumiblemente, serán obligatorios por cuatro años al menos, mientras que aquellos efectuados en el proceso diario de gobernar en un sistema parlamentario podrían ser menos públicos y siempre potencialmente revertibles sin que esto implique una traición a los votantes. De hecho, pactos, acuerdos, compromisos que podrían ser necesarios pero que podrían ser considerados como contra los principios, oportunistas y una traición a los principios y a la ideología, son mucho más difíciles de llevar a cabo cuando son objeto de la mirada escrutadora del electorado en una elección por venir. Recordemos las dificultades del Presidente Frondizi en sus tratos con los peronistas antes de elecciones, comparadas con las de políticos democratacristianos como Andreotti en su trato con los comunistas en Montecitorio. Un régimen presidencial deja mucho menos espacio para la constitución de un consenso tácito, para cambio de coaliciones, compromisos pragmáticos y pactos difíciles de defender en público pero que podrían ser necesarios.

Tales compromisos, negociaciones y poder compartido se han ido utilizando en la redemocratización (usando mecanismos consociacionales o semiconsociacionales) en Colombia y en algún grado en Venezuela, y en forma más reciente en Brasil. Pero aparecen como una necesaria desviación de las reglas del sistema, una manera de limitar las alternativas de los votantes en lo que ha sido bautizado más bien ligeramente y en forma peyorativa como "democratadura". No cabe duda que algunas veces la redemocratización requiere de procesos consociacionales, grandes coaliciones y una variedad de pactos; pero el sistema presidencial fuerza a que esos pactos se formalicen y obliguen por un período de tiempo, sin oportunidad para revisarlos. Además, ello fuerza a los electores a perder la libertad de elección —como en el caso colombiano— mientras que en un sistema parlamentario los acuerdos pueden conseguirse después que el electorado ha expresado su preferencia, como en el consenso español en la transición.

EN AUSENCIA DEL PRESIDENCIALISMO, ¿ASEGURARA EL PARLAMENTARISMO LA ESTABILIDAD DEMOCRÁTICA?

Nuestro análisis de las problemáticas implicaciones del presidencialismo para la democracia no debe interpretarse como que ninguna democracia presidencial puede ser estable. Sólo significa que las probabilidades en muchas sociedades podrán ser menos favorables.

No debe leerse tampoco como argumentando que las democracias parlamentarias aseguran siempre una estabilidad democrática, aunque es cierto que proveen una mayor flexibilidad en el proceso de transición y consolidación de la democracia. Ni tampoco significa esto que cualquier tipo de régimen parlamentario serviría. De hecho, para completar nuestro análisis tendríamos que tratar el tipo de régimen parlamentario más adecuado para facilitar tal proceso y las formas institucionales, incluyendo leyes electorales, que podrían lograr mejor esos fines.

Todos los regímenes dependen, sin embargo, de la voluntad de la sociedad y de las grandes fuerzas sociales e instituciones para contribuir a su estabilidad. Dependen también del consenso para dar legitimidad a la autoridad adquirida por procesos democráticos, al menos por el período entre elecciones y dentro de los límites de la Constitución. A la postre, todos los regímenes de-

penden de la capacidad de los líderes políticos para gobernar, para inspirar confianza, para tener un sentido de los límites de su poder, y para lograr un mínimo de consenso. Nuestro argumento es que esas cualidades serían aún más importantes en un régimen presidencial, donde podrían ser más difíciles de lograr. Una dependencia tal en las cualidades de un líder político, que en un momento concreto se podría encontrar o no, podría acarrear riesgos más grandes. Nuestra meta aquí ha sido traer a discusión el papel de instituciones democráticas alternativas en la construcción de democracias estables.

PRESIDENCIALISMO Y FEDERALISMO

A veces se argumenta que el presidencialismo es particularmente adecuado para las repúblicas federales, puesto que el Presidente puede servir como un símbolo unificador, especialmente en ausencia de monarquía, y puede representar a la nación como totalidad de una manera que el Parlamento no puede. Este argumento podría ser creíble, y el poderoso ejemplo de los Estados Unidos que combina el federalismo, reflejado en el influyente Senado, y la Presidencia, parece apoyarlo. Sin embargo, no deberíamos olvidar el gran número de democracias con una estructura federal o casi federal que tienen un gobierno parlamentario, empezando por la India, país con enorme heterogeneidad social y cultural y extensión. La república Federal de Alemania es otro ejemplo de la posibilidad de combinar federalismo y parlamentarismo y, de hecho, los Lander y sus primeros ministros han provisto de un importante núcleo de candidatos a la Cancillería de la República. Canadá y Australia son otros dos vastos países federales con gobiernos parlamentarios. Esto explica algunas de las diferencias entre Estados Unidos y Canadá, en particular sus respectivos sistemas de partidos. A pesar de las tensiones entre Quebec y el Canadá angloparlante, el sistema parlamentario ha sido capaz de mantener la unidad del país. Suiza, que es probablemente el país más federal, por no decir confederado, de Europa, ha optado por un sistema que no puede ser llamado, hablando en forma estricta, parlamentario, dadas las convenciones constitucionales, pero tampoco es presidencialista. Austria es otra república federal con un sistema parlamentario, aunque el hecho que el Presidente sea elegido directamente le sitúa formalmente en la categoría de formas

de gobierno semipresidencial o semiparlamentaria. Además, una cantidad de regímenes casi federales como el Estado de las Autonomías en España, el Estado regionalizado en Italia y el creciente federalismo de Bélgica se han desarrollado con regímenes parlamentarios. En España y en Bélgica la monarquía ha cumplido algunas de las funciones integradoras atribuidas a la presidencia, y lo mismo puede decirse sobre el Gobernador General en los Dominios, pero la Presidencia, de elección indirecta de la República Federal de Alemania e Italia, a menudo ha sido capaz de cumplir esa misma función sin los poderes normalmente atribuidos a un Presidente en un régimen presidencial.

En algunos países latinoamericanos el excesivo peso demográfico y el aún mayor peso político de algunos de los Estados grandes con importantes áreas metropolitanas, no permitiría que un Presidente elegido directamente fuera tan representativo de toda la federación como en países en los cuales los diferentes Estados son más equilibrados en población y recursos. Por lo tanto, sería dudoso decir que un sistema presidencial serviría a la integración nacional mejor que un sistema parlamentario.

EL PRESIDENCIALISMO Y LOS MILITARES

Un argumento usado a veces en favor del presidencialismo es que provee al sistema político de un liderazgo personal, el cual las fuerzas armadas pueden identificar como su comandante supremo; algo que sería más difícil en el caso de un primer ministro. Tal relación directa ha existido históricamente entre las fuerzas armadas y el monarca, y todavía encontramos su huella en monarquías europeas aún después de la democratización en Europa, durante los años de entreguerra, y hoy día en España. Esa relación ha sido a veces peligrosa para la democracia, como en el caso de Grecia, pero también ha sido favorable para la estabilidad de la democracia cuando el monarca se ha comprometido con ella, como Juan Carlos, Rey de España. Los presidentes, tanto en sistemas presidenciales como semipresidenciales, son concebidos como continuadores de esa tradición. Esto ha significado que algunas veces ha habido una fuerte tendencia a elegir generales para la Presidencia, no sólo en América Latina sino también en algunos países europeos durante los años de entreguerra, como en Finlandia, Polonia, la República de Weimar con Hindenburg, y Portugal,

tanto antes como después del Estado Novo. No siempre queda claro hasta qué punto esa relación directa de las fuerzas armadas con el Presidente, especialmente cuando él mismo es un oficial del ejército, no contribuye a debilitar el liderazgo político-civil y los partidos políticos. Las prácticas políticas de la República de Weimar, en la cual el alto mando del ejército tenía acceso directo al Presidente sin mediación del Gabinete, en un régimen semipresidencial o semiparlamentario, no han sido consideradas por los estudiosos como contribución a la estabilidad de la democracia alemana. En Portugal la transición condujo a una peculiar diarquía entre el Parlamento y los militares, nacida del pacto entre los partidos y el MFA (Movimento das Forças Armadas). El proceso inicial de elaboración de la Constitución —que limitaba los poderes del Parlamento— y el papel de los militares moderados para dejar de lado las amenazas revolucionarias, ha dado, hasta reformas constitucionales recientes, a las fuerzas armadas un lugar no reservado para ellas en la mayoría de las constituciones democráticas. En este contexto, el Presidente elegido directamente, él mismo un militar, tenía que jugar un papel importante. No obstante, no es seguro que un Presidente civil en un sistema presidencial necesariamente pueda cumplir el papel de jefe de las fuerzas armadas mejor que los jefes de la jerarquía militar subordinada al ministro de Defensa y a través de él al Gabinete y al primer ministro, como sucede en la mayoría de las democracias.

Sin duda, la personalización por un período de tiempo de la autoridad en un Presidente que es a la vez el jefe del gobierno y el jefe del Estado —punto de referencia simbólico para la nación cuando éste goza de amplia legitimidad y apoyo— podría ser más congruente con el sistema de valores de la organización militar. Esto constituiría, ciertamente, una ventaja, pero se debe considerar también lo opuesto en el caso de deslegitimación y un papel controlado por parte del Presidente. En ese caso su salida puede transformarse como un objetivo central para los militares, llevando a acciones inconstitucionales en su contra, lo que no es tan probable en el caso de una relación menos directa permanente y personalizada, como la del primer ministro y el ministro de Defensa con las fuerzas armadas en un sistema parlamentario.

SISTEMA SEMIPRESIDENCIAL O SEMIPARLAMENTARIO O EJECUTIVO BIPOLAR

El éxito de la Quinta República en Francia ha llamado la atención de estudiosos y políticos, y ha llevado a considerar un sistema similar como tercera alternativa frente al presidencialismo y al parlamentarismo. Las diferentes maneras como se describe ese sistema en la literatura: como un Ejecutivo bipolar, como un Ejecutivo dividido, como una república presidencial parlamentaria, como cuasiparlamentaria y semipresidencial, indica lo diferente que esos sistemas pueden ser tanto en la teoría como en la práctica²⁰. La lista de países que ha experimentado o tiene tales regímenes es bastante larga, y todos los autores, particularmente Duverger, coinciden en que ha funcionado en forma muy diferente. De hecho, Arend Lijphart argumenta correctamente que esos sistemas no son una síntesis de los sistemas presidencial y parlamentario, sino una alternativa entre fases presidenciales y parlamentarias.

Establezcamos las características básicas de esos sistemas de Ejecutivo bipolar: tienen un Presidente que directa o indirectamente es elegido por el pueblo, más que nominado por el Parlamento. Tienen también un primer ministro que necesita la confianza del Parlamento. Hay una cantidad de otras características que no siempre se encuentran en los sistemas, pero que frecuentemente se asocian con ellos. El nombramiento del primer ministro por parte del Presidente, aunque necesite el apoyo del Parlamento, el poder de disolución de la Cámara en manos del Presidente con o sin la referendación del gobierno, aunque si él puede nominar un primer ministro, siempre podrá encontrar un gobierno que apoye la disolución. Algunas veces el Presidente tiene la posibilidad de desafiar al Parlamento haciendo uso del referendo por iniciativa propia, y la posibilidad de poderes de emergencia que le permiten legislar sin la colaboración del Parlamento por lo menos por algún tiempo. Las atribuciones asignadas al Presidente y al primer ministro varían considerablemente ya sea legalmente o aún más en la práctica, pero, a diferencia del Presidente de los sistemas parlamentarios, el Presi-

²⁰ Sobre los sistemas semipresidenciales o semiparlamentarios (o de Ejecutivo dual), aparte de los trabajos ya mencionados de Kaltfleiter y Bartolini (y las fuentes allí citadas), véase: Humberto Nogueira Alcalá, *El régimen semipresidencial. ¿Una nueva forma de gobierno democrático?* (Santiago, Andante, 1986).

dente en estos sistemas no es una figura simbólica, sino que goza de un poder potencial, si no real, para incidir en las políticas y en el proceso de gobierno.

