

CONFERENCIAS MAGISTRALES
TEMAS DE LA DEMOCRACIA

Arturo Valenzuela

Presidencialismo y parlamentarismo
en América Latina

8

Arturo Valenzuela

Presidencialismo y parlamentarismo
en América Latina

Arturo Valenzuela

Presidencialismo y parlamentarismo
en América Latina

8

Instituto Nacional Electoral

Consejero Presidente

Dr. Lorenzo Córdova Vianello

Consejeras y Consejeros Electorales

Mtra. Norma Irene De la Cruz Magaña

Dr. Uuc-Kib Espadas Ancona

Dra. Adriana Margarita Favela Herrera

Mtro. José Martín Fernando Faz Mora

Dra. Carla Astrid Humphrey Jordan

Dr. Ciro Murayama Rendón

Mtra. Dania Paola Ravel Cuevas

Mtro. Jaime Rivera Velázquez

Dr. José Roberto Ruiz Saldaña

Mtra. Beatriz Claudia Zavala Pérez

Secretario Ejecutivo

Lic. Edmundo Jacobo Molina

Titular del Órgano Interno de Control

Lic. Jesús George Zamora

Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica

Mtro. Roberto Heycher Cardiel Soto

Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina

Arturo Valenzuela

Primera edición en este formato, 2020

D.R. © 2020, Instituto Nacional Electoral

Viaducto Tlalpan núm. 100, esquina Periférico Sur

Col. Arenal Tepepan, 14610, México, Ciudad de México

ISBN obra completa impresa: 978-607-8711-78-9

ISBN volumen impreso: 978-607-8711-86-4

ISBN obra completa electrónica: 978-607-8772-55-1

ISBN volumen electrónico: 978-607-8772-62-9

El contenido es responsabilidad del autor y no necesariamente representa el punto de vista del INE

Impreso en México/*Printed in Mexico*

Distribución gratuita. Prohibida su venta

Contenido

7 Presentación

Conferencia Magistral

Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina

11 Disertación de Arturo Valenzuela

45 Comentarios finales derivados
de preguntas del auditorio

61 Sobre el autor

| **Presentación**

La promoción del debate en torno a los múltiples elementos involucrados en los procesos de consolidación de la democracia forma parte de las tareas del Instituto Federal Electoral. En ese sentido, la reflexión sobre presidencialismo y parlamentarismo, como una cuestión que incide en el diseño de las instituciones y las formas de gobierno democráticas, resulta de particular interés en el contexto histórico actual. De ahí que el doctor Arturo Valenzuela, especialista en política del Cono Sur y de México, fuera invitado a dictar, el 9 de octubre de 1998, en el auditorio del Instituto Federal Electoral, la conferencia que ahora se publica.

De acuerdo con el autor, hay dos elementos fundamentales que permiten la consolidación democrática: un sistema de representación eficaz y un Estado con capacidad de gobierno. Su exposición se enfocó básicamente en

este segundo tema. En su opinión, la clave para el desempeño de todo gobierno estriba en su capacidad de gestión y, si se trata de un gobierno democrático, ésta debe provenir de “un partido coherente mayoritario o de una coalición coherente de partidos que, a su vez, estructuren una mayoría”. Por ello, su tesis fundamental es que tal mayoría se genera mejor y de manera más coherente y natural en un sistema parlamentario que en uno presidencial. Agrega que las crisis que pueden afectar a ambos sistemas son esencialmente diferentes: las de los primeros son crisis de gobierno, las de los segundos pueden llegar a ser crisis de régimen.

Presenta en este punto una breve revisión histórica del proceso de construcción del sistema presidencial estadounidense, a fin de resaltar los factores constitutivos que facilitan el análisis. Observa el hecho de que, hasta 1956, los gobiernos estadounidenses fueron de mayoría, es decir, en los que el presidente y la mayor parte de los miembros del Parlamento pertenecían al mismo partido. A partir de entonces, los gobiernos divididos han creado un contexto de lucha política entre los poderes del Estado, lo cual desemboca en políticas ineficaces o en parálisis.

Al enfocar su atención en América Latina, el autor establece primero las diferencias de fondo que existen entre

Estados Unidos y las sociedades latinoamericanas, que se caracterizan por su heterogeneidad y, en particular, por el papel central que el Estado nacional juega en ellas. Sobre esta base, señala que los presidencialismos de la región están encontrando cada vez más difícil establecer gobiernos de mayoría y coaliciones para gobernar entre los distintos partidos políticos. Incluso en los casos en que, para superar la parálisis, se refuerza la figura presidencial, la tensión entre los actores políticos se agrava, "dando la imagen de una crisis permanente en el sistema político". De ahí que se estén generando contextos multipartidistas o bipartidistas con gran división interna, lo que de nuevo redundaría en la dificultad para estructurar mayorías o apoyos mayoritarios en el Parlamento que permitan una gestión gubernamental eficiente.

Plantea Valenzuela que un sistema parlamentario en Latinoamérica permitiría superar los problemas generados por las elecciones "de suma cero", en un contexto que estimulara la participación de otros grupos políticos en la conformación de políticas públicas. Esto ayudaría a evitar el fenómeno reciente de "candidaturas presidenciales relámpago", sin apoyo partidario firme; resultaría, asimismo, una opción contra la fragmentación política, fortalecería al sistema de partidos y lograría impedir la parálisis en el gobierno.

Propone también una serie de reformas para fortalecer los sistemas presidenciales, entre las que pueden mencionarse las siguientes: un sistema electoral que castigue a los partidos minoritarios; permitir la reelección del presidente por un periodo; crear la figura de primer ministro, y transformar al Poder Legislativo en un sistema unicameral, entre otras.

Adicionalmente, en esta edición se incluyen los comentarios del autor generados por las preguntas del auditorio, que permitieron profundizar en el caso mexicano y tocar algunos otros temas como la representatividad, los mecanismos de democracia directa, la reelección presidencial y la segunda vuelta electoral.

El Instituto Federal Electoral edita esta publicación dentro de su colección Conferencias Magistrales, con el objetivo de alcanzar a un público más amplio y colaborar en la difusión de la cultura política democrática.

Instituto Federal Electoral

Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina

Es para mí un gran honor y privilegio estar aquí, en el Instituto Federal Electoral, en la Ciudad de México. He seguido muy de cerca su trabajo durante estos últimos tres o cuatro años y verdaderamente creo que se trata de una institución ejemplar, que ha dado lecciones a todo el mundo sobre cómo se trabaja en temas tan importantes como la transición a la democracia, su consolidación, su fortalecimiento y los procedimientos democráticos.

Justamente, nos encontramos frente a grandes desafíos. En este momento, todos estamos preocupados por los problemas financieros del mundo, pero también tenemos que interesarnos por los retos de la consolidación de los procesos democráticos. Por ello, es fundamental reflexionar sobre las estrategias más viables para la inauguración y consolidación de estas instituciones.

El desafío no es sólo instrumentar un sistema político con elecciones libres, derechos civiles o garantías de expresión y de reunión, o sistemas judiciales independientes, es decir, el imperio de la ley. También se requieren instituciones políticas que puedan funcionar considerando las divisiones naturales en cualquier sociedad, en forma pacífica, y produciendo, a su vez, políticas públicas que respondan a las necesidades de las naciones. La democracia es un sistema para regular el conflicto, el conflicto político, en forma ordenada y pacífica, según reglas claras y acordes con la voluntad ciudadana.

Me parece, entonces, que hay dos elementos fundamentales en la consolidación de una democracia: el primero es un sistema de representación que dé garantías de participación y que permita articular los intereses de la sociedad. El segundo es un sistema de gobierno propiamente tal, un Estado que pueda formular e instrumentar políticas colectivas; en otras palabras, que pueda gobernar. Estas dos dimensiones requieren de sistemas electorales adecuados capaces de permitir la evolución de partidos políticos fuertes pero, al mismo tiempo, sistemas que generen representación legítima para el ciudadano. También requieren de partidos políticos que, estando representados en instituciones de gobierno, puedan estructurar programas eficaces y crear las coaliciones necesarias para poder gobernar. Estamos viendo

que en América Latina existe, hoy día, tanto a nivel de la representación como a nivel de la toma de decisiones, una crisis de gobernabilidad.

