

la metafísica de la sustancia y del sujeto o por el giro hermenéutico-pragmático, sino -sobre todo- por la prioridad reconocida a la alteridad, la diferencia y la donación con respecto a la subjetividad trascendental moderna. Incluso se habla del "giro teológico" de la fenomenología francesa contemporánea.

Así es como, según una opinión compartida por muchos, estamos viviendo en los distintos ámbitos de la sociedad y la cultura -al menos en Occidente, especialmente en América Latina-, y en gran parte de las ciencias (de Dios, del hombre y la sociedad), la crisis del paradigma moderno del sujeto y, quizás, el surgimiento de uno nuevo, caracterizado por deseos y realidades emergentes que se expresan en palabras como "comunicación", "donación", "justicia política y social", "solidaridad", "democracia participativa" y "comunidad". Pues, así se reacciona desde la humanidad del hombre (y, para el creyente, a partir de la acción del Espíritu de Dios) contra algunos fenómenos negativos de la modernidad tardía: la globalización no como hecho, sino como ideología ("todo al mercado"), el individualismo competitivo, la injusticia estructural, la exclusión social, la homogenización cultural. Y se plantean propuestas como una globalización alternativa, la unión macrorregional de naciones (cuyo modelo es la Unión Europea), nuevos modos de actuación pública por el bien común en la sociedad civil (como distinta del mercado y del Estado), redes -aun internacionales- de solidaridad, un "nuevo pensamiento" (en filosofía, teología, ciencias humanas y sociales), etc.

No se trata (al menos todavía) de una tendencia cultural dominante, pero sí de la emergencia de sus posibilidades reales, que hay que saber discernir, proteger, coordinar, promover y hacer (o dejar) crecer. Se trata de un verdadero reto para nuestra libertad personal y colectiva.

Por ello valdrá la pena plantearse si y hasta dónde los nuevos desafíos responden o no a un nuevo paradigma, y si éste puede y debería ser el de la *comunicación* (de palabras, acciones y bienes), es decir, el de la *comunidad*, en una búsqueda eficaz de mayor humanización, de una globalización en y de la solidaridad, de la justicia social, política y económica -aun internacional-, de una democracia efectiva y de la paz entre clases, naciones, religiones y culturas. Como cristianos, estimamos que el Evangelio tiene mucho que aportar a la realización de tales esperanzas y deseos actuales de la humanidad -en especial, de los pueblos de nuestra América-; y como académicos, pensamos que el diálogo interdisciplinar puede contribuir a iluminar y orientar la puesta en práctica de tales propósitos.

Por consiguiente, las Facultades de San Miguel les desean a todos Ustedes el espíritu de sabiduría, inteligencia y ciencia, para que el presente Congreso no sólo nos enriquezca a sus participantes, sino que también repercuta en frutos para nuestros pueblos, nuestras respectivas ciencias y para la Iglesia. En especial es nuestra esperanza que algunas de las ideas que aquí se expongan o debatan, puedan contribuir al gran evento que esperamos para mayo de 2007, a saber, la Vª Conferencia General del Episcopado Latinoamericano, a celebrarse en Aparecida, en continuidad renovada con las Conferencias anteriores, sobre todo Medellín y Puebla. Muchas gracias.

## El desafío de la democracia en América Latina

por Arturo Valenzuela  
Georgetown University. Washington

Sin duda somos testigos de un momento histórico difícil en América Latina. La evolución hacia un sistema político democrático que coincidió con el fin de la Guerra Fría abrió un nuevo capítulo en la lucha por asentar en el Continente americano repúblicas que generaran gobiernos gracias al veredicto del pueblo. Pero no podemos confundir el establecimiento o la inauguración de un sistema democrático con su consolidación. Este último fenómeno es complejo y la experiencia de otras latitudes nos demuestra que puede tomar mucho tiempo. El desafío no es solo implementar un sistema político con elecciones libres, derechos civiles para la población, garantías de expresión y de reunión, sistema judicial independiente y el imperio de la ley. También se requieren instituciones políticas que puedan funcionar, canalizando las divisiones naturales en cualquier sociedad en forma pacífica y produciendo políticas públicas que respondan a las necesidades de la población garantizando al mismo tiempo, la seguridad humana y la seguridad nacional.

La democracia es un sistema para regular el conflicto político, en forma ordenada y pacífica -según reglas claras- y acordes a la voluntad ciudadana. Es un sistema donde actores políticos se ponen de acuerdo para estar en desacuerdo, impulsando distintas estrategias para lograr el bien público, siguiendo reglas claras en una competencia leal y pacífica por el poder, basado en el veredicto de las mayorías conforme al estado de derecho. Es un sistema para mantener la paz interna y el orden público garantizando las libertades de las personas y la responsabilidad de los gobernantes ante los ciudadanos electores.

Definimos democracia como aquel sistema que incorpora tres dimensiones. La primera, siguiendo a Robert Dahl, es la competencia política. En una democracia, el gobierno es constituido por líderes que compiten con éxito por el voto popular en elecciones periódicas. La esencia de la competencia política es la aceptación de la legitimidad de la oposición política; el derecho de cualquier persona o grupo a desafiar a los que detentan el poder público y reemplazarlos en los principales puestos de autoridad.

A su vez este derecho se basa en la existencia de elecciones libres y transparentes, que en forma regular son capaces de traducir las preferencias ciudadanas en opciones de liderazgo gubernamental. El proceso de competencia electoral requiere la formación de partidos

políticos que promuevan programas e ideologías distintas, capaces de representar las divergencias de opinión que surgen en cualquier sociedad. En otras palabras, las democracias requieren un sistema de representación que dé garantías de participación genuina y que permita articular los intereses sociales. La existencia de partidos y organizaciones de la sociedad civil requiere libertad de expresión y de asociación y el respeto a la independencia de los medios y los derechos fundamentales de los individuos y las minorías, garantizados estos por el legítimo uso de la fuerza conforme a la ley, en la concepción weberiana de la autoridad estatal.

La segunda dimensión es la participación. Por definición las democracias se basan en el concepto de la soberanía popular. Al ir evolucionando, también ha evolucionado la noción de ciudadanía hasta incluir hoy a la totalidad de la población adulta con derecho a voto. Pero la participación no debiera pensarse solo en términos electorales, por muy fundamentales que sean las elecciones para la democracia representativa. La democracia no es solo un sistema de competencia entre actores que buscan el apoyo popular. La democracia requiere la participación de la ciudadanía en una amplia gama de responsabilidades cívicas que, directa, o indirectamente, potencian la civilidad de un régimen democrático, dentro de reglas claras del juego democrático.

La tercera dimensión es la dimensión del constitucionalismo y el estado de derecho -el respeto al orden constitucional y las leyes basado en documentos y prácticas, su resguardo mediante el poder legítimo del uso de la fuerza, a su vez controlado por el sistema judicial, y todo contrarrestando el sentido estricto de gobierno de mayorías. La soberanía popular, base fundamental de la democracia, no significa la soberanía de la mayoría por encima de la ley.