Estos sistemas han surgido en circunstancias muy especiales y únicas en países bastante diferentes. Aunque la atención se centre principalmente en la Quinta República²¹, a menudo se olvida que una de las primeras democracias que experimentó con este modelo fue la República de Weimar, y es sorprendente que no se le preste más atención a la manera en que operaba²². Los argumentos para la introducción de este sistema fueron formulados por primera vez por Max Weber, y con algunas diferencias de énfasis por Hugo Press, el diseñador de la Constitución de Weimar. Los argumentos esgrimidos hoy día no difieren mucho de los formulados en aquella época. Otro ejemplo sobresaliente de un régimen tal es el de Finlandia, en tanto que otros tres casos, Austria después de 1929, Islandia e Irlanda, han funcionado fundamentalmente como sistemas parlamentarios, aunque poseen algunas de las características de nuestra definición. Más recientemente, Portugal, influido por el modelo francés, ha intentado introducir tal sistema, y también se ha discutido en América Latina en el curso de recientes transiciones,

²¹ Maurice Duverger, *Echec au Roi* (Paris: Albin Michel, 1978). Ib. "A New Political System Model: Semipresidential Government", *European Journal of Political Research*, vol. VIII (1980), pp. 165-187, Michel Debré, "The Constitution of 1958: Its Raison d'Être and How it Evolved", en William G. Andrews y Stanley Hoffman, eds. *The Fifth Republic at Twenty* (Nueva York: State Univ. of New York, 1980). Raymond Aron, "Alternation in Government in the Industrialized Countries" *Government and Opposition*, vol. 17, Nº 1 (invierno 1981), pp. 3-21. Ezra Suleiman, "Presidential Government in France", en Richard Rose y Ezra N. Suleiman, eds. *Presidents and Prime Ministers* (Washington D.C.: American Enterprise Institute, 1980), pp. 94-138.

²² Para el presidencialismo en la República de Weimar y sus orígenes véase W. Kaltefleiter, *op. cit.* cap. 4, pp. 130-144, con referencias a los escritos de Max Weber y Hugo Press y a los comentarios legales a la constitución. Sobre el funcionamiento del sistema véase el excelente análisis en las páginas 153-167. Ver también Kainer Lepsius, "From Fragmented Party democracy to Government by Emergency Decree", en J. Linz y A. Stepan, eds. *The Breakdown of Democratic Regimes* (Baltimore: Johns Hopkins Univ. Press, 1978), especialmente pp. 34-79 y 45-50. Eberhard Jackel, "Der Machtantritt Hitlers-Versuch einer geschichtlichen Erklärung", en Volker Rittberger, ed. *1933 Wie die Republik der Diktatur erlang* (Stuttgart: Kohlhammer, 1983), pp. 123-139. Horst Müller, "Parlamentarismus Diskussion in der Weimarer Republik. Die Frage des 'besonderen' Weges zum parlamentarischen Regierungssystem", en Manfred Funke, et al. *Demokratie und Diktatur* (Düsseldorf: Droste, 1987), pp. 140-157.

aunque no se ha institucionalizado en las reformas constitucionales. Algunos elementos de la experiencia de Weimar influyeron también en la elaboración de la Constitución española de 1931. El contraste entre Weimar y la Quinta República nos deja ver que la relación entre este tipo de sistema y la estabilidad de la democracia no está exenta de ambigüedades.

En todos los casos en que se introdujo un sistema como éste, circunstancias históricas particulares contribuyeron decisivamente a su puesta en práctica. No debe olvidarse que las democracias europeas en 1918 eran todas monarquías constitucionales, con excepción de Suiza y Francia. En ese momento, la Tercera República francesa, con su régimen de Asamblea, no era precisamente un modelo atractivo, y, por lo tanto, Alemania, después de abolir la monarquía, se inclinó por la innovación política. Originalmente, la meta de Max Weber y otros era la de establecer una monarquía parlamentaria siguiendo al modelo británico, pero, dada la imposibilidad de llevarla a cabo, sumado a ciertas características del sistema de partidos alemán, el carácter federal del Estado y preocupaciones concernientes al liderazgo en la difícil posición internacional de Alemania llevaron a pensar en un Presidente elegido plebiscitariamente como un líder sólido para la nueva democracia sin abandonar la tradición parlamentaria ya establecida, más que en un sistema como el de los Estados Unidos: pleno presidencialismo con plena división de poderes. En Finlandia, donde muchos en la derecha querían establecer una monarquía constitucional, la imposibilidad de hacerlo y el temor a la hegemonía de la izquierda, de la que se desconfiaba, condujo al peculiar compromiso que ha perdurado hasta hoy. Para muchos, lo mismo que en Francia entre 1958 y 1962, un factor principal era la desconfianza en los partidos políticos, aunque, como veremos, el funcionamiento del sistema depende, en último término, de los partidos y el sistema de partidos. La idea de un poder neutral que arbitre entre los partidos o que esté por encima de ellos era muy fuerte en países donde la polarización entre los partidos hacía difícil que funcionara el parlamentarismo, como sucedió con la reforma constitucional de 1929 en Austria, prácticamente abandonada en 1931.

Como ha demostrado en detalle Bartolini, tal sistema fue introducido en países que lograron su independencia de otro país o poder dominante, en los que la búsqueda de un símbolo para la nueva nación era importante. Este fue, hasta cierto grado, el caso de Finlandia, pero más concretamente el de Irlanda e Islandia tras

la independencia. Se requería, en las nuevas democracias o Estados, una legitimación popular que prestara al Presidente algo de la dignidad del desaparecido monarca. Las circunstancias que produjeron a un sistema tal en Portugal son más complejas, dadas las incertidumbres de la transición a la democracia vía el golpe militar. La posibilidad de tener a un general como Presidente para arbitrar entre el Legislativo, representando a los partidos políticos, y el Consejo de la Revolución, representando en un primer momento al Movimiento de las Fuerzas Armadas (MFA) y después a las fuerzas armadas, contribuyó a imitar al modelo francés, aunque reformas constitucionales posteriores y el cambio del sistema de partidos, especialmente con un gobierno con apoyo de mayoría, llevó a un creciente parlamentarismo en el sistema. La particular crisis de la Cuarta República, llevada a extremo con la guerra de Argelia y el golpe del 13 de mayo de 1958 y el singular papel histórico de Charles de Gaulle, condujeron al tipo de instituciones de la Quinta República. Puede aún argumentarse que en Francia y en Portugal una de las consideraciones para introducir un sistema de este tipo era la de asegurar la subordinación del ejército a un Presidente que tenía particular legitimidad en las fuerzas armadas, como era el caso de Charles de Gaulle y del Presidente Eanes.

Los sistemas que pueden latamente clasificarse como de Ejecutivo dual muestran muchas diferencias significativas en los poderes que las constituciones atribuyen a los presidentes, lo que no coincide con el poder real que ejercen, al menos en ciertas etapas. Como apunta Duverger en su tratamiento de los siete casos, en tres de ellos el Presidente ejerce un papel importante; en el cuarto, puede ejercerlo, y en los otros tres su papel está debilitado, no correspondiendo esta situación a un reflejo de los poderes constitucionales formales que le han sido otorgados. Más aún, en el análisis que del caso de Weimar hacen por Kaltefleiter y otros, se demuestra que la misma institución funcionaba muy diferentemente, dependiendo de las circunstancias y más específicamente de la relación entre el Presidente y el sistema de partidos. Lo mismo puede decirse de la Quinta República, aunque el hecho que el Presidente no tuviera una mayoría en el Parlamento sólo por un corto período (1986-1988), hizo posible una configuración más consistente, puesto que por el tiempo subsiguiente el Presidente tuvo también una mayoría de su coalición en el Parlamento. Como todas las instituciones públicas, es imposible analizar su comportamiento independientemente del sistema político más amplio, más específica-

mente el sistema de partidos y la compleja situación histórica. De hecho, sospechamos que esto se da más que en otros tipos de regímenes. En el caso de Francia, sería una simplificación atribuir la estabilidad de la Quinta República a la introducción de una Constitución diferente, puesto que simultáneamente se introdujo un importante cambio en el sistema electoral con el paso de representación proporcional a un sistema de mayoría y un amplio umbral de 12% para la representación de partidos más pequeños. Este sistema electoral fuerte, para usar la terminología de Sartori, combinado con el sistema presidencial y su institucionalización bajo el liderazgo muy personal de De Gaulle, produjeron un cambio fundamental en el sistema de partidos y con ello en el sistema político. Es, obviamente, imposible separar el impacto del cambio constitucional del impacto en el cambio del sistema electoral, pero no olvidemos que Michel Debret, el cerebro de la Constitución de la Quinta República, escribió que "el procedimiento electoral es un asunto más serio que la separación de poderes", y que, en contraste con Weimar, Finlandia y Austria, Francia abandonó la representación proporcional.

La lectura de la literatura en cuestión lleva a la conclusión que el sistema puede funcionar, sea aproximándose al modelo presidencial o a los esquemas asociados al gobierno parlamentario con un Presidente que ejerza influencia pero no poder. Esto depende sólo en parte del diseño institucional y de la intención de los que introducen el sistema, y mucho más de la constelación de partidos en cada situación. Ya Raymond Aron escribió en 1981: "el Presidente de la República es la autoridad suprema en tanto tenga mayoría en la Asamblea Nacional, pero debe abandonar la realidad del poder al primer ministro si alguna vez un partido distinto del suyo tiene mayoría en la Asamblea". Esto es lo que sucedió en Francia en 1986, en Portugal después de 1982, y por períodos prolongados en Finlandia. En ningún caso el sistema ha funcionado como senipresidencial y semiparlamentario, con el Presidente y el primer ministro conjuntamente encabezando el gobierno. La Quinta República, en vez de semipresidencial, es, generalmente, presidencial, y sólo ocasionalmente parlamentaria. Duverger llega a la misma conclusión de que la Quinta República no es una síntesis del sistema parlamentario y del presidencial, sino una alternativa entre fases presidenciales y parlamentarias.

El sistema puede funcionar razonablemente bien y lo ha hecho (aunque como hace notar Suleiman, con considerables ten-

siones y isfuncionalidades), cuando la mayoría electoral que apoya al Presidente alcanza también la mayoría en el Parlamento, y cuando el Presidente tiene una considerable autoridad en el interior de su partido, y cuando ese partido es fuerte en el Legislativo. Puede decirse que no funcionó mal, contra la aprensión de muchos analistas, cuando Mitterrand perdió la mayoría en el Parlamento y tuvo que gobernar con un gobierno conservador de Chirac, quien consiguió una mayoría parlamentaria para respaldarlo. Sin embargo, sería aventurado generalizar a partir de esa experiencia, conociendo las particulares características de la clase política francesa y la personalidad de un político como Mitterrand. La República de Weimar, bajo Hindenburg, especialmente en su segundo período presidencial, muestra las complejidades y los peligros de un sistema de este tipo, cuando el fraccionamiento en el Parlamento y la polarización política, y la ausencia de un auténtico ascendente del Presidente sobre cualquier partido, incluso aquellos que favorecieron su elección, generan una situación de punto muerto que el Presidente trata de manejar con sus poderes de reserva (haciendo uso de poderes de emergencia como aquellos del artículo 48 de la Constitución de Weimar). Otra situación que no puede excluirse es aquella en la que el Presidente podría no estar dispuesto a dejar que el primer ministro, con apoyo de mayoría en el Parlamento, gobierne, lo que lleva a un punto muerto o a una abierta confrontación. Presumiblemente, tal situación podría ser resuelta, de acuerdo con el modelo teórico de la Constitución, por el derecho a disolver el Parlamento, de modo de producir una mayoría que apoye a un primer ministro compatible con el Presidente. Sin embargo, esa solución no funcionaría si el electorado decide devolver el poder al partido o a la coalición que apoya al primer ministro. En ese caso, el Presidente podría verse forzado a renunciar o abdicar de mala gana el poder que reclamaba. La incompatibilidad entre un Presidente con considerables poderes, que no acepta a uno o varios partidos del Parlamento, y la mayoría puede conducir a un serio impase que genere una crisis del sistema político.

