

Seminario Internacional:

“Hacia el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática: situación y perspectivas del presidencialismo y parlamentarismo en América Latina”

Las Ponencias de Participantes:

*para llegar a la ponencia, haga clic en el título o utilice los *bookmarks* a la izquierda.

Académicos

1. *En Defensa del Semipresidencialismo, pero solamente para algunos países*
por: Octavio Amorim Neto
2. *Reforms to Improve Legislative Accountability in Latin America.*
por: John Carey
3. *Regimen Presidencial en Chile: Tradición institucional e innovación práctica desde 1990*
por: Mario Fernandez Baeza
4. *¿Cómo fortalecer la gobernabilidad democrática a partir de la reforma de los sistemas de gobierno presidenciales en América Latina? - El caso de la República Dominicana.*
por: Leiv Marsteintredet
5. *Democracy and Institutions in Latin America*
por: Gerardo L. Munck
6. *Cómo fortalecer la gobernabilidad democrática a partir de la reforma a los sistemas de gobierno presidenciales en América Latina?*
por: Dieter Nohlen
7. *Regime Change by the Book: Constitutional Tools to Preserve Democracy (Executive Summary)*
por: Theodore J. Piccone and Alexander Kirshner
8. *La frustrada reforma del presidencialismo argentino*
por: Liliana De Riz
9. *Political Recruitment, Candidate Selection, and the Performance of Presidential Systems*
Por: Peter M. Siavelis
10. *¿Crisis del Régimen o personalización del poder presidencial en Colombia?*
Por: Elisabeth Ungar Bleir ‘

Políticos

11. *El Asiento de la decisión política en el régimen de la democracia constitucional*
por: Jorge R. Vanossi
12. *Régimen Semipresidencial como fundamento de gobernabilidad en América Latina*
por: Senador Andrés Zaldívar Larraín

En Defensa del Semipresidencialismo, Pero Solamente para Algunos Países

Octavio Amorim Neto

Esta ponencia intenta ofrecer algunas proposiciones al respecto de la reforma del presidencialismo en América Latina basada principalmente en conclusiones sobre un proceso fundamental de los regímenes democráticos, a saber, la integración de los gabinetes. La Tabla 1 abajo muestra la frecuencia de tipos de gabinetes en 13 sistemas presidencialistas democráticos en el continente americano en los años 1980 y 1990. El tipo de gabinete más frecuente son los gabinetes de coalición mayoritaria, 43.4% del total de 106 gabinetes analizados. Los gabinetes mayoritarios (de un o más partidos) constituyen 53.6% de la muestra. Aunque que este sea un hallazgo positivo para los que defienden el presidencialismo, los datos deben ser vistos con precaución. La última columna de la Tabla 1 señala que ni todos los gabinetes presidenciales son plenamente partidistas. Observase una considerable variación en el porcentaje promedio de ministros filiados a un partido en el continente americano. En los Estados Unidos, todos los ministros son partidistas, pero en Ecuador, solamente 34.7% lo son. Para Brasil, Perú y Venezuela, este valor es de 53.1%, 59.2% y 56.3%, respectivamente. Aparentemente, los ministros sin filiación partidista tienen un papel importante en los países presidencialistas. ¿En que frecuencia éste tipo de ministro aparece en los otros sistemas de gobierno (monarquía parlamentaria, república parlamentaria y república semipresidencial)?

[Tabla 1 aquí]

La Tabla 2 indica el porcentaje promedio de ministros sin filiación partidista de 112 gabinetes formados en 13 monarquías parlamentarias, de 133 gabinetes de 17 repúblicas parlamentarias y 92 gabinetes de 14 repúblicas semipresidenciales, juntamente con el porcentaje promedio de los 106 gabinetes presidenciales de la Tabla 1. Los gabinetes de los sistemas parlamentarios y semipresidenciales fueran todos también nombrados en los 80 y 90. Es interesante notar que el porcentaje promedio de las repúblicas presidenciales, 29.2%, es muy más alto que de los otros tres sistemas de gobierno y que, entre éstos tres, las repúblicas semipresidenciales tienen la tasa más alta de ministros que no son filiados a partidos, 6.5%.

[Tabla 2 aquí]

El punto sustantivo al respecto del funcionamiento de los regímenes presidenciales que los datos señalados arriba permiten hacer es mostrar que los presidentes tienen muchas más opciones que los primeros ministros en lo que se refiere a la formación ministerial. Mientras estos se ven presionados, la gran mayoría de las veces, a formar gobiernos eminentemente partidarios, aquellos pueden nombrar las más variadas formas de gabinetes, basados en distintos criterios de reclutamiento ministerial y de recompensa política a los partidos que apoyan el gobierno.

Puede afirmarse, entonces, que los regímenes bajos los cuales el gabinete depende de la confianza parlamentaria tienden a tener un carácter cerrado, estructurado de formación de gobierno, al mismo tiempo que los sistemas presidencialistas disfrutaban de un carácter abierto. Y el tipo de gobierno que un

presidente compone depende mucho de la forma del relieve político que encuentra. ¿Es éste uno de los puntos positivos del presidencialismo?

En principio, el carácter abierto de la formación ministerial en el presidencialismo puede ser visto como un rasgo de flexibilidad de un sistema de gobierno criticado, mas que todo, por su rigidez, en la mejor tradición linziana. La libertad con que cuenta un presidente para formar su gabinete le permite tener un acceso mucho más amplio a los recursos técnicos y políticos de la sociedad de lo que normalmente dispone un primer ministro.

La flexibilidad que poseen los presidentes para nombrar es tal vez un activo importante para países que no cuentan con burocracias bien cualificadas desde el punto de vista profesional ni con cuadros partidarios competentes, como es el caso de la abrumadora mayoría de las naciones latinoamericanas. Sin embargo, esto no quiere decir que los presidentes escojan necesariamente a las personas mas cualificadas técnicamente para ocupar los ministerios. Por el contrario, puede suceder que los ministros sean escogidos por criterios tales como la amistad o lazos de lealtad al presidente.

La flexibilidad de nombramiento ministerial puede generar un costo aún más peligroso para los regímenes presidencialistas: el *bypassing* de la legislatura y de los partidos. La estabilidad de las democracias contemporáneas y la efectividad de sus gobiernos continúan a depender de la solidez de las instituciones legislativas y partidarias. Y tal solidez, al mismo tiempo, depende, y mucho, del papel que las legislaturas y los partidos tengan en el proceso de gobernación.

En la medida que el presidencialismo ofrece al jefe del Ejecutivo amplias alternativas para circundar al Poder Legislativo y a los partidos, entonces, este sistema de gobierno puede ser legítimamente criticado por causa de los riesgos que trae para la estabilidad democrática y la efectividad gubernamental¹.

¿Cómo se relacionan los hallazgos sobre la formación de los gabinetes presidenciales a las corrientes del pensamiento que afirman que el presidencialismo es un sistema de gobierno fracasado y que debería ser substituido pelo parlamentarismo o por el semipresidencialismo?

Un primer punto a ser tratado es el hecho de que todas las nuevas democracias que emergieron en el continente americano (a partir del final de la década del 70) adoptaron constituciones presidenciales. Esto se debió tanto a la tradición presidencialista de la región como al poderoso recurso representado por la elección directa del jefe de gobierno. Hasta los críticos del presidencialismo, como Lijphart, reconocen que este método de selección es más democrático de que aquel vigente en los regimenes parlamentaristas, en los cuales, el *premier* es seleccionado por la legislatura. Así, puede considerarse un error político intentar eliminar las elecciones presidenciales directas en las jóvenes democracias latinoamericanas. Lo que deja a los reformadores con apenas dos opciones: proponer la instalación de sistemas de gobierno híbridos (semipresidenciales) o proponer la adopción de algunos mecanismos típicamente parlamentarios sin que esto implique el cambio del sistema de gobierno. Esta ponencia defiende la primera alternativa porque es la única que puede generar fuertes incentivos para que el carácter del proceso de formación de los gobiernos privilegie el papel de los partidos y de la legislatura. La adopción de mecanismos

¹ No es otra conclusión de amplios y detallados estudios empíricos recientes, que muestran que los regímenes presidencialistas son más propensos a la ruptura institucional que los parlamentaristas, que los gobiernos de coalición son menos frecuentes en el presidencialismo que en el parlamentarismo y que los gobiernos presidenciales tienen, en media, menos producción legislativa que los gobiernos parlamentares.

típicos del parlamentarismo, como la posibilidad de la legislatura destituir ministros individualmente, como hay en Perú y Venezuela, pero que no mudan el carácter de la conformación del gabinete, poco o en nada ayudaría a fortalecer las instituciones legislativas y partidarias.

Los sistemas semipresidenciales se caracterizan esencialmente por la combinación de un jefe de Estado directa o indirectamente electo por el pueblo y un primer ministro y un gabinete que dependan de la confianza parlamentaria. Juan Linz considera esa una solución mala para países como los latinoamericanos, una vez que crea una estructura dual de autoridad en el seno del Ejecutivo, que puede ser especialmente problemática en lo que se refiere a la relación de los militares con el gobierno. Como sucedió en la república de Weimar, los militares pueden preferir establecer una relación privilegiada con el presidente de la república, solapando, así, la autoridad del primer ministro. Dados los históricos problemas que las élites civiles tienen con los militares en varios países latinoamericanos, el argumento de Linz es bastante persuasivo. Siendo así, entonces, ya tenemos una segunda regla de elección constitucional: el semipresidencialismo solo debe ser considerado en los países en que hay un control rígido de las fuerzas armadas por parte de los civiles. ¿Donde se encuentra tal característica en el continente americano? De hecho, en Argentina, en Costa Rica, en México, en Uruguay y, en menor escala, en Brasil.

De esos seis países, tres ya alcanzaron un nivel de desarrollo y madurez política que descarta la necesidad de reforma del sistema de gobierno, a saber, Costa Rica, Uruguay y EUA. Sobran, por lo tanto, tres casos donde se puede considerar seria y responsablemente la posibilidad de reforma del sistema de gobierno apuntando a la instalación de un Ejecutivo del tipo semipresidencial, Argentina, Brasil y México, justamente las tres más grandes naciones latinoamericanas. Por razones de espacio, esta ponencia analiza solamente los casos de Argentina y Brasil.

Argentina

En lo que se refiere a Argentina, hasta el fin de la década de 90, el país podría ser considerado uno de los casos más exitosos de consolidación democrática y reforma económica. Su sistema de partidos, básicamente bipartidario, parecía ser más institucionalizado y funcional que el del Brasil, por ejemplo. Sin embargo, la crisis económica que atropelló la presidencia de Fernando de la Rúa y la incapacidad de los líderes partidarios de formar algún tipo de gobierno de unión nacional para enfrentar el desastre en que se zambulló el país en diciembre de 2001 revelaron serios problemas en el orden político argentino, problemas cuya solución puede justificar el abandono del presidencialismo puro.

En primer lugar, quedó claro que hoy, Argentina dejó de tener un sistema bipartidario y pasó a tener un sistema de partido casi hegemónico. Sin la cooperación de los peronistas, parece imposible gobernar el país. Infelizmente, el Partido Justicialista, organización paraguas que acoge las más diversas tendencias del peronismo, es muy poco cohesionado, siendo, más propiamente, una coalición de líderes políticos locales que sobreviven con base de nexos clientelistas y personalistas.

La fuerza y la desunión del PJ se revelaron nítidamente en las elecciones presidenciales de 2003, cuando los dos principales oponentes, Kirchner e Menem, eran miembros de este partido. Debería haber habido una segunda vuelta entre ellos. Mas, como se sabe, Menem se negó a disputarla porque sabía que la perdería. Este hecho absolutamente inusitado es profundamente revelador de la *malaise* política argentina: sus principales líderes partidarios parecen siempre dispuestos a colocar sus intereses políticos encima de la estabilidad institucional del país.

En la política argentina del inicio del siglo XXI, la lógica del "vencedor se lo lleva todo", que segundo Linz, es una de las características más acentuadas y negativas del presidencialismo, y la dificultad de formarse gobiernos de coalición, típica de este sistema de gobierno en la visión de Lijphart, parecen haber encontrado uno de los terrenos más fértiles. ¿Podría el semipresidencialismo ser una solución para esos problemas?

Un simple ejercicio contrafactual puede ayudarnos a responder esa cuestión. Bajo una constitución semipresidencial, no habría sido necesario que, en diciembre de 2001, docenas de personas murieran en las calles de Buenos Aires para que un jefe de gobierno fracasado fuese sacado de la Casa Rosada. Bastaría el jefe del Estado haber destituirlo o el parlamento votado una moción de desconfianza. Y, una vez destituido el *premier*, el jefe del Estado podría haber indicado como su sustituto un político capaz de formar un gobierno de unión nacional para hacerle frente, con máxima autoridad, a la crisis económica.