Es en este sentido en que la democracia contemporánea debe entenderse como *democracia constitucional*. Una democracia constitucional, al garantizar el derecho de la oposición a desafiar a los que detentan el poder, apelando al apoyo ciudadano, define y restringe los poderes de las autoridades gubernamentales, configurando también controles mutuos entre instituciones representativas para atenuar la posibilidad del imperio de una sobre la otra. También restringe la hegemonía de las mayorías electorales y sus representantes, con el propósito de defender los derechos y preferencias del individuo y de las minorías, opciones de mayorías futuras, y las reglas y procedimientos fundamentales de las democracias como tales. O sea, por muy popular que sea un gobierno en una coyuntura temporal, la democracia no significa que se puedan cambiar las instituciones y leyes gracias al imperio de las mayorías. La mayoría puede convertirse en una tiranía con gran facilidad y por ello tiene que someterse al estado de derecho y a las restricciones impuestas por la constitución.

Los mecanismos de restricción legal varían mucho y van desde

las prohibiciones de la reelección presidencial y la protección de los órganos judiciales, electorales y de seguridad contra lo que podría ser la tiranía de una mayoría pasajera, a menudo identificada con un líder carismático. De allí también la práctica de usar mayorías calificadas en los parlamentos para cambios fundamentales en la constitución o las leyes básicas. En la práctica, las democracias varían considerablemente en cuanto al grado de protección constitucional que tienen las minorías y las instituciones y reglas del juego democrático.

Esta concepción de la democracia como democracia constitucional representa el triunfo de una de las dos vertientes de la teoría democrática: la que proviene de la tradición anglo-sajona, representada por los escritos de teóricos como John Locke, en contraposición a la tradición, más bien francesa, que tiene su expresión en los trabajos de Rousseau que desembocan en la experiencia de la Revolución Francesa. Según J.L. Talmon esta segunda vertiente de la democracia se vincula más bien con la tradición de la democracia totalitaria, basada en el concepto de la voluntad general, que apela a una concepción de democracia directa (o lo que Hugo Chávez llama democracia participativa), basada en la noción de referendo o plebiscito y el supuesto de que la expresión mayoritaria, por muy pasajera que sea, encarna en sí el bien común.

Esta tradición democrática en el siglo XX encuentra su expresión en las democracias populares de corte tanto fascista como marxista que conciben a las minorías como expresiones aberrantes e incluso antipatrióticas que atentan en contra del bien común. Esta tradición tan bien descrita por William Kornhauser tiende a basarse en la desaparición de las entidades secundarias de la sociedad, de grupos de interés o asociaciones particulares, para establecer un vínculo directo entre la masa, por un lado, y el líder, por el otro.

A diferencia de la concepción de la democracia directa, la democracia constitucional se base en una visión más pesimista de la naturaleza humana, una que surge del llamado realismo cristiano: la necesidad de contrarrestar, con el veredicto de las urnas y el imperio de la ley, las tendencias al abuso por los que detentan el poder o quisieran beneficiarse de él. El gran teólogo norteamericano Reinhold Niebuhr lo expresó de esta manera: "...la capacidad del hombre de hacer justicia hace posible la democracia; pero su inclinación a la injusticia la hace necesaria". De allí que la democracia en sí, como sistema para ordenar la vida política tiene como característica fundamental incentivar la expresión de la diversidad de la comunidad, al mismo tiempo que garantiza la paz social, la seguridad y la libertad de las personas y de los grupos.

Es obvio que la consolidación de la democracia es un proceso complejo y difícil. Todas las democracias, en mayor o menor grado, están sufriendo dificultades de consolidación o de regeneración de sus instituciones. Los cambios vertiginosos que están ocurriendo a nivel global, incluyendo cambios estructurales en la economía, profundos

avances tecnológicos y transformaciones en la sociedad y la cultura, han contribuido a un clima de crisis y de desaliento con respecto al Estado y las instituciones de gobierno. No solo en América Latina sino que en todo el mundo, tanto al nivel de participación y de representación como a nivel de toma de decisiones -o sea de la gobernabilidad- hay una crisis de legitimidad democrática. En este trabajo nos referiremos primero a la representación democrática, para hacer luego algunas reflexiones sobre el proceso de gobernabilidad democrática.

### Representación y ciudadanía

La crisis de representación se relaciona con el complejo problema del traslado de la voluntad ciudadana al seno de la toma de decisiones de la sociedad. ¿Cómo ejerce el pueblo su soberanía, cómo logra una participación real en el quehacer público? Por un lado la crisis de participación tiene que ver con el sistema de representación, o sea la relación del ciudadano con sus representantes, en el Parlamento como en el Poder Ejecutivo.

En todo el mundo se esta trabajando por fortalecer los sistemas electorales, convertirlos en mecanismos más claros de transmisión de la voluntad ciudadana, permitiendo así una representación clara de la pluralidad de opiniones e intereses de la sociedad. Las fórmulas de elección son importantes: sistemas mayoritarios privilegian una representación más directa, los electores conocen a sus representantes y tienen una mayor capacidad de juzgar su gestión. Por otro lado, los sistemas mayoritarios tienden a debilitar a los partidos políticos al incentivar empresarios políticos independientes. Fórmulas mixtas pueden ayudar a buscar un término medio que produce mayor representatividad electoral con mayor coherencia en la gestión pública.

A la reforma de los sistemas electorales hay que agregar la necesidad de fortalecer los partidos políticos, vehículos necesarios en una democracia representativa. Incluso en las democracias consolidadas, los partidos políticos han perdido vigencia -partidos de movilización basados en una militancia cautiva, en programas ideológicos, subculturas de apoyo han perdido relevancia en contextos de mayor movilidad social, anomía, y globalización de los medios de comunicación.

A su vez, la crisis de la democracia contemporánea requiere de un esfuerzo mayor, un esfuerzo por recobrar y profundizar la legitimidad democrática con un incremento de la participación ciudadana. Sobre este tema se pueden identificar *grosso modo* dos escuelas. Por un lado están los especialistas que argumentan que tanto en las democracias de los países industrializados, como en muchas democracias menos consolidadas, el exceso de participación ha contribuido a corroer las instituciones tradicionales de autoridad. Según ellos, la crisis de gobernabilidad es producto de una crisis de autoridad.

Esto no quiere decir que apoyen un sistema político autoritario. Pero su concepción de democracia se limita a una democracia formal, donde la autoridad es generada por el proceso electoral. Se presume que las organizaciones sociales requieren una cierta desigualdad de autoridad.

Por otro lado, están los que apoyan lo que se ha venido a llamar la democracia deliberativa, una profundización de la democracia, privilegiando la primacía de la sociedad civil. Esta concepción, mucho más igualitaria, desafía la noción de autoridad tradicional y rechaza la concepción elitista de la sociedad (tanto de clase como de conocimiento). Pero corre el riesgo de colocar a la sociedad civil en una posición casi antagónica con el Estado. Además, una visión participativa de la sociedad ignora lo complejo y especializado que pueden ser los temas públicos y la resistencia de muchos ciudadanos a involucrarse demasiado en la esfera política. También tiende a ignorar que el Estado democrático no es el antagonista de la sociedad civil, sino que es un reflejo de la diversidad de la sociedad.