Este fue el caso del Presidente Alcalá Zamora, después de la elección de 1933. Cuando la tolerancia de la CEDA y su líder, Gil Robles, hacia gobiernos minoritarios del Partido Radical se agotó, y el Presidente no quiso permitir que el partido principal en el Parlamento impusiera el primer ministro, Alcalá Zamora decidió disolver prematuramente el Parlamento con la poca razo-

nable esperanza de obtener votos, en una sociedad polarizada, para un centro con el cual poder trabajar. El resultado fue la victoria del Frente Popular en 1936, el que, desconfiando del Presidente, hizo uso de tecnicismos legales (considerando la disolución que lo había beneficiado como inconstitucional, puesto que el Presidente ya lo había disuelto antes) y decidió su remoción para poner en la presidencia a alguien que le fuera favorable²³.

En el caso de Weimar, la posibilidad de descansar en los poderes del Presidente contribuyó a otro resultado desastroso. Facilitó a los partidos renunciar a su responsabilidad de procurar un gobierno parlamentario, y condujo a la tolerancia parlamentaria de Brüning, a los sucesivos gabinetes presidenciales cuando Hindenburg le retiró el apoyo, y luego a la búsqueda constante de una mayoría para los cancilleres nombrados por el Presidente. Sucesivas elecciones permitieron a los nazis transformarse en el partido más fuerte en el Parlamento y, finalmente, condujo a que se le entregara el poder a Hitler con la esperanza de que él y sus aliados serían capaces de obtener una mayoría, lo que finalmente sucedió en las elecciones semilibres de marzo de 1933.

En vista de algunas de las experiencias con este tipo de sistema, parece dudoso el argumento que en sí mismo y por sí mismo pueda generar estabilidad democrática, y el antecedente de funcionamiento exitoso de un sistema muestra que algunas de las condiciones favorables son, en cierta medida, las mismas que aseguran un gobierno parlamentario estable. Es decir, un Parlamento en el cual los partidos son capaces de brindar apoyo a un primer ministro, pero con la condición adicional que ese primer ministro pueda trabajar bien con el Presidente. Esta condición no siempre queda asegurada cuando el ciclo electoral de las elecciones presidenciales y parlamentarias no coincide, o cuando el Presidente no es el líder o, al menos, tiene influencia en uno de los partidos principales del Parlamento. Puede argumentarse que el sistema puede funcionar como un sistema puramente presidencial, y que el Parlamento puede llegar a ser secundario, pero esto sería así en el caso de un

²³ Nicolás Pérez, *La Constitución Española (9 diciembre, 1931)* (Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1932), pp. 244-274, véanse los artículos 75, 81 y 87. Antonio Bar, *El Presidente del Gobierno en España*, op. cit. pp. 121-126, estudia el "parlamentarismo racionalizado" y el papel del Presidente de la II República". Niceto Alcalá Zamora, *Los aspectos de la Constitución de 1931* (Madrid, imprenta de R. Espinosa, 1933).

Parlamento absolutamente fraccionado e inefectivo, incapaz de apoyar a un primer ministro, quien, entonces, sería sólo un alter ego del Presidente, admitido por el Parlamento. En alguna medida, esta era la situación de Brüning, pero como ilustra ese ejemplo, el sistema entonces dependería de la ausencia de tensiones entre el primer ministro y el Presidente, algo que es improbable cuando el Presidente y su entorno, como en el caso de Hindenburg, tienen su propio programa en conflicto con el primer ministro. El sistema, en ese caso, no asegura estabilidad gubernamental. Yo diría que tanto como o más que en un sistema presidencial puro, el modelo de un Ejecutivo dual depende de la personalidad y la habilidad del Presidente. Al mismo tiempo la responsabilidad se hace difusa, surge la posibilidad de conflictos adicionales, y aún es probable que se creen situaciones en las cuales el término fijo del cargo agrave el problema.

No quiero ser demasiado negativo, y es importante analizar con cierto detalle las situaciones en las cuales el sistema ha funcionado bien, en una medida considerable, independientemente de la personalidad del Presidente. Kaltefleiter, en su detallado análisis de la presidencia de Ebert y de Hindenburg en su primer período, y los comentaristas de la Quinta República, han resaltado las condiciones en las cuales esto es así. Incidentalmente es importante recordar que ni Ebert ni De Gaulle, cuando asumieron por primera vez la presidencia, no fueron elegidos popularmente. Ebert fue elegido por el Legislativo en una elección indirecta. Su éxito inicial, por lo tanto, no se debió a la elección popular plebiscitaria que Max Weber tenía en mente. La conclusión de Kaltefleiter es que la influencia del Presidente es consecuencia, principalmente, del apoyo del partido del cual proviene y no de su cargo. El sistema no elimina los problemas que surgen del sistema de partidos, sino que, al contrario, el sistema de partidos decide sobre el éxito del sistema. La situación óptima sucede cuando el Presidente es también el líder de su partido y ese partido es capaz de ganar una mayoría en el Parlamento. Esta ha sido la afortunada circunstancia en la cual De Gaulle, Pompidou y, en menor medida, Scharf, en Austria, y más recientemente Mitterrand, se han encontrado. Se puede argumentar que el Presidente De Gaulle fue capaz de generar ese tipo de partido que lo apoyara, pero no se puede determinar si este éxito se debió a su atractivo personal en una situación de crisis o al cargo que ejercía, y cuánto ha de atribuirse al cambio del sistema electoral. La situación de un Presidente que tiene considerable influencia en su

partido, como fue el caso de Scharf en Austria, es distinta de aquella en la cual el Presidente no tiene una gran influencia en los partidos. Pero un sistema estructurado de partidos es capaz de procurar un gobierno apoyado desde el Parlamento, como ha sucedido con otros presidentes en Austria.

La situación es muy diferente cuando se trata de un sistema desestructurado de partidos, de multipartidismo polarizado y gran fraccionamiento de partidos. En tal contexto, un Presidente que sea también el líder de un partido importante, como Ebert en su primera presidencia y Kekkonen, en Finlandia, puede hacer uso de su posición para hacer que su partido colabore con otros y procurar un gobierno relativamente estable. Sin embargo, el caso de Ebert demuestra que tal política es probable que mine el poder del Presidente dentro de su partido, puesto que, inevitablemente, sus posiciones no serán las de un líder del partido. En este caso podría todavía ejercer una influencia considerable en su partido, como lo ejerció Ebert durante su segunda presidencia y como sucede con la mayoría de los presidentes finlandeses, lo que les permite gobernar conjuntamente con los primeros ministros. La situación se hace más difícil para un Presidente que no tiene mucha influencia en ningún partido y tiene que apoyar políticas con las que no está de acuerdo o que debilitan el gobierno parlamentario; de hecho, en tales situaciones aún el expresar una opinión cuando coincide con la oposición, si el sistema de partidos es débil, contribuye a una creciente crisis.

Finalmente, Kaltefleiter se refiere a la situación de punto muerto de un sistema de partidos fraccionados incapaz de generar un gobierno. En ese caso, los poderes de reserva del Presidente frente a una crisis son decisivos, pero no se trata, entonces, de un sistema presidencial puro sino, a lo más, de una dictadura constitucional que hace uso de poderes extraordinarios. Una situación tal como la que pone de relieve la segunda presidencia de Hindenburg muestra que tal presidencia se conformó con elementos de extraordinaria inestabilidad, puesto que no había división real de poderes y el Presidente no podía gobernar sin el apoyo de un Legislativo incapaz de prestárselo. La situación termina siendo similar a la del peor de los sistemas presidenciales puros con un Congreso inefectivo y rebelde.

Sería necesario un cuidadoso análisis para puntualizar las ventajas agregadas que podrían derivarse de este tipo de sistema en las condiciones más favorables, que como ya hemos dicho, son las de

que el Presidente sea el líder o enormemente influyente en uno de los partidos mayores, y que ese partido pueda formar una coalición en el Parlamento, y tenga la mayoría absoluta para formar un gobierno parlamentario capaz de trabajar con el Presidente. ¿Cuáles son las ventajas de tal sistema sobre un gobierno parlamentario puro? Es difícil definir sin entrar en mayores detalles de los que podemos dar aquí, pero, presumiblemente, aquí permite al Presidente cambiar al primer ministro y cambiar políticas sin provocar una crisis en el sistema, y hasta sin crisis dentro del partido que conforma el gobierno, como ha sucedido en el caso de Mitterrand con los cambios de dirección que van desde el intervencionismo hasta una política más liberal del Partido Socialista en el Parlamento. Es difícil determinar si tal cambio se hubiera podido producir dentro del partido en el Parlamento en ausencia de un Presidente, y del interés del partido de mantenerse cohesionado con el propósito de ganar nuevamente la presidencia. La otra ventaja que alguien podría aducir es que la responsabilidad de un fracaso puede ser achacada al primer ministro, dejando al Presidente incólume. Con todo, tal posibilidad no contribuye al surgimiento de partidos responsables y cohesionados. La otra idea subrayada por algunos de los que patrocinan este sistema es que permitiría al primer ministro asumir más poder cuando el Presidente sea incapaz de ejercer el suyo en forma efectiva. La premisa de una solución así es que el Presidente no quiere aferrarse al poder y que no tiene derecho a disolución para destituir a un primer ministro apoyado por el partido que le ha retirado la confianza.

Suleiman ha dado cuenta en su estudio de los elementos de inestabilidad e ineficiencia que se producen aun cuando el Presidente y el primer ministro son apoyados por el mismo partido o la misma coalición de partidos. Inevitablemente, el Presidente tiene su propio equipo, y podría desarrollar políticas que no coinciden con las de su primer ministro. Además, miembros del Gabinete podrían tener acceso directo al Presidente y sobrepasar al primer ministro, o recurrir al Presidente para anular las decisiones del primer ministro, quien queda así en una situación incómoda. El resultado es, inevitablemente, una gran cantidad de politiquería e intrigas que pueden demorar la toma de decisiones y conducir hacia políticas contradictorias, en el esfuerzo del Presidente o del primer ministro por demostrar quién es más fuerte. No es un sistema, como la experiencia francesa con Mitterrand lo demuestra, que asegure el máximo de eficacia.

En conclusión, no nos le argumentar que este tipo de sistema podría funcionar, pero no necesariamente como lo piensan sus promotores. Puede funcionar cuando se vuelve de facto un sistema parlamentario, como ha sucedido en Irlanda, Islandia y Austria en la Segunda República, o cuando el partido o los partidos que apoyan al Presidente, y los que tienen mayoría en la Cámara, son los mismos. Excepcionalmente también, cuando un político muy hábil se da cuenta que tiene que dejarle el poder a un primer ministro que tiene apoyo de mayoría en el Parlamento. Sin embargo, es dudoso que sea un sistema efectivo para superar los problemas de un sistema de partidos polarizado o fraccionado, a menos que se combine con otros importantes cambios como los de la ley electoral en la Quinta República, y con procesos históricos como la crisis del Partido Comunista francés o las excepcionales cualidades de liderazgo en los primeros años de la Quinta República de Charles de Gaulle. Cuando se confronta con un sistema de partidos débil o inefectivo, en contra a lo que algunos de sus promotores deseaban, es solamente una terapia aparente, para usar la expresión de Kaltefleiter. No puede superar las debilidades de un sistema de partidos.

No hemos tratado los otros peligros implícitos de una interpretación autoritaria de los poderes del Presidente, la manera en la cual Carl Schmitt transformó la interpretación de la Constitución de Weimar, y en particular su noción del *Hüter der Verfassung* (el guardián de la Constitución) para crear la imagen de un líder por encima y contra los partidos, lo que a la postre iba a llevar al *Führerstaat* y al quiebre con la tradición democrática liberal. Tal peligro no puede, obviamente, ser excluido cuando la presidencia es ocupada por un líder populista que personifica el poder, o por un militar que puede recurrir a su apoyo militar para consolidar su poder contra el Legislativo.