La actual presidencia de Nestor Kirchner también ofrece amplias evidencias de como es difícil formar coaliciones en Argentinas. En mayo de 2004, el completó su primer año de mandato. Hay un considerable consenso entre los analistas argentinos de que los aspectos positivos de ese periodo fueron la recuperación económica, la coherencia ideológica del gobierno y el vigor de la lideranza presidencial. Sin embargo, Kirchner tiene serios desafíos por delante. A pesar de su partido, el PJ, tener una mayoría absoluta de 51% de los escaños en la Cámara de Diputados y de 57% en el Senado, aproximadamente 1/3 de esa bancada pertenece a la derecha del partido, ligada al ex presidente Carlos Menem. Además, Kirchner también tiene que administrar cuidadosamente su relación con otro importante caudillo peronista, su antecesor Eduardo Duhalde.

La solución encontrada por el mandatario argentino se denomina, en el lenguaje político local, transversalidad. Se trata de una maniobra estratégica que busca aumentar el apoyo político del gobierno por medio de la cooptación de líderes partidarios y sociales de fuera de justicialismo y así ampliar la influencia de Kirchner dentro del peronismo bajo el argumento de una necesaria renovación democrática demandada por el electorado en las elecciones de 2003. La ejecución del proyecto Transversalidad es el grande desafío político del gobierno de Kirchner, que ya ha recibido serias críticas.

La interpretación que se puede ofrecer a la búsqueda de la llamada transversalidad es que, dadas las ya mencionadas dificultades de cooperación interpartidaria en Argentina, el presidente, en vez de intentar formar un gobierno multipartidario basado en un acuerdo formal de coalición, prefiere un término medio entre esta ultima alternativa y la competición abierta con la oposición y algunas facciones del PJ. O sea, como una competición formal no es factible ni la competición abierta deseable, el presidente optó por una estrategia de cooptación. Bajo el régimen semipresidencial, sería obviamente mucho mas fácil formarse un gobierno de coalición, eliminando los incentivos para intentarse una estrategia de cooptación.

Son dos los grandes riesgos de esta estrategia: la inestabilidad inherente a los apoyos conseguidos por medio de la cooptación y los riesgos de un rompimiento irreversible entre Kirchner e o PJ. Este último es, de hecho, el peor de los escenarios, pues, como se dijo anteriormente, en la Argentina contemporánea, es prácticamente imposible gobernar sin la cooperación de los peronistas.

En suma, es el siguiente el dilema de Kirchner : sin el PJ, su gobierno puede fracasar, pero con el PJ, será muy difícil renovar la política argentina como tan ansiosamente desea el electorado del país. Bajo una constitución semipresidencial, el

jefe de gobierno no tendría como circundar el Partido Peronista, pero conseguiría más fácilmente llevar para el gabinete nuevos partidos.

Por último, debe reconocerse que ningún sistema de gobierno es capaz por sí solo de eliminar el radicalismo político que impide la formación y el funcionamiento de gobiernos estables. Sin embargo, la superioridad del semipresidencialismo puro reside en el hecho de que el primero permite que un país se libere de gobiernos fracasados de forma relativamente fácil y a un costo político relativamente bajo. La otra cara de la moneda es que ese mismo mecanismo de solución de conflictos puede generar una alternancia muy alta de gabinetes. Pero, puede colocarse en una constitución semipresidencial artículos que no permitan la caída frecuente de primeros ministros y gobiernos, como el voto de desconfianza constructivo de la Constitución alemana.

Brasil

Entre las nuevas democracias que nacieron en América Latina en inicios de la década del 80, Brasil se destaca como el país más que se debatió la reforma del sistema de gobierno. En abril de 1993, se llevó a cabo, por determinación constitucional, un plebiscito sobre el tipo de sistema de gobierno (presidencialismo *versus* parlamentarismo) y de la forma del estado (monarquía *versus* república). Vencieron el presidencialismo y la república.

A pesar de los opositores del presidencialismo haberse cobijado bajo una organización denominada Frente Parlamentarista Nacional Ulysses Guimarães, la solución que defendían también se encaja en la categoría semipresidencial. El objetivo principal que se proponían alcanzar los integrantes del Frente Parlamentarista era mejorar las condiciones de gobernabilidad del país o, más precisamente, fortalecer los incentivos para una coordinación política más eficaz entre el Ejecutivo y el Legislativo por medio de la creación del cargo de primer ministro y de un gabinete dependiente de la confianza parlamentaria, pero manteniendo la elección directa para presidente de la República.

Otro argumento a favor de la superioridad del gobierno semipresidencial sobre el presidencialismo puro está en que aquel disociaría competencia constitucional de influencia política en cuanto éste busca, por fuerza de dispositivos legales, transformar ambas en una identidad. De acuerdo con el registro de la historia latinoamericana, esta identidad se ha mostrado falsa en la práctica política. Véase el grande número de presidencias abortadas y de golpes de estados observados en el subcontinente.

¿Como el semipresidencialismo disociaría competencia constitucional de influencia política en Brasil? En primer lugar, nada en la enmienda presentada por el Frente Parlamentarista impediría que el jefe de Estado hiciese sentir el peso de su investidura democrática en las decisiones del gobierno si el fuese el principal líder del partido más grande en la Cámara de Diputados o si tuviese ascendencia política sobre la coalición mayoritaria. El gobierno semipresidencial no "casa" el mandato del presidente, sino que crea un filtro partidario para su influencia sobre el gobierno, bajo la condición de estar sincronizado con el partido más grande y con los partidos que componen la mayoría parlamentaria. Cuando el perfil del presidente no se ajusta a esta condición, el es "castigado" institucionalmente con un papel mínimo en las decisiones gubernamentales y con su influencia circunscrita a las competencias constitucionales de jefe de Estado y de árbitro del gobierno.

De este modo, los artículos de la enmienda a la constitución propuestos por el Frente Parlamentarista contenían una interpretación realista y responsables de las lecciones de 37 años de presidencialismo democrático en Brasil (1946-1964 e 1985-

2004): instituía un mecanismo más eficiente de coordinación de un proceso político complejo e inestable, el gabinete, y reconocía la posibilidad de un influyente liderazgo presidencial, pero solamente si este estuviese filtrado por las fuerzas mayoritarias del Congreso.

Por último, a la defensa del presidencialismo podría esgrimirse, como afirman los politólogos brasileños Argelina Figueiredo y Fernando Limongi, que "... el sistema político brasileño no opera de forma muy diferente de los regímenes parlamentaristas. Los presidentes 'forman gobierno' de la misma manera que los primeros ministros en sistemas multipartidarios, es decir, distribuyen ministerios a los partidos y forman así una coalición que debe asegurar los votos necesarios en el Legislativo". Si esto es verdad, entonces, no habría ninguna necesidad de discutirse la reforma del presidencialismo con el intuito de fortalecerse los mecanismos de coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo, ya que tales mecanismos existen en la práctica.

La propuesta de Figueiredo y Limongi, sin embargo, es altamente controvertida. De hecho, el modelo de gobernación que emergió en Brasil desde la promulgación de la Constitución de 1988 no es ni consistentemente atomístico, como quieren algunos, ni consistentemente parlamentaria como sugieren Figueiredo y Limongi. De los presidentes que cumplieron sus mandatos desde octubre de 1988, José Sarney, Fernando Collor, Itamar Franco y Fernando Henrique Cardoso, apenas el último formó un sólido gabinete multipartidario y, concomitantemente, controló la agenda legislativa como un primer ministro europeo. Los otros tres gobernaron por medio de inestables coaliciones *ad hoc*.

Creando en esta última interpretación, el punto a ser hecho es que el actual sistema de gobierno de Brasil no garantiza la consolidación del estable y eficaz modelo de gobernación creado por FHC. Bajo las reglas del presidencialismo de la Carta de 1988, nada impide que, en el futuro, tengamos nuevas experiencias desastrosas con presidencias cesarianas o plebiscitarias, como la de Collor, o ineficaces gobiernos minoritarios. Sin embargo, un sistema de gobierno semipresidencial, tal cual el propuesto por el Frente Parlamentarista, crearía grandes barreras constitucionales a la emergencia de tales presidencias y generaría fuertes incentivos para la formación y gestión eficaz de gobiernos de coalición. En suma, el establecimiento del semipresidencialismo significaría la institucionalización de las virtudes del llamado presidencialismo de coalición.

Para finalizar, nos queda todavía tocar en un punto importante levantado por Maurice Duverger y Robert Elgie. Según los dos autores, la dinámica efectiva del semipresidencialismo depende mucho del tipo de liderazgo ejercido por el primer presidente del nuevo régimen. Presidentes con personalidades más afirmativas tienden a fortalecer el cargo de jefe de Estado en detrimento del jefe de gobierno. Son los casos clásicos de de Gaulle en Francia y de Ramalho Eanes en Portugal. Siendo así, en el caso de Argentina, Brasil o México vengan algún día a adoptar un sistema de gobierno semipresidencial, es preferible que el primero jefe de Estado del nuevo régimen tenga una personalidad más suave y cooperativa. Pero esto siempre huirá al control de la ingeniería constitucional, restando apenas desear por los buenos designios de la fortuna.

Tabla 1 – Número de Gabinetes, Número de Tipos de Gabinete y Porcentaje Promedio de Ministros Sin Filiación Partidista por País

País	N de gabinetes	N de gabinetes de un partido mayoritario	N de gabinetes de un partido minoritario	N de gabinetes de coalición mayoritaria	N de gabinetes de coalición minoritaria	% de ministros filiados a un partido
ARG	6	1	3	0	2	92.8
BOL	8	0	1	4	3	79.5
BRA	15	0	0	11	4	53.1
CHI	5	0	0	5	0	93.3
COL	11	0	1	10	0	94.4
COR	6	3	3	0	0	98.2
ECU	20	0	4	1	15	34.7
MEX	2	2	0	0	0	96.4
PAN	7	0	0	3	4	82.2
PER	9	2	1	4	2	59.2
URU	6	0	0	6	0	98.5
USA	5	2	2	1	0	100.0
VEN	6	1	3	1	1	56.3
Total	106	11	18	46	31	70.8

Fuente: datos compilados por el autor.

Tabla 2: Porcentaje Promedio de Ministros Sin Filiación Partidista por Tipo de Régimen	
Tipo de Régimen	Porcentaje (desviación estándar)
Monarquía Parlamentaria	0.71 (3.89)
República Parlamentaria	3.20 (10.11)
República Semipresidencial	6.52 (14.72)
República Presidencial	29.17 (29.04)

Fuente: datos compilados por el autor.

Reforms to improve legislative accountability in Latin America

Professor John M. Carey
Dartmouth College
October 2004

Prepared for the conference: *Hacia el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en América Latina*, Organization of American States, Washington, DC, Oct.20-22, 2004.

One of the most pressing problems of governance confronting Latin American countries is a crisis of public confidence in national congresses. These are among the institutions in which public confidence is lowest, and in which trust has declined most precipitously in the years since the Latinobarometro began providing reliable estimates of trust in institutions.¹ In this essay, I briefly offer two recommendations for reforms that could increase the transparency of some critical decisions taken within legislatures, and may therefore mitigate the level of distrust citizens feel toward parliaments. The reforms are:

1. adoption of electoral systems with moderate district magnitudes (M) and open lists; and
2. public, recorded voting in legislatures (except in cases where the physical safety of the legislator is threatened).

Moderate district magnitude and open lists

Latin American electoral systems are proportional – even those that provide a second tier with single-member districts (SMDs) – and most employ closed lists in relatively high magnitude (M) districts. Such electoral systems generate a tension between accountability among elected representatives to their national-level political party leadership (*cúpulas partidarias*) as opposed to the voters in their electoral districts. Consider the statement of one deputy interviewed, in response to an open-ended question on the reasons for the low level of public confidence in Salvadoran political institutions:

Hay muchas explicaciones; quizás la central es que la forma en que se elige a los parlamentarios va en contra, según mi criterio, de la relación entre representante y representado. Nos eligen por una plancha que presenta el partido y la gente marca la bandera de toda una circunscripción electoral ... Por consiguiente, el parlamentario no depende de sus votantes, no se siente obligado con sus votantes, se siente absolutamente obligado con su partido, con la estructura del partido ... prueba de ello es que en el Parlamento aquí nadie se atreve a cambiar de levadura de mano de lo que el jefe de la fracción dice, la cúpula del partido es la que decide si usted es candidato o no, pero si usted encabeza la provincia de San Salvador, seguramente usted es diputado; por consiguiente, ¿de qué depende eso?, la cúpula del partido, entonces, ¿[Yo] de quién dependo?, ¿de los votantes o de la cúpula del partido?, de la cúpula del partido ... entonces el votante no ve que sus

¹ *Democracy in Latin America: Toward a citizens' democracy*. UNDP 2004.

representantes representen los intereses del ciudadano votante, sino que intereses partidarios, eso desprestigia el Parlamento.

The two problems – over-concentration of power within parties, and the weakness of citizen-representative link – are opposite sides of the same coin. As the comments above suggest, moreover, both problems are causally connected to a common source: the closed-list ballot.