La crisis del Estado democrático no es producto de una falta de autoridad o de una autoridad excesiva. Es más bien producto de una brecha entre la ciudadanía y la representación política y las instituciones estatales. La autoridad es necesaria, pero tiene que ser transparente y responsable. En democracia, la autoridad no puede esconderse detrás de la tradición o el poder. Al final tiene que justificar sus decisiones y convencer a la población que merece apoyo y confianza.

El surgimiento de una sociedad civil más autónoma y celosa de sus intereses urge la creación de mecanismos no tradicionales de participación, que permitan que los ciudadanos puedan velar por la transparencia de la gestión pública y participar directamente en aquellas esferas del quehacer público donde puedan participar. No me estoy refiriendo a una democracia directa donde los ciudadanos toman las decisiones del Estado, algo utópico e imposible en sociedades complejas con grandes poblaciones. Me estoy refiriendo a la importancia de establecer mecanismos de fiscalización y de rendición de cuentas, mecanismos protectores de la democracia.

Mas allá de las elecciones -el mecanismo más importante para asegurar la responsabilidad- hay otros instrumentos, como ser las comisiones ciudadanas en entidades públicas, reuniones abiertas a la prensa y la ciudadanía, acceso a documentación de organismos estatales, acceso a la información financiera de los servidores públicos, creación de defensores del pueblo, referendos para revocar mandatos populares, interpelaciones parlamentarias, autonomía local en temas como la educación, la policía etc., todos instrumentos que permiten mayor participación ciudadana, no para gobernar en forma directa sino para asegurar la responsabilidad de la autoridad.

Cuando las autoridades pueden justificar sus decisiones en forma transparente, generan confianza, confianza democrática. La autoridad

democrática puede existir cuando existen posibilidades de pedir rendición de cuentas, y es esa posibilidad la que le permite a la ciudadanía de concederle una cierta autonomía a la autoridad, autonomía basada en la noción de que siempre hay una posibilidad de fiscalización. Es esta confianza democrática la que contribuye a la legitimidad del régimen democrático.

Al profundizarse el proceso democrático, se agudiza la necesidad de impartir mayor información sobre el funcionamiento del sistema democrático. Yo quisiera recalcar, sin embargo, que no concuerdo con aquellos que dicen que es necesario generar una cultura democrática para que la práctica democrática pueda ser realidad. La educación cívica o la creación de una cultura democrática son imposibles sin instituciones democráticas y la práctica democrática.

La cultura democrática no antecede a la práctica democrática. Más bien es producto de ella, aunque ciertamente hay una relación simbiótica donde la práctica democrática genera una cultura democrática que, a su vez, profundiza la práctica. La educación cívica para la creación de una cultura democrática no puede desligarse de las instituciones democráticas.

La historia está repleta de ejemplos de sociedades que optan por los mecanismos democráticos como los más adecuados para resolver el problema de la pugna por el poder, los cuales permiten acordar en no estar de acuerdo y resolver la competencia política en forma pacífica. Incluso las democracias a menudo surgen con apoyo de sectores no democráticos.

A la larga, sin embargo, la práctica democrática contribuye a la generación de una cultura democrática, que, a su vez, puede ser profundizada y cultivada por la educación cívica.

### Gobernabilidad y democracia

Pero si hay una crisis en el sistema de representación en las democracias latinoamericanas, también la hay en la capacidad decisoria de los gobiernos democráticos. Este es un tema complejo que requiere un tratamiento muy matizado. Voy a simplificar el punto diciendo que la clave es que todo gobierno tiene que tener capacidad de gestión y que esta capacidad de gestión viene, en un sistema democrático, de un partido coherente mayoritario o de una coalición coherente de partidos mayoritarios. O sea que la democracia tiene que generar gobiernos de mayoría o, por lo menos, gobiernos que puedan gobernar con la tolerancia de la mayoría.

Ahora bien, si es cierto que para ser exitoso un gobierno democrático tiene que basarse sobre una voluntad mayoritaria, cabe preguntarse si esa voluntad se consigue mejor en sistemas presidenciales o parlamentarios. La tesis principal de mi ponencia es que los sistemas parlamentarios garantizan mejor los gobiernos eficientes, precisamente

porque pueden configurar con mayor facilidad gobiernos de mayoría, especialmente en sistemas multipartidistas, de fragmentación partidaria. Los sistemas presidenciales son menos aptos para configurar gobiernos de mayoría y, por ende, son menos estables.

Por ello, la gran mayoría de las democracias estables del mundo contemporáneo son regímenes parlamentarios. Aun en países muy divididos, como la India, Italia, Israel, varios países del Caribe, los regímenes parlamentarios experimentan graves crisis periódicas de gobierno, pero no necesariamente de régimen. Los gobiernos pueden caer a menudo, pero no el sistema democrático propiamente tal. El estudio comparativo nos muestra que la única democracia de tipo presidencial que ha subsistido por varias generaciones sin un quiebre institucional es la de los EE.UU.

Casi todos los especialistas concuerdan que el sistema presidencial ha tenido un fuerte éxito en un solo país. Me refiero a los EE.UU. de América. El caso de EE.UU. es importante para nuestras reflexiones teóricas sobre el tema, ya que es un caso que se desvía de la norma y, como tal, nos puede dar algunas pautas para entender el funcionamiento del presidencialismo en otros contextos. ¿Por qué tuvo éxito el presidencialismo en los EE.UU. y cuáles son las lecciones del caso norteamericano para América Latina?

Para empezar vamos a recordar un poco de historia. ¿Por qué se creó en EE.UU. el sistema presidencial, sistema caracterizado por la separación de poderes, donde la función del Poder Legislativo es controlar al Ejecutivo y viceversa (el sistema de *checks and balances*, chequeos y contrapesos)? Ciertamente que hay influencias doctrinales importantes, entre ellas los trabajos de Montesquieu y de Locke, e influencias históricas de peso, como ser la evolución de las prácticas parlamentarias en una Europa todavía marcada por el absolutismo real.

Pero hay dos factores histórico-coyunturales muy importantes que entran en juego. En primer lugar está la enorme preocupación por parte de los próceres norteamericanos por la tiranía, tiranía o 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 privarlo de poder. Es irónico que se piense hoy que el sistema presidencial se caracteriza por un Ejecutivo fuerte y el parlamentario por un Ejecutivo débil, cuando la realidad política de fines del siglo XVIII, como la de hoy, nos muestra otro cuadro.