A la vista de estas consideraciones, podemos preguntarnos por qué este sistema de Ejecutivo dual, semipresidencial o semiparlamentario, ejerce tanta atracción en muchos demócratas enfrentados a la crisis y los fracasos del presidencialismo y no dispuestos a considerar el parlamentarismo. Indudablemente, el éxito aparente de la Quinta República ha generado mucho del interés en este tipo de sistema, y la insuficiente consideración de otros casos, particularmente la República de Weimar y los elementos de sistema mixto, no estrictamente semipresidencial, de la República Española de 1931 a 1936 contribuyen a ello. Sin embargo, creemos que la razón

principal es que en el contexto latinoamericano, con su fuerte tradición de presidencialismo, la introducción de este sistema mixto parece a muchos una manera indirecta para dirigirse hacia el parlamentarismo y pueden, incluso, argüir que es una manera subrepticia, suponiendo que se podrían iniciar prácticas parlamentarias en tanto se retienen los símbolos del presidencialismo. Se trata, por lo tanto, del resultado de una falta de disposición para arriesgarse a hacer un cambio radical en la tradición constitucional. Mi propia opinión es que las experiencias negativas que han tenido muchos países con los regímenes presidenciales ofrece una extraordinaria oportunidad para una innovación constitucional, pero este no es el consenso entre políticos y constitucionalistas en América Latina, aunque algunas voces han surgido claramente en favor del parlamentarismo.

Conociendo las dificultades y las debilidades del modelo de Ejecutivo dual, prestemos más atención a las condiciones en las cuales tal sistema puede transformarse en un sistema parlamentario, lo que constituye la meta de algunos de aquellos que abogan por él, aunque puede que no lo confiesen públicamente. Después de todo, no es imposible que tal evolución pueda tener lugar, como lo muestran los ejemplos de Irlanda, Islandia y Austria. Tengo que confesar que no veo esto como una evolución política fácil, pero no excluiría la posibilidad de usarlo como un sistema de transición que a la postre terminaría en un sistema parlamentario. Un proceso tal requeriría una cantidad de condiciones que no deben excluirse, pero que, en mi opinión, son, de alguna manera, improbables. Son las siguientes: ante todo que los partidos estuvieran de acuerdo en elegir a un Presidente por consenso que no estuviera fuertemente identificado con ningún partido ni ansioso de ejercer sus poderes. En esencia, ello involucraría la elección de una personalidad con gran prestigio, aceptable para casi todo el mundo, excepto para los extremos del espectro político, y dispuesto a ser neutral y actuar como un árbitro en circunstancias extremas, pero sin ambición de ejercer el poder. No creo que siempre sea fácil encontrar a un hombre o a una mujer que satisfaga esos requerimientos. Por añadidura, tal acuerdo o entendimiento tácito sería viable sólo si nadie lo rompe presentando un candidato con gran atractivo y apoyo en un partido mayor. Con tal entendimiento, todos los líderes de los partidos grandes, los hombres o mujeres con ambición, para gobernar realmente el país, se presentarían ellos mismos al Congreso y estarían prontos a buscar una mayoría en el Legislativo para

formar un gobierno y actuar como poderosos primeros ministros parlamentarios, obviamente respetando el status simbólico y la influencia del Presidente. Esto sería un sistema semiparlamentario bajo la cubierta de una Constitución semipresidencial. Yo me pregunto si los partidos y sus líderes con ambición de gobierno estarían dispuestos a abandonar una competencia por la presidencia para competir por poder en el Parlamento a fin de ganar un voto de confianza.

Si un líder de poderosa personalidad ocupa la presidencia, pertenece a un partido grande, no es probable que el sistema se desplace hacia el modelo parlamentario. Es probable que sea un sistema presidencial si el Presidente tiene el apoyo en el Congreso, o un sistema cuyas implicancias ya hemos discutido.

REGIMENES SEMIPRESIDENCIALES Y LOS MILITARES

Un problema constitucional y político conectado con el modelo Ejecutivo dual que merece considerable atención es el de quién debe tener autoridad sobre las fuerzas armadas: si el Presidente o su primer ministro²⁴. El tema es especialmente relevante puesto que en la mayoría de las constituciones democráticas, como una continuación de la concepción tradicional del monarca como el comandante supremo de las fuerzas armadas, el Presidente aparece como la cabeza simbólica de las mismas aún en los sistemas parlamentarios. No hay duda que un Presidente en un sistema presidencial es la cabeza de las fuerzas armadas, aunque delegue la elaboración de políticas en el campo militar a su secretario de Defensa, que puede o no ser un civil, y al que designa libremente. En un sistema parlamentario puro, la designación del ministro de Defensa o los ministros del ejército, la aviación y la marina es de competencia del primer ministro cuando forma su Gabinete. De hecho, las exigencias de la guerra moderna han llevado al nombramiento de un ministro de Defensa en vez de un ministro para cada una de las tres ramas de las fuerzas armadas, lo que asegura una mejor coordinación entre ellas. Una innovación no sólo deseada por civiles, sino

²⁴ El régimen portugués de la Constitución de 1976 y sus sucesivas reformas no ha sido incorporado en las discusiones sobre los regímenes semipresidenciales, aunque es una experiencia muy relevante.

por los profesionales más competentes en las fuerzas armadas para reducir rivalidades y falta de coordinación entre los servicios. Uno de los símbolos de supremacía civil en muchas democracias ha sido el hecho que el ministro de Defensa sea seleccionado de entre civiles y el liderazgo político. Esta solución no siempre ha sido considerada indeseable por parte de los propios militares, puesto que ese ministro es más eficiente como representante de los intereses de las fuerzas armadas dentro del liderazgo político del gobierno y en el Parlamento que alguno de sus compañeros con menos habilidades políticas. Observemos ahora la situación en un sistema llamado de Ejecutivo dual. Es probable que tengamos, al menos, tres actores principales, y a menudo cuatro. El Presidente, el primer ministro y el ministro de Defensa, y, generalmente, un jefe del comando conjunto, quien tiene el mando inmediato de las fuerzas. La línea jerárquica, tan central en el pensamiento militar, adquiere una nueva complejidad. ¿Actuará el Presidente a través de su primer ministro y el premier en colaboración con él a través del ministro de Defensa, o establecerá el ministro de Defensa una relación directa con el Presidente sobrepasando al primer ministro, informando directamente al Presidente sin la presencia del primer ministro, con el Presidente tomando decisiones sin informar necesariamente al primer ministro ni tener su consentimiento?

Esta tendencia hacia una simple relación jerárquica directa sería bienvenida por los militares y simbolizaría para ellos lo distintivo de la esfera militar, el retiro de las políticas militares de las más amplias consideraciones políticas y de control propias del Parlamento. Este esquema sería más probable aún si el ministro de Defensa es un militar cuya lealtad no está comprometida con un equipo político a la cabeza del gobierno, sino con el Presidente, comandante y jefe "por encima de los partidos". Un Presidente que se considera a sí mismo como un representante de la nación por encima de los partidos es probable que sienta afinidad con esta relación con su ministro de Defensa y a través de él con las fuerzas armadas; y esté satisfecho de su función de moderar los conflictos políticos y consolidar, por lo tanto, el régimen. Al proceder así podría no darse cuenta que exceptúa a los militares del control político civil. Tal pauta es probable que conduzca hacia una mayor estabilidad en el cargo para el ministro de Defensa si cuenta con el apoyo de la cúpula de las fuerzas armadas, en tanto que, a su vez, el ministro de Defensa podría ver reforzada su posición en el Gabinete precisamente por esa confianza del Presidente

y el jefe de los ejércitos militares. Naturalmente, tales pautas le serán aún más afines a un Presidente con antecedentes militares, como ha sucedido en algunas ocasiones en democracias donde la subordinación de los militares era un problema mayor o donde los militares podían considerarse a sí mismos por encima de los partidos, como en el caso de Hindenburg, Mannerheim, en Finlandia; Eanes, en Portugal, y del mismo De Gaulle²⁵. Todos esos presidentes en sistemas ejecutivos duales gozaron de una relación especial con las fuerzas armadas²⁶. Supongamos una situación en la que el primer ministro representa a un partido diferente al del Presidente, o a una coalición de partidos diferente, y es capaz de imponer su opción para el ministerio de Defensa en contra de las preferencias del Presidente, y este ministro entra en conflicto con el alto mando de las fuerzas armadas. ¿No es probable que en tal situación los niveles más altos de los efectivos militares, al encontrar al Presidente más predispuesto hacia sus puntos de vista, hagan uso de su especial relación con el Presidente para dirigirse a él en su calidad de comandante en jefe, sobrepasando al primer ministro y al ministro de Defensa? Tal situación, probablemente, pondrá al primer ministro y a su ministro de Defensa en una situación muy difícil, si el Presidente trata de usar sus poderes de reserva para proponer o vetar políticas militares y nombramientos.

El sistema, por lo tanto, implica una crisis política latente y aun constitucional. Haré notar que aún en una monarquía constitucional como España, donde los poderes del rey están muy bien definidos y la responsabilidad política de la dirección del país está claramente en las manos del primer ministro y su Gabinete que incluye al ministro de Defensa, este asunto ha sido bastante delicado y en alguna ocasión los militares han recurrido a establecer contacto directo con el rey sobrepasando al liderazgo político. Con mayor razón sería éste el caso en la situación de un Ejecutivo dual. Cualquier constituyente de un régimen tal debe definir claramente el status legal de cada uno de esos actores, de manera que no tenga que ser resuelto en una situación de crisis sobre la base del

²⁵ Es significativo que la Constitución de la República Española de 1931 hacía inelegibles a los militares en activo o en la reserva, y a los retirados con menos de diez años, cuando menos, en dicha situación (Art. 70).

²⁶ Karl Dietrich Bracher, *Die Auflösung der Weimarer Republik* (Stuttgart: Ring-Verlag, 1957), capítulo 13; sobre el Reichswehr, pp. 229-284; ver pp. 249-253 para los artículos 52 y 54 de la Constitución, que requerían la doble confianza del Reichstag y del Presidente para el Ministro de Defensa.

poder respectivo, ni dejarle a los mandos militares escoger cuál de las dos autoridades democráticamente legitimadas es más favorable a sus intereses. El modelo de Ejecutivo dual, ciertamente, da lugar para ambigüedades constitucionales en uno de los asuntos centrales de muchas democracias: la subordinación de los militares a las autoridades democráticamente elegidas y, es de esperar, a la supremacía civil.

PARLAMENTARISMO: LAS IMPLICANCIAS PARA NUESTRA DISCUSION

Implícita en nuestro análisis está la idea de que el parlamentarismo puede contribuir más a la estabilidad de regímenes democráticos que el presidencialismo²⁷. La elección es entre presidencialismo y parlamentarismo, ya que los sistemas semipresidencial y semiparlamentario, como hemos señalado, en último término funcionan como más parlamentarios o más presidenciales. Sin embargo, ningún sistema político, independientemente de otros aspectos de las estructuras institucionales, por ejemplo sus leyes electorales, y en última instancia el sistema de partidos, puede asegurar una democracia estable. Sin ignorar las condiciones sociales y económicas, o las fisuras culturales, lingüísticas, étnicas u otras que ponen en peligro la estabilidad democrática.