Under many closed list systems, ballots do not even identify the candidates nominated for deputy by each party in a district. This formal anonymity shields deputies from direct accountability to voters through elections. The effect of closed list ballot formats in insulating politicians from voters is correlated with number of representatives a party elects in each district, and so with district magnitude because, as the number of representatives per district increases, the proportion of those who are ‘marginal’ – that is, whose electoral fates are uncertain – declines.

The basic problem is that, as a politician advances within the party toward a leadership position and her access to power increases, her electoral vulnerability decreases in a corresponding manner because leaders tend to occupy the top positions on party electoral lists. This mitigates the leadership’s susceptibility to electoral punishment, even if their party as a whole loses electoral ground. As a result, the leaders who are in positions to set national policy – and thus to have the greatest impact on whether a party’s actions serve the interests of voters or not – stand to suffer the least electoral indignity if their party performs poorly and is punished at the polls. The rank-and-file representatives, whose heads are the first to roll in any partisan electoral setback, might object to being relegated to the marginal list positions that buffer their leaders, but would-be rebels face a serious collective action problem in revolting against their party leaders, because electoral lists are ultimately determined by these same national party leaders, who can simply remove troublemakers from the list next time (deny the nomination), or demote them to perilous, or even hopeless list positions, effectively terminating their political careers.

In short, the same characteristics of closed-list elections that insulate the most powerful representatives from electoral punishment also induce high levels of party discipline. Concentration of power among party leaders and weak links between most legislators and their constituents are intricately bound together.

It is not difficult to provide voters with the option of indicating a preference for an individual candidate within a proportional representation list (list-PR) electoral system. All that is required is that ballots list the names of the candidates on each party (or coalition) list within a given district, and that voters are allowed to indicate on the ballot their most-preferred candidate within their preferred list. Awarding seats then proceeds as follows:

1. All votes for all candidates within each list – plus any votes for the list that do not indicate any individual candidate preference – are summed;
2. Seats are allocated among lists proportionally, according to the formula determined by the electoral law (e.g. D’hondt divisor);
3. Once the number of seats allotted to each list has been determined, seats are awarded within lists according to the number of individual preference votes won by each candidate. For example, if a list wins two seats, its top two preference vote-winners take the seats, etc.

In contrast with closed-list PR systems where the order of candidates on electoral lists, determined by party leaders, determines their electoral prospects, such systems are called open-list PR because list order is irrelevant to electoral prospects. Rather, candidates must build and maintain sufficient support among voters in their districts to be elected. The implications for the relative responsiveness of elected representatives to voters, relative to central party leaders, are straightforward.

It is important to note that the shift to open-list ballots would encourage individualized campaigns by candidates that necessarily increase campaign complexity. It is not the case that open-list elections are entirely unworkable in large-magnitude districts. Brazil, for example, operates with open-list ballots in districts that range from eight to 70 in magnitude. On the other hand, it is precisely in the largest districts that the ‘noise’ of individualistic campaigns is regarded to overwhelm and diminish the substantive meaning of the choices offered to voters (Mainwaring 1998; Ames 2002; Samuels 1999). On the whole, the advantage of open lists in terms of expanding voter choice are maximized when district magnitude is small to moderate – around ten at the highest. , This is still, however, below M used in many current Latin American systems, particularly in the larger, urban districts.

Bottom line: The question of open lists and district magnitude pits two competing goals against each other: the representativeness of diversity in the party system on the one hand, against the individual accountability of legislators on the other. Advocates of proportionality rightly point out the disadvantages of very small-magnitude districts. But we should also remember that increases in M provide steeply diminishing returns in terms of proportionality. On this count, the difference between $M=1$ and $M=5$ is much more dramatic than that between $M=5$ and $M=10$. That is, we can capture most of the benefits of ‘representativeness benefits’ of PR with moderate- M districts. Moreover, I would suggest that *within* this moderate (say, between 4 and 8) range, electoral reform options to increase individual accountability, such as open lists, are still feasible, whereas when M ranges above the moderate range, we sacrifice the ability to benefit from such reforms. Therefore, I recommend consideration of electoral reforms that seek to maintain – but not necessarily to maximize – proportionality, via moderate M , while simultaneously seeking to maximize the individual-level accountability of legislators.

Public voting in legislatures

The first reform enhances the ability of citizens to reward/punish legislators at the polls. The second aims to increase and improve the information citizens have available to judge

the performance of their representatives. Specifically, I recommend that all votes in Latin American legislatures be recorded at the level of the individual deputy (or senator) and published in a manner so as to be easily accessible to anyone who seeks the information, with the exception that votes may remain anonymous whenever the physical safety of any legislator would be compromised by publishing the voting record.

One might reasonably argue that legislative floor votes can have distinctive meanings in different settings, and that there is much more to the policymaking process than votes taken on the floor of Congress. Even acknowledging this (obvious) point, however, legislative votes are a critical part of decision making in every Congress. Floor votes are where statutes, budgets, treaties, veto overrides, and constitutional amendments are ultimately approved or rejected, and the availability of vote records indicates how much hard information citizens have about the most consequential actions of their representatives.

Latin America legislatures generally record very few votes. Rules of procedure often require recorded votes (usually called *nominales*) under specific circumstances, but these circumstances tend to be unusual. In every Latin American legislature, members may also request recorded votes. The procedural barriers to such requests vary enormously. Electronic voting machines, in contrast, generate individual-level voting records automatically, so that when they are used the procedural costs of public voting plummet, regardless of whether or not electronic votes are formally deemed *nominales* (*Congreso del Peru* 1998).

Table 1 shows the incidence of recorded votes across 24 legislative chambers in the Americas (plus the joint sessions of the Uruguayan Congress). The cases are grouped according to the procedural barriers to recording – whether an electronic voting system is used, and the threshold for requiring a recorded vote. These two elements are connected, both logically and empirically. Modern electronic voting systems automatically and instantly generate individual-level records of votes, reducing the cost of recording, in terms of legislative staff labor and session time, to near zero. Where the cost of recording votes is negligible, in turn, there is less reason to maintain rules that discourage recording. Of eleven chambers with electronic voting systems, the rules of four establish electronic voting as the default procedure for floor votes and another five set request thresholds at 10% of members or less. Of twelve chambers without electronic systems, only the U.S. Senate records as standard operating procedure, two more set low barriers, and seven set a majority request threshold to record.

[Table 1]

The connection between the procedural obstacles to recording votes and the amount of such information available is not surprising, but it is striking nonetheless. Those chambers where electronic voting is standard operating procedure average 459 recorded votes per year; the U.S. Senate (s.o.p., manual) averages 350; chambers with electronic systems but where recorded votes must be requested by some subset of legislators average 154 votes; and those where voting is manual and recorded votes must be requested average about 2.

The experiences of individual countries that have adopted electronic voting suggest that once systems are in place, demands grow to alter rules of procedure to facilitate recorded voting, and where these demands are successful, the numbers of recorded votes skyrocket. The bottom line here is that what time-series information is available supports the clear pattern in the cross-national data: electronic voting and minimizing procedural barriers to recorded voting boost the amount of information available to those outside the legislature about legislative decision making.

Legislative voting can only be an element of accountability if votes are publicly known. They can only be known, in turn, if they are recorded and the records are available. In the Latin American context, systematic voting records never exist in the absence of electronic voting. Given this empirical fact, the big news is that reliable electronic voting equipment is more easily accessible than ever before. The technical obstacles to keeping and maintaining legislative voting records are rapidly diminishing. This, in turn, makes it increasingly difficult for legislative leaders to resist demands to record and publicize legislative votes.

Diminishing technological barriers do not, however, mean recorded and public voting will be welcomed into Latin American legislatures as standard operating procedure. The principal advocates of recorded voting are opposition legislators, dissidents within governing coalitions, and NGOs for whom government transparency is a priority. Its main opponents are the leaders of governing parties. In short, those inclined to oppose recorded voting hold most of the cards that determine who sets rules of legislative procedure. On the other hand, the gradual spread of electronic voting in many Latin American legislatures over the past decade or so indicate that the barriers are not insurmountable.

Perhaps most important to the overall trend is that recorded voting as standard practice appears to be subject to a sort of ratchet effect. Once the practice is adopted, it is difficult to backslide. Whereas opponents may be able to keep recorded voting off the reform agenda quietly for extended periods of time, once it is established, a move to eliminate recorded voting would be difficult to defend publicly.

We should not expect legislative voting records immediately to assume in other political contexts the central role they play in U.S. legislative politics. In particular, multi-member district (MMD) elections, which characterize most of Latin America, dilute the incentives for individual politicians to use incumbents' voting records as ammunition in electoral battles. Nevertheless, these incentives are not altogether absent – and they are stronger where M is not too high, as per the electoral reform recommended above. If recorded voting becomes increasingly common, then voting records should grow increasingly salient to Latin American political debate, and increasingly central to the accountability relationships between legislators and voters.

Table 1. Effects of procedure on the availability of public voting records.

Country	Chamber	Members	Request Threshold	Recorded votes/ year
<i>Standard operating procedure, Electric</i>				
Chile	House	120	Art.9	328
Chile	Senate	47	Art.157	45
Nicaragua	Unicameral	90	Rules do not yet reflect adoption of electronic voting (Arts.104-110)	924 ^a
Peru	Unicameral	120	Art.57	540
<i>Standard operating procedure, Manual</i>				
United States	Senate	100	Rule XII	350
<i>By request, Electric</i>				
Mexico	House	500	6 legislators (Art.148)	155
Mexico	Senate	128	6 senators (Art.148)	156 ^b
Brazil	House	513	6%, or party leaders representing 6% of members (Art.185)	>68 ^c
Argentina	House	257	10% of deputies present (Art.190)	17 ^d
United States	House	434	20% of quorum (Rule XX)	559
Brazil	Senate	81	Majority of those present (Art.294)	125 ^e
Venezuela	Unicameral	165	Majority of those present (Arts.120,125)	0 ^f
<i>By request, Manual</i>				
Guatemala	Unicameral	140	6 legislators (Art.95)	8.4
Ecuador	Unicameral	100	10% of legislators (Art.70)	4.5
Bolivia	House	130	Majority of those voting (Art.107)	0
Bolivia	Senate	27	Majority of those voting (Art.116)	0
Uruguay	House	99	1/3 of those present (Art.93)	<1.0 ^g
Argentina	Senate	72	Majority of those present (Art.205)	21 ^h
Colombia	House	161	Majority of those present (Art.146)	2.5
Colombia	Senate	102	Majority of those present (Art.146)	2.0
Costa Rica	Unicameral	56	Majority of those present (Art.101)	0.5
El Salvador	Unicameral	84	Majority of those present (Art.37)	0
Panama	Unicameral	71	Majority of those present (Art.196)	1.9 ⁱ
Uruguay	Senate	31	Rules allow, but do not specify procedure to request, recorded vote (Art.100)	<1.0 ^g
<i>Constitutional requirement, Manual</i>				
Uruguay	Joint session	130	Recorded vote required on motion to override presidential veto (Art.141)	6.3 ^g

REGIMEN PRESIDENCIAL EN CHILE: Tradición institucional e innovación práctica desde 1990

MARIO FERNANDEZ BAEZA

Introducción

Durante dos décadas hemos debatido académicamente sobre el régimen presidencial en América Latina. En los ochenta nos sentíamos movidos por la ingeniería política de la redemocratización, en los noventa estábamos preocupados por los desafíos de la gobernabilidad en la consolidación democrática, y en el nuevo milenio nos motiva la calidad democrática en la globalización.

Los procesos han cambiado “dramáticamente”, como se expresa periodísticamente. Sin embargo, institucionalmente, todo sigue igual. Después de sus dictaduras y a pesar de sus crisis, en América Latina el régimen político sigue siendo presidencial, como sigue siendo básicamente parlamentario en Europa, a pesar de sus guerras y de sus transformaciones societales.

¿ Tiene sentido, entonces, seguir debatiendo sobre una constante empírica, sólo siguiendo los sabios consejos del ejercicio teórico? No y Si.

No tiene sentido, creo, insistir en las fórmulas ingenierilmente correctas de regímenes parlamentarios para países con tradiciones jurídico-políticas arraigadas en fórmulas presidenciales. Sería equivalente a sugerir que los problemas de la reunificación alemana podrían corregirse con un diseño presidencial- federalista como el norteamericano, o resolver la falta de mayoría ciudadana para el presidencialismo norteamericano con un régimen semipresidencial como el francés. Parece ser que la persistencia de los regímenes políticos, en cualquier latitud, se acerca a convertirse en una ley científica.

Sí tiene sentido discutir cómo los regímenes presidenciales de la región pueden perfeccionarse, profundizando empíricamente en su funcionamiento real, distinguiendo entre cada país y entre cada fase de su proceso político. Respetando el tiempo y el espacio y conociendo a fondo los datos socioeconómicos y procedimientos institucionales, podemos contribuir en serio a la calidad democrática latinoamericana.

El debate de estas dos décadas presenta las luces y sombras de su contenido, de las cuales selecciono dos lecciones negativas y una muy positiva.