A pesar de que se crea lo contrario, el Ejecutivo en un sistema parlamentario es generalmente más fuerte y tiene mayor capacidad de ejecución que el Ejecutivo en un sistema presidencial. El presidencialismo es un sistema ideado deliberadamente para tener un Ejecutivo débil. Al mismo tiempo los constituyentes de Filadelfia no querían una Asamblea

Popular con mucho poder, poder que ellos tenían podría perjudicar a las clases adineradas. Por eso 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 pesa enormemente en la confección de la Constitución de 1789 es un factor político. La constitución norteamericana es un documento muy *sui generis* porque fue producto de muchos acuerdos y ajustes entre estados relativamente autónomos, celosos de sus intereses y soberanía. El Senado fue creado para dar representación equitativa a los estados, porque los estados pequeños tenían la influencia de los estados 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 de los estados, 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 del poder. El centro de gravedad político estuvo ubicado en las capitales estatales, y no en Washington, por lo menos hasta la segunda guerra mundial.

Es importante 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 fórmula de elección directa un peligro para la estabilidad democrática, al crear un Ejecutivo que apelaría directamente a las masas, intentando crear un poder personal y demagógico. George Mason dijo que "Sería tan contra natura otorgar al pueblo la facultad de elegir la persona adecuada para el cargo de jefe del Estado, como lo es 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 vez por una votación de siete estados a cuatro. Digo que es irónico que se haya pensado en la elección del Ejecutivo por el Parlamento, ya que si se hubiese implementado aquel sistema, EE.UU. habría evolucionado hacia un sistema parlamentario o, por lo menos, semiparlamentario. Lo que ocurrió, sin embargo, es 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 Diputados. Con mucha premura y poco estudio de las posibles consecuencias del sistema, se llegó a un compromiso donde el presidente sería elegido por un colegio de electores, a su vez, elegidos en cada estado, electores que por su condición de personas ilustradas escogerían también un presidente ilustrado. Como se previó la posibilidad de que ningún candidato obtuviera mayoría, la constitución especificó que la decisión final recaería sobre la Cámara de Diputados donde cada delegación estatal tendría un voto.

Ahora bien, ¿por qué ha sido generalmente exitoso el sistema de

separación de poderes en los EE.UU.? Son muchos los factores que se pueden enumerar. A mi juicio hay factores coadyuvantes, que posibilitaron la consolidación y funcionamiento del sistema. Pero hay un factor que es más que coadyuvante -un factor necesario y suficiente. Primero me voy a referir a los factores coadyuvantes.

1. El primero es el federalismo. El sistema norteamericano funciona relativamente bien porque hay esferas muy importantes del quehacer público en manos de los estados e, incluso, de los gobiernos locales. Los presupuestos de estos organismos todavía exceden hoy los presupuestos del gobierno central y han crecido con mayor rapidez. Esto contribuye a disminuir la presión sobre el gobierno central para solucionarlo todo y desviar conflictos importantes hacia otros niveles políticos. Si uno agrega a este factor el hecho de que en EE.UU. siempre ha habido una esfera del mundo no-gubernamental muy importante -el mundo de la empresa e iniciativa privada- el peso del Estado y, por ende, las responsabilidades del Estado han sido menores. En este sentido hay una autonomía grande del mundo civil con respecto a lo político.

2. El segundo factor es el arbitraje de la Corte Suprema, encarnada en la doctrina del *judicial review*, de revisión constitucional, que, desde la famosa decisión de *Marbury versus Madison*, establece el precedente de que la Corte Suprema puede declarar una ley aprobada por el Congreso y el presidente como inconstitucional. Es cierto que a la larga la Corte Suprema de los EE.UU. no se ha apartado fundamentalmente de las mayorías legislativas. Sin embargo, en momentos coyunturales y de crisis, el prestigio de la Corte ha permitido que actúe de árbitro en los conflictos entre los poderes del Estado y el gobierno central y los gobiernos estatales. Esta tradición, según muchos especialistas ha sido clave para el funcionamiento del sistema de separación de poderes. Es una tradición que se ajusta también a la tradición legal de derecho común en EE.UU., y que habría sido difícil de visualizar en un sistema judicial basado en códigos civiles. El peso simbólico de la Corte Suprema ha sido tal que aun Roosevelt en un momento de su apogeo político, con amplias mayorías en las Cámaras, no pudo conseguir apoyo para ampliar el número de puestos en la Corte. Ese es un contraste muy grande con las experiencias como la de Argentina, donde el Presidente Carlos Menem fácilmente consiguió el nombramiento de una Corte Suprema ampliada de su agrado.

3. El control de los militares por el poder civil. En EE.UU., hasta la Segunda Guerra Mundial, hubo un rechazo muy fuerte a la noción de un poder militar profesionalizado. Desde un comienzo se valorizó mucho la concepción del ciudadano en armas, que tuvo su expresión real en las milicias estatales, constituidas por ciudadanos corrientes que aportaban parte de su tiempo al entrenamiento militar. Las guardias nacionales, dispersas y descentralizadas, manejadas más bien con criterios políticos que militares, permitieron una fuerte supremacía civil sobre el mundo

militar, evitando la intromisión directa de los militares en la política. Es cierto que en el siglo XIX EE.UU. tuvo un ejército profesional en el Sur, pero ese ejército fue derrotado, impidiendo que surgieran, hasta después de la Segunda Guerra Mundial, unas fuerzas armadas netamente profesionales.

4. Por último, EE.UU. se ha caracterizado por un sistema bipartidista, no polarizado en los términos del cientista político italiano Giovanni Sartori. Aunque ha habido diferencias importantes entre los partidos norteamericanos desde un punto de vista doctrinal, esas diferencias son mínimas cuando uno considera el espectro político de la mayoría de los países europeos y de muchos países latinoamericanos. En EE.UU. los partidos siempre han sido mucho más instrumentales y descentralizados, grandes coaliciones de partidos estatales y locales, cuyas fuerzas más importantes estaban siempre a nivel local donde existían las componendas y los clientelismos políticos -donde está el accionar diario de la política. El carácter de homogeneidad ideológica permite una mayor flexibilidad de la política, que nunca pasa a ser una lucha entre grandes utopías en pugna.

Pues bien, estos son los factores coadyuvantes más importantes, que colaboran en la explicación del funcionamiento exitoso del sistema presidencial norteamericano. Pero dije que hay un factor necesario -un factor fundamental, sin el cual el sistema de doble soberanía, de separación de poderes, no habría podido prosperar. Ese factor está íntimamente relacionado con el bipartidismo y es muy sencillo: en EE.UU. el bipartidismo permitió la creación de gobiernos de mayoría, o sea gobiernos donde el Ejecutivo gozaba de una mayoría de su propio partido en el Congreso.

Es un hecho muy curioso que los constituyentes de Filadelfia no previeron la importancia de los partidos en democracia, es más como lo revela el importante texto del *Federalista* nº 10, tenían un prejuicio muy grande en contra de ellos, considerándolos como facciones mezquinas que atentaban contra los intereses superiores de los estados. Pero al cabo de poco tiempo, el mismo James Madison pasó a caracterizar a los partidos como la "fuente natural de la libertad", sin los cuales la democracia no habría podido subsistir.