Nuestro análisis no puede, por lo tanto, ignorar la posibilidad de que, a pesar de las desventajas del presidencialismo, que hemos tratado en detalle, haya desventajas iguales o mayores en el caso del parlamentarismo. Esos inconvenientes del sistema parlamentario han sido tratados ampliamente en la literatura correspondiente, en los años veinte y treinta, sobre la base de la experiencia de la Tercera República en Francia y más recientemente en conexión con la difícil democracia en Italia y el caso de Israel. En lo que respecta al legado histórico de la experiencia democrática en este siglo, se da como argumento que el parlamentarismo no previno, y aún más que contribuyó al quiebre de las democracias en Europa en los años veinte, aunque el balance europeo con posterioridad a

²⁷ La obra más importante sobre los sistemas parlamentarios es Klaus von Beyme, *Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa* (Munich: Piper, 1973).

la Segunda Guerra Mundial sea decididamente favorable, como lo es el de los países de la Comunidad Británica, incluida la India y una cantidad de democracias negras caribeñas. Es cierto que en los años veinte hay una rápida sucesión de quiebres de regímenes democráticos; Italia con el surgimiento del fascismo; España en 1923 (aunque puede ser un punto debatible determinar si la monarquía constitucional española era una democracia plena); Portugal en los años veinte; Alemania en los primeros años treinta (aunque uno pueda argüir que se trataba de un caso de sistema semipresidencial-semiparlamentario); Austria en 1934; España en 1936, y los tres Estados bálticos, así como una cantidad de países europeos del Este, incluyendo Grecia. En los casos de Polonia, los Estados bálticos y los países balcánicos, el hecho de ser Estados nuevos fue un factor importante, así como la falta de integración nacional y la presencia de grandes minorías étnicas, lingüísticas y religiosas. En una cantidad de países, el legado de la Primera Guerra Mundial y el nacimiento de la democracia en el contexto de la derrota y de movimientos revolucionarios fue un factor importante, como en el caso de Alemania, Austria, Hungría y la "frustrada victoria" en el de Italia. Se ha hecho mucho hincapié sobre el impacto de la depresión mundial en la estabilidad de las democracias, pero no olvidemos que este factor no estaba presente en una cantidad de quiebres que precedieron a 1929, y que el argumento en el caso de Alemania y Austria se debilita por el hecho que la depresión tuvo también un enorme impacto en una cantidad de otros países, y que, de hecho, el desempleo era mayor en Holanda y Noruega que en Alemania.

Sin embargo, igualmente impresionante es la lista de democracias parlamentarias que sobrevivieron a las crisis de los años veinte y treinta. El Reino Unido, Holanda, Bélgica, Suecia, Noruega, Dinamarca, Irlanda y, muy importante, la Tercera República francesa que, a pesar de las dificultades que encontró, sobrevivió hasta la derrota militar. También Eslovaquia, donde sólo presiones externas y el separatismo de Eslovenia destruyeron, finalmente, al régimen democrático. En Finlandia, un sistema semipresidencial-semiparlamentario, la democracia también sobrevivió en circunstancias difíciles. A la lista de gobiernos parlamentarios estables podemos agregar Nueva Zelanda, Australia y Canadá.

Por lo tanto, sería apresurado argüir que el parlamentarismo fue el factor principal en esos quiebres; incluso puede discutirse en qué medida contribuyó, en los casos de quiebre, a ese proceso. ¿Habrían sobrevivido mejor esas democracias en ese período crítico si

hubiesen tenido un sistema presidencial? Desarrollar el argumento a contrario aquí conllevaría mucho esfuerzo y no sería nunca plenamente convincente. De entre los países grandes no debemos olvidar que la Tercera República en Francia, que tenía probablemente el más criticado régimen parlamentario, que mostraba más que cualquier otro algunos de los defectos a menudo asociados con el parlamentarismo, se las arregló para sobrevivir la crisis de 1934 y para tener en 1936 el gobierno del Frente Popular que introdujo importantes reformas, y para sobrevivir hasta la derrota militar. La estabilidad política alcanzada por las democracias escandinavas y Holanda en ese período muestra que los sistemas parlamentarios pueden sobrevivir a serias crisis de eficacia y con todo responder a ellas de forma innovadora. El caso de Bélgica, además, demuestra que los partidos políticos en un sistema parlamentario pueden responder con efectividad a la amenaza fascista.

Aunque la evidencia numérica no es concluyente, podríamos apuntar que hubo 13 democracias parlamentarias que sobrevivieron, en tanto que 7 de ellas fallaron, contando a Nueva Zelanda, Australia y Canadá entre las estables. Si tuviéramos que agregar a las inestables a Polonia, Hungría, Bulgaria, Yugoslavia, Rumania y Grecia, el puntaje entre éxitos y fracasos estaría empatado. Después de la Segunda Guerra Mundial asistimos al quiebre de sólo un sistema parlamentario: el caso de Grecia, en el cual, no obstante, no podemos olvidar que la guerra civil al final de la Segunda Guerra Mundial dejó un amargo legado al nuevo régimen democrático, cuya legitimidad fue cuestionada desde el comienzo, y donde la cuestión monarquía versus república complicó la vida política. Después de la Segunda Guerra Mundial todos los países europeos occidentales han sido sistemas parlamentarios, con las excepciones de la Quinta República, Portugal y Finlandia, que tienen uno u otro tipo de régimen semipresidencial, contando como parlamentarios aquellos que como Irlanda, Islandia y Austria funcionan de facto como parlamentarios. No olvidemos que aunque la Cuarta República se quebró en la crisis del 13 de mayo de 1958, aún fue capaz de efectuar una transición semilegal hacia la Quinta República, lo que puede considerarse como un caso de reequilibrio de una democracia más que una discontinuidad en la regla democrática. La crisis finlandesa en los años treinta puede también ser considerada como un caso de reequilibrio de una democracia, aunque en ese caso la opción en favor de la democracia por parte del Presidente contribuyó a evitar un quiebre.

Entre los regímenes presidenciales, sólo la estabilidad de los Estados Unidos destaca en contraste con las crisis de los años treinta y de después de la Segunda Guerra Mundial de la mayor parte de los sistemas presidenciales latinoamericanos. Se puede argüir que Uruguay, Colombia y Chile, en la mayor parte de ese período, estaban entre las democracias estables y que más tarde Venezuela y Costa Rica adquirieron un récord envidiable de estabilidad. Al fracaso de un gran número de democracias latinoamericanas se tiene que agregar el de Corea del Sur, las Filipinas e Indonesia.

Aunque el análisis cuantitativo, dados los muchos otros factores asociados con los quiebres, no es concluyente, sugiere que los sistemas presidenciales han sido tan, si no más, vulnerables a un quiebre democrático que los sistemas parlamentarios, y existe considerable evidencia de que el sistema presidencial contribuyó mucho en una cantidad de esos quiebres.

PARLAMENTARISMO Y SISTEMAS DE PARTIDOS

Uno de los principales argumentos que se dan contra los sistemas parlamentarios es que requieren partidos relativamente disciplinados y una lealtad hacia los partidos así como la capacidad de esos partidos para trabajar juntos y la ausencia o aislamiento de partidos antisistema. No puede ponerse en cuestión que los partidos políticos cumplen un papel central en un sistema parlamentario, mientras que en un sistema presidencial el liderazgo personal y el carisma de un candidato presidencial pueden superar o ignorar un sistema de partidos fraccionado y desestructurado. Digamos que los sistemas de partidos en regímenes parlamentarios han sido extremadamente variados, desde sistemas bipartidistas a sistemas multipartidistas sumamente polarizados, y que lo mismo vale para los sistemas presidenciales, y que, probablemente, la ley electoral tiene más relación con el tipo de sistema de partidos que con el régimen parlamentario o presidencial. Se da el argumento que un sistema presidencial tiende hacia un sistema bipartidista, aunque la evidencia no es concluyente, concretamente cuando pensamos en el caso de Chile y en el sistema multipartidista de Finlandia, en el de Francia aún hoy, y en el de Corea del Sur después del retorno a la democracia.

Se argumenta que la ausencia de partidos disciplinados, los pequeños intereses localistas representados por los partidos o legisladores individuales, la inestabilidad de las lealtades de los partidos en muchos países latinoamericanos, son obstáculos para la introducción del parlamentarismo. El problema es hasta qué punto esta clase de sistema de partidos y el tipo de partidos en los congresos de América Latina es el resultado de un sistema presidencial con un Congreso débil, reforzado a veces por sistemas electorales de representación proporcional. Podríamos argüir que, puesto que los partidos ni son responsables ni avales de la estabilidad gubernamental ni de sus políticas, puesto que ésa es la tarea del Presidente, es probable que centren sus esfuerzos en oponerse, criticar y tal vez fiscalizar al Ejecutivo, pero no en apoyarlo, responder a sus iniciativas políticas y asumir responsabilidad. Es natural que una vez que el Presidente es elegido, para las elecciones del Congreso los partidos vuelvan a sus programas partidarios, y aún en el caso que fueran parte de la coalición electoral del Presidente, afirmen su carácter distintivo criticándolo. También es natural que, no teniendo responsabilidad por la política nacional, se dediquen a la representación de intereses especiales, intereses localizados y redes de clientela electoral entre sus electorados. No hay razón para que velen por el éxito de un Presidente que proviene de un partido diferente, ni que apoyen políticas impopulares cuando sea necesario, puesto que no hay ninguna recompensa por hacerlo, y sí una gran probabilidad de ser castigados. En un sistema de este tipo no hay incentivos para la responsabilidad y la disciplina de los partidos. De hecho, a menudo un Presidente tiene que recurrir a prebendas y a políticas de intereses de grupos para neutralizar a la oposición o ganar apoyo. Después de todo, aún en los Estados Unidos el Presidente tiene que proceder así. Podríamos argumentar, por lo tanto, que algunas de las características negativas de los partidos en algunos países de América Latina, tanto su carácter desestructurado e indisciplinado como su rigidez ideológica en otros casos, como el chileno, han sido reforzadas por el sistema presidencial.

Por otro lado, podríamos argumentar que el parlamentarismo podría cambiar esta situación, aunque no sin efectuar otras modificaciones en las instituciones.

En el sistema parlamentario, los gobiernos exigirían a los partidos —ya sea a los propios si tuvieran una mayoría, o a los de coalición— apoyo en los votos de confianza, y en caso contrario los amenazarían con la renuncia y, a la postre, con la disolución

del Legislativo. El papel de cada partido, y aún el de cada representante, estaría claro para los votantes, y es improbable que las acciones destructivas de los partidos no fueran sancionadas por el electorado. El partido que no le brindara apoyo a su primer ministro tendría que pagar un precio. La experiencia española en años recientes demuestra que un indisciplinado partido lleno de facciones, como la UCD (Unión de Centro Democrático), fue severamente castigado por el electorado. De hecho, una de las razones principales para la pérdida de apoyo de la UCD y de los comunistas en 1982 fue la disputa interna percibida por el electorado, mientras que el hecho que el PSOE fuera capaz de superar sus tensiones internas y apareciera como un partido unido, capaz de gobernar, le dio la victoria en 1982, 1986 y 1989. Lógicamente, el propio interés de los partidos y de los legisladores en la mayoría es asegurar a su líder o líderes en una coalición, éxito y estabilidad en el poder. Obviamente, no siempre proceden así, pero es probable que paguen un precio, excepto tal vez cuando la alternativa es partidos antisistemas o partidos percibidos como antisistemas, como sucedió en la Cuarta República y en Italia después de la Segunda Guerra Mundial. Podríamos argumentar que hay, con todo, algunos peligros en esa cohesión y disciplina de partidos, especialmente cuando un único partido tiene la mayoría absoluta, puesto que ello puede limitar la democracia interna, al debate, como ha sucedido con partidos de mayorías como el PSOE, en España, el PASOK, en Grecia, y los conservadores británicos bajo el liderazgo de Margaret Thatcher.

Aunque el propio interés de los partidos y sus miembros en el Parlamento pueda ser un factor central para asegurar que los partidos cumplan su función principal para sostener un gobierno en una democracia parlamentaria, los sistemas parlamentarios modernos han introducido mecanismos adicionales para reducir los peligros de fraccionamiento de partidos e inestabilidad gubernamental asociados a veces por sus críticos con el parlamentarismo.