Ha sido negativo el apego excesivo a las premisas hipotéticas con que una visión de este problema inició sus investigaciones en los años ochenta. Según tal razonamiento, si el presidencialismo era culpable de la crisis democrática en los setenta, no podía ser funcional a las nuevas democracias, tanto en su transición como en su consolidación. Ahora, si después de tales procesos los regímenes políticos sobrevivían, ellos iban a ser responsables de los problemas con que las nuevas democracias se encontrarían, especialmente en los campos de las políticas públicas. Esta visión, sesgada en su origen, entorpecería valorar los méritos que los regímenes políticos tendrían en el restablecimiento democrático, porque siempre se les tendría bajo la sospecha de culpabilidad más que bajo la presunción de funcionalidad.

También ha sido negativo, la unilateridad del debate. Revisando las bibliografías de los trabajos sobre el tema, se constata tendencias a dialogar entre tratadistas que están básicamente de acuerdo o pertenecen a los mismos circuitos académicos, lo que, sin perjuicio de sus méritos, redundará en profundizaciones sobre conclusiones parciales o erróneas. La amplia convocatoria a este seminario representa una saludable corrección de aquella tendencia.

Una muy positiva lección de estas dos décadas de discusión ha sido, por su parte, la formación de un sedimento conceptual y metodológico sobre el cual se ha formado una cierta base común para estudiar el tema y para debatir coherentemente.

Mi exposición confrontará algunos de estos aspectos ya clásicos de nuestro debate en el caso de la democracia chilena reinstalada desde 1990.

1. Las instituciones formales influyen siempre y mucho en los procesos políticos.

Esta afirmación, hoy en día tan obvia, era un anatema entre los años 50 y 70, cuando estructuralistas y conductivistas dominaban todo el espectro teórico de la ciencia política en su intento de "liberar" la disciplina de las tradiciones juricistas y normativistas, bajo las banderas de una ciencia "empírica, moderna, predictiva y útil". Como en esa línea confluían neoliberales y neomarxistas, desde la "elección racional" hasta las "teorías de la dependencia", pasando por los representantes del "desarrollo político" o de la "modernización", el efecto sobre América Latina fue total para mirar con desdén la "democracia formal" y con ello el valor teórico y práctico de las instituciones político-jurídicas para el proceso político. Desde aquella visión, todo se jugaba en las estructuras y en las conductas de los actores, centrando la atención en los inputs (partidos, agrupaciones, elecciones) y dejando la "caja negra" de las decisiones como un enigma, donde operaban una serie de complejos mecanismos jurídicos, cuyo conocimiento era tarea de abogados. Esta desvalorización institucional en las teorías se sumó a la primacía de las polarizaciones ideológicas, la movilización social y los enfrentamientos socioeconómicos para conformar un fuerte factor coadyudante al desplome político de la mayoría de los países.

En un reconocimiento necesario y tardío, digamos que la gran mayoría de los politólogos de los 50 a los 70 sabían poco de instituciones de gobierno y muy poco sobre el real funcionamiento de sus procedimientos, característica que no ha remediado el "neo-institucionalismo" de estas últimas dos décadas, de muy marcado sesgo economicista, incluyendo el sesgo normativista de Rawls, según el cual, nuevamente las instituciones se reducen a ser escenario, arena, en la cual actúan las preferencias ciudadanas. La evidencia empírica es muy divergente de tales visiones teóricas, pues las instituciones formales, especialmente el régimen político, son sustantivas y determinantes del proceso político.

El ejemplo de Chile es una prueba elocuente de la gravitación de las instituciones formales en el proceso político. Los análisis posteriores al golpe de Estado de 1973 dejaron en evidencia la influencia que en ese trágico desenlace ejerció el régimen político, como lo demostró el conocido estudio de Arturo Valenzuela. La "cuestión del Estado", la elección presidencial minoritaria de una vuelta con ratificación de un parlamento de correlación de fuerzas desfasada, el veto a las reformas constitucionales, las relaciones del Presidente con los Tribunales, entre otros de pura naturaleza constitucional, fueron temas considerados centrales en los diversos análisis publicados sobre la caída de Allende.

Más tarde, gran parte de la discusión académica y política sobre la transición chilena giró sobre los problemas institucionales, incluyendo principalmente el tipo de régimen político. La masiva culpabilidad atribuida al presidencialismo en la crisis pre 1973, produjo una mayoritaria tendencia a proponer su reemplazo en la futura institucionalidad, especialmente entre los opositores al régimen militar, entre los que primó una propuesta semi-presidencial. La Constitución de 1980, sin embargo, vino a fortalecer el régimen presidencial. La principal característica de la transición chilena ha sido su carácter institucional, consensual y gradual, por lo tanto el éxito de la consolidación democrática está asociado al rol de la institucionalidad.

En una década y media de democracia, la Constitución ha sido reformada en un centenar de disposiciones, incluyendo en este mes de octubre de 2004, los denominados enclaves autoritarios. El régimen político presidencial, sin embargo, siguió intacto.

Paradójicamente, el régimen presidencial pudo ser causante del desplome de 1973 y pudo ser funcional en la democratización desde 1990. ¿cómo entender este aparente contrasentido?

2. La influencia de las instituciones formales en los procesos políticos opera en direcciones diversas según el tipo y magnitud de las variables coadyudantes.

El exámen empírico prolijo de cada caso ha demostrado que a pesar de su gravitación dominante, ya comentada, no existe una monocausalidad entre la institucionalidad y el proceso político. En casos clásicos de desplome institucional, como el de la República de Weimar, ha quedado en evidencia la influencia fundamental que en su devenir jugaron los factores socioeconómicos y culturales. El caso de Chile es similar. La frase de Arturo Valenzuela en 1985: "Si el régimen de Chile hubiese sido parlamentario, no se hubiera producido el golpe de 1973", hoy nos parece exagerada si su sentido fuera situar en el régimen político "la" variable determinante del proceso. No sería exagerada, aunque si discutible. si se entendiera que entre varios factores igualmente gravitantes, el régimen político era central. Aún así, la gran información empírica de que hoy disponemos demuestra que los diseños institucionales habrían sido marginales ante la magnitud de la crisis societal que assolaba a Chile en 1973. En otras palabras, podría afirmarse que aún con un régimen parlamentario, el golpe de Estado se habría producido de todos modos y la democracia chilena se habría desplomado irremediabilmente.

La concurrencia simultánea de varios factores constituye un problema metodológico clásico, ya resuelto en teoría, pero de difícil resolución cuando aquellos son de diferente entidad. Hasta ahora no ha sido posible medir la incidencia en un proceso político de una variable tan cualitativa y compleja como el régimen político con otras más cuantitativas y simples como las socioeconómicas. Despejar este problema en el caso concreto del régimen presidencial en las democratizaciones de América Latina es un desafío que debiera asumirse como una tarea resultante de este encuentro.

En el caso de Chile, el régimen presidencial ha sido decisivo en el éxito de la transición post 1990, confluyendo con una serie de variables específicas de este proceso, como el consenso de la elite, la solidez del sistema de partidos, la disciplina del manejo fiscal o la focalización de las políticas sociales. La entidad de estas variables, diametralmente opuestas a las que caracterizaban la situación societal pre 1973, explican que el mismo régimen, incluso fortalecido, produzca efectos diametralmente opuestos en dos momentos separados por 20 años. Por otra parte lo

sustancial respecto de la gravitación del régimen político, más que su peso, es su naturaleza. No se trata de saber cuánto pesa, sino cómo pesa. El régimen político no sólo recuperó en Chile su importancia como un factor determinante, sino su propia esencia en el proceso político: representar las reglas del juego. Así, todo el proceso de la democratización chilena se refiere al régimen, realidad completamente inversa a la prevaleciente en las fases finales de la república pre 1973, cuando el régimen constituía un obstáculo para los actores y, a lo más, un instrumento de su autodestrucción.

En consecuencia, las reglas del juego de la democratización chilena y el régimen presidencial se confunden completamente, como corresponde a todas la poliarquías modernas, sean éstas presidenciales, parlamentarias o semipresidenciales. Su vinculación con las otras variables coadyudantes del proceso son de mutuo soporte, pero ordenadas con una lógica jerárquica. Conviene aclarar que no nos referimos a la centralidad del Presidente, sino del régimen en el que él actúa, que también incluye el peso que en Chile tiene la separación de los poderes y las facultades del Congreso o la independencia de los jueces, así como la distinción básica entre Jefe de Gobierno y Jefe de Estado, a la que nos referiremos en otro punto de este trabajo.

Por lo tanto, la realidad empírica nos demuestra que un régimen político no es bueno o malo en sí mismo, sino que su valoración debe tener lugar junto con los otros factores con los que actúa en un proceso determinado. Las advertencias y amenazas sobre el caso chileno, antes de 1990, tendrían sentido si la situación pre 1973 fuese repetible o si los factores negativos determinantes de entonces persistieran. Como no ocurrió así, sino lo contrario, las aprensiones caen por la fuerza de los hechos.

3. La actual dinámica de la política reduce las diferencias entre los regímenes presidenciales y parlamentarios.

En el cuarto de siglo de nuestro debate, los cambios de la práctica política han relativizado algunas características propias y excluyentes de cada régimen político. Desde luego, desde siempre era impropio hablar "del" régimen presidencial o parlamentario en singular, pues cada país representa una modalidad distinta de cada tipo, pero hoy es posible incluso, intercambiar las propiedades o consecuencias de ellas para la práctica política.

Veamos algunas de estas situaciones.

- a) Elección directa del Jefe de Gobierno. Desde luego ésta es una característica clásica de un régimen presidencial, con una serie de consecuencias de las que tratan todo manual de Derecho Constitucional o de Instituciones Políticas. Sin embargo, la realidad de hoy es que el Jefe de Gobierno de los regímenes parlamentarios se elige, en la práctica, directamente. Existen candidatos a Canciller en Alemania o a Primer Ministro en el Reino Unido, a pesar de que tales personas son candidatos en un distrito o en la lista partidaria, según se trate, como uno más de los candidatos al parlamento. Pero ante la ciudadanía y en la propaganda, se sabe con antelación a la elección y por lo tanto de la constitución del parlamento, cuál de los congresistas será elegido como Jefe de Gobierno por la cámara política por la mayoría resultante. En otros términos, la legitimidad del Jefe de Gobierno en cualquiera de los dos regímenes es la misma, porque el rol del parlamento como generador de tal investidura en el régimen parlamentario ha sido reducido a un mero refrendador de la voluntad popular, que votó por un partido para que se eligiera Jefe de Gobierno a una

persona determinada. Esta reducción del poder parlamentario lleva aparejado el desaparecimiento del poder de los partidos respecto del mismo tema.

Esta realidad pone en entredicho una serie de premisas de las críticas al presidencialismo latinoamericano en los 80 o los 90. La “doble legitimidad” también pasa a ser una característica fáctica de los parlamentarismos, como también la premisa “the winner takes all”, como ocurre con el Kanzler o el Prime Minister, que dominan el parlamento y su partido (o coalición) en virtud del mandato popular obtenido para toda una legislatura, como ocurre en los regímenes presidenciales.

El caso de Chile desde 1990 es un ejemplo de prácticas tradicionalmente parlamentarias dentro de un régimen presidencial, sin mediar ninguna reforma formal, sino como expresión de este fenómeno propio de la política contemporánea, sin perjuicio del tipo de régimen político en el que tiene lugar. El funcionamiento de bancadas parlamentarias en el marco de una coalición estable y la negociación con la oposición, que funciona con las mismas modalidades, todo a partir de proyectos de ley enviados por el Ejecutivo, constituye una matriz de legislación más propia de parlamentarismos pluripartidistas que de un presidencialismo reforzado como el chileno.

- b) El dominio de la agenda legislativa y control del gobierno. Hoy no existen diferencias entre los regímenes políticos respecto a la primacía que los gobiernos tienen frente a los parlamentos para la iniciativa legislativa. Es la fuerza mediática del Jefe del Gobierno la que pone los temas en la agenda y presiona por su aprobación, no la antigua separación horizontal de poderes en la expresión de Loewenstein. Los parlamentos están hoy controlados por los gobiernos, como consecuencia de un desequilibrio de manejo público de los temas, aunque las atribuciones formales digan lo contrario.

Por otra parte, los parlamentos controlan poco a los gobiernos en ambos regímenes. En los presidenciales, por la separación estricta de poderes y la imposibilidad de mutua revocación de los mandatos. En los parlamentarios, porque los ministros pertenecen al parlamento y les resulta inhibente controlarse a sí mismos.

El dominio del Ejecutivo sobre el Legislativo del caso chileno, en consecuencia, no es propio de un presidencialismo fuerte como lo acreditan las prerrogativas formales, sino como expresión de la capacidad actual de los gobiernos para dominar la agenda. Esto no quiere decir automáticamente que la voluntad presidencial se va a imponer autoritariamente en virtud de aquel poder, sino que deberá negociar con la oposición, que en el caso de Chile siempre puede anteponer una capacidad de bloqueo por el poder de la segunda cámara y las características del sistema electoral binominal.

- c) Jefe de Estado y Jefe de Gobierno.