No hay tiempo para que pueda extenderme sobre el importantísimo tema de los sistemas electorales y su relación tanto con los partidos políticos como con la representatividad efectiva. Voy, por ello, a concentrar mis comentarios en el segundo aspecto de la ecuación, en la capacidad decisoria de los gobiernos democráticos, que es un tema complejo y con muchos matices. Voy a simplificar el punto afirmando que la clave está en que todo gobierno debe tener capacidad de gestión y en que ésta viene, en un sistema democrático, de un partido coherente mayoritario o de una coalición coherente de partidos que a su vez estructuren una mayoría. Es decir, la democracia tiene que generar gobiernos de mayoría o que, por lo menos, puedan gobernar con la tolerancia de la mayoría. Recordemos que la mayor parte de los gobiernos parlamentarios europeos son minoritarios, pero debido a la tolerancia de la mayoría pueden gobernar.

Ahora, si bien es cierto que para ser exitoso un gobierno democrático tiene que basarse en la voluntad de la mayoría, cabe preguntarse si esa voluntad se consigue mejor en los sistemas presidenciales o en los parlamentarios, lo que nos introduce en el tema de nuestra conferencia. La tesis

principal de mi ponencia es que los sistemas parlamentarios garantizan de mejor manera los gobiernos eficientes, precisamente porque pueden configurar con mayor facilidad gobiernos de mayoría, sobre todo en sistemas multipartidistas o de fragmentación partidaria. Por su parte, los sistemas presidenciales son menos aptos para configurar gobiernos de mayoría y, por ende, tienden a ser menos eficaces y, a veces, también menos estables. Por ello, la gran mayoría de las democracias estables del mundo son regímenes parlamentarios, aun en países muy divididos como la India, Italia, Israel o los países del Caribe, por ejemplo, con todas las etnias con que cuentan.

Los regímenes parlamentarios experimentan graves crisis periódicas de gobierno, pero –a diferencia de los sistemas presidenciales– no necesariamente atraviesan por crisis de régimen. Y hago hincapié en la distinción entre crisis de gobierno y crisis de régimen. Los gobiernos pueden caer a menudo, pero no el sistema democrático como tal. El estudio comparativo nos demuestra que la única democracia de tipo presidencial que ha subsistido por varias generaciones sin un quiebre institucional es la de los Estados Unidos, el sistema presidencial de los Estados Unidos. Ahora bien, casi todos los especialistas concuerdan en que se trata de un sistema con una serie de componentes bastante idiosincráticos. Para nuestras reflexiones teóricas, el

caso de Estados Unidos puede ayudarnos a entender mejor las pautas generales. En otras palabras, ¿por qué tuvo éxito el presidencialismo en los Estados Unidos?; ¿cuáles son sus lecciones para América Latina?

Para empezar, quiero hacer una pequeña revisión histórica de memoria: ¿por qué se creó en Estados Unidos el sistema presidencial, caracterizado por la separación de poderes, donde la función del Poder Legislativo es controlar al Ejecutivo y viceversa, o sea, el famoso sistema de pesos y contrapesos? Ciertamente, existieron influencias doctrinarias importantes, entre ellas los trabajos de Montesquieu y de Locke; influencias históricas de peso como la evolución de las prácticas parlamentarias en Europa, marcada todavía por el absolutismo real de la época. Sin embargo, también existieron dos factores históricos coyunturales muy importantes que entraron en juego. En primer lugar, la enorme preocupación de los próceres norteamericanos por la tiranía. Tiranía del Ejecutivo, por un lado, o de un Parlamento controlado por la plebe, por el otro. El rechazo al gobierno de Jorge III –que los norteamericanos percibían como un gobierno autoritario y absolutista– era tal, que se procuró idear un sistema para controlar al Ejecutivo y reducir su poder. Es irónico que se piense hoy que el sistema presidencial se caracteriza por un Ejecutivo más fuerte y el parlamentario por uno más débil, cuando la realidad

política de fines del siglo XVIII, que es como la de hoy, efectivamente nos muestra otro cuadro. A pesar de que se crea lo contrario, el Ejecutivo de un sistema parlamentario era generalmente mucho más fuerte y tenía mayor capacidad de ejecución que el Ejecutivo de un sistema presidencial. El presidencialismo es un sistema ideado deliberadamente para tener ejecutivos débiles (obviamente, me estoy refiriendo a democracias). Al mismo tiempo, los constituyentes de Filadelfia no querían una asamblea popular con mucho poder, lo que podría perjudicar a las clases adineradas y es por eso que se insistió en un Senado elegido no por el pueblo, sino por las asambleas legislativas de los estados; un cuerpo capaz de controlar los excesos de la democracia, de las mayorías.

El segundo factor que pesó enormemente en la confección de esta Constitución de 1787 en los Estados Unidos fue un factor político. La Constitución estadounidense es un documento *sui generis*, porque fue producto de muchos acuerdos y ajustes entre estados relativamente autónomos, celosos de sus intereses y de su soberanía. El Senado fue creado para otorgar representación efectiva a los estados, sobre todo porque los estados pequeños temían la influencia de los más poblados y no aceptaron la noción de “un hombre, un voto” como la norma final. El Senado no representaría a la población sino a los gobiernos estatales,

mientras que la Cámara de Representantes sería más genuinamente representativa de la voluntad popular. Por otra parte, las atribuciones del gobierno federal eran muy limitadas, reservándose los estados una gran cuota de poder. El centro de gravedad, en otras palabras, no estuvo nunca ubicado en Washington sino en las capitales estatales, por lo menos hasta después de la Segunda Guerra Mundial.

Es importante también constatar que los constituyentes de Filadelfia *nunca* pensaron en crear un Ejecutivo elegido directamente por el pueblo. La proposición de un delegado en ese sentido fue ampliamente rechazada; los delegados a la Convención Constituyente veían en la elección directa del presidente un peligro para la estabilidad de la democracia, al crear un Ejecutivo que se comunicaría directamente con las masas, intentando crear un poder personal y demagógico. George Mason, uno de los delegados a la Convención, sostuvo que sería tan *contra natura* referir la selección del carácter adecuado del jefe del Estado al pueblo, como hacerle un examen de colores a un ciego. Irónicamente, la propuesta con mayor apoyo fue la de la elección del presidente directamente por el Parlamento. Esta fórmula fue votada favorablemente cinco veces, la última en una votación de siete estados contra cuatro. Digo que es irónico que se pensara en la elección del Ejecutivo por el Parlamento, porque si se hubiese

instrumentado ese sistema Estados Unidos habría evolucionado, con seguridad, hacia un sistema parlamentario o, por lo menos, a uno semiparlamentario.

Lo que ocurrió, sin embargo, fue que los estados pequeños se opusieron a la fórmula de elección por el Parlamento por temor al mayor peso de los estados grandes en la Cámara de Representantes, y con mucha premura y poco estudio de las posibles consecuencias de este sistema presidencial que estaban creando. Se llegó, así, a un compromiso mediante el cual el presidente sería electo por un Colegio de Electores, a su vez electos en cada estado, ciudadanos que por su condición de personas ilustradas escogerían también a un presidente ilustrado. Y como existía la posibilidad de que ningún candidato obtuviese la mayoría, la Constitución especificaba que la decisión final recaería en la Cámara de Representantes, donde cada delegación estatal tendría derecho a un voto. O sea que, en el fondo, se trataba de una situación de un Ejecutivo no electo por el Parlamento pero que, en última instancia, sería probablemente electo por el Parlamento.

¿Por qué ha sido ciegamente exitoso el sistema de división de poderes en Estados Unidos? Y estoy planteando el caso de Estados Unidos porque es el que copiaron todos los países de América Latina para instrumentar sus

sistemas presidenciales. Son muchos los factores que pueden enumerarse. A mi juicio, existieron varios factores que contribuyeron a la consolidación y funcionamiento de este sistema, pero hay uno que más que "contribuir", a mi parecer fue el factor suficiente y necesario.

Sin embargo, antes me voy a referir, con brevedad, a los factores contribuyentes que ayudan a entender el éxito del presidencialismo en los Estados Unidos. El primero es el federalismo. El sistema norteamericano funciona relativamente bien porque muchas esferas muy importantes del quehacer público están en manos de los estados, e incluso del nivel local. Los presupuestos de estos organismos todavía exceden hoy, con creces, los presupuestos del gobierno central, y han crecido con mayor rapidez. Este fenómeno contribuye a disminuir la presión sobre el gobierno central para solucionarlo todo y a desatar conflictos históricamente importantes a otros niveles políticos. Si se agrega a este factor el hecho de que en Estados Unidos siempre ha habido una esfera del mundo no gubernamental, o sea, el sector privado, la cosa privada, la empresa privada, la iniciativa privada, el peso del Estado, el poder y la responsabilidad del Estado han sido menores. En ese sentido hay una cierta autonomía, una gran autonomía en realidad, del mundo civil con relación al mundo político o gubernamental.