El fraccionamiento del sistema de partidos es mayormente una función de la estructura social, pero un sistema electoral fuerte puede reducirlo considerablemente. Sin duda, distritos electorales uninominales, donde una pluralidad de votos asegura las elecciones, es probable que reduzcan el número de partidos representados en el Parlamento, excepto donde minorías étnicas o lingüísticas tienen asegurada la representación en áreas en las cuales son numéricamente dominantes. Tal sistema, sin embargo,

podría tener el peligro de polarización en sociedades profundamente divididas entre izquierda y derecha, y, potencialmente, podría debilitar los partidos cuando las coaliciones se permitan. Podría también excluir de la representación a las minorías en áreas étnicas y lingüísticas, dando una impresión de consenso total sobre tendencias nacionalistas o separatistas. No es casualidad, por tanto, el hecho que una cantidad de democracias occidentales se decidieran a favor de la representación proporcional después de la Primera Guerra Mundial.

La representación proporcional, no obstante, no tiene por qué ser un sistema electoral totalmente "débil" y asegurar escaños a partidos ideológicos de minoría o a grupos de intereses que contribuyen a la inestabilidad gubernamental, como en la República de Weimar. Hay sistemas de representación proporcional y mecanismos electorales que reducen el fraccionamiento, como los que encontramos en Holanda e Israel, donde un 1% del voto asegura un escaño. Una cantidad de democracias parlamentarias han introducido un umbral mínimo de representación: un cierto porcentaje de votos, o el ganar la representación, al menos en cierto número de distritos, o una combinación de ambos, como sucede en la República Federal de Alemania. Este mecanismo presenta algunas dificultades en sociedades multiétnicas y multilingüísticas como España y, por lo tanto, no siempre puede utilizarse. Podría incluso ser tan inequitativo como en la Quinta República, con un umbral del 12%. Algunos de los sistemas de representación proporcional, como el sistema D'Hondt, usado en España y Grecia, asegura especialmente en distritos con pocos miembros una representación desproporcionada a los partidos mayores y contribuye al funcionamiento de lo que se llama en España el "voto útil", es decir, la tendencia de los votantes a apoyar aquellos partidos que tienen la probabilidad de ofrecer un líder de gobierno.

Se da el argumento de que en sistemas parlamentarios se necesitan a menudo coaliciones de gobierno, puesto que no es probable que algún partido tenga mayoría absoluta. Debe quedar claro, a la luz de la experiencia europea, que los gobiernos de coalición pueden ser estables, y pueden permitir mayor representación democrática y debate que algunos gobiernos de mayoría. Pueden, igualmente, facilitar la alternativa cuando dos partidos grandes tienen grandes electorados estables, como sucede en el caso del FDP, que actúa como el fiel balance entre los socialdemócratas y los democristianos en Alemania. Sin embargo, tenemos que admitir que la

inestabilidad de gobierno ha sido uno de los argumentos sólidos contra el parlamentarismo y en favor del presidencialismo²⁸. Al presentar ese argumento, se ha olvidado que en los sistemas presidenciales se da una considerable inestabilidad del Gabinete y que en sistemas multipartidistas los gabinetes también reflejan, a menudo, gobiernos de coalición, aunque con la desventaja que los ministros son seleccionados como individuos, sin comprometer a los partidos a apoyar sus políticas. La imagen de una asamblea de gobierno que hace caer gobiernos a capricho, que se asocia con la Tercera y la Cuarta Repúblicas y con la democracia italiana en las décadas recientes, no es la norma en los sistemas parlamentarios ni aún en países latinos. No olvidemos que España desde 1977 ha tenido sólo tres primeros ministros, aunque se dio una considerable inestabilidad en el Gabinete durante el período que precedió a la caída de Suárez. Por otra parte, la imagen negativa asociada con la inestabilidad del Gabinete debe ser corregida, puesto que se ha argumentado que bajo la Cuarta República contribuyó indirectamente a aumentar la capacidad del sistema para tomar decisiones importantes. A menudo es, además, más aparente que real, ya que las mismas personas ocupan, por un período largo, el cargo de primer ministro, aunque en forma discontinua, y muchos de los ministros permanecen en el cargo después de cambios de Gabinete, y los partidos que ocupan ciertos ministerios son los mismos a lo largo de un prolongado período de tiempo, asegurando mucha más continuidad de lo que parece cuando observamos los datos sobre la duración de gabinetes y la frecuencia de las crisis²⁹.

²⁸ Sobre la estabilidad de los gobiernos parlamentarios semipresidenciales en la Europa entre las dos guerras mundiales, véase J. Linz, *La quiebra de las democracias*, op. cit. pp. 74-75. De 17 países antes de la depresión, aparte de Portugal, Yugoslavia y España (1918-1923), Alemania con 210 días tiene la mayor inestabilidad, seguida de la Tercera República en Francia con 239, Italia con 260, Austria con 267 y Finlandia con 294. Después de la depresión España con 101, Alemania con 258, Francia con 165, Austria con 149 y Finlandia con 592 están a la cabeza de los 14 países inestables. Nótese que dos de los sistemas de Ejecutivo dual están entre los inestables. Véase también Ekkart Zimmermann, "Government Stability in six European Countries During the World Economic Crisis of the 1930s: Some Preliminary Considerations", *European Journal of Political Research*, vol. 15 (1987), pp. 23-52.

²⁹ Matten Dogan, ed. *Pathways to Power. Selecting Rulers in Pluralist Democracies* (Berkeley, Cal.: Westview, 1989), capítulo 10: "Irremovable Legislatures and Ministerial Instability in European Democracies", pp. 239-275.

La experiencia de inestabilidad gubernamental en la República de Weimar llevó a los legisladores de Bonn a introducir una importante innovación constitucional: el voto de censura constructivo del artículo 67, adoptado en el Artículo 113 por la Constitución española de 1978³⁰. Esta innovación se está considerando también ahora en las propuestas de reforma constitucional en Portugal. Permitaseme citar este Artículo 67:

a) El Bundestag puede expresar su retiro de confianza en el canciller federal sólo eligiendo un sucesor por la mayoría de sus miembros y requiriéndole al Presidente federal que le pida el cese (¿de sus funciones?) al canciller federal. El Presidente federal debe cumplir el requerimiento y nombrar a la persona elegida.

b) Deben cumplirse cuarenta y ocho horas entre la moción y la elección, Artículo 68. Si una moción del canciller federal para un voto de confianza no es consentida por la mayoría de los miembros del Bundestag, el Presidente federal puede, a proposición del canciller federal, disolver el Bundestag dentro de 21 días. El derecho de disolución caduca en cuanto el Bundestag, mediante la mayoría de sus miembros, elige otro canciller federal.

Este mecanismo constitucional le da al ministro en los sistemas parlamentarios una posición fuerte, puesto que no puede ser removido por una mayoría puramente negativa, como sucedió en la República de Weimar cuando nazis y comunistas hicieron imposible un gobierno estable sin ser capaces de presentar un gobierno alternativo. De hecho, este mecanismo ha sido criticado por la rigidez que introduce al hacer más difícil la alternancia en el gobierno.

Debería estar claro hasta aquí que la combinación de algunas reformas a la ley electoral que modifican sistemas extremos de representación proporcional y el mecanismo del voto de censura constructivo puede reducir mucho la inestabilidad de gobierno en sistemas parlamentarios, a la vez que permite el cambio de primeros ministros sin crisis constitucional o recurrir a medidas tan extremas como el "impeachment" de un Presidente.

³⁰ Sobre el voto de censura constructivo, véase Antonio Bar, *El Presidente del Gobierno en España, op. cit.* con referencias a los trabajos de los constitucionalistas alemanes y españoles. Guilherme D'Oliveira Martins, *et al. A Revisao constitucional em a Monção de Censura Constructiva* (Lisboa: Fundação Friedrich Ebert, 1988). Incluye capítulos sobre la constitución de Bonn y la española de 1978 con referencias bibliográficas.

LIDERAZGO PRESIDENCIAL VERSUS DEMOCRACIA PARLAMENTARIA SIN LIBER

Uno de los argumentos más utilizados a favor del presidencialismo es que asegura un liderazgo fuerte y personalizado. Los que avanzan ese argumento olvidan que los presidentes no son, a menudo, líderes fuertes, sino candidatos de compromiso, que aunque la magistratura los dote de un considerable poder, la obstrucción del Congreso puede hacer imposible su liderazgo. Es más, presidentes elegidos con considerable apoyo popular en el curso de su mandato, pueden perder su liderazgo, como lo muestran ejemplos recientes en la historia latinoamericana. Nuestro argumento, por otra parte, es que un liderazgo fuerte no es incompatible con sistemas parlamentarios.

No tenemos que acudir al Reino Unido, con su sistema bipartidista que aseguró el liderazgo de Churchill y más recientemente de Margaret Thatcher, sino a los sistemas multipartidarios continentales, en los que Adenauer y De Gasperi fueron capaces de conformar nuevas democracias y Phillip Brandt pudo cambiar decisivamente la política de Alemania occidental con una coalición de gobierno, ni podemos olvidar las oportunidades de liderazgo que tuvieron primeros ministros como Branting y Olaf Palme, en Escandinavia; Kreisky, en Austria; Spaak, en Bélgica, para mencionar algunos primeros ministros socialdemócratas. En las nuevas democracias sudeuropeas un sistema parlamentario permitió el liderazgo de Adolfo Suárez, Felipe González y aun Calvo Sotelo, después del intento de golpe en 1981; de Karamanlis y Papandreu, en Grecia, y ahora el ser primer ministro con mayoría absoluta a Cavacco Silva, en Portugal. Ciertamente, no son democracias con ausencia de liderazgo, pero, al mismo tiempo, el fracaso de Suárez y de Calvo Sotelo no puso en peligro las instituciones democráticas, como tampoco el fracaso de Papandreu en la crisis reciente.

Podría argumentarse que existe cierta convergencia entre los sistemas parlamentarios y los presidenciales en el hecho que en muchas democracias el pueblo vota crecientemente por un líder de partido que pueda gobernar, y torna su apoyo al partido que promete mantenerlo en el poder, y lo retira de un partido que no tenga un líder atractivo para encabezar el gobierno. El debilitamiento de lealtades ideológicas, la erosión de "electorados asegurados" con una estructura de clase más homogénea, la creciente independencia de los votantes con mayor nivel de educación y el

uso del "voto útil" contra partidos menores, permite a líderes fuertes apelar directamente al electorado. Al mismo tiempo, esos líderes fortalecen la atracción del partido y con ello su base parlamentaria. La importancia de la televisión en la política contemporánea, que permite al líder apelar directamente al electorado con su mensaje y personalidad, refuerza esa tendencia, tal vez demasiado. Los votantes en las democracias parlamentarias contemporáneas votan crecientemente por un partido a fin de asegurarle a su líder que forme gobierno, y en contra del partido cuyo líder no goza de su confianza. Este proceso de personalización del liderazgo hace a los sistemas parlamentarios contemporáneos, cuando existe ese líder, más similar a los sistemas presidenciales, sin algunas de las consecuencias negativas a las que nos hemos referido ampliamente en nuestro análisis del presidencialismo.

El sistema parlamentario, sin embargo, hace imposible que una persona sin el apoyo de un partido o que trate de crear una base puramente personalista apele directamente al electorado, como demuestra el fracaso del anterior Presidente Eanes y su PRD, en Portugal, y las dificultades que aun un líder tan atractivo como Adolfo Suárez encuentra debido a la falta de un partido fuerte que lo apoye.

En los sistemas parlamentarios sería imposible la improvisación de un líder sobre la base de su atractivo personal y los medios de comunicación, como lo estamos viendo hoy en Brasil.