En el pasado, esta separación personal inventada por los constitucionalistas norteamericanos, sirvió de fuente para grandes distorsiones del gobierno democrático en América Latina. En Estados Unidos el federalismo – el control vertical del poder – fue anterior al presidencialismo. En América Latina estuvo primero la concentración y la centralización, a pesar de las formalidades federalistas o unitario-descentralizadas. Los presidentes, por lo tanto,

tendieron a confundir ambas funciones, haciendo uso de una o de otra según las coyunturas, pero siempre en perjuicio de acreditación de la institución.

Muchos aseveran que un gran error de Salvador Allende fue una declaración muy temprana en su mandato con implicancias directas en este tema. " Yo no soy Presidente de todos los chilenos" señaló el Presidente, obviamente refiriéndose a su calidad de jefe de una coalición de gobierno enfrentada a una férrea oposición en un contexto de mucha división y polarización. Sin embargo, desde la otra cara de la medalla, la de Jefe de Estado, se trató de una declaración compleja, que trajo inmediatas críticas, objetivamente válidas y la eternidad de la frase. En rigor, el Presidente de Chile es siempre Jefe de Estado ("... de todos los chilenos") y Jefe de Gobierno (elegido por una mayoría y jefe de una coalición gobernante).

Desde 1990, el contexto de la transición favoreció el ejercicio pleno de la jefatura de Estado en beneficio de la jefatura de gobierno. La superación de los trumas históricos, la reconciliación nacional y el tratamiento de las lesiones a los Derechos Humanos, así como el llevar adelante una política de consensos y responsable en materia de disciplina fiscal y de políticas públicas, implicaron una mezcla entre políticas de Estado y políticas de gobierno, en la que obviamente primaba la primera de ellas. Por otra parte la relevancia que ha alcanzado la política internacional para las políticas internas, le otorga al Presidente una gran tribuna para llevar a cabo programas de gobierno en el marco de una clásica política de Estado.

Si miramos este fenómeno desde la óptica parlamentarista, descubrimos que hoy está ocurriendo la tendencia exactamente inversa. Los jefes de gobierno terminan siendo los actores en los grandes temas de Estado como resultado de las globalizaciones, tanto las positivas (relaciones comerciales) como negativas (terrorismo). Como la representación del Estado está mezclada con estos temas, pues los intereses nacionales se confunden con las políticas de gobierno, los Jefes de Gobierno tienden a opacar a los Jefes de Estado – monárquicos o republicanos – llevando ellos los grandes temas en la arena internacional.

4. Multipartidismo, bloqueos y eficiencia gubernamental.

Los temores más fundados de los críticos del presidencialismo en Chile estaban situados en el empantamiento de la eficiencia gubernamental por la estructura del sistema de partidos – multipartidismo crónico – junto con las facultades obstruccionistas del Congreso, especialmente del Senado.

En verdad tal había sido la tradición negativa de la democracia chilena, que se había agudizado en el marco de las grandes crisis globales de los años 60. Los Presidentes chilenos eran prisioneros de sus situaciones minoritarias, muchas veces dentro de sus propios partidos y por cierto de sus coaliciones, y de un constante bloqueo por parte del Congreso. El resultado de ello era la sucesión de gobiernos sin continuidad y el desquiciamiento de un sistema de negociaciones legislativas, conducentes al desfinanciamiento de las políticas y programas y a su desfiguramiento sustantivo, cuando no a su desaparecimiento por el rechazo o el retiro de la iniciativa. Cuando el sistema estalló en 1973, este sistema no tenía ya sostén alguno para servir de base a una mínima eficiencia gubernamental.

La dureza del drama chileno produjo un impacto directo en este punto. Manteniéndose el régimen presidencial y el sistema multipartidista, los rasgos más saliente del caso chileno después de 1990 es su eficiencia en términos de outputs. No es éste el lugar para entregar las cifras, pero el desempeño de los gobiernos sobrepasa cualquier antecedente de la historia. Es cierto que para estos resultados ha jugado el sistema electoral por su efecto reductor de candidaturas – no de partidos como lo pensaron sus creadores- y en alguna medida las reformas estructurales en seguridad social , en privatizaciones y en apertura comercial realizadas durante la dictadura. Pero, básicamente, el desempeño gubernamental del que hablamos se sustenta en un sustancial cambio acaecido en la cultura política, en la calidad del reclutamiento político y por lo tanto en el nivel de la formulación ,ejecución y evaluación de las políticas, y una modernización de rasgos de alta sofisticación que desde antiguo acompañaban a la política chilena y que habían sido distorsionados por los excesos ideologistas en los 60.

Conclusión.

Este seminario coincide con una cierta culminación de la democratización chilena, con su notable mezcla y armonía entre tradición e innovación.

Esta ponencia ha sido redactada justo en los momentos en que el Senado de Chile aprobó una vasta reforma constitucional, que no sólo modernizó una cincuentena de disposiciones, sino que terminó con los denominados “ enclaves autoritarios”. Con este acuerdo, logrado por una amplísima mayoría, se cierra un ciclo de casi dos décadas de proceso de democratización gradual, consensual, pero fundamentalmente institucional, cuya gran virtud es haber sido llevado a cabo junto con un vigoroso desarrollo socioeconómico.

Con esta evidencia empírica, parece cerrarse también el ciclo del debate institucional sobre el presidencialismo en Chile. El régimen deberá perfeccionarse constantemente, pero no creo que esté en duda el que deba reformarse, más aún si entre los presidencialismos y los parlamentarismos de hoy casi no existen diferencias prácticas. Admitamos que la globalización también alcanzó a las formas de organización del poder político.

¿Cómo fortalecer la gobernabilidad democrática a partir de la reforma de los sistemas de gobierno presidenciales en América Latina? - El caso de la República Dominicana.

Leiv Marsteintredet

Los principales problemas institucionales del presidencialismo latinoamericano son: problemas continuos de *impasses* prolongados entre el congreso y el presidente durante gobiernos minoritarios, el poder extremo concentrado en la Presidencia y la falta de pesos y contrapesos. El problema de los *impasses* ocurre básicamente porque los períodos electorales del gobierno y el congreso son fijos. El gobierno no puede disolver el congreso y el congreso no puede organizar un voto de no-confianza contra un presidente. Esto crea problemas para la gobernabilidad y puede poner en peligro el sistema democrático. El problema del poder presidencial se basa en la falta de pesos y contrapesos, es decir que instituciones como el congreso, la corte suprema y la contraloría no tienen el poder para controlar, y, en el último caso, penalizar crímenes cometidos por el gobierno por vía del juicio político o el sistema judicial. Los *impasses* y el gran poder presidencial crea una situación paradójica. Por un lado existe un sistema presidencial que constantemente corre el riesgo de un *impasse* institucional, por otro lado, el sistema presidencial concentra mucho poder en la figura del presidente. En este artículo me enfocaré en el primer problema y sugeriré soluciones a este problema. Hay dos problemas relacionados con los *impasses* institucionales: 1) ¿Cómo solucionar y salir de un *impasse* institucional, sin poner en peligro la estabilidad del sistema democrático?; y, 2) ¿Cómo evitar que ocurran los *impasses*?

Aunque varios politólogos opinan que se puede resolver los problemas del *impasse* dentro del marco presidencial, mi argumento es que ninguna fórmula institucional dentro del marco presidencial puede evitar que los *impasses* ocurran ni resolverlos institucionalmente cuando hayan ocurrido. Este artículo se basa en mi trabajo sobre las instituciones políticas y el régimen político de la República Dominicana en el período de 1978 a 2003.¹ Comenzaremos analizando las instituciones políticas de este país y los *impasses* que han ocurrido durante este período, posteriormente discutimos cómo resolver un *impasse* dentro del presidencialismo y cómo el régimen dominicano ha salido de sus *impasses*, y finalmente analizamos fórmulas institucionales que pueden evitar que ocurran *impasses*.

1) El sistema institucional de la República Dominicana entre 1978 y 2002.

Antes de la reforma constitucional de 1994, el sistema electoral se basaba en elecciones presidenciales y congresionales cada cuatro años y simultáneas. La elección presidencial se hacía en una vuelta, requiriendo solo una pluralidad de votos para ganar. Se elegía el Senado mediante el mismo sistema en distritos uninominales creando un sistema de bipartidismo en esa institución, y se elegía la Cámara mediante un sistema proporcional con distritos relativamente pequeños, creando desde 1986 un sistema de tres partidos. Los partidos, PLD, PRD y PRSC, eran partidos fuertes con un control muy centrípeto alrededor de los respectivos líderes incuestionables, Juan Bosch, José Fransisco Peña Gómez y Joaquín Balaguer.

¹ Marsteintredet, Leiv 2004. *Political Institutions and their effect on democracy in the Dominican Republic. - A critical assessment.* Cand.Polit. thesis, University of Bergen:
<http://www.ub.uib.no/elpub/2004/h/707001/Hovedoppgave.pdf>

La reforma constitucional provocada por la crisis electoral de 1994, cambió este sistema institucional totalmente debilitando el control central de los partidos, separando las elecciones congresales y presidenciales, e introduciendo la segunda ronda electoral ("el ballotage"), tomando un giro hacia la ingobernabilidad. Esta reforma constitucional fue una salida de la crisis electoral (o solución de coyuntura como lo llaman en la República Dominicana), no una solución de fondo de la crisis. Además la reforma creó varios problemas nuevos. Los tres partidos mayoritarios quedaron debilitados, fragmentados, y, a nivel congresal, indisciplinados, tanto por la desaparición de los tres líderes, como por la democratización interna de los partidos, y por ende, la gobernabilidad sufrió y creó más incentivos institucionales para el clientelismo político. El sistema de ballotage y la separación de las elecciones congresales y presidenciales crearon un sistema de gobiernos de minoría extrema como en el caso del actual Presidente Leonel Fernández, que gobernó durante el período 1996-2000 teniendo menos del 33% de apoyo en el Senado y la Cámara baja.

El sistema institucional de 1978 a 1994 fue definido por Shugart & Carey en su libro seminal como un sistema presidencial casi perfecto (considerando su sistema electoral de elecciones simultáneas, partidos fuertes, y un presidente institucionalmente no muy fuerte) y la República Dominicana como una de las democracias más estables del continente.² Mientras que el sistema institucional post-reforma está considerado por los mismos autores como uno de los sistemas más inestables porque la democratización interna de los partidos crea partidos débiles, y las elecciones separadas y la segunda vuelta electoral crean una fragmentación al sistema de partidos. Sin embargo, en cuanto gobiernos mayoritarios estables la reforma nunca tuvo consecuencias, solo 4 años de los 16 entre 1978 y 1994 tenía un gobierno con una mayoría en las dos cámaras del Congreso (PRD 1982-1986) y después de 1994, el país solo ha sido gobernado por un gobierno mayoritario durante 2 años (PRD 2000-2002). Sin embargo, la reforma tuvo consecuencias en cuanto a crear impasses institucionales.

Impasses institucionales en la República Dominicana

Según las teorías, p.ej. Linz y Mainwaring,³ los impasses pueden ocurrir cuando el presidente lidere un gobierno minoritario. Mainwaring también agrega que esto ocurre más frecuentemente en sistemas presidenciales multipartidistas y también sabemos que el sistema partidario depende, entre otras cosas, del sistema electoral. El sistema de partidos de la República Dominicana consiste de 3 partidos que cada uno capta alrededor de una tercera parte del electorado, y por eso una mayoría en el Congreso normalmente se puede crear con una alianza de dos partidos.⁴

El presidencialismo no tiene soluciones institucionales a los problemas de impasses como lo tiene el parlamentarismo. Eso viene de los períodos electorales fijos tanto del gobierno como del congreso, y de la legitimidad popular directa de los dos poderes del Estado. Por esta razón un impasse institucional en un sistema presidencial tiene mayor probabilidad de resultar en un golpe de Estado que en un régimen parlamentario porque en el parlamentarismo, en caso de un conflicto entre

² Shugart, Matthew Soberg & John M. Carey 1992. *Presidents and assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge University Press: Cambridge & New York.

³ P.ej. Linz, Juan J. 1990. The Perils of Presidentialism. En *Journal of Democracy* 1: 51-69; y Mainwaring, Scott 1993. Presidentialism, Multipartyism and Democracy. The Difficult Combination. En *Comparative Political Studies* 26(2): 198-228.

⁴ Esto es una simplificación, el PRD ha tenido una mayoría abrumadora en el Senado desde 1998, pero en la Cámara baja una alianza de dos partidos ha sido necesario para crear mayorías.

el gobierno y el legislativo, el legislativo prevalece. Es decir, el gobierno no puede vetar una ley, y si lo intenta, el legislativo con una oposición de mayoría, puede hacer un voto de no confianza. El gobierno también tiene un arma, y es que puede llamar a elecciones anticipadas para pedir al pueblo una mayoría nueva. Es decir, el parlamentarismo ofrece en tiempos de crisis institucional, varias soluciones institucionales de la crisis, que es cambio de mando o elecciones anticipadas.