El segundo factor es el arbitraje de la Corte Suprema de Justicia, encarnado, especialmente, en la doctrina de revisión judicial, empezando con la famosa decisión que establece el precedente de que la Corte Suprema puede declarar inconstitucional una ley aprobada por el Congreso y por el presidente. Es cierto que, a la larga, la Corte Suprema de los Estados Unidos se ha apartado mucho de las mayorías; sin embargo, en momentos coyunturales y de crisis, el prestigio de la Corte ha permitido que actúe como árbitro en los conflictos entre los otros poderes del Estado. Se ajusta también a la tradición legal de derecho común en Estados Unidos, que habría sido mucho más difícil de visualizar en un sistema judicial basado en el sistema de códigos civiles.

El tercer punto, que a veces no se destaca en este tipo de reflexión, es el control de los militares por el poder civil. En Estados Unidos, antes de la Segunda Guerra Mundial, hubo un rechazo muy fuerte a la noción de un poder militar profesionalizado y desde un comienzo se valoró mucho más la concepción del "ciudadano en armas", circunstancia que tuvo su expresión real en las milicias estatales constituidas por ciudadanos comunes que aportaban parte de su tiempo al entrenamiento militar. Las guardias nacionales dispersas y descentralizadas se manejaban más bien con criterios políticos que militares y permitieron la

fuerte supremacía civil sobre el mundo militar, evitando la intromisión directa de los militares en la política. Y es cierto que en el siglo XIX Estados Unidos tuvo un ejército en el sur, pero ese ejército fue derrotado impidiendo que surgieran, hasta después de la Segunda Guerra Mundial, unas fuerzas armadas profesionales.

Por último, Estados Unidos se ha caracterizado por un sistema bipartidista, no polarizado –en los términos de Giovanni Sartori–, aunque no existan diferencias importantes entre los dos partidos norteamericanos. Como se sabe bien, desde el punto de vista doctrinal las diferencias entre los partidos, en general, son mínimas, sobre todo si se considera el espectro político de la mayoría de los países europeos y de muchos otros países latinoamericanos. Las estadounidenses han sido, más bien, organizaciones mucho más instrumentales y descentralizadas, que han creado coaliciones de partidos estatales y locales cuyas fuerzas más importantes han estado siempre a nivel local y no tanto a nivel nacional.

Éstos son los elementos contribuyentes más importantes que ayudan a explicar el funcionamiento exitoso del sistema norteamericano. Sin embargo, existe otro factor, del cual afirmé anteriormente que no solamente contribuye, sino que es suficiente o necesario; sin su presencia, el

sistema de doble soberanía o la separación de poderes no habría podido prosperar en Estados Unidos. Este factor está íntimamente relacionado con el bipartidismo. En Estados Unidos el bipartidismo permitió la creación de gobiernos de mayoría, es decir, gobiernos donde el Ejecutivo gozaba de la mayoría de su propio partido en el Congreso. Y es un hecho muy curioso que los constituyentes de Filadelfia no previeran la importancia de los partidos en la democracia. Puede recordarse cómo rechazaron la noción de los partidos políticos, con un gran prejuicio en su contra, considerándolos como facciones mezquinas que atentaban contra los intereses de la nación. No obstante, al cabo de poco tiempo el mismo James Madison, quien en un principio estuvo en contra de la noción de partidos políticos, pasó a caracterizarlos como “la fuente natural de la libertad, sin los cuales la democracia no podría subsistir”.

La importancia de los partidos ha sido tal que existe un consenso en la ciencia política norteamericana de que el factor más importante que permitió el funcionamiento exitoso de la separación de poderes, es decir, del presidencialismo en Estados Unidos, fue el papel de puente entre los poderes del Estado, es decir, entre el presidente y el Parlamento, que jugaban los partidos. A principios de siglo se afirmaba que las diversas partes del gobierno estaban unificadas alrededor de un propósito común porque se

encontraban bajo una dirección común y constituían en sí mismas maquinarias para el control de los partidos. Es imposible obtener un gobierno exitoso a partir de antagonismos, y una de las eminencias de la ciencia política norteamericana agrega que “para que el gobierno funcione las obstrucciones naturales de la estructura gubernamental tienen que ser sobrepasadas, y es el partido, por expedientes extraconstitucionales, el que cumple con ese fin”. El partido político fue la institución que unificó los poderes separados del gobierno y trajo coherencia al proceso de formulación de políticas públicas. Ahora bien, resulta muy obvio que para que el partido sirviese de puente entre el Ejecutivo y el Congreso, facilitando la creación de gobiernos eficientes, era necesario que el presidente tuviera mayoría en el Congreso. El dato fundamental para entender el sistema político norteamericano es que, efectivamente, así fue. El gobierno norteamericano, a lo largo de su historia, ha sido preferentemente un gobierno de mayoría, donde el presidente ha contado con una mayoría de su propio partido en ambas cámaras del Congreso, por lo menos al empezar su periodo presidencial.

Si hacemos un pequeño bosquejo histórico, vemos que desde Andrew Jackson en 1828, hasta Dwight Eisenhower, en 1956, sólo cuatro presidentes de los Estados Unidos no tuvieron mayoría de su partido en el Congreso cuando

empezaron su gestión. Para ponerlo de otra forma, entre 1897 y 1956, toda la primera mitad del siglo XX, cuando Estados Unidos pasa de ser una sociedad rural y provinciana a una potencia industrial y mundial, el país tuvo gobiernos divididos solamente durante ocho años y sólo en la segunda mitad del periodo presidencial, cuando el presidente ya había podido asentar su autoridad.

A los gobiernos de mayoría hay que agregar un factor adicional que permitió que los presidentes conservaran influencia y que sus gobiernos tuvieran coherencia: la reelección presidencial. Como bien lo anticiparon los constituyentes de Filadelfia, la reelección permitió que los mandatarios conservaran el liderazgo de sus propios partidos, cuyas fortunas estaban ligadas a sus ambiciones políticas.

Se puede preguntar, con razón, qué pasa hoy día que Estados Unidos no tiene gobiernos de mayoría; porque, efectivamente, desde 1956 hasta el presente el gobierno dividido ha pasado a ser más bien una norma lo que, a mi juicio –y el de muchos especialistas–, ha contribuido a una crisis institucional muy profunda en Estados Unidos, que a veces no se reconoce por una cierta aprobación casi visceral de las instituciones. Creo que es éste el factor clave para entender la parálisis gubernamental en ese país. La crisis

de *Watergate*, la crisis de *Irangate* y, más recientemente, la crisis que amenazó con juicio político al presidente Clinton sin tener una clara definición de los criterios fundamentales para el juicio, son todos productos, en mayor o menor escala, de gobiernos de minoría, de gobiernos divididos, en los que la pugna por el poder se traduce en la lucha sin tregua entre instituciones del Estado en manos de adversarios políticos.

Scott West, un distinguido especialista en política, resume el problema de esta forma: “para tener políticas coherentes y a tiempo, en fin, para que el gobierno funcione con eficacia como lo ha indicado la teoría establecida, el presidente, el Senado y la Cámara tienen que estructurar acuerdos. Cuando un mismo partido controla los tres centros de poder es posible construir la capacidad para llegar a esos acuerdos, a pesar de las inevitables rivalidades y celos institucionales. Pero en un gobierno dividido no son solamente los distintos poderes del Estado los que tienen que superar sus rivalidades estructurales, sino que también hay que superar los conflictos partidistas, y éste es un proceso difícil y arduo que se caracteriza por el conflicto, la demora y la indecisión, lo que conduce frecuentemente a un *impasse*, a políticas ineficaces o a la falta de políticas”. Agrega que, en un gobierno dividido, la competencia sana se traduce en la competencia desleal y destructiva entre los poderes del

Estado como tales. En estas circunstancias, el presidente y el Congreso están motivados sólo para tratar de derrotar y de desprestigiar al otro. Y nadie debería culpar a los presidentes en un gobierno dividido, pues el sistema es el culpable.

A pesar de estas dificultades está claro que el gobierno de Estados Unidos puede sobrevivir, aunque todavía no está claro lo que va a pasar con los que trabajan en Washington. Los gobiernos divididos y paralizados han podido sobrevivir, en gran parte, por los factores contribuyentes que señalé antes. Un gobierno dividido tiene mayor capacidad de supervivencia que un sistema federal, real y genuino, en un país con una economía privada y una autonomía importante de lo civil, con instituciones moderadoras como la Corte Suprema, con partidos relativamente homogéneos y poco estructurados.