La importancia de los partidos ha sido tal que hay un consenso en la ciencia política norteamericana de que el factor más importante que permitió el funcionamiento exitoso del presidencialismo en ese país fue el papel de puente entre los poderes del Estado, entre el presidente y el Parlamento, que jugaban los partidos. A principios de siglo Woodrow Wilson comentó que "Las diversas partes del gobierno están unificadas en un propósito común, porque están bajo una dirección común y constituyen en sí maquinarias para el control de los partidos... Uno no puede obtener un gobierno exitoso a partir de antagonismos." Una de las eminencias de la ciencia política norteamericana, V. O. Key, agrega:

"Para que el gobierno funcione, las obstrucciones naturales de la estructura gubernamental tienen que ser sobrepasadas, y es el partido, mediante expedientes extra-constitucionales, el que cumple este fin." James Sundquist agrega: "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, es 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 lo fue: el gobierno norteamericano, a lo largo de su historia, ha sido preferentemente un gobierno de mayoría donde el partido del presidente ha tenido mayoría en ambas cámaras del Congreso.

Si nos remontamos a la elección de Andrew Jackson, cuando se crean los partidos de masas en EE.UU., o sea al año 1828, vemos que todos los presidentes hasta Eisenhower llegaron al poder con mayorías de su partido en el Congreso, con la sola excepción de Zachary Taylor en 1848, Rutherford Hayes in 1876, James Garfield in 1880 y Grover Cleveland in 1884. De vez en cuando la oposición ganaba la mayoría en una cámara en la elección parlamentaria fijada entre las elecciones presidenciales, dándole dos años a un presidente que tenía un Congreso de oposición; pero este fenómeno también era muy inusual. Entre 1897 y 1954, o sea en toda la primera mitad del siglo XX, cuando EE.UU. pasa de ser una sociedad rural y provinciana a una potencia industrial y mundial, el país tuvo gobiernos divididos solo durante ocho años, y solo en la segunda mitad del período 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. Como bien lo anticiparon los constituyentes de Filadelfia, esto permitió que los mandatarios conservaran el liderazgo de sus propios partidos, cuyas fortunas estaban ligadas a las ambiciones políticas del líder. De lo contrario, aun con un gobierno de mayoría, el presidente habría encontrado que perdía cuotas de poder en su propio partido al acercarse la elección para su sucesor. A pesar de la no prohibición de la reelección, no fue sino hasta el gobierno de Franklin Roosevelt que un presidente se postuló más de dos veces a la primera magistratura, lo cual llevó en 1951 a la enmienda que prohíbe la reelección por más de una vez -lo que claramente ha disminuido el poder presidencial. A la vez la reelección de los miembros del Congreso también garantiza una mayor articulación con el Ejecutivo.

Pues bien, Uds. preguntarán qué ha pasado ahora cuando en los EE.UU. no hay gobierno de mayoría. Efectivamente, desde 1956 hasta 2004, el gobierno dividido pasó a ser la norma. A mi juicio, y el de

muchos especialistas norteamericanos, esto ha contribuido a una crisis institucional muy profunda en ese país. Es el factor clave para entender la parálisis gubernamental en EE.UU. La crisis del Watergate, del Irangate, y el juicio político al Presidente Clinton son todos productos, en mayor o menor escala, de gobiernos de minoría -de gobiernos divididos, donde la pugna por el poder se traduce en una lucha sin tregua entre instituciones del Estado en manos de adversarios políticos. El desprestigio de los partidos, el surgimiento de candidaturas independientes, como la de Ross Perot, son reflejos de esta parálisis gubernamental, que la prensa como también el ciudadano medio considera como una falla del liderazgo o de los partidos, y no una falla sistémica. Sundquist, un distinguido cientista político resume el problema de esta forma:

Para tener políticas coherentes y oportunas, 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, la capacidad de llegar a esos acuerdos es posible 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, también hay que superar los conflictos partidistas... Y ese es un proceso difícil y arduo, caracterizado por conflictos, demoras e indecisiones, que llevan frecuentemente a un *impasse*, a políticas ineficaces o a la falta de políticas... En un gobierno dividido, la competencia sana se traduce en una competencia desleal y destructiva entre los poderes del Estado como tales. En estas circunstancias, el presidente y el Congreso están motivados solo para tratar de derrotar y desprestigiar al otro... Nadie debería culpar a los presidentes en un gobierno dividido. Es el sistema el culpable.

Pues bien, a pesar de estas dificultades, está claro que EE.UU. pudo sobrevivir a gobiernos divididos y paralizados, en gran parte, por los factores ya señalados. Un gobierno dividido tiene mayor capacidad de supervivencia en un sistema federal, en un país con una economía y una autonomía importante de lo civil, con instituciones moderadoras como la Corte Suprema en función de árbitro, y con partidos relativamente homogéneos y poco estructurados que comparten en lo fundamental una misma concepción de la sociedad. En todo caso pareciera que estamos frente a la reestructuración de los partidos políticos en Estados Unidos, concretamente con el traslado de los demócratas del sur hacia el Partido Republicano, se vuelva a un patrón de presidencias de mayorías.

¿Qué nos enseña la experiencia norteamericana con respecto a América Latina? Claramente que los puntos medulares, que han permitido el funcionamiento del sistema norteamericano, 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, las pugnas por el poder y las arcas del Estado llevaron a frecuentes guerras civiles entre los partidos. En América Latina, por lo pronto, no ha habido una tradición importante de tribunales constitucionales con prestigio para intervenir eficazmente en los conflictos entre los poderes del Estado. Tampoco, con algunas excepciones notables, no ha habido un fuerte control de los militares por el poder civil.

El punto fundamental es 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 reelección. América Latina será el Continente de los caudillos, pero no en democracia, ya que el sistema presidencial ha generado líderes débiles, cuyos gobiernos se han empantanado en parálisis continuas, producto de fuertes *impasses* entre los que detentan la soberanía popular con la banda presidencial y los opositores en el Parlamento igual de celosos de sus prerrogativas, que apelan también a la legitimidad proveniente de la soberanía popular. En la mayoría de los países latinoamericanos, un sistema bipartito estable, donde un partido del presidente podría llegar a controlar ambas cámaras del Legislativo, es muy difícil.

Así vemos que de los treinta y tres presidentes elegidos en América Latina en la actual fase de redemocratización (que comenzó a principios de los 80), menos de la mitad -catorce para ser exacto- obtuvieron mayorías electorales absolutas. Diecinueve presidentes (o un 56%) fueron elegidos solo con una pluralidad de los votos, cinco de ellos ocuparon segundos lugares por detrás de otros candidatos, solo para ser elegidos en segundas vueltas o por votaciones en el Congreso.

El drama de Brasil y América Hispana es que copió el sistema institucional norteamericano, pero por la naturaleza de las sociedades y tradiciones políticas del Continente, su cultura política y divisiones de fondo son mucho más parecidas a las de Europa que a las de EE.UU. Los partidos políticos en América Latina, son el producto de una tradición política muy diferente a la norteamericana, donde las luchas ideológicas giran alrededor de los grandes temas de Iglesia y Estado, burguesía y proletariado, capital y regiones, mestizos e indios etc., los cuales han marcado profundamente la vida nacional. Este cuadro es muy diferente al de Norteamérica, con su mayor homogeneidad ideológica y social.