Aunque la República Dominicana ha vivido 20 de los 26 años desde 1978 con gobiernos minoritarios, el país no ha sufrido ningún golpe militar y ha sido uno de los países más estables y menos violentos, en América Latina durante este período. En base a datos estadísticos de la actividad en el Congreso Dominicano, he identificado 4 períodos, constituyendo diez legislaturas, con impasses institucionales en este período.⁵ Estos períodos se ubican alrededor de las elecciones de 1990 y 1994, la segunda legislatura de 1998 y de 2002. ¡Todos ocurrieron durante gobiernos minoritarios! Podemos concluir que en el caso Dominicano, la tesis de Linz y otros queda confirmado. Un gobierno minoritario es en base de esto, una condición necesaria para que ocurra un impasse. Sin embargo, estas diez legislaturas constituyen un 30% de todo el tiempo de gobiernos minoritarios, es decir que los gobiernos minoritarios dominicanos no viven constantemente con conflictos institucionales, empero, siempre viven bajo el riesgo de que pueda ocurrir. Considerando que solo el 30% de los gobiernos minoritarios fueron afectados por impasses institucionales, un gobierno minoritario no es una condición suficiente para que se produzca un impasse.

Se puede destacar dos razones para que surja un impasse en la República Dominicana: 1) Conflictos políticos o sociales que surjan fuera del Congreso y que se transformen en un impasse institucional, ejemplificado por la crisis electoral y económica de 1989-90 y la crisis electoral de 1994; y 2) Impasses creados por la inestabilidad de alianzas, otro factor problemático del sistema presidencial y especialmente con sistemas electorales de una segunda ronda electoral, ejemplificado por los impasses de 1998 y 2002.

Los impasses de 1989-1991 y de 1994-1996 fueron frutos de dos crisis electorales que afectaron las relaciones entre los tres partidos mayoritarios y polarizaron los tres partidos. Todavía dominados por sus tres líderes fuertes, la disciplina intra-partidaria era muy fuerte, algo que agravó y alargó las crisis de -89-91 y -94-96. El PLD y el PRD con una mayoría en la Cámara Baja pudieron paralizar el gobierno en materia legal y económica. La exigencia de la oposición era la renuncia prematura del Presidente Balaguer por haber cometido fraude electoral. Aunque Balaguer prometió e hizo planes para su renuncia durante la crisis de 89-91, no había salidas institucionales de la crisis y al final la oposición no tuvo otro remedio que confiar en la palabra de Balaguer, quien nunca renunció. En 1994, la oposición pidió de nuevo la renuncia de Balaguer, y lo logró, por medio de la reforma constitucional, reducir el período presidencial de Balaguer a dos años. Estos dos impasses muestran que un gobierno minoritario confrontando partidos fuertes y disciplinados puede encontrarse paralizado por una oposición mayoritaria en el Congreso.

Los impasses de 1998 y 2002 duraron solamente una legislatura y también en estas crisis, el sistema político buscó salidas y no reformas al sistema institucional ni soluciones de fondo. Los impasses que ocurrieron después de la introducción del "ballotage" y la separación de elecciones, fueron productos de la salida del impasse

⁵ Hay dos legislaturas al año, cada uno de tres meses de duración. La producción de leyes promedio de las diez legislaturas con impasses era 5.1, mientras el promedio por legislatura en todo el período era 30.8.

de 1994, una reforma constitucional que facilita inestabilidad de coaliciones y constantes cálculos racionales electorales. Para asegurarse la mayoría en la Cámara baja, el gobierno de Fernández (PLD) en 1998 convenció a un grupo aliado al PRD de aliarse con el gobierno del PLD, e intentó tomar control político sobre la Corte Suprema y la Cámara de Cuentas (La contraloría). El PRD con mayoría abrumadora en el Senado, respondió eligiendo una Junta Central Electoral (JCE) proclive al PRD y boicoteando la labor del Congreso. El conflicto culminó en un de facto estado de excepción, durante el cual el gobierno militarizó la capital y varios periodistas y un senador quedaron heridos al enfrentarse con la policía. Entre el impasse de 1998 y las elecciones del 2002, el PRSC estuvo aliado con el PRD y en 2000 el PRD ganó las elecciones presidenciales. El cebo de la alianza era el control de la presidencia de la Cámara baja. Un puesto político importante y que constituyó una fuente significativa para el clientelismo político. Después de que las elecciones congresales de 2002 resultaran en una mayoría en la Cámara baja para el PRSC y el PLD, la alianza entre el PRSC y el PRD se hizo aún más importante para la gobernabilidad del gobierno del PRD, pero el PLD y el PRSC se aliaron y utilizaron el poder de mayoría para paralizar el trabajo en el Congreso en reacción a la reelección de la JCE de 1998. La salida de esta crisis fue, tres meses después, una reforma de la organización de la JCE y una castración del líder de esta institución.

El problema de alianzas basadas en posiciones políticas y en el clientelismo, y no en base a principios ideológicos y políticos, es que las alianzas entre-partidarias se hacen inestables y abiertas para especulaciones electorales. Las elecciones congresales de 2002 hicieron evidente la impopularidad del gobierno del PRD, pues racionalmente el PRSC no tenía nada que ganar en mantenerse aliado a un gobierno impopular que tenía pocas posibilidades para ganar el gran premio, la presidencia, en 2004. Más le valía al PRSC mejorar las relaciones con el PLD que en los sondeos de opinión era el partido más popular. Esta inestabilidad de alianzas también era posible porque en un sistema de tres partidos, y cuando ningún partido tiene la mayoría en el Congreso, cualquier alianza de dos partidos puede crear una mayoría. Así las alianzas se hacen inestables, porque el partido centripeto, el PRSC en el caso dominicano, puede crear mayoría con cualquier de los otros dos partidos. Un cambio de alianza en un sistema parlamentario, e ideológico, engendran cambio de gobierno y puede tener serias consecuencias para el partido centripeto que cambia de pareja.⁶ En cambio cuando el PRSC dejó el PLD por el PRD en 98-99, y el PRD por el PLD en 2002 no se produjeron cambios de gobierno, sino impasses y la infidelidad política no tuvo consecuencias para el PRSC en términos electorales, sino que el partido efectuó un viraje estratégico encaminado a obtener futuros botines del clientelismo político.

En resumen, los impasses en la República Dominicana ocurren en períodos de gobiernos minoritarios y tanto en coyunturas de partidos fuertes, disciplinados y coherentes como en coyunturas de partidos débiles, incoherentes y menos disciplinados. Pero mientras que en situaciones de partidos fuertes, los impasses se crearon en reacción a situaciones de crisis fuera del congreso, los impasses que ocurrieron en situaciones de partidos menos coherentes se crearon en base a alianzas inestables entre partidos siempre en botines clientelares. En sí mismo, no parece que la coherencia interna de los partidos afecta los impasses. Sin embargo,

⁶ Un ejemplo es Alemania en 1982 cuando el partido centripeto, el FDP, cambió de pareja de partido de gobierno y dejó el SPD por la CDU ("Die Wende"). La consecuencia fue un cambio de gobierno y una pérdida de votos para FDP en las siguientes elecciones. No así en un sistema presidencial, con partidos clientelísticos y no ideológicos.

solamente en situaciones con partidos débiles se puede afirmar que es el mismo sistema institucional que crea los impasses.

2) ¿Cómo resolver impasses en el marco del sistema presidencial?

Hay varias soluciones tanto democráticas como no democráticas.

1) Que dimita el presidente o el congreso: De las dos soluciones improbables, el que renuncie el congreso es la menos verosímil. En América Latina durante los últimos años, como lo señala el documento de los términos del debate, la interrupción prematura de los mandatos presidenciales ha sido relativamente frecuente. El problema dentro del marco presidencial es que esta no es una solución institucional. La interrupción del mandato presidencial está prescrita constitucionalmente solo en caso de un juicio político, no en caso de un impasse institucional o una crisis económica. Y la alternativa al presidente normalmente es la inauguración del vicepresidente que normalmente pertenece al mismo partido que el presidente saliente. Pues, un cambio de presidente bajo esta fórmula no es un cambio de gobierno ni de política como en el parlamentarismo. En la República Dominicana, esta fue una salida del impasse de 1994, pero fue resuelto con una reforma constitucional ad hoc que redujo el mandato del presidente Balaguer a dos años. Esta salida también fue prevista al impasse de 1989-1991, pero no resultó porque la oposición mayoritaria en el congreso no tenía ni el poder ni la facultad para forzar la renuncia prematura de Balaguer. Por eso, esta solución no es probable, aunque ha sido frecuente en los últimos años, y además no es buena porque aumenta el nivel de crisis y polarización en el sistema político, y por ende crea en sí mismo una inestabilidad institucional.

2) Que se construyan nuevas alianzas. Como vimos en líneas arriba la inestabilidad de alianzas puede provocar un impasse. Si el gobierno es capaz de crear una nueva alianza mayoritaria, se puede salir del impasse. Se puede argumentar que por esta razón terminó el impasse de 1989-1991. El gobierno del PRSC logró convencer al PLD de apoyar el gobierno cuando le ofreció la presidencia de la Cámara baja al PLD. Pero, en 1998 y 2002 esta solución no fue posible porque el partido aliado al partido del gobierno, se cambió de alianza y se alió con el partido de oposición. El gobierno se quedó sin pareja para formar alianza. Esto demuestra que la inestabilidad de los gobiernos es extra fuerte en sistemas de tres partidos.

3) Decretismo. Un presidente puede constitucionalmente o no, gobernar mediante decretos presidenciales, así el presidente no tendrá que involucrar al congreso en la vida política. Aquí varían las constituciones latinoamericanas en cuanto al poder que otorga a los presidentes. Según estudios comparativos,⁷ el presidente dominicano tiene pocos poderes para emitir decretos. Sin embargo, mis investigaciones del caso revelan no solamente que el presidente sí tiene poder para emitir decretos por ejemplo en asuntos presupuestarios, sino también que los impasses dominicanos no han sido resueltos con decretos presidenciales. No obstante, el decretismo es una solución, normalmente no democrática a los impasses institucionales en sistemas presidenciales.

4) Golpe de Estado y quiebra del sistema democrático. Un ejemplo reciente en América Latina es el autogolpe de Fujimori en Perú, pero también se puede argumentar que el golpe de Pinochet en el 73 en Chile, en parte fue resultado de una polarización social y un *impasse institucional*. Esta solución a los impasses no es democrática, pero, no obstante, una solución. Por esta razón, Linz ha argumentado que los sistemas parlamentarios son superiores al presidencialismo porque en el parlamentarismo un impasse crea una crisis de gobierno, no una crisis del sistema

⁷ Shugart & Carey (1992) y Mainwaring, Scott & Matthew Soberg Shugart (eds.) 1997. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge University Press: Cambridge and New York.

democrático. El golpe de Estado no ha sido la solución de los impasses de la República Dominicana, por eso se puede decir que los impasses han sido menos dañinos en la República Dominicana que lo que indican las predicciones de los politólogos.

5) Ignorar el impasse: ¿Cuáles, entonces, han sido las salidas de los impasses en el caso Dominicano? Las salidas de los impasses en la República Dominicana han constituido una variante del decretismo, y están relacionadas a la falta de pesos y contrapesos en los sistemas presidenciales latinoamericanos o los regímenes "delegativos", como los llama O'Donnell.⁸ Para salir de los impasses y mantener la gobernabilidad, los presidentes dominicanos han aumentado su predominio político. Contrario a lo presupuestado por el congreso, los presidentes han asumido control personal sobre los egresos de los presupuestos. Durante los impasses identificados, los presidentes han controlado y ejecutado un 48,7% de la totalidad de los egresos en el presupuesto. A nivel promedio durante el período 1978-2002, los presidentes ejecutaron solamente 34% de los egresos. Además, los gobiernos durante los impasses han generalmente ignorado los presupuestos. Durante los impasses el 87% de la totalidad de los egresos en los presupuestos ha sido ejecutado en un modo no previsto en el presupuesto promulgado por el Congreso, comparado con solo un 56% durante todo el período 1978-2002. Esto ha sido posible porque ni el congreso, ni la Cámara de Cuentas tienen la facultad para prevenir esto ni castigar al presidente post-facto. Es decir, no existe un sistema de pesos y contrapesos, y en cuanto a los asuntos económicos, los gobiernos pueden seguir adelante. Por ende, los gobiernos en cierta medida, ignoran el impasse y siguen adelante con su política sin base en la ley. Este tipo de salida no es democrático, pero la paradoja es que la falta de pesos y contrapesos (y la existencia de un sistema democráticamente imperfecto) ha sido el factor que ha prevenido una quiebra del sistema democrático. Es decir, el impacto de los impasses y el poder congresal de paralizar al gobierno son relativamente menos importantes en la República Dominicana que en algunos otros países latinoamericanos.

3) ¿Cómo evitar crisis de impasses en sistemas presidenciales?