Para enfocarnos en América Latina, entonces, abordamos el tema central por analogía. ¿Qué nos enseña la experiencia norteamericana para América Latina? Claramente, que los puntos medulares que han permitido el funcionamiento del sistema norteamericano y, como digo, no tan bien como se piensa, se dan de otra forma en América Latina. Nuestros países son mucho más centralistas, aun los países federales como Brasil y México, ya que el Estado

nacional ha pasado a jugar un papel enorme en el quehacer nacional. En países como Colombia, la pugna por el poder y las arcas del Estado llevaron a frecuentes guerras civiles entre los partidos. En América Latina, por lo pronto, tampoco ha habido una tradición importante de tribunales constitucionales con el prestigio necesario para intervenir eficazmente en los conflictos entre los poderes del Estado ni, con algunas excepciones notables, se ha dado un fuerte control de los militares por el poder civil. El punto fundamental consiste en que en América Latina ha sido difícil estructurar gobiernos viables de mayoría en países donde hay diferencias importantes, de fondo, entre partidos y facciones de partido, y donde los ejecutivos hasta muy recientemente han sido privados de la posibilidad de la reelección.

En la mayoría de los países latinoamericanos un sistema bipartidista estable, en el cual el partido del presidente podría llegar a controlar ambas cámaras legislativas, es muy difícil de encontrar; y se está poniendo mucho más difícil en la coyuntura política que vivimos hoy. Así, es posible observar que, de los 33 presidentes electos en América Latina en la actual fase de democratización, por ejemplo, menos de la mitad, 14 para ser exactos, obtuvieron mayorías electorales absolutas. Diecinueve, o sea el 56%, fueron electos sólo con la pluralidad de los votos; cinco

de ellos ocuparon segundos lugares por detrás de otros candidatos, para después ser electos en segundas vueltas o por votaciones en el Congreso.

En otras palabras, son problemáticos los casos de Brasil y de México, que copiaron el sistema institucional norteamericano pero que, por la naturaleza de las sociedades y tradiciones políticas del continente, tienen una cultura política y divisiones de fondo mucho más parecidas a las de Europa que a las de Estados Unidos. Los partidos políticos en América Latina son producto de una tradición política muy diferente, donde las luchas ideológicas giran alrededor de los grandes temas de Iglesia y Estado, burguesía y proletariado, centro y regiones, mestizos y etnias, los cuales han marcado profundamente la vida nacional. Este cuadro es muy diferente al norteamericano, con su mayor homogeneidad ideológica y social.

Es por ello que la tendencia natural en América Latina ha sido el multipartidismo o los sistemas bipartidistas altamente divididos internamente. En contextos multipartidistas, por lógica, es muchísimo más difícil generar presidentes mayoritarios, y los sistemas presidenciales son sistemas de doble minoría, donde el presidente tiene sólo una minoría del electorado y, al ser elegido, se encuentra con apoyo minoritario en el Parlamento.

Varios países latinoamericanos han instrumentado últimamente el sistema de segunda vuelta, que no existe en Estados Unidos, para tratar de paliar el efecto del presidente minoritario. En Estados Unidos se dio una sola vez el caso de un presidente que no tuvo una mayoría absoluta del Colegio Electoral. Fue en 1824, antes del surgimiento del sistema bipartidista. Pero el sistema de segunda vuelta, a mi juicio, no resuelve el problema de fondo. La incapacidad del sistema presidencial en contextos multipartidarios para crear gobiernos de mayoría estables, incluso con mecanismos de segunda vuelta, como recientemente lo ha demostrado empíricamente un estudio muy conocido de Marc Jones, contribuye a una mayor fragmentación política al desincentivar la cooperación entre grupos y partidos que prefieren diferenciarse en la primera vuelta con la esperanza de pasar a la segunda. La mayor fragmentación de la oferta política en la primera vuelta agrava, a su vez, el problema de los presidentes minoritarios, al contribuir a la mayor dispersión de las fuerzas políticas en la sociedad y en el Parlamento.

Jones demuestra que los presidentes electos por una simple pluralidad en un sistema sin segunda vuelta tienden a tener mayor apoyo parlamentario que los que fueron electos en segunda vuelta. El presidente podrá contar con apoyo mayoritario después de la segunda vuelta, pero

no tiene garantía de tener apoyo parlamentario efectivo para gobernar. Incluso, el sistema de segunda vuelta le sustrae algo del apoyo que podría haberse generado sin el sistema “de retache”, al incentivar la estructuración de coaliciones políticas antes de la elección presidencial. Por si esto fuera poco, y para agravar aún más la situación, la mayoría presidencial producida en una segunda vuelta es, por su naturaleza, una mayoría ficticia, producto de un sistema político de suma cero, que crea un solo líder y, como hemos podido constatarlo vez tras vez, esta mayoría ficticia puede ser enormemente peligrosa y contraproducente. Los presidentes así electos pronto se olvidan de que lo son con el apoyo real de menos de la mitad de los ciudadanos, de que llegaron al poder gracias a votantes que no los apoyaron en la primera vuelta, muchos de los cuales los consideraron sencillamente el mal menor.

La inclinación de los titulares del Ejecutivo ante la imposibilidad de estructurar coaliciones mayoritarias para gobernar es la de apelar directamente al pueblo, a menudo olvidando su débil apoyo real. El peso simbólico increíble del presidencialismo tiende a deslumbrar al político más modesto, otorgándole un carácter de representación casi plebiscitaria, donde sólo él cree que es el representante legítimo de la nación por sobre los intereses particulares y mezquinos representados en el Congreso. La realidad

de un periodo presidencial fijo, de un lapso demasiado corto para dejar una huella en la historia, lleva a todos los presidentes a tratar de sobrepasar a las oposiciones facciosas. Es más, ya que el presidente tiene un periodo fijo y, por lo general, no puede ser reelecto –aunque esto ha ido cambiando en América Latina–, no puede amenazar al Parlamento con su disolución. Los dirigentes de otros partidos pronto se percatan de que la mejor forma de aumentar su participación en las elecciones municipales y parlamentarias posteriores es desligándose de la dificultad de participar en la solución de los problemas que supone gobernar en sociedades afligidas por serias crisis económicas. Y las elecciones posteriores se caracterizan entonces por una “política de la mejor oferta”, puesto que la suerte de los gobiernos no depende de una votación perdida en el Parlamento. Éste pasa a ser entonces un centro de crítica al Ejecutivo, que además corre el riesgo de perder el apoyo de sus propios partidarios, quienes se aprestan al cálculo de la próxima elección presidencial.

Paradójicamente, la reacción al *impasse* que estoy describiendo en el presidencialismo en América Latina ha conllevado a incrementar los poderes del presidente. Sin embargo, este esfuerzo sólo agrava el problema, al reducir las instancias de negociación construidas por el presidente y el Poder Legislativo, así como los incentivos en

el Parlamento para crear coaliciones gubernamentales mucho más eficaces. Más aún, cuanto más se impone el mandatario más se desincentiva la estructuración de un respaldo eficaz entre partidos y grupos celosos de su autonomía y sus perspectivas electorales futuras, agravando la tensión y dando la imagen de una crisis permanente en el sistema político. Se podría incluso sostener que en América Latina ha existido una correlación inversa entre el poder del presidente y el éxito del sistema presidencial. Cuanto más fuerte ha sido el presidente, más débil y confrontacional ha sido el régimen presidencial.

América Latina ha sido el continente de los caudillos, pero no en democracia, ya que el sistema presidencial ha generado líderes débiles cuyos gobiernos se han empantanao en una parálisis continua, producto de fuertes *impasses* entre quienes detentan la soberanía popular con la banda presidencial y los opositores igualmente celosos de sus prerrogativas. La experiencia reciente de América Latina nos muestra a qué grado puede quedar paralizado un país cuando las mayorías políticas ya no están con un gobierno fracasado, aunque ese gobierno perdure.