No se puede caracterizar a los sistemas parlamentarios contemporáneos como incapaces de producir liderazgo y gobiernos estables y ello sin la pérdida de flexibilidad que hemos destacado como una de sus ventajas. De hecho, estos regímenes permiten, como el largo periodo de los primeros ministros en una cantidad de democracias parlamentarias lo muestra (recordemos solamente a Margaret Thatcher o a Felipe González), la posibilidad de continuidad en el liderazgo, posibilidad que el principio de no reelección excluye en muchos sistemas presidenciales.

Un liderazgo personalizado y aun carismático no es incompatible con la democracia parlamentaria, pero tal líder tiene también que ganar la confianza del partido, de un cuadro de políticos que lo va a proveer de miembros para su Gabinete, líderes en los comités parlamentarios, y una constante presencia en la sociedad a través de funcionarios electos como gobernadores, alcaldes, etc. Un líder así, en contraste con algunos presidentes, no estará aislado y rodeado sólo por sus adeptos personales, tecnócratas y

anagos. Será, a la vez, un líder nacional y del partido y, por lo tanto, tendrá más recursos para gobernar efectivamente.

Subrayemos una vez más que ésta es una probabilidad, pero que ningún sistema, parlamentario o presidencial, puede asegurar el que surja de un liderazgo real y capaz, susceptible de ganar la confianza de un partido y de la nación.

Tal vez una de las principales ventajas de un sistema parlamentario sea que ofrece un conjunto más numeroso de líderes potenciales que el sistema presidencial, aunque esto no siempre es así, particularmente cuando un único partido tiene una posición hegemónica debido a su mayoría. En un sistema multipartidista en el cual los líderes de todos los partidos importantes tienen una expectativa razonable de ser primeros ministros o participar desde un puesto importante en el Gabinete, el número de aspirantes a posiciones de liderazgo que entrará al Parlamento es probable que sea mucho mayor que en la mayoría de los sistemas presidenciales. Además, en el proceso parlamentario esos líderes pueden ganar una cierta visibilidad no controlada por el gobierno para llegar al electorado entre elecciones, a menos que los medios de comunicación estén excesivamente controlados por el gobierno. Distintos líderes pueden crearse de una reputación en los debates parlamentarios, en mociones de censura, votos de confianza, etc.

El Parlamento es, en cierta manera, un vivero de líderes potenciales. Además, el sistema parlamentario no excluye a líderes que han perdido poder; es probable que estén sentados en los bancos de la oposición esperando su turno. Esto es algo que los candidatos presidenciales derrotados no pueden hacer. En un sistema parlamentario, el líder o los líderes de la oposición pueden dejar en claro su posición al electorado sin tener que esperar el relativamente corto periodo de una campaña presidencial. Pueden hacerse visibles e identificables para los votantes mucho antes. No es por un azar que en los sistemas presidenciales a menudo los candidatos no provengan del Legislativo, sino que hayan sido gobernadores de Estados donde pueden tener una base local de vínculos de clientela electoral, y donde pueden hacerse de una reputación. Esto presenta una importante desventaja: los candidatos presidenciales tienen a menudo poca experiencia en política exterior y en problemas macroeconómicos, y vínculos muy débiles con los legisladores que tendrían que apoyar sus programas legislativos y sus políticas. Esto es así, incluso en los Estados Unidos y, probablemente, en otros Estados federales como Brasil y Argentina.

Muchos estudios han demostrado cómo las carreras políticas que conducen a los puestos claves del Gabinete y, por último, al cargo de primer ministro, responden, en la mayoría de los sistemas, a una función de combinación de lealtad y competencia, así como a una estadía prolongada en el Parlamento. Los "back benchers" —diputados que no son líderes— pueden "morder" y, ocasionalmente, atacar al liderazgo del partido y en particular al primer ministro y a su gobierno, pero "morder" muy frecuentemente está sancionado. Aun en los sistemas parlamentarios que se aferran al principio de libertad de conciencia de los diputados, aquellos que cambian de partido son una pequeña minoría, bien al contrario de la reciente experiencia brasileña, y aunque los traidores son bienvenidos en otro partido, se desconfía de ellos y es improbable que hagan una carrera política exitosa —como lo demuestran datos de diferentes países—, incluso aquellos que contribuyeron a la disolución de la UCD, con pocas y notables excepciones. Mientras la estructura de incentivos en el sistema parlamentario alienta la disciplina de partido, y, por lo tanto, la consolidación de organizaciones de partido, en los sistemas presidenciales no existen tales incentivos para la lealtad al partido, excepto cuando se trata de partidos ideológicos bien estructurados. Puesto que el Presidente puede ofrecer incentivos en forma personal para ganar apoyo, y puesto que el éxito de un legislador individual depende menos de la actuación de su partido en el poder que de la solidez de los vínculos más o menos de clientela con su base electoral, la lealtad a los partidos será débil. Esta es la razón por la cual el Congreso de los Estados Unidos constituye hoy todavía uno de los más fuertes legislativos y en el que los miembros individuales tienen la mayor independencia, aunque otros factores como el equipo de asesores y los recursos que el Congreso les procura y la diversidad ideológica en el interior de los partidos contribuye a ello.

Puede haber sistemas presidenciales con partidos fuertes, aunque es probable que estén orientados ideológicamente más que hacia el gobierno, pero muy a menudo el presidencialismo se asocia con partidos débiles, fraccionados y de clientelas o personalistas. Sólo tenemos que pensar en los partidos brasileños, en los partidos de las Filipinas y más recientemente en el sistema de partidos de Corea del Sur. El presidencialismo podría fomentar el que surgieran líderes, pero es improbable que produzca a líderes de partido capaces de gobernar con apoyo suficiente en el Congreso, y bastante a menudo esos líderes recurrirán a gabinetes de expertos sin mili-

tancia, cuyas carreras dependen enteramente de su competencia. En este contexto, me pregunto en qué medida el Partido Peronista puede estar satisfecho con un Gabinete de expertos. Aquellos que se quejan de la debilidad de los partidos políticos en algunos países latinoamericanos, de la baja calidad del liderazgo legislativo, deberían, tal vez, observar más seriamente la relación entre ese hecho y el sistema presidencial.

LA TRANSICIÓN DE PRESIDENCIALISMO A PARLAMENTARISMO

Un tema que surge en el proceso de innovación constitucional en países que tradicionalmente han tenido una Constitución presidencial o en los que el régimen autoritario ha impuesto una Constitución de ese tipo, es que la transición se realiza a través de una elección libre de un nuevo Presidente, teóricamente bajo la anterior Constitución por un mandato normal o a veces reducido. Esta situación difiere fundamentalmente de aquella en que se encontraron las democracias europeas occidentales en el momento de la transición, donde la primera elección después de la dictadura era para una legislatura definida o no como constituyente que era libre de crear las nuevas instituciones sin deslegitimar una magistratura democráticamente elegida. Las Cortes españolas elegidas en 1977 como consecuencia de la Ley para la Reforma Política que facilitó la transición eran, en principio, libres de discutir cualquier fórmula constitucional. Incluso debatieron, por razones simbólicas, aunque de antemano sabiendo que no era realista ni significaba nada para el proceso político, si España debía ser o no una monarquía, puesto que el tema había sido decidido ya por el referendo de la Ley para la Reforma en diciembre de 1976 y por el papel que el rey había jugado en la transición.

Es discutible si una asamblea constituyente o una legislatura que inicie la tarea de hacer nuevas leyes constitucionales o enmiendas a una Constitución, puede ignorar la existencia de un Presidente elegido democráticamente. Ello introduce un nuevo y complejo problema que exige para su solución la colaboración entre el Congreso y el Presidente. Parece razonable pensar que un Presidente elegido como símbolo de la renovación democrática estará dispuesto a colaborar con el Congreso en la creación de nuevas instituciones políticas y que podrá aportar su apoyo y presti-

gio a la nueva Constitución. Esto no exigiría que el Presidente renunciara a sus poderes hasta después de la plena aprobación de la nueva Constitución. Ni exigiría que renunciara a su magistratura hasta el final de su mandato, siempre que se comprometiera a defender la nueva Constitución parlamentaria. No olvidemos que en los sistemas parlamentarios hay un jefe del Estado, monarca o Presidente, generalmente no elegido por el pueblo sino por un colegio electoral representativo. El Presidente elegido popularmente en esta situación podría, sin duda alguna, actuar como defensor de la nueva Constitución y tendría pleno derecho a agotar su mandato con las funciones que en ella se le asignen, especialmente cuando ha sido elegido con el apoyo de todos aquellos que deseaban una transición a un sistema plenamente democrático.

Esta solución también tendría la ventaja de asegurar una continuidad legal y simbólica con la legalidad del pasado y la tradición, al mismo tiempo que rompería con la legalidad autoritaria en lo que resulte incompatible con un nuevo régimen democrático. Sería un elemento valioso en lo que en España fue la reforma pactada-ruptura pactada. El Presidente elegido de acuerdo con las normas constitucionales existentes en el momento de la transición sería parte del proceso de reforma y la nueva Constitución y el nuevo gobierno parlamentario representarían la ruptura con el pasado, que contribuyó al quiebre de la democracia o fue el producto de una imposición autoritaria.

COMENTARIOS FINALES

En nuestro análisis nos hemos centrado en algunos de los problemas estructurales inherentes al presidencialismo. La simultánea legitimidad democrática de Presidente y Congreso, la probabilidad de conflicto, la ausencia de mecanismos obvios para resolverlo, el carácter de suma cero de las elecciones presidenciales, la implicación de una regla de mayoría que puede conducir a una desproporcionalidad que deje más del 60% de los votantes sin representación; el efecto potencialmente polarizante, la rigidez de periodos fijos y reglas de no reelección, normalmente asociados con el presidencialismo, etc. También hemos tratado algunas de las consecuencias para la cultura política, el sistema de partidos y el reclutamiento de elites en el Congreso, las que están probablemente asociadas con el presidencialismo. Subrayemos que no todas estas consecuencias

estarán ahí en todos y cada uno de los casos. Solamente argumentamos que son más probables. Necesitamos mucha más investigación para probarlas sistemáticamente, aunque ejemplos de esas pautas vienen fácil a la mente y están documentadas en algunos de los trabajos presentados en un simposium organizado por Arturo Valenzuela y por mí. De hecho, nosotros y Alfred Stepan intentamos llevar a cabo el análisis contrafactual, con todas sus dificultades, de lo que hubiera sucedido si una serie de democracias hubiesen sido parlamentarias en vez de presidenciales durante serias crisis y, tal vez, como yo he dado cuenta en mi ensayo, de qué hubiera sucedido en algunas de las democracias parlamentarias si hubiesen tenido una Constitución presidencial.

Hemos tratado también la gran variedad y el carácter ambiguo de los llamados sistemas semipresidenciales o semiparlamentarios de Ejecutivo dual, que también podrían llamarse de presidencialismo parlamentarizado. Esos sistemas, como lo han notado algunos comentaristas, funcionan ya como presidenciales o como parlamentarios, aunque, a menos que el Presidente demuestre habilidades políticas extraordinarias y *savoir faire*, en el caso de una mayoría parlamentaria diferente de la que ha apoyado al presidente en su elección, esos sistemas pueden conducir a situaciones de conflicto o estancamiento. De hecho, en el caso de la República de Weimar y la República Española en los años treinta, este sistema ha llevado a soluciones de dudosa constitucionalidad y ha contribuido decisivamente a erosionar las instituciones democráticas. Hemos resaltado también las consecuencias particularmente inquietantes que tiene para la relación con las fuerzas armadas.

Finalmente, hemos analizado algunas de las principales objeciones al parlamentarismo, observando cómo bajo ciertas circunstancias están justificadas, pero también hemos notado cómo ciertas democracias parlamentarias contemporáneas han conseguido superar algunas de las consecuencias disfuncionales propias de un parlamentarismo extremo con sistemas de partidos fraccionados. También hemos tratado con alguna extensión cómo los sistemas parlamentarios en la política contemporánea pueden conducir a que surja de un fuerte liderazgo nacional y de partido, capaz de gobernar con apoyo suficiente en condiciones críticas.