Dentro del marco del presidencialismo, la primera respuesta es que se debe buscar un sistema institucional que produzca gobiernos mayoritarios. En un sistema presidencial esto se asegura más fácilmente mediante elecciones presidenciales y congresales simultáneas, y un sistema de elecciones mayoritarias en distritos uninominales tanto para la presidencia como para las dos cámaras del Congreso. Considerando la trayectoria política dominicana, se observa que no ha ocurrido ningún impasse institucional durante gobiernos mayoritarios. Por lo tanto, una fórmula mayoritaria debe producir la estabilidad institucional que asegura a la gobernabilidad. Pero la fórmula mayoritaria presenta cuatro problemas: 1) Puede agravar el problema de la falta de pesos y contrapesos en los sistemas presidenciales; 2) Por lo tanto, puede incrementar el centralismo del ejecutivo en los sistemas presidenciales; 3) La fórmula no es idónea para una sociedad con múltiples clivajes socioeconómicos y culturales (p.ej. Brasil); y 4) La fórmula no garantiza que siempre hayan gobiernos mayoritarios, y no produce incentivos para crear partidos coherentes, ideológicos y disciplinados.

Aunque en gran medida la fórmula mayoritaria resolvería los problemas de gobernabilidad y de impasses, este autor no recomendaría un sistema presidencial fuerte basado en el bipartidismo sin un sistema de pesos y contrapesos. Además, es poco probable que reformas hacia un control horizontal más fuerte se materialicen. En la República Dominicana se han notado dos problemas en cuanto a hacer

⁸ O'Donnell, Guillermo 1994. *Delegative Democracy*. En *Journal of Democracy* 5(1): 55-69.

reformas de esa naturaleza. En primer lugar, para independizar y profesionalizar instituciones especializadas como la Corte Suprema, la JCE y la contraloría, se requiere una mayoría constitucional de dos tercios de cada cámara del congreso. En segundo lugar, la naturaleza de estas reformas requiere que el gobierno y el partido del gobierno se abran para más transparencia y que otorguen poderes reales a las instituciones controladoras. Esas reformas penalizaría más a los partidos mayoritarios que los minoritarios, porque tendrían todas las de perder en unas elecciones más limpias y transparentes, y en un mayor control económico y legal sobre el ejecutivo. En este sentido se entiende que el desarrollo hacia un sistema presidencial con verdaderos pesos y contrapesos, es poco probable, al menos a corto plazo.

Reformas del congreso

Se debe reformar los congresos hacia congresos unicamerales. En el período de 1978 a 2006, las dos cámaras del Congreso han sido controladas por diferentes partidos durante 20 de los 28 años del período. En un sistema presidencial cada cámara del congreso tiene el poder para crear un impasse, es decir, existen dos jugadores de veto en el Congreso, y mientras más jugadores de veto que hay, más riesgo corre el sistema político para descenderse en un impasse institucional. Todos los períodos de impasses en la República Dominicana en este periodo han sido iniciados en una de las cámaras en oposición al gobierno. Si no se hace la reforma hacia congresos unicamerales, se debe reformar los sistemas electorales para que se aplique el mismo sistema electoral para elegir las dos cámaras para que así se produzca la misma mayoría partidaria en las dos cámaras. Así las dos cámaras del congreso pueden hablar con la misma voz y, de facto, ser un solo jugador de veto. Además una situación con la misma mayoría en las dos cámaras mejora la gobernabilidad gubernamental, porque hace más previsible la situación del gobierno.

Reformas de los sistemas partidario y electoral

En cuanto al sistema partidario, se debe enfocar en reformas que hagan los partidos más coherentes y disciplinados. Esto mejoraría la estabilidad y la gobernabilidad del ejecutivo mayoritario, porque un gobierno puede contar con una mayoría estable en el congreso. Lo paradójico es que una oposición mayoritaria fuerte, disciplinada y coherente enfrentando un gobierno minoritario, puede prolongar un impasse institucional como ocurrió en 1989-91 y 1994-96. Sin embargo, un gobierno mayoritario apoyado por un partido, o más partidos poco coherentes puede afectar la gobernabilidad negativamente porque el gobierno no puede contar con una mayoría estable en el congreso. Empero, este gobierno minoritario, en caso de un impasse, puede más fácilmente resolver el impasse con palancas del clientelismo. Reformas al sistema partidario puede entonces, ser un arma de doble filo.

El rumbo que ha tomado la República Dominicana después de 1994 ha sido uno caracterizado por más participación de la base de los partidos, más primarias para los puestos congresales y presidenciales, y se ha instalado el voto preferencial para elegir la Cámara baja. La democratización interna de los partidos y el voto preferencial vinieron como consecuencia de y respuesta a la falta de transparencia y la falta de cambio de liderazgo en los tres partidos importantes. Se creía que con más democracia interna y con el voto preferencial, los partidos prestarían más atención a las necesidades del pueblo. Además de vivir con campañas electorales constantes, se ha debilitado el liderazgo central de los partidos y se ha incrementado el clientelismo político necesario para que los candidatos ganen votos tanto en las primarias como en las elecciones generales, sin que los partidos se hayan convertido en entidades más representativas.

Para obtener más coherencia del sistema partidario hay que buscar las soluciones en el sistema electoral y a nivel de los partidos. En un sistema democrático débil como el dominicano, la respuesta a la debilidad democrática y a la falta de consolidación de aquella, no se halla en la introducción de medidas democráticas en otros ámbitos políticos mediante p.ej. el voto preferencial y la democracia interna de los partidos, sino en la consolidación y el mejoramiento de las instituciones y los procesos democráticos que existen. Se debe evitar primarias porque reducen el control central del liderazgo de los partidos. Por la misma razón, en vez del voto preferencial se debe usar listas cerradas en las elecciones congresales. En el caso de que hayan distritos uninominales, los candidatos partidarios deben ser nominados por el liderazgo regional de los partidos, no en una primaria interna.

En cuanto a la fragmentación partidaria, no hay soluciones que siempre garanticen gobiernos mayoritarios. En líneas arriba discutí el sistema del bipartidismo, que es el sistema con mayores probabilidades de asegurar una mayoría congresal para el gobierno. En el caso dominicano hemos visto que el sistema de tres partidos, un pluralismo moderado, siendo éstos tanto fuertes como débiles, ha creado impasses, eso viene de la inestabilidad constante de alianzas que existe en un sistema de tres partidos de igual fuerza. Esto se vio en la República Dominicana cuando el PRSC se cambió de alianza en 1998-1999 y en 2002. Además Mainwaring (1993) ha demostrado que mientras más partidos hay, menos probabilidades existen para mantener y construir una democracia estable. Es decir, que en sistemas con un pluralismo polarizado, la fragmentación de los partidos y las fuerzas sociales afecta muy negativamente la gobernabilidad. En conclusión, no parece haber una fórmula ideal de sistema de partidos dentro del marco del presidencialismo.

Reformas al sistema electoral y partidarios pueden hasta cierto grado ayudar a evitar impasses ya que crean incentivos para el bipartidismo, que a su vez facilita gobiernos mayoritarios, y partidos disciplinados y coherentes. Sin embargo, ninguna fórmula institucional dentro del marco presidencial es capaz de asegurar una mayoría para un gobierno. El único sistema que asegure esto, es el inglés, es decir el parlamentarismo con elecciones de mayoría en distritos uninominales. Mi conclusión es que para mejorar la gobernabilidad de los sistemas democráticos latinoamericanos, se debe pensar en fórmulas institucionales no presidenciales.

4) Reformas que implican fórmulas del semi-presidencialismo y el parlamentarismo

El parlamentarismo es el mejor sistema para evitar y resolver impasses pacíficamente, porque el ejecutivo es relativamente débil ya que necesita el apoyo de una mayoría en el parlamento, o por lo menos tiene que dimitir si una mayoría en el parlamento lo exige. Un impasse tiene tres soluciones bajo el parlamentarismo. La primera es un golpe de Estado contra el sistema democrático, pero normalmente las dos otras soluciones ayudan a resolver el impasse eficiente y democráticamente en un modo que evite la necesidad de tal golpe. La segunda solución es que el ejecutivo tiene que renunciar porque una mayoría en el parlamento lo exige; y la tercera es que el ejecutivo puede bajo ciertas reglas disolver el parlamento y celebrar nuevas elecciones. Se puede pensar que la tercera solución podría darse también en un régimen presidencial.⁹ Sin embargo, hay que recordar que en un sistema parlamentario, la disolución del parlamento constituye un contrapoder del primer (-a) ministro (-a) al poder del parlamento de solicitar un voto de no-confianza al gobierno. Una reforma del sistema presidencial que abriera el paso a la disolución del

⁹ Véase Valenzuela, Arturo 1998. *Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina*. México, Instituto Federal Electoral en www.ife.org.mx/wwwdeceyec/deceyec_web/conferencias8.htm

congreso una vez durante el período legislativo, daría aún más poder a los presidentes sin contar con un sistema de contrapesos. Pero una reforma en este sentido sí resolvería uno de los problemas del presidencialismo: la doble legitimidad popular de los dos poderes del Estado. Si el presidente tuviera la facultad constitucional para disolver el congreso, no habrían conflictos de legitimidad. En casos de conflicto, el presidente prevalecería.

Desde mi punto de vista, el semi-presidencialismo no resolvería los problemas de gobernabilidad, y el primer ministro nada más serviría para desviar la atención del presidente al primer ministro. Un primer ministro nombrado por el presidente en tiempos de crisis también puede ser destituido por el mismo presidente. Esto no resolvería el problema de fondo porque el presidente tendría que nominar a otro primer ministro o de su propio partido, lo que no significaría una política nueva, o de otro partido, algo que pueda crear conflictos entre el presidente y el gobierno. Ninguna de las dos soluciones resolvería el impasse a largo plazo.

Yo propongo un parlamentarismo fuerte, como el de Alemania, que requiere que el gobierno tenga una mayoría explícita en el parlamento y que tenga limitaciones en el uso del voto de no confianza, que no puede prevalecer sin que haya una nueva mayoría expresada en el parlamento a favor de un nuevo gobierno. Además, el ejecutivo debe tener la facultad de disolver el parlamento. En sistemas federales como los de Brasil y México, el parlamento debe tener dos cámaras, manteniendo el sistema federal, en otros países parlamentos unicamerales mejorarían la gobernabilidad del ejecutivo. Este sistema parlamentario, a falta de un monarca, debe tener a un presidente que pueda figurar por encima de la política y tener pocos poderes formales y reales. Así puede el presidente tener una función ideal que identifican Shugart & Carey (1992): Servir como un árbitro por encima de los partidos y los conflictos políticos. En la configuración del sistema semi-presidencial es el primer ministro el que tiene la función de árbitro entre el presidente y el congreso. Pero un primer ministro que sea nombrado por el presidente o por el congreso, por ser una figura política no tiene suficiente independencia. Por lo tanto, no puede servir como mediador entre los poderes del Estado.

En resumen, este autor considera que ninguna fórmula institucional dentro del marco presidencial puede asegurar que no ocurran los impasses institucionales, ni resolverlos institucionalmente cuando hayan ocurrido. Por lo tanto, este autor recomienda un parlamentarismo fuerte como el alemán que asegura y da estabilidad a gobiernos mayoritarios y ofrece incentivos al sistema partidario a crear partidos coherentes y disciplinados.

Democracy and Institutions in Latin America

Gerardo L. Munck

Attempts to understand the impact of political institutions—defined here as the formal rules adopted to regulate the process whereby legally binding decisions are made and implemented—have been driven by a hope. Of the various factors affecting the political process, institutions seem more open to change in the short run than factors such as political culture, level of development, or a country's place in the global economy. They also seem to create incentives that generate a normatively relevant impact: certain institutional arrangements are seen as leading to political and social outcomes that are held to be desirable by analysts and practitioners—greater governability, more accountability, more social welfare—while other institutions produce undesirable outcomes. Thus, seeing institutions as key levers of political change, institutionalists have focused on a two-fold challenge: i) identifying, through research, the design of state institutions that are most conducive to certain goals and ii) pursuing, through political action, institutional reform so as to “get the institutions right.”

In Latin America, a focus on institutions is a relatively new thing. Marking a break with the prevalent mode of thinking in and about the region during the second half of the 20th century, the seminal works of Juan Linz (1990, 1994) forcefully argued that presidentialism—an institution shared by all Latin American countries—has a negative effect on the functioning and stability of democracy. Since then, academics have more and more turned to institutionalist forms of analysis, and have been busy debating about the impact of a large array of democratic institutions. As a result, we currently have a large body of literature on the rules that regulate, among other things, elections, political parties, the powers of the executive, and the role of legislatures.

Starting also in the early 1990s, various actors in the international community put an accent on institutions and institutional reform and deliberately sought to “export” certain institutions to Latin America. International financial institutions, in particular, promoted second generation reforms that entailed a heavy dose of institutional change (Naim 1994, Kapur and Webb 2000). Likewise, many actors in the international community concerned with democratic governance focused their attention on a wide variety of institutions and made institutional reform the call of the day (Santiso 2001). Today the matter of institutions is at the heart of much thinking and action that is directly relevant to Latin American politics.