Me refiero, por ejemplo, al caso de Alfonsín, que tuvo que irse de la Presidencia antes del término de su mandato, al igual que Siles Suazo en Bolivia. Y hay que observar

también las crisis recientes de la democracia en la región, como por ejemplo, el fracaso de Collor de Mello, en cierta medida, en Brasil, la debilidad de Alan García o de Sarney, el problema que ha tenido el Perú, el enfrentamiento entre Fujimori y el Congreso, que llegó a que el presidente disolviera a este último. O, a la inversa, el caso de Guatemala, donde Jorge Serrano trata de cerrar el Congreso y éste echa al presidente y se queda, o el caso reciente de Ecuador, cuando el Congreso le hace también un golpe de Estado al presidente. No es solamente el presidente en América Latina quien está haciendo golpes de Estado al Parlamento, sino que son los parlamentos, últimamente, los que están haciendo golpes de Estado a los presidentes, sacándolos del poder en parte por esta enorme dificultad de crear coaliciones lógicas, coaliciones aptas para gobernar. En resumen, el presidencialismo, en contextos multipartidistas o de fuertes crisis, atrapa a un país en una opción sin salida por un tiempo bastante largo.

Por eso, en un sistema presidencial multipartidista es preferible que el Parlamento resuelva la elección presidencial, en lugar de usar el sistema de segunda vuelta. Cuando el presidente resulta electo por el Congreso tiene mayor conciencia de su apoyo minoritario y de la importancia de los acuerdos políticos realizados con los adversarios con representación parlamentaria. Al hablar de la selección del

Ejecutivo por el Congreso me refiero a la situación en la que, si el presidente no logra la mayoría en la primera vuelta, el Congreso pasa a elegir al presidente, como en Chile, antes de 1973, o como en Bolivia hoy día. Este último caso es muy dramático. Bolivia, a pesar de su historia terriblemente difícil en cuanto al establecimiento de la democracia, ha funcionado bastante bien en este periodo de restauración democrática, en gran medida, a mi juicio, porque el Parlamento ha sido aquí el que ha elegido al presidente cuando éste no consigue mayoría en la elección produciendo, entonces, la estructuración de coaliciones gubernamentales que han sido bastante impresionantes en el caso de un país sin tradiciones democráticas muy fuertes. El problema es que estas coaliciones generadas en los parlamentos para elegir a un presidente son informales, incluso en un caso como el citado, y su sostenimiento para la siguiente elección presidencial, en beneficio de un socio que no detente la Presidencia, puede ser también bastante difícil.

Es decir, no hay una lógica como la que existe en los sistemas parlamentarios. La erosión de las coaliciones preelectorales y la necesidad de tener apoyo en el Congreso para programas de gobierno llevan inevitablemente a los presidentes a tratar de estructurar nuevas alianzas temporales, lo cual significa ajustar los gabinetes presidenciales de

acuerdo con las alianzas, proceso complicado porque se requiere del apoyo mayoritario en ambas cámaras. Y, por ello, el sistema presidencial en América Latina siempre ha sido en mayor o menor medida semiparlamentario, porque el mandatario se ve forzado a estructurar un gabinete con dirigentes opositores para obtener apoyo parlamentario; pero sin una práctica como la boliviana, hay menos incentivos para que estas coaliciones perduren.

Voy a concluir, entonces, con lo siguiente: yo creo que en sociedades complejas con sistemas multipartidistas se requiere de lógicas políticas que incentiven la colaboración, y que permitan la creación de coaliciones necesarias para gobernar. Los sistemas presidenciales, por la elección suma cero del presidente y el sistema de doble soberanía que viene de esta separación de poderes, donde tanto el presidente como el Parlamento creen representar la voluntad legítima nacional, no incentivan justamente esta lógica de creación de coaliciones mayoritarias para gobernar, o lo hacen sólo de manera excepcional. Todo lo contrario, desincentivan la cooperación, ya que los parlamentarios caen en la cuenta de que les conviene el fracaso de la gestión presidencial para publicitar sus propias perspectivas políticas, especialmente si el presidente no puede ser electo de todas maneras.

El sistema semipresidencial, como el francés, es preferible al presidencial puro, aunque no resuelva el problema de fondo. Cuando el presidente tiene una mayoría de su partido en el Parlamento la situación deriva en un sistema presidencial fuerte, pero cuando pierde esa mayoría se crea una tensión entre el presidente y el Parlamento, representado por el primer ministro. Esta tensión, en el contexto de graves crisis institucionales y económicas, como por ejemplo después de la Primera Guerra Mundial, contribuyó en parte al fracaso del sistema presidencial de Weimar. Y en Francia la experiencia de la cohabitación es demasiado reciente, en cierta medida, para poder hacer un juicio definitivo sobre el éxito del sistema semipresidencial francés, aunque sí es posible afirmar que resuelve en cierta medida muchos de los problemas que acabo de señalar. A mi juicio, la solución al problema de falta de mayoría en los sistemas presidenciales, que agrava la pugna entre los poderes, está en transitar a un tipo de sistema parlamentario.

¿Qué haría un sistema parlamentario en América Latina? En primer lugar, la generación de un gobierno parlamentario relajaría la enorme presión que existe en un sistema presidencial por estructurar coaliciones amplias en torno a una opción presidencial de suma cero, alternativa que estimula la polarización y puede tornar más rígidas, e incluso radicalizar, las opciones. Un régimen parlamentario con

un sistema electoral de carácter proporcional o mixto, con distritos relativamente pequeños, reduciría la excesiva importancia de las elecciones presidenciales y daría a los distintos actores más esperanzas de tener injerencia en la generación de coaliciones gubernamentales. También evitaría el reciente fenómeno latinoamericano de las candidaturas presidenciales relámpago, basadas en popularidades personales generadas por el acceso a la televisión y a los medios, candidaturas sin una base partidaria y organizativa lo suficientemente fuerte como para permitir el éxito como gobernante.

En segundo lugar, el funcionamiento de un sistema parlamentario contribuiría a moderar la política. Esto es posible observarlo muy claramente en el caso de Chile. Dadas las similitudes en las posiciones de los partidos de izquierda y la Democracia Cristiana en 1970, es probable que una coalición de centro-izquierda hubiera subsistido si el régimen chileno en ese momento hubiese sido parlamentario. Con un sistema parlamentario, los gobiernos tendrían que estructurarse en el Parlamento, dirigiendo las opciones de coaliciones de partidos; aunque, en un régimen parlamentario sin incentivos para crear coaliciones de mayoría la falta de consenso mayoritario lleva a un proceso electoral con un riesgo muy alto para los partidos y los parlamentarios de perder sus escaños. Un sistema parlamentario

tendría también el efecto de cambiar la correlación de fuerzas dentro de los partidos, dando más importancia a los parlamentarios electos y menos importancia a las cúpulas partidistas. También produciría una mayor disciplina de partido.

Ahora bien, no es lógico argumentar –aquí quiero anticipar algunas reflexiones– que un sistema parlamentario no funcionaría adecuadamente en un país latinoamericano debido a la falta de madurez de los partidos políticos, y a causa de nuestras idiosincrasias. Los partidos y dirigencias políticas se ajustan a los incentivos que reciben del juego político. Si este juego tiene tendencias centrípetas y no centrífugas, el elemento más favorable para que el diálogo se consolidase dentro de las agrupaciones políticas sería la disciplina partidaria, que se convierte en una variable dependiente. La función es producto de la estructura.

Tampoco es lógico argumentar que los problemas de América Latina son muchísimo más agudos que los de los países europeos, y que no permiten el establecimiento de estructuras políticas que puedan funcionar en sistemas parlamentarios. Recordemos que en muchos países europeos los conflictos religiosos, étnicos, lingüísticos y de clase han sido desgarradores. El siglo XX ha sido una

desgracia para Europa. Países como Bélgica, e incluso Holanda, tienen divisiones históricas magnas, mucho más profundas que las latinoamericanas. Sin embargo, con un sistema parlamentario han podido llegar a los consensos necesarios para poder estructurar gobiernos de coalición relativamente exitosos, salvándose de la trampa de los gobiernos de separación de poderes divididos.

En tercer lugar, el funcionamiento de un régimen parlamentario eliminaría la parálisis del gobierno y el enfrentamiento entre el Ejecutivo y el Legislativo, producto de la falta de apoyo mayoritario al presidente en el Parlamento. La nación no tendría que vivir con la rigidez de un periodo presidencial de seis u ocho años que ya no cuenta con mayoría operativa. Es el dramático caso de países latinoamericanos con presidentes que en un comienzo gozaban de enorme popularidad y después la perdieron, pero que se quedaron como presidentes minoritarios ineficaces.