Por eso es que la tendencia natural en Sudamérica ha sido hacia el multipartidismo, o sistemas bipartidistas altamente divididos internamente. En contextos multipartidistas, por lógica, es muchísimo más difícil generar presidentes mayoritarios. Los sistemas presidenciales en contextos multipartidistas son sistemas de doble minoría, donde el presidente tiene solo una minoría del electorado y, al ser elegido, se encuentra con apoyo

minoritario en el Parlamento. Varios países latinoamericanos, incluyendo Brasil, implementaron el sistema de la 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, y eso, en 1824, antes del surgimiento del sistema bipartidista).

Pero el sistema de segunda vuelta no resuelve el problema de fondo: la incapacidad del sistema presidencial, en sistemas multipartidarios, de crear gobiernos de mayoría. Incluso el sistema de segunda vuelta, como lo ha demostrado empíricamente Mark Jones, contribuye a una mayor fragmentación política al desincentivar la cooperación entre grupos y partidos, que prefieren diferenciarse en una primera vuelta con la esperanza de pasar a la segunda. La mayor fragmentación de la oferta política en la primera vuelta, a su vez, agrava el problema de presidentes minoritarios, al contribuir a una mayor dispersión de las fuerzas políticas en el Parlamento. Jones demuestra que presidentes elegidos por simple pluralidad en un sistema sin segunda vuelta tienden a tener mayor apoyo parlamentario que presidentes elegidos por segunda vuelta. El presidente podrá tener 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 apoyo potencial que podría haberse generado sin el sistema del *ballotage*.

Pero, agravando aun más la situación, la mayoría presidencial producida en una segunda vuelta es, por su naturaleza, una mayoría ficticia, producto de un sistema político suma cero que crea un solo líder. Y como hemos visto una y otra vez, esta mayoría ficticia puede ser enormemente peligrosa y contraproducente. Presidentes minoritarios así elegidos, pronto se olvidan de que son presidentes con un apoyo real de menos de la mitad de los ciudadanos, que llegaron al poder gracias a votantes que no los apoyaron en la primera vuelta, muchos de los cuales los consideran sencillamente el mal menor.

La reacción 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, dándole un carácter de representación casi plebiscitaria, donde solo él se cree el representante legítimo de la Nación por sobre los intereses particulares y mezquinos representados en el Congreso. La realidad de un período presidencial fijo, con un momento histórico demasiado corto para dejar una huella en la historia, lleva a todos los presidentes a tratar de sobrepasar las oposiciones facciosas del Parlamento, haciendo uso de los considerables recursos del Ejecutivo con fines políticos y pidiendo más atribuciones -con el propósito ilusorio de tratar de crear desde el Ejecutivo, en solo cuatro, cinco o seis años, una mayoría política que podría permitirle al partido gobernante seguir usufructuando

del poder por un tiempo más largo. Es más, ya que el presidente tiene un período fijo, por lo general no puede ser reelegido y no puede amenazar al Parlamento con su disolución, los dirigentes de otros partidos pronto caen en la cuenta de que la mejor forma de aumentar su participación en las elecciones municipales y parlamentarias posteriores es desligándose de las dificultades que encierra el gobernar una sociedad afligida por serios problemas socio-económicos. Las elecciones posteriores se caracterizan por una política de mejor oferta, puesto que la suerte de los gobiernos no depende de una votación perdida en el Parlamento. Este pasa a ser un centro de crítica al Ejecutivo, el que, además, corre el riesgo de perder el apoyo de sus propios partidarios que se aprestaban al cálculo de la próxima elección presidencial.

Paradójicamente, la reacción al atolladero del presidencialismo en América Latina ha conllevado a incrementar los poderes del presidente. Pero este esfuerzo solo agrava el problema, al reducir las instancias de negociación entre el presidente y el Poder Legislativo y los incentivos en el Parlamento para crear coaliciones gobernantes. 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 de 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 habido una correlación inversa entre el poder del presidente y el éxito del régimen presidencial. Cuanto más fuerte ha sido el presidente, más débil y confrontacional ha sido el régimen presidencial.

La experiencia reciente de América Latina nos muestra hasta qué grado un país puede quedar paralizado cuando las mayorías políticas ya no están con un gobierno fracasado, pero ese gobierno perdura. Tanto Raúl Alfonsín en Argentina como Hernán Siles Suazo en Bolivia tuvieron que dejar el sillón presidencial antes del término de sus períodos constitucionales por su incapacidad de gobernar -a pesar de los enormes poderes de la presidencia en el papel. Y desde que Siles Suazo dejó el poder en forma prematura en el año 1985, catorce presidentes no han completado sus períodos constitucionales. Solo uno, Aristide en 1991, fue derrocado por un clásico golpe militar. Todos los demás han sido presidentes fracasados que ya no podían gobernar y tuvieron que ceder a las presiones de los Parlamentos, la opinión pública o la calle, como Fujimori en el Perú, estrategia que quiso seguir Serrano en Guatemala sin éxito. En resumen, el presidencialismo, en contextos multipartidistas o de fuerte crisis, atrapa a un país en una opción sin salida por un tiempo demasiado largo.

Por esto mismo, en un sistema presidencial multipartidista es en gran medida preferible que el Parlamento resuelva la elección presidencial, en vez de utilizar el sistema de segunda vuelta. Cuando el presidente es elegido por el Congreso, tiene mayor conciencia de su apoyo minorita-



rio y de la importancia de los acuerdos políticos con el adversario con representación parlamentaria. Con la elección del Ejecutivo por el Congreso, es más probable la estructuración de una suerte de gobierno de coalición. El caso boliviano ha sido dramático. Bolivia, a pesar de su historia ha funcionado bien y ha tenido gobiernos coherentes porque el proceso eleccionario en el Parlamento ha resultado en gobiernos de coalición con mayoría o casi mayoría en ambas cámaras. Fue el gobierno de la coalición entre el MNR y el ADN el que permitió el programa macroeconómico y de ajuste estructural que ayudó a romper la espiral de crisis en Bolivia, y fue el gobierno de coalición entre el MIR y el ADN el que ha permitido una gestión gubernamental relativamente exitosa en el último período. Desgraciadamente el colapso de los partidos y el surgimiento de fuerzas asistémicas en un contexto donde nunca un mandatario podía conseguir más del 25% de los votos y donde su gestión dependía exclusivamente de apoyos interpartidarios -con incentivos para participar en gobiernos cuando la situación era relativamente positiva y desincentivos fuertes para colaborar en momentos de crisis- llevó a la renuncia del presidente constitucional antes del término de su mandato.