No hay duda de que ni el parlamentarismo ni el presidencialismo, ni un sistema mixto, son capaces de manejar con éxito problemas intratables como los que se enfrentan hoy en el Líbano, Chipre y, probablemente, en sociedades enfrascadas en guerras

civiles, o en algunos países africanos. Ni cuestionaríamos tampoco que existen formas distorsionadas tanto de presidencialismo como de parlamentarismo; los casos vienen fácilmente a la mente. Sólo estamos argumentando que el presidencialismo parece representar un mayor riesgo que el parlamentarismo para una política democrática estable.

Los "ingenieros" políticos, lo mismo que los que construyen puentes, deben tener en cuenta las condiciones más desfavorables, aunque puede que nunca se materialicen. Tal vez se les considere derrochadores cuando calculen los costos adicionales, que en el caso de la construcción de instituciones políticas son los costos de la innovación, del desafío o a la tradición. Así como los constructores de puentes nunca pueden predecir bajo cuáles circunstancias extremas se caerán, ningún elaborador de una Constitución puede garantizar que las instituciones que está creando sobrevivirán a todos los desafíos y peligros y que aseguran una democracia consolidada. Sin embargo, la evidencia acumulada del pasado en los sistemas presidenciales, especialmente en América Latina y en Asia, y el éxito de las democracias parlamentarias contemporáneas en Europa occidental, demuestra que las probabilidades son más favorables para las instituciones parlamentarias.

Tal vez como ciudadano español, de un país donde líderes políticos pudieron alcanzar un consenso para osar crear nuevas instituciones que han llevado a un régimen parlamentario democráticamente consolidado, estoy sesgado en mi preferencia. Creo, sin embargo, que el uso inteligente de la oportunidad histórica, tras tantos fracasos y la dictadura, es evidencia de que la innovación es posible y puede tener éxito. Nadie, entre 1975 y 1978, podía estar seguro de que sería exitosa. Sin embargo, la experiencia de España y de otras democracias europeas, en especial la República Alemana, demuestra que un liderazgo innovador y la meditada elaboración de una Constitución pueden contribuir mucho a generar las condiciones para una democracia estable.

Déjeme terminar citando, como lo hizo Adolfo Suárez en uno de sus importantes discursos durante la transición española, aún antes de ser primer ministro, al gran poeta Antonio Machado, cuando dice: "Está el hoy abierto al mañana. Mañana, al infinito. Hombres de España. Ni el pasado ha muerto, ni está el mañana, ni el ayer escrito".

Excurso sobre una transición presidencial o semipresidencial a la democracia en España

A la muerte de Franco, en 1975, las leyes constitucionales del régimen llevaban a la instauración de una monarquía en la persona de Juan Carlos, quien, en opinión de Franco, iba a consolidar su régimen sin heredar sus poderes. Afortunadamente, ese plan se frustró rápidamente y España inició, bajo el liderazgo del rey y su nuevo primer ministro Adolfo Suárez, la transición a la democracia con la Ley para la Reforma Política, que ha sido apropiadamente llamada una Constitución para la transición. Modificaba legalmente, de acuerdo a sus propias reglas, la estructura total del sistema de Franco, posibilitando la elección de las nuevas Cortes con una Cámara Baja y una parte del Senado elegidos en forma plenamente democrática. La idea de una república, incluso en su forma de Quinta República francesa, con la cual algunos falangistas jugaban para chantajear a la monarquía, no fue nunca una alternativa real, especialmente después de que el rey apoyó la transición democrática. En ese contexto, la monarquía constitucional parlamentaria era la única alternativa. Sin embargo, para nuestros propósitos, podría ser interesante analizar una situación contraria en la cual un referéndum o los elaboradores de la Constitución hubieran abolido la monarquía y una república se hubiese proclamado, abriendo la puerta a las alternativas de presidencialismo, parlamentarismo y un sistema mixto.

Es poco probable que España, en el contexto europeo, hubiera optado por un sistema presidencial puro, y es mucho más posible que se hubiera dirigido hacia el modelo francés. Especulemos por un momento sobre cuál hubiera sido el resultado de la primera elección presidencial. Es improbable que en el contexto de incertidumbre sobre las fuerzas respectivas de los diferentes partidos en el electorado, a pesar de los datos de la opinión pública, no hubiera habido múltiples candidaturas. Con su inicial triunfalismo Manuel Fraga, el líder de AP (Alianza Popular), no habría renunciado a presentarse, y es improbable que si Adolfo Suárez hubiera sido un primer ministro de transición no hubiera tratado de capitalizar su papel en el proceso de transición. Aunque no puede excluirse una mayor debilidad de los reformistas en el régimen. Al otro extremo del espectro, dadas la fuerza inicial y el atractivo de los comunistas, tan presentes en el movimiento sindical y en muchos de los grupos formados en la oposición a Franco, es improbable que no les hu-

biera tentado probar su fuerza en la primera ronda, en vez de apoyar a un socialista desde el comienzo. Tal vez no hubieran presentado a su propio líder, Santiago Carrillo, sino a otra figura de la izquierda menos comprometida con el pasado. Los socialistas del PSOE, con el aliento internacional, habrían con certeza presentado a su propio candidato Felipe González, quien había movilizado el apoyo de una cantidad de grupos anti-Franco de centro, incluyendo los demócratacristianos y, tal vez, de los nacionalistas periféricos en Cataluña y el País Vasco. Aunque no puede excluirse de considerar que los nacionalistas de la periferia hubieran presentado sus propios candidatos para demostrar su fuerza en sus regiones.

Sería peligroso extrapolar los resultados de la primera elección parlamentaria en junio de 1977 a la elección presidencial que, probablemente, habría sido mucho más polarizada, pero no podemos presumir que hubieran sido radicalmente diferentes. Los comunistas, con un candidato apropiado, podrían haber conseguido más del 9,3% del voto, pero, ciertamente, no serían contendores en una segunda ronda contra un candidato socialista que probablemente habría reunido más votos que los que su partido obtuvo para el Parlamento (29,4%), alcanzando probablemente un tercio del electorado. Las predicciones a la derecha del espectro hubieran sido más difíciles de hacer. Ciertamente, el centro que dominaba los dos primeros legislativos con su pluralidad de 34,8% de los votos para UCD podría haber estado más desorganizado. Una candidatura independiente de alguno de los líderes demócratacristianos, probablemente Ruiz Giménez, o aún el socialista independiente Tierno, quien, personalmente, tenía entonces gran prestigio, podría haber dividido su fuerza. En esas circunstancias no puede excluirse de lado el que Manuel Fraga y AP habrían sido mucho más fuertes que el 8,7% que la derecha fue capaz de obtener en la primera elección legislativa. La primera ronda de una elección presidencial no podría haber eliminado el sistema multipartidista que emergía en ese momento. Naturalmente, presumiendo que no hubiese habido una segunda ronda, las cosas hubieran sido diferentes, como veremos después. Supongamos ahora una segunda ronda. Es difícil pensar que los comunistas hubieran apoyado a una candidatura independiente en lugar de buscar una fachada popular etiquetada como una "candidatura por la democracia" de la cual Felipe González sería el jefe, a menos que hubiese la posibilidad de cambiar el candidato, en cuyo caso los comunistas y otros habrían buscado a otro líder de la oposición menos identifi-

cado con el PSOE. Si los comunistas hubieran continuado yendo solos es probable que hubieran perdido algunos de sus votos en favor de otro candidato de la izquierda, incluso Felipe González. Asumiendo que en la primera ronda el más exitoso candidato de la derecha hubiera sido Manuel Fraga, es obvio que habría ganado algunos votos que en la primera ronda hubieran ido al centro, pero no habría sido capaz de ganar la cantidad que le asegurara la elección. Es también incierto considerar hasta qué grado un candidato de centro, lanzado contra la izquierda, hubiera reunido tantos votos como los de Suárez y UCD en la elección legislativa. Especialmente, puesto que hubiera tenido que hacer un esfuerzo mucho más grande para atraer el antiguo voto de AP.

Supongamos que hubiese habido un entendimiento entre AP y UCD. Si se hubiera escogido el candidato para la segunda ronda y el candidato hubiera sido Manuel Fraga, tal alternativa es probable que hubiese sido derrotada, puesto que muchos de los demócratas que veían en Suárez una defensa contra el continuismo de Fraga no hubiesen votado por él. Dadas las personalidades en cuestión y los fuertes sentimientos contra AP entre muchos centristas y todos los demócratas, habría sido difícil llegar a un acuerdo en la derecha para apoyar a un candidato único, y tal candidato estaría en desventaja por la incorporación de la derecha. Aunque la elección en cualquier caso hubiese sido relativamente apretada, excepto si los comunistas hubieran decidido impedir el éxito de la izquierda por temor al golpismo y para consolidar su posición independiente en el futuro, y aún en ese caso es probable que la candidatura democrática de la izquierda, encabezada por Felipe González o algún otro, habría ganado la primera elección presidencial.

La elección presidencial con una o con dos rondas de cualquier manera habría polarizado a la sociedad española infinitamente más que la elección parlamentaria de julio de 1977. Hubiera sido muy difícil para los demócratas conservadores, que en este momento se definían a sí mismos como izquierdistas, puesto que la democracia se equiparaba con la posición de izquierda, y para los nacionalistas regionales, que en gran medida se pueden definir como centro-derecha, no apoyar al candidato de la izquierda a través de sus líderes y con la mayor parte de sus votos, asegurándole la elección. No creo que nadie dude, ni aún el propio Felipe González, que la izquierda no hubiera gobernado en 1977 con el mismo espíritu y las políticas que llevó a cabo cuando accedió al poder en 1982. Ni tampoco hubiera sido recibida por la sociedad con la

misma facilidad y esperanza con que se la recibió años después. Las tendencias involucionistas del ejército hubieran, de seguro, sido más fuertes.

Si asumimos que la estructura constitucional hubiese sido como la de la Quinta República francesa, mucho hubiera dependido de efectuar las elecciones parlamentarias antes, al mismo tiempo o después de la elección presidencial. Si se hubiesen efectuado antes, no es improbable que los resultados no hubieran sido totalmente diferentes de los de la elección de junio de 1977; aunque con la perspectiva de tal elección el centro moderado, representado por UCD, podría haber sido más débil y tal vez AP más fuerte. Si se hubieran efectuado simultáneamente, probablemente la coalición de izquierda habría agrupado un mayor número de votos y de partidos, asegurando, tal vez, al Presidente elegido por la izquierda una pluralidad en el nuevo Parlamento, que le permitiría formar un gobierno de minoría con el apoyo de los nacionalistas periféricos, con lo que se habría producido un giro más radical del sistema político que el que resultó de la elección parlamentaria de 1977, y un Legislativo mucho más polarizado. Por otro lado, no podemos excluir que el temor generado por un Presidente de izquierda habría producido algunos resultados similares a los de la elección de junio de 1977, lo que hubiera frustrado al nuevo Presidente que se habría visto a sí mismo como un representante del pueblo y de la mayoría, aunque sin una mayoría electoral tras de sí. En ese caso, también se hubiera tratado de un Parlamento muy fraccionado cuyos líderes no habrían estado bajo la presión de buscar el tipo de consenso que el gobernar después de 1977 requirió, expresado en la elaboración de la Constitución de 1978. No es probable que el gobierno y el proceso de elaboración de la Constitución se hubiera basado en las mayorías cambiantes, entendimientos consensuales, negociaciones secretas y aún en el apoyo indirecto del Partido Comunista, que hizo todos esos compromisos viables.

En mi opinión, no hay duda alguna de que ese sistema presidencial o semipresidencial hubiera hecho la transición española a la democracia mucho más difícil y aún arriesgada y, ciertamente, no hubiera creado el consenso sobre las instituciones de la nueva democracia española lograda por la Constitución de 1978.

1998

1999

2000

1

2

3

4