Otros opinarán que nuestra idiosincrasia latinoamericana es tal, que no se va a poder jamás en este continente pensar en debilitar la figura del presidente. En ese caso, si se prefiere un sistema presidencial y no se está de acuerdo con mis argumentos lógicos para el sistema parlamentario, entonces por lo menos voy a plantear algunas cosas que hay que instrumentar para mejorar el propio sistema

presidencial. Me parece la peor opción, pero si quieren aferrarse a su sistema presidencial, por favor hagan lo siguiente:

1. Deberán elaborar un sistema electoral que castigue a los partidos minoritarios. Creo que el sistema uninominal mayoritario es extremo. El sistema norteamericano es extremo, no es representativo, pero un sistema proporcional con distritos pequeños y listas cerradas para incentivar la coherencia en los partidos políticos puede ayudar a minimizar la fragmentación política, permitiendo un posible apoyo mayoritario al presidente. Es decir, hay fórmulas electorales –no tengo tiempo en realidad para detallar este punto– que pueden ayudar a lograr, por lo menos, una menor fragmentación política.
2. No permitan la segunda vuelta, que contribuye a la fraccionalización política y exacerba el conflicto con el Parlamento, al sobredimensionar a un presidente débil. A falta de mayoría en la elección presidencial, el Congreso debería elegir al presidente; es decir, revisen los sistemas boliviano o chileno.
3. Permitan la reelección del presidente por un periodo; que se reelija al presidente por un periodo, por lo menos, permite que éste no pierda poder. En este sentido,

prefiero un periodo de cuatro años con posibilidades de reelección. Si el presidente es malo, fracasa y se va; si es exitoso, tiene la oportunidad de reelegirse y mantiene algo de poder en esa posibilidad. El drama de los países latinoamericanos, incluso en los que hay mayoría para el presidente, es que ya en el último año de gobierno empieza a perder poder, porque todos están mirando más allá.

4. Permitan la disolución del Congreso por una sola vez durante un periodo presidencial. Si el presidente no obtuviera de un Congreso nuevo la mayoría necesaria para gobernar, tendría que presentar su renuncia. ¿Por qué no pensar en una cosa como ésta? Uruguay tiene un mecanismo que se aproxima –y fue también una propuesta que nosotros les hicimos con Juan Linz y otros colegas–, a los bolivianos cuando hicieron sus reformas constitucionales.
5. Eviten la elección por separado del presidente y del Congreso. Los venezolanos acaban de cometer un error terrible: la elección del Parlamento en noviembre y la del presidente en diciembre. Si se quiere estructurar una coalición viable, donde el presidente tenga cierto apoyo del Parlamento, deben realizarse las elecciones al mismo tiempo y no separarlas, como también hicieron los

chilenos, pues casi garantizan al presidente una oposición en el Parlamento.

6. Creen la figura de primer ministro nombrado por el presidente, para ayudarle a negociar y para generar mejores prácticas de negociación entre el presidente y el Parlamento.
7. Por último, pasen a un sistema unicameral, porque para un presidente tener minoría en dos cámaras es mucho más complicado. Este sistema de los congresos con dos cámaras es una noción que se remonta a los sistemas monárquicos anteriores, que tienen lógicas distintas. Obviamente que con un sistema federal es más complejo y polémico este tema, pero para sistemas especialmente unitarios no deberían existir dos cámaras.

En un momento histórico como el actual, cuando existe un compromiso universal para fortalecer la democracia como el único sistema viable para una sociedad moderna es fundamental, a mi parecer, estudiar a fondo las diversas opciones e instituciones del mundo contemporáneo, en un esfuerzo por dar a los países de nuestro continente un futuro democrático estable, con un gobierno justo, eficiente, que pueda acceder al desarrollo económico con justicia social. México y los países de América Latina tienen que

establecer un diálogo no sólo con su pasado, sino también con su futuro y mirar las experiencias exitosas de otros países que son afines. Hay que estudiar a fondo estas cosas. ¿Por qué no podemos aspirar a ser como Bélgica o Suecia o Austria o Canadá? En un momento fundacional, los países de América hispana y Brasil, cuyas idiosincrasias son mucho más parecidas a los países del viejo continente, no deben optar sin mayor reflexión por mantener el sistema presidencial inventado en Filadelfia a fines del siglo XVIII sin pensar seriamente en las fórmulas políticas que han evolucionado tan exitosamente en Europa, e incluso, como muy bien se sabe, en democracias también nuevas como Alemania, España y Portugal.

Muchas gracias.

Comentarios finales, derivados de preguntas del auditorio

Preguntas sobre el sistema político mexicano

Atendiendo a las diversas preguntas sobre el caso mexicano, puedo decir lo siguiente. Está claro que México está pasando ahora por una situación de un presidencialismo débil, con enormes desafíos; pero ¿por qué?; porque se está democratizando el país. ¿He sido injusto con el presidencialismo mexicano? La verdad es que no me he referido al presidencialismo mexicano, sino al que se ha dado en América Latina, porque en México el presidencialismo ha sido exitoso en un sistema que no se puede definir como democrático. Ahora bien, la ironía, la paradoja para México, lo complicado de su sistema es que, al democratizarse más el país, se ha pasado de un partido hegemónico, que podía controlar todas las esferas del poder, a enfrentar los mismos problemas que ha enfrentado el presidencialismo en otros países de América Latina. Ello se debe a que está transitando abiertamente hacia un sistema no

bipartidista, sino (por lo menos en este momento) tripartidista. Es un sistema que se parece, en cierta medida, al que existía en Chile, o sea, una división en tres tercios, que es un desafío enorme para la democracia presidencial.

Si efectivamente los mexicanos al elegir a sus representantes no lo hacen en forma mayoritaria sino que se dividen en tres, entonces tiene que haber algún sistema lógico para poder llegar a compromisos, consensos y gobernabilidad. Y eso no significa que tienen que estar todos de acuerdo, pero tampoco es conveniente una situación peligrosa en la que un tercero gane la Presidencia, se cuente con la minoría en el Parlamento y se tenga un presidente minoritario. Es una situación que puede ser terriblemente inestable.

La composición del Congreso en México es más plural porque el país se está democratizando y los mexicanos están expresando distintas opciones. Yo creo que, a diferencia de otros países que están haciendo transiciones importantes, México tiene la suerte de tener partidos que son relativamente coherentes. Aquí en México todo el mundo se desespera por los partidos políticos, pero si uno lo mira en forma comparativa, el hecho de que tres partidos consigan más de un 80% del voto, comparado con Brasil, por ejemplo, o los países del Este de Europa como Polonia, Hungría,

etcétera, es efectivamente una garantía para un cierto nivel de gobernabilidad que no existe en otras partes. Y ése es un elemento que nos da alguna confianza, aunque vamos en México a confrontar siempre el problema de un sistema multipartidista o tripartidista encajado en un sistema presidencial, donde la lógica de la mayoría no viene necesariamente de las instituciones.

Y, por último, yo creo francamente que México va a tener que pensar seriamente en fórmulas semipresidenciales o parlamentarias para la gobernabilidad futura. En cuanto al Poder Legislativo, pienso firmemente que tiene que instaurarse la reelección de los parlamentarios. Es una de las reformas más importantes, a mi juicio, para México, porque la no reelección fue muy eficaz en un sistema no del todo democrático ya que, en el fondo, los legisladores eran parte de una gran masa de cuadros políticos que pasaban al Parlamento, luego se iban a otras partes y después volvían al Parlamento, pero que respondían a una lógica muy distinta del poder. En un sistema democrático no tiene ningún sentido tener parlamentarios que no puedan ser reelegidos. En la práctica, esto dificulta enormemente la creación de partidos políticos más responsables, más coherentes, porque obstaculiza la creación de una carrera parlamentaria, no solamente para fortalecer a los partidos políticos, sino también para fortalecer a los parlamentos mismos. Los

parlamentarios requieren de experiencia y, para conseguirla, a veces tienen que pasar mucho tiempo en el Parlamento. Además, si la gente quiere reelegirlos, ¿por qué no? Eso también nos ayuda con el problema de la representatividad que está en crisis en América Latina. Si alguien es un buen parlamentario y la gente se identifica con él o con ella, entonces debería tener la posibilidad de reelegirse. Creo que eso es muy importante y, sin esa reforma, México va a tener problemas muy serios.

Cuando he discutido estos temas con colegas de otras partes en América Latina, e incluso con políticos, siempre surge la objeción de la falta de preparación de los parlamentarios, por lo que no representan una opción para darles el poder. Para ello hay dos respuestas: la primera es que si los parlamentarios tienen mayores funciones y tienen mayor posibilidad de carrera política van a ser mejores. Si se cuenta con parlamentarios solamente por un periodo, los incentivos para los partidos, para llevar a sus mejores gentes al Parlamento, van a ser mucho menores. Tiene que tener sentido llevar a la mejor gente al Parlamento.