Un problema de fondo es que, en sistemas presidenciales, las coaliciones generadas en los Parlamentos para elegir a un presidente, son coaliciones informales que se basan en supuestos muy difíciles: el mantenimiento de la coalición para la próxima elección presidencial en beneficio del socio que no tiene la presidencia. La erosión de las coaliciones preelectorales y la necesidad de tener apoyo en el Congreso para programas de gobierno inevitablemente llevan a los presidentes a tratar de estructurar nuevas alianzas temporales. Esto significa ajustar el gabinete presidencial de acuerdo a estas alianzas, proceso complicado porque se requiere apoyo mayoritario en ambas cámaras. Por ello, el sistema presidencial en América Latina siempre ha sido, en mayor o menor grado, semiparlamentario, porque el mandatario se ve forzado a estructurar un gabinete con dirigentes opositores para obtener apoyo parlamentario.

En Chile, con la excepción de las presidencias de Eduardo Frei y Jorge Alessandri, desde el año 1932 hasta 1973 los ministros duraron en sus cargos un promedio inferior a los doce meses. En la presidencia de Juan Antonio Ríos el promedio fue de seis meses, en la de Salvador Allende, siete meses.

El fracaso de un gobierno de coalición se vio en forma tajante en Chile. Allende le debió la presidencia a la Democracia Cristiana, ya que con un 36% de los votos no podía asumir la presidencia sin un voto favorable en el Parlamento. La Democracia Cristiana apoyó a Allende, esperando un acuerdo tácito de colaboración en el Parlamento, acuerdo que pronto se rompió, al tratar el presidente de acrecentar su apoyo político sin los compromisos de un gobierno de coalición. Y en los momentos cruciales antes del golpe, cuando Allende desesperadamente

quería una coalición, la Democracia Cristiana encontró que tenía pocos incentivos para colaborar. Prefirió ver fracasar al gobierno de Allende.

Es por ello que sociedades complejas, con sistemas multipartidistas requieren lógicas políticas que incentiven la colaboración, que permitan crear las coaliciones necesarias para gobernar. Los sistemas presidenciales, por la elección suma cero del presidente, y el sistema de doble soberanía, donde tanto el presidente como el Parlamento creen representar la voluntad nacional, no incentivan la creación de coaliciones mayoritarias para gobernar. Todo lo contrario, desincentivan la cooperación, ya que los parlamentarios caen en cuenta de que les conviene el fracaso de la gestión presidencial para acrecentar sus propias perspectivas políticas, especialmente si el presidente no puede ser reelegido. En los sistemas presidenciales, la lógica de los partidos es potenciar sus posibilidades presidenciales y no sus posibilidades como interlocutores válidos en el Parlamento, generando acuerdos para gobernar.

Un sistema semipresidencial como el francés es preferible al presidencial puro, aunque no resuelva el problema de fondo. Cuando el presidente tiene mayoría de su partido en el Parlamento, se convierte 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 crisis que se dio después de la Primera Guerra Mundial contribuyó, en parte, al fracaso del sistema semipresidencial de Weimar. Y en Francia la experiencia de cohabitación es demasiado reciente para darnos pautas con seguridad del desempeño de un gobierno dividido. Hasta la fecha, el fortalecimiento del primer ministro como jefe de gobierno y la relegación del presidente a un status de jefe de Estado simbólico ha tendido a dar resultado, pero esta tensión institucional no ha sido desafiada por una crisis aguda de la sociedad.

La solución al problema de falta de mayoría en los sistemas presidenciales, que agrava la pugna entre los poderes, no puede ser un cambio en la naturaleza del sistema de partidos políticos. En la mayoría de los países latinoamericanos, un sistema bipartito estable, donde el partido del presidente podría llegar a controlar ambas cámaras del Legislativo, es muy difícil. Hemos visto cómo gobiernos militares tan diferentes como los del Uruguay y Chile trataron de crear un sistema de partidos políticos como el norteamericano, fracasando rotundamente en ese objetivo. La bibliografía académica en ciencias políticas ha llegado a la conclusión que uno no puede cambiar la fisonomía básica de un sistema de partidos fuertemente enraizados en una sociedad con un simple cambio en las leyes de partidos y las leyes electorales. Los partidos simplemente se adaptan a la ley hasta que tienen la oportunidad de cambiarla.

También está claro que los sistemas de partidos duran mucho más allá de los cambios económicos que experimenta una sociedad. En Brasil, donde los partidos son menos coherentes y enraizados, el gobierno militar

también fracasó en su propósito de crear un sistema bipartidista de carácter moderado. Y el sistema presidencial desincentiva hoy la institucionalización de un sistema de partidos políticos más fuerte y coherente.

Además, como hemos visto en EE.UU. y también en Venezuela, el sistema bipartidista no da garantías de gobiernos mayoritarios. La incapacidad de gestión del gobierno norteamericano se debe en gran medida a la desaparición de gobiernos de mayoría -aun en un sistema bipartidista- donde los electores votan por el presidente de un partido y un Congreso del otro.

El problema entonces reside en cómo lograr una democracia estable a partir del reconocimiento de la realidad política de nuestros países. Lo lógico para sociedades con sistemas de partidos fragmentados o multipartidistas, donde un presidente no puede contar con la posibilidad de crear mayorías estables para gobernar, es transitar a un sistema parlamentario. No de Asamblea, como la Tercera o Cuarta República Francesa, sino con las características de los sistemas parlamentarios del mundo contemporáneo, con resguardos importantes como ser el voto de censura constructivo y un sistema electoral que incentive la estructuración de partidos fuertes y coherentes con legitimidad popular.

Simplificando, en Brasil y en América Hispana el sistema parlamentario tendría tres ventajas claras:

1. 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 endurecer e incluso radicalizar las opciones. El sistema de segunda vuelta, aunque tiende a reducir la incertidumbre que proviene de la elección de un candidato con apoyo minoritario, tiene el efecto de reducir aun más las fuerzas afines al presidente en el Parlamento y a exacerbar la polarización política al forzar la creación de coaliciones de carácter temporal al calor de un conflicto electoral.

Un régimen parlamentario, elegido con un sistema electoral de carácter proporcional o mixto, con distritos relativamente pequeños, bajaría el perfil de las elecciones presidenciales y le daría esperanzas a distintos sectores de poder tener ingerencia en la generación de coaliciones gubernamentales. También evitaría el reciente fenómeno latinoamericano de candidaturas presidenciales relámpago basadas en la popularidad personal generada con el acceso a la televisión, candidaturas sin una base partidaria y organizativa lo suficientemente fuerte para permitir éxito como gobierno. Incluso las cualidades personales que permiten la elección de estos candidatos son cualidades que dificultan el gobierno posterior.

2. En segundo lugar, el funcionamiento de un sistema parlamentario contribuiría a moderar la política. Esto se ve 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 entre centro e izquierda hubiera subsistido, si el régimen hubiera sido parlamentario. Hubiera subsistido, sabiendo Allende y sus colaboradores que los cambios no podían ser demasiado drásticos, so pena de provocar la caída del gobierno.