Preguntas acerca del debilitamiento del Ejecutivo en el parlamentarismo

El segundo tema resulta un poco paradójico y es que la gente que presenta esta objeción no entiende la función

del miembro de un Parlamento en un sistema parlamentario, que es mucho más débil como representante individual que un congresista en un sistema presidencial. Porque en los sistemas parlamentarios, ¿quiénes gobiernan?, no el Parlamento sino el Ejecutivo generado por el Parlamento, el gabinete, que obviamente está integrado por personas electas para el Parlamento. Pero la fuerza del Ejecutivo es mucho más grande en un sistema parlamentario que en un sistema presidencial. Incluso en Inglaterra, la cuna de los sistemas parlamentarios, los miembros del Parlamento no tienen oficina, no tienen asesores, un poco como en el Congreso mexicano. Pero con el enorme poder que tienen, ¿qué hacen? Generan las mayorías. Es en ese sentido que son importantes. Los partidos eficaces y fuertes generan mayorías. Los parlamentarios, como tales, no juegan un papel muy importante, a menos que pasen a ser ministros, que pasen al Ejecutivo.

Tensión entre el Ejecutivo y el Congreso en México

Se me pregunta si creo yo que la tensión entre el Congreso y el presidente puede volverse más difícil en México. Lo creo, por la lógica misma de lo que acabo de plantear. Si la Cámara baja tiene una representación política distinta, obviamente los mexicanos también tienen que preocuparse de su gobernabilidad y tienen que preocuparse de las

transiciones importantes que todavía no se han hecho. El gran logro de la transición mexicana está representado por el sistema electoral, que debe ser uno de los mejores del mundo, pero hay mucho que hacer por delante. En México todavía se requiere una política de Estado, una política que se enfoque a la construcción de las instituciones futuras, y eso puede obstaculizarse, precisamente, porque al evolucionar México hacia el año 2000, la pequeña política de las rencillas pasa a ser dominante y tiende a poner a un lado lo que llaman los franceses –lo que yo siempre digo– la política de estructuración de instituciones y de identificar cuáles son los intereses básicos de la nación. Eso se dificulta mucho con las rencillas por el poder.

Es posible observar un fenómeno parecido en Estados Unidos en este momento. Obviamente, el problema de fondo en Estados Unidos no es tanto lo que hizo el presidente o lo que dijo ante un jurado, sino la pugna por el poder en una situación en que la mayoría parlamentaria republicana en la Cámara baja tiene solamente 11 escaños, la más estrecha en todo el siglo XX. Ése es el tema de fondo en este momento, una pugna muy fuerte por el poder, en la que se corre el riesgo, desde luego, de dejar a un lado los intereses del Estado. Ése es el gran desafío para México.

Reformas dirigidas en América Latina

Pasando a otro tema: ¿hay un riesgo en América Latina de tener reformas dirigidas? Sí que lo hay. Ha habido reformas conducidas por dirigentes políticos que han obtenido un *cheque en blanco*. Ese *cheque en blanco* es peligroso, a menos que los dirigentes políticos busquen consensos en la sociedad y apoyo real a las reformas que se están haciendo. Creo que, por ejemplo, se ha visto que los pueblos en América Latina han apoyado las reformas fundamentales, pero que éstas se encuentran en riesgo si efectivamente no se buscan formas de conseguir un apoyo mayoritario, una legitimidad a las reformas.

Por otra parte, recuperando el elemento de la representatividad política, sin duda es muy importante, cuando hacemos estas reflexiones sobre reformas institucionales, pensar no en forma sectorial, no en un solo elemento de un sistema político. Es muy importante mantener siempre la cohesión de los distintos niveles. El sistema de representación es tan importante como el sistema institucional. Están todos relacionados, incluyendo el tema de la coherencia de los partidos políticos. Hay tres niveles de crisis: uno de representatividad, que tiene que ver con el sistema electoral y los partidos políticos; hay también una especie de toma de cuentas, la responsabilidad. Y, después, también hay una crisis de eficacia que tiene que ver con el Estado mismo.

Esos tres niveles están muy relacionados, pero también hay referentes institucionales para ellos. Específicamente en la cuestión de la representatividad hay dos valores en pugna: en primer lugar, el valor propio de la representatividad, y ejemplifico con lo que me dijo Gonzalo Sánchez Lozada: "Mira, Valenzuela, nosotros queremos un congresista para cada boliviano, a ver si puedes ayudarnos con eso. ¿Cómo lo hacemos?". A lo que él se refería es que la gente no sabe quiénes son sus representantes, porque son elegidos por listas, nombrados por políticos corruptos. Hay un problema de representatividad que viene más bien por el sistema mayoritario. Pero también con ese sistema puede perderse la coherencia de los partidos políticos. Entonces, hay que buscar una solución intermedia que, por un lado, permita la representatividad y, por otro, permita la coherencia de los partidos políticos. Eso es bastante importante.

La democracia directa

En respuesta a la cuestión sobre la pertinencia de instrumentar mecanismos de democracia directa, yo soy enormemente escéptico al respecto en un contexto de democracias complejas. A lo mejor en un pueblo funcionan bien un plebiscito, un referéndum, donde vayan los ciudadanos al teatro el fin de semana y voten el presupuesto de la ciudad. Pero en sociedades complejas el sistema

de representación es indispensable. No pueden resolverse problemas complejos de la sociedad con fórmulas plebiscitarias o referéndums. Acabo de regresar de Venezuela, donde tuve una reunión muy larga con el comandante Chávez, quien propone que al ser elegido presidente, aun por una minoría, él va a llamar de inmediato a un referéndum para crear un Congreso Constituyente. En ese sentido, el Constituyente va a estar por encima del Parlamento. El Parlamento será electo después y entonces se dará una situación curiosa: el comandante Chávez llamará a un referéndum y preguntará al pueblo: "¿usted está de acuerdo con un Constituyente para cambiar la Constitución?". Entonces el pueblo dirá: "¡Sí, estamos de acuerdo!". Y entonces cambiará la Constitución. Ahora, no está claro cómo se va a elegir al Constituyente, pero eso no importa. ¿En qué se basa el comandante Chávez? En el artículo 4 de la Constitución venezolana que dice que la soberanía está en el pueblo, y la Constitución mexicana debe decir lo mismo. Pero la Constitución venezolana no contempla el referéndum ni la elección de constituyentes. Entonces, lo que se está haciendo es violar la Constitución al apelar directamente al pueblo.

Hay un problema con la noción de que si se apela al pueblo se soluciona todo, que es lo que hizo Fujimori en Perú: "como yo tengo las encuestas a favor mío, entonces cierro

el Congreso. ¿Alguien objeta? Miren, aquí tengo el 56%". Se olvida de que la democracia no sólo es un sistema de mayorías, no es solamente el plebiscito de hoy. La democracia fundamentalmente es un sistema constitucional, donde los intereses de las minorías son protegidos y donde las mayorías también son protegidas. No se puede tener una democracia exitosa allí donde el gobernante diga: "yo hago lo que quiero, porque la mayoría me apoya". No puede ser así. En ese sentido se tiene que seguir el sistema constitucional y democrático. Los referéndums son terriblemente peligrosos porque caen, entonces, en la noción de que la democracia puede ser plebiscitaria. Además, los temas son demasiado complejos para resolverlos con una pregunta. En California se da lo siguiente: cada vez que hay un problema complicado, como la famosa Ley 187, se le plantea a la población y ésta vota, pero los temas son demasiado complejos para poder decidirse en esa forma y son los parlamentos quienes, al representar la complejidad de la sociedad, llegan a los compromisos para resolver esos problemas de fondo.

La segunda vuelta

Por lo que toca al tema de la segunda vuelta, insisto en que se solucionaría mejor con la elección por el Congreso del presidente que no obtiene una mayoría en la elección. Creo

que ésa es una lógica que ayudaría mucho más a establecer las lógicas de coalición parlamentaria, de estructuración, de coaliciones reales. Tomemos el caso de México: hay tres candidatos presidenciales. Cada uno representa a uno de los partidos y ninguno obtiene una mayoría. Si hay una segunda vuelta, ésta deja a uno de los tercios afuera. ¿Cuál es la lógica para que ese tercio pueda negociar con uno de los otros dos? Miremos lo que le pasó a Fujimori en Perú. Fujimori obtuvo segundo lugar en la primera vuelta, Vargas Llosa le llevaba bastante distancia. ¿Y qué hizo la izquierda en la segunda vuelta? Votó por Fujimori. ¿Qué hizo el APRA en la segunda vuelta? Bueno, no quería a Vargas Llosa, así es que votó por Fujimori. Pero ¿crearon el APRA e Izquierda Unida una coalición de verdad con Fujimori? No. El día en que Fujimori fue electo descalificó al APRA y a la izquierda. Sin embargo, Fujimori, de ser el segundo en la elección pasó a ser el presidente de todos los peruanos, haciendo a un lado a los partidos. Es decir, no hay incentivos en este sistema para que los que perdieron puedan llegar, en realidad, a conformar una coalición. En cierta medida, a lo mejor no tienen otra opción. Por ejemplo, la gente que no quería a Lula da Silva en Brasil tuvo que irse con Collor de Mello, porque no había otra opción y Collor de Mello no hizo una coalición de verdad con ellos. Creo también que hay algunas situaciones en que podría

estructurarse efectivamente una segunda vuelta: una coalición. Aunque en la mayoría de los casos el candidato que es electo en estas circunstancias no tiene incentivos para formarla, porque siente que la gente va a votar por él de todas maneras por ser el mal menor.

Reelección presidencial

Abundando con respecto a la reelección presidencial, creo que ésta es importante porque, si no se da, el presidente pierde el apoyo demasiado rápido, mientras que con la reelección puede conservar cierto apoyo por mayor tiempo. Y si su gestión es buena, que se reelija; si su gestión es mala, que se vaya. Pero también creo que es importante poner un límite a las reelecciones, porque un presidente, por muy exitoso que sea, puede quedarse mucho tiempo. Ahora bien, no haría extensiva esta crítica para los sistemas parlamentarios, pues debe recordarse que los gobiernos más largos no son los presidenciales sino los parlamentarios. Algunos han estado hasta 16 años en el poder, como el caso de Felipe González. ¿Cuáles son los sistemas que arrojan gobiernos fuertes, estables y que duran mucho tiempo? Son los sistemas parlamentarios. La lógica de los sistemas parlamentarios es para crear sistemas y gobiernos más fuertes.

Contrapesos al presidencialismo

¿Se requiere de un contrapeso a la figura presidencial? Sí, debe haberlo, pero yo preferiría que éste surgiera hoy día de las urnas y de la preferencia de la población, y no tanto de un sistema que se copió del régimen Tudor de Inglaterra, donde los contrapesos se pensaron para una situación en la que efectivamente el pueblo no votaba como tal. Creo que ahora en México, por la posibilidad de elegir, es el pueblo el que puede decidir quiénes van a ser sus gobernantes. Eso les permite llevar a representantes a los centros de poder, en elecciones que son más legítimas que antes.

Cultura política y democracia

Enfocándonos ahora sobre la cultura política de los países latinoamericanos, yo francamente soy de los que no cree que tiene que existir una cultura democrática para crear democracia. Es todo lo contrario. La cultura política surge de los procedimientos políticos, del accionar político democrático y la historia está repleta de situaciones donde la democracia ha nacido incluso de un autoritarismo. ¿Cómo surge la democracia en Francia, por ejemplo, con la Tercera República? Pues cuando en 1871 se dividen los realistas. Eso no quiere decir que los franceses no evolucionaron desde entonces. La cultura democrática surge de la práctica democrática.

La globalización

Pasando a otro asunto, ¿cómo afecta la globalización? Bueno, la globalización afecta a todos los gobiernos de cualquier tipo. Los desafíos son enormes. Hoy día hay obviamente un problema de falta de soberanía, ya en un esquema de países que no pueden manejarse en forma autárquica, pues todos están perdiendo un nivel de soberanía en este proceso.

Presidencialismo vs. parlamentarismo

Juan Linz y yo hemos estado en conversaciones sobre este tema desde su comienzo y si hay algo de lo que puedo jactarme un poco es de que, cuando empezamos a discutir con Giovanni Sartori el problema de los presidencialismos en América Latina, abogando nosotros por un sistema parlamentario, Sartori se resistió: "no, imposible". El referente para él ha sido siempre Italia, con todos los problemas del parlamentarismo italiano. Entonces, en un comienzo él defendía el sistema presidencial, pero en muchas conversaciones, en este diálogo y en su percepción sobre los argumentos que estaba planteando en América Latina él sugirió el semipresidencialismo como una opción, cosa que Juan Linz prefirió no hacer.

En cierta medida, los grandes ideólogos en estas cosas son Juan Linz, por un lado, a favor del parlamentarismo,

y Sartori, pronunciándose –al principio– por un presidencialismo, aunque después evolucionó hacia un semipresidencialismo. Yo me inclino al semipresidencialismo en América Latina si no hay una opción de parlamentarismo, aunque prefiero decididamente a este último. Juan Linz se opone al semipresidencialismo porque es un gran estudioso del fracaso de la República de Weimar y su rechazo a este sistema, a la naturaleza de la Quinta República, viene de ese profundo estudio. Y creo que Juan tiene razón en momentos de grave crisis. Cuando hablamos de presidencialismo o parlamentarismo no se trata de discutir cómo funcionan los regímenes democráticos en el día a día. Nos estamos refiriendo, más bien, a cómo manejan sus crisis profundas las sociedades, y ésa es una respuesta a las personas que nos dicen: “¿por qué quiere usted cambiar al sistema cuando el presidencialismo está funcionando fantástico en América Latina? Mire a Chile, mire a Argentina”. Bueno, en primer lugar los desafíos fuertes no están ahí, y la gente que objeta de esa forma también se obliga. Y veamos lo que pasó en Ecuador, lo que pasó en Guatemala, lo que pasó en Haití, lo que pasó en Brasil y en otros regímenes que todavía están en el tapete de la discusión.

Esto me lleva a una reflexión final sobre el éxito de algunos gobiernos latinoamericanos en esta época. ¿Por qué el éxito de Menem en Argentina? Es porque tuvo mayoría de

su partido. ¿Y cuál es el éxito de Chile en este momento? Es porque se conformó una coalición política que pudo crear una mayoría, a pesar de que no existía esa mayoría para un solo partido. Ahora bien, el problema es que no hay ninguna garantía de que se mantenga esa coalición en el caso de Chile. ¿Qué pasa si se divide la Concertación en Chile? Es ahí donde se volvería, probablemente, a la lógica más confrontacional de los sistemas políticos anteriores y donde, si no hay una lógica que incentive las coaliciones, se podría presentar una situación bastante difícil y grave en un sistema político.

| Sobre el autor

Arturo Valenzuela es maestro y doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Columbia, especialista en política latinoamericana, sistemas electorales, relaciones cívico-militares, relaciones América Latina-Estados Unidos, orígenes y consolidación de la democracia y, en particular, en la política del Cono Sur.

Es considerado un referente dentro de la política latinoamericana y uno de los académicos más prestigiosos del panorama actual. De origen chileno, fue subsecretario de Estado Adjunto de Estados Unidos para América Latina, ocupando el cargo más alto ejercido por un latinoamericano en toda la historia de Estados Unidos. Por sus contribuciones diplomáticas, ha sido honrado con la Orden Nacional de la Cruz del Sur por el gobierno de Brasil, la Orden de Boyacá por el gobierno de Colombia, la Orden del Mérito Civil por el gobierno de España, y con

un especial reconocimiento por el Sistema de Integración Centroamericana. Es Director del Centro de Estudios Latinoamericanos en la Universidad de Georgetown.

Ha formado parte de los consejos editoriales de *Foreign Policy Bulletin*, *Journal of Democracy*, *Current History*, *The Third World Quarterly*, *Amérique Latine*, *Estudios Públicos*, *Latin American Research Review*, *Revista Comparada de Ciencias Políticas* y *Current History*.

Entre los libros que ha publicado destacan: *Intermediarios políticos en Chile*; *Chile under Pinochet: A Nation of Enemies* (con P. Constable), y *El quiebre de la democracia en Chile*.

8

Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina

se terminó de imprimir en noviembre de 2020 en Litográfica Ingramex, S.A. de C.V., Centeno 195, col. Valle del Sur, Alcaldía Iztapalapa, C.P. 09819, Ciudad de México.

Se utilizaron las familias tipográficas Adobe Acumin Pro, Slate Pro, Meta Pro y Seravek; papel Bond ahuesado cultural de 90 gramos y forros en cartulina Bristol de 240 gramos.

La edición consta de 1,000 ejemplares y estuvo al cuidado de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Nacional Electoral.

8

 **CONFERENCIAS
MAGISTRALES**



Consulta el catálogo
de publicaciones del INE

 **INE**
Instituto Nacional Electoral