Con un sistema parlamentario los gobiernos tendrían que estructurarse en el Parlamento, privilegiando las opciones de centro y de coaliciones de partidos. En un régimen parlamentario, los incentivos para crear coaliciones de mayoría son altos, ya que la falta de consenso mayoritario lleva a un nuevo proceso electoral con el riesgo para los partidos y parlamentarios de perder sus escaños.

Un sistema parlamentario tendría el efecto de cambiar las correlaciones de fuerza dentro de los partidos, dando más importancia a los parlamentarios elegidos y menos importancia a las cúpulas partidistas; también llevaría a una mayor disciplina de partido. El mero hecho de que dirigentes de partido pasen a tener gestión de gobierno es importante. Al pasar los miembros prominentes del Parlamento a ocupar cargos ministeriales, estos se comprometerían con la gestión gubernamental. Incluso desde un punto de vista político es valioso tener un alto grado de rotación ministerial. Esto permite satisfacer ambiciones políticas, al mismo tiempo que incorpora un grupo amplio de dirigentes a las tareas de gobierno. El fenómeno, tan común en América Latina, de dirigentes importantes con escaños en Parlamentos débiles, sin capacidad de colaborar de forma inmediata en la estructuración de gobiernos de coalición, constituye una barrera importante para la creación de las mayorías políticas necesarias para tener un gobierno democrático exitoso.

No es lógico argumentar que un sistema parlamentario no funcionaría bien en un país latinoamericano por la falta de madurez de los partidos. Los partidos y dirigencias políticas, se ajustan a los incentivos que reciben del juego político. Si el juego político tiene tendencias centrípetas y no centrífugas, los elementos más favorables al diálogo van a consolidarse dentro de las agrupaciones políticas. La disciplina partidaria es una variable dependiente, no independiente. La función es producto de la estructura.

Tampoco es lógico argumentar que los problemas de América Latina son muchísimo más agudos que los problemas de los países europeos de modo 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. Países como Bélgica e incluso Holanda son países con divisiones históricas mucho más profundas que las que tenemos en la mayoría de los países latinoamericanos. Sin embargo, con fórmulas parlamentarias para crear consenso, han podido elaborar gobiernos exitosos de coalición.

Aún en Italia, que ha menudo se menciona como un caso negativo

del parlamentarismo, las crisis políticas son crisis de gobierno, no de régimen. La rigidez del sistema presidencial ha significado que en América Latina las crisis de gobierno pasen rápidamente a ser crisis de régimen. América Latina requiere un sistema institucional que se ajuste a la idiosincrasia del Continente, profundamente marcado por sus tradiciones políticas y legales, pero, también, un sistema que aliente las tendencias centrípetas; instancias de consenso, y compromiso político que puedan generar mayorías para gobernar, dándole a las minorías garantías de que no van a ser destruidas.

3. En tercer lugar, el funcionamiento de un régimen parlamentario eliminaría la parálisis gubernamental y el enfrentamiento entre el Ejecutivo y el Legislativo, producto de la falta de apoyo mayoritario al presidente en el Parlamento, entregando un gobierno más eficiente y ágil para solucionar los problemas del país. La Nación no tendría que vivir con la rigidez de un compromiso por un período presidencial de seis u ocho años que ya no existe una mayoría operativa. El dramático caso de países latinoamericanos, donde presidentes, que, en un comienzo, gozaron de enorme popularidad, perdieron el poder real al perder su apoyo parlamentario y tuvieron que dimitir antes de tiempo, demuestra el peligro de un mandato presidencial minoritario que se prolonga sin reglas claras para completar el período constitucional. Por definición un primer ministro y su gabinete tienen más poder que un presidente y el suyo - hasta perder el apoyo mayoritario en el Parlamento - generándose en breve tiempo una solución para el punto muerto político.

Pues bien, sé que aun aquellos que puedan estar de acuerdo con la lógica de estos argumentos van a decir que no hay caso, nuestra idiosincrasia latinoamericana es tal que no se va a poder jamás dejar la figura del presidente, a pesar de la larguísima tradición de intentos, en el Continente, de privarle de poder real. Si estamos condenados a mantener el presidencialismo, ¿cómo podemos paliar los efectos nocivos del sistema presidencial? Efectivamente, hay ciertas reglas del juego que se pueden introducir para hacer más ágil el sistema presidencial. Me voy a referir a algunas:

1. Elaborar un sistema electoral que castigue a los partidos mayoritarios. Creo que el sistema uninominal mayoritario es extremo -un sistema proporcional con distritos pequeños y listas cerradas para incentivar coherencia de los partidos ayuda a minimizar la fragmentación política permitiendo un posible apoyo mayoritario al presidente. Las opciones electorales debieran permitirle al elector votar por el presidente y todos los parlamentarios afines a su gestión, con marcar una sola preferencia.

2. No permitir la segunda vuelta que contribuye al fraccionamiento político y exacerba el conflicto con el Parlamento al sobre-dimensionar a un presidente débil. A falta de mayoría en la elección presidencial, el Congreso debería elegir al presidente entre los tres

primeros, incentivando así coaliciones más estructuradas y coherentes. Este sistema ha contribuido al éxito del sistema boliviano y al chileno antes del 1973.

3. Permitir la reelección del presidente por un período (de cuatro años) y la reelección sin límites de los parlamentarios. Esto permitiría que el presidente no perdiera poder al comienzo de su gestión. También permitiría la creación de una carrera parlamentaria que haría que los miembros del Congreso pasaran a tener mayor peso en los partidos y mayor experiencia y disposición a las políticas de consenso.

4. Permitir la disolución del Congreso por una sola vez durante un período presidencial. Si el presidente no obtiene la mayoría necesaria para gobernar de un Congreso nuevo, tendría que presentar su renuncia, eligiendo el Congreso a un presidente por el resto del período presidencial.

5. Evitar elecciones por separado del presidente y del Congreso y no tener elecciones intermedias a menos que haya una disolución del Congreso.

6. Crear la figura del primer ministro, nombrado por el presidente, para ayudar a negociar con el Parlamento.

7. Pasar a Parlamentos unicamerales.

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 estudiar a fondo las diversas opciones institucionales del mundo contemporáneo, en un esfuerzo por darle a los países del Continente un futuro democrático estable, con un gobierno eficiente que pueda suministrar desarrollo económico con justicia social. México y los países de América Latina tienen que establecer un diálogo no solo con su pasado, sino que también con su futuro y mirar las experiencias exitosas de otros países que les son afines. ¿Por qué no podemos aspirar a ser como Bélgica, o Suecia o Austria o Canadá? Sería irónico que en un momento fundacional Brasil y los países de América Hispana, cuyas idiosincrasias son mucho más parecidas a los países del Viejo Continente, opten sin una mayor reflexión por mantener el sistema presidencial, inventado en Filadelfia a fines del siglo XIX, y no piensen seriamente en las fórmulas políticas que han evolucionado en Europa, fórmulas que han sido exitosas en democracias tan nuevas como Alemania, Portugal y España.