This paper considers the state of knowledge on institutions and, though embracing the hope to strengthen democracy through institutional reform, makes a case for a more cautious approach to institutions than is customary these days, both within academic and policy circles. First, it considers the debate on the effect of presidentialism in democracies, one of the most researched questions in the literature, and suggests that our knowledge about the impact of democratic institutions is still quite speculative. In particular, the failure to properly address the interaction among institutions and the problem of endogeneity—the status of institutions as outcomes—is highlighted. Second, taking cases of crises of democratic governance, rather than certain institutions, as the point of entry into the analysis, this paper emphasizes the need to focus on the triggering process that leads up to a crisis. It argues that to understand the nature of the problems of democratic governance and to initiate the search for solutions that prevent, rather than only react, to crises it is necessary to move beyond a discussion centered on the means of resolving a crisis. By way of conclusion, some common pitfalls of institutional reforms are discussed.

1. The Impact of Democratic Institutions: What Do We Know?

Research on the impact of institutions was given a boost in the Latin American context with the debate prompted by Linz's (1990, 1994) critique of presidentialism. Linz's thesis was much discussed (Linz and Valenzuela 1994) and some statistical analyses showed that there is something to Linz's arguments. Presidential democracy is associated with a higher propensity toward democratic breakdowns than parliamentary democracy (Przeworski et al. 2000: 128-36). Specifically, as Adam Przeworski et al. (2000: 129) report, "the probability that a presidential democracy will die during any particular year is 0.0477, and the probability that a parliamentary democracy will die is 0.0138." Moreover, presidential democracy is associated with a higher propensity toward gridlock than parliamentary democracy. Thus, as José Antonio Cheibub et al. (2004), the rate of legislative success of all presidential democracies is 62 percent as opposed to 80 percent for all parliamentary democracies. This evidence is certainly suggestive. However, it is important not to jump to conclusions about the impact of an institution such as presidentialism on the basis of this type of evidence. Before such a conclusion can be reached, some complex issues must be addressed.

One such issue concerns the *interaction among institutions*. Essentially, if there are reasons to suspect that an institution has an impact through the way it interacts with other institutions, the proper way to estimate its impact is by considering that interaction and not studying the institution in isolation. This point has been recognized in the literature on presidentialism. Indeed, several scholars have recently studied the link between presidential democracies and gridlock this way, by focusing in a more delimited manner on variations with presidential democracies. And the results of this research are instructive.

Focusing on the interaction between executive and legislative bodies, Gary Cox and Scott Morgenstern (2002) argue that there is no inherent propensity to gridlock in presidential democracies because presidents face different types of legislatures and may be effective in enacting policies by using different strategies according to the type of legislature they face. The variable interaction among the executive and legislative branches of government rather than constant features—the direct election of the chief executive for a fixed term—is the determinant of government action and does not lead to a generalized expectation of gridlock. In addition, in an analysis of the legislative success of governments, Cheibub et al. (2004) show that even though presidents that lead single majority governments have the highest legislative success rate—72 percent—presidents that lead single minority governments perform only slightly worse—61 percent—and actually do better than when they lead coalition minority governments—53 percent—or even coalition majority governments—51 percent. Thus, when the interaction between presidentialism and other institutional factors are addressed, worries about gridlock in presidential democracies are neither seen as having a theoretical basis nor being supported by the data.

The fact that research that considers an institution such as presidentialism in relationship to other institutions yields different results than research that takes an institution in isolation has broad implications. It suggests that researchers must analyze the interaction among an array of institutions that regulate access to government offices and the decision making process (see Table 1) as well as the rules that regulate the policy implementation process. Furthermore, extending this same logic, the interaction among institutions and non-institutional variables, such as political culture or economic crises, should also be considered. Finally, from a practical standpoint, the instability of current research findings suggests that, as research

proceeds with new theorizing and testing, it is sensible to treat existing findings as tentative and subject to revision.

Table 1. Rules of Access to Government and of Decision Making

<p><i>I. Access to elected government positions</i></p> <ul style="list-style-type: none">• <i>Voting</i>: suffrage rights, compulsory nature of voting, voter registration procedures• <i>Parties</i>: party registration, party financing, intra-party candidate selection• <i>Elections</i>: type of executive, ballot form, campaign financing, district magnitude electoral formula, term length, timing of elections, term limits, thresholds and quotas <p><i>II. Decision making with the state</i></p> <ul style="list-style-type: none">• <i>Executive</i>: nomination powers (cabinet formation, dissolution of legislature), legislative powers (initiation of legislation, decree, budget-specific powers, veto, plebiscite)• <i>Legislature</i>: number of chambers, nomination powers (dismissal of chief executive officer, censure of cabinet ministers), legislative powers, internal rules (committees, introduction of legislation to floor, passage of legislation)• <i>Judiciary</i>: nomination procedure, tenure, power of judicial review• <i>Non-elected bodies within the state</i>, such as the military and the bureaucracy• <i>Subnational government</i>: administrative decentralization, political decentralization
--

Another complex issue that must be addressed is the problem of *endogeneity*, that is, the status of institutions as outcomes in addition to any potential role they may play as causal factors. Endogeneity takes many forms. Most proximately, the policy outcomes of institutions are likely to affect the propensity of politicians and other actors to act within institutional channels or seek to change these institutions. And institutions are also endogenous in the sense that certain antecedent conditions affect the institutions a country has. This perspective challenges the conventional view that holds that institutions are exogenous to the political process. Yet, the growing recognition of this point in theoretical discussions notwithstanding, empirical analyses have for all practical purposes failed to test the implications of such a view of institutions. We do not know, therefore, whether current findings will hold up. But, if the tests that address interactions rather than consider institutions as presidentialism in isolation are an indication, it is probable that tests that treat institutions as endogenous and not exogenous will generate different results.

In sum, though current research has advanced our knowledge about the impact of institutions, certain important methodological caveats deserve emphasis. These caveats raise questions about the purported effect of specific institutions. Even more broadly, these caveats go to the heart of the common assertion that "institutions matter" and suggest that the impact of institutions should be treated less as an established fact than as an assumption that remains to be tested. Thus, it is prudent not to overstate the current state of knowledge, to be aware that further research could alter views that are currently in vogue, and to be careful about drawing strong

conclusions until theorizing has addressed some obvious shortcomings and systematic tests have yielded more robust results (Munck 2004: 445-50).¹

2. Democratic Governance in Latin America: The Nature of the Problem, The Search for Solutions

In light of the state of knowledge, it is also advisable to explore other research strategies. Specifically, it is instructive to focus squarely on cases that exemplify the outcome of interest as opposed to analyze specific institutions and their potential effect, the strategy adopted by the literature reviewed in the previous section. The following is admittedly a very sketchy analysis. Yet it shows that some significant leads for future research can be obtained by working backwards from cases of crises, first trying to gain an understanding of the nature of the problems of democratic governance faced by Latin American countries, then searching for potential solutions to these problems.²

Table 2. Some Recent Crises in South America

<i>Argentina</i>	Resignation of president in context of social upheaval (December 2001)
<i>Bolivia</i>	Resignation of president in context of social upheaval (October 2003)
<i>Ecuador</i>	Ousting of president in context of social protest with military support (January 2000)
<i>Paraguay</i>	Assassination of vice-president, followed by resignation of president (1999), failed military coup attempts
<i>Peru</i>	Closure of Congress (1992), electoral fraud (2000), resignation of president (November 2000)
<i>Venezuela</i>	Failed coup attempt, with military involvement (April 2002)

A quick recollection of the events surrounding recent crises in Latin America (see Table 2) reveals a basic fact: even though the failure of presidents to end their constitutionally determined term has been an all-too-frequent occurrence,³ in most cases these crises were resolved by replacing the displaced presidents by constitutionally mandated successors. This is the positive aspect of these crises. And this form of resolving crises can no doubt be attributed in part to the effective

¹ The instability of findings that result from different causal models is shown by Krieckhaus (2004) with regard to a related question, the impact of political regimes on economic performance. Findings could also turn out to be unstable due to issues of data. As has been shown, tests that use different data sets lead to different conclusions (Casper and Tufis 2002, Krieckhaus 2004).

² This research strategy is closer to the one used profitably by Linz in his 1978 book *Crisis, Breakdown, and Reequilibration*, still the key reference for any discussion of threats to democracy.

³ Though other types of crises have occurred, such as the closing of Congress in Peru in 1992, and though other threats to democratic governance deserve attention, the failure of presidents to finish their term in office has been the most common form of crisis in recent times in Latin America.

constraining force of the OAS and the actions it has taken to support democracy in the region since 1991. Yet an equally basic fact is that the avoidance of responses to crises that do not make these crises worse does not mean that the process that triggered the crisis does not by itself inflict damage on a country's record of democratic governance. Indeed, an insight that comes from considering cases of crisis is the importance of distinguishing between the *means of resolution* of a crisis and the *triggering process* that leads up to a crisis, and the need to focus on the process that triggers crises.

First, paying attention to the process that triggers a crisis is key to understanding the nature of current problems of democratic governance. In this regard it is important not to underestimate the normative significance of the process that has triggered recent crises in Latin America. Some cases have involved violence, against either political office holders or common citizens. And all cases entailed praetorian actions, that is, actions outside the channels sanctioned by institutional rules (Huntington 1968: 78-92, Ch. 4). Specifically, the recent crises in Latin America have been associated with actions that break with the institutional options for removing presidents prescribed by constitutions in the region: launching an impeachment procedure on the basis of constitutionally prescribed grounds or waiting until the next election.⁴

Second, a focus on the process that triggers a crisis is crucial to the search for solutions to these problems. It is undoubtedly important to devise mechanisms to resolve crises in the short term. In this regard, the trick is to create rules that add flexibility to presidential systems while not contributing to instability. The German style constructive vote of no confidence is an example of such a mechanism in the context of parliamentary democracies. But it is also important to address the process that triggers a crisis. For one, this means that the rules of resolving crises must not reward, or offer an incentive for, irresponsible behavior or, in any way, allow the instigators of praetorian actions to whitewash their actions. Among other things, such procedures would cast a shadow of illegitimacy over the institutions of democracy. And, more ambitiously, this means that the process that triggers a crisis should be searched for clues that might indicate how crises may be prevented from emerging in the first place.

In thinking about how to prevent crises, analysts would have to address the broad array of institutions that regulate the making and implementation of political decisions. But such an analysis would also have to take note that democratic governance is affected by a range of state and non-state actors and that crises may have different roots. Indeed, recent crises in Latin America have been fostered by different actors seeking, in turn, different goals. In some cases, the business sector has played a key role; in others, the mobilization of new mass actors, especially indigenous groups, has been at the core of the process leading up to a crisis. In some cases, the military has played a role, sometimes supporting the business sector, other times mass actors. Moreover, party leaders and elected officials have not been bystanders, merely reacting to the praetorian actions of other actors. Thus, the

⁴ Because presidents have resigned in some cases, instigators of such praetorian actions can shield themselves in the interpretation that these presidents were not pushed and, rather, that they jumped. But it is possible, on the basis of evidence, to document such actions. Indeed it is possible to make a well founded distinction between the cases in Table 2 and the removal of the presidents of Brazil in 1992 and Venezuela in 1993, two cases where impeachment was represented the institutional resolution of an executive-legislative conflict. Such an analysis would also have to distinguish the above cases from an event such as the 2000 resignation of Fujimori in Peru, an action that can be interpreted as righting a previous wrong and not as the unjustified interruption of a duly elected president.

challenge of thinking about how to prevent, as opposed to react to, crises requires an analysis not only of how a range of institutional rules might provide an incentive for actors to behave a certain way but also of the diverse set of actors that can potentially threaten democratic governance. That is, it is necessary to understand the interests of these actors and the strategies they use, and to imagine ways of getting them to accept democratic institutions or, at least, of minimizing the impact of their failure to act democratically. This is, no doubt, a pretty tall order. But such an agenda does start to offer a sense of the magnitude of the issues that have to be addressed to prevent threats to democratic governance.

3. Conclusion: Pitfalls of Institutional Reforms

The goal of strengthening democratic governance is central to the future of Latin America. But we currently have many doubts about precisely which institutions will work best to ensure democratic governance, about which are the “right” institutions. We are still trying to get a clear understanding about what democratic governance entails, where the problems of democratic governance lie and what might constitute solutions to these problems. Thus, it is important to be cautious about the claims that are made regarding the promises of institutional reform. More pointedly, it is critical to avoid certain common pitfalls of institutional reforms.

One such pitfall is the desire to pin hopes on one institution of the overall structure of the state. At best, such reforms prove to be ineffective, if nothing else because actions have unintended and unforeseen consequences. But such reforms can be counterproductive. To give one example, though term limits have been promoted as a way to avoid the capture of the state by a political class, its implementation frequently creates an incentive for elected politicians to ignore voters and to start looking for career opportunities as lobbyists for the business they are regulating. Thus, it is a sign of responsibility to acknowledge that things are usually complex, that the effect of a single institution depends on a range of other frequently poorly understood factors, and to avoid naïve and costly social experimentation.

Another pitfall is to focus exclusively on the means of resolving crises and to disregard the process that triggers crises. The search for responses to crises that avoid their deepening and escalation is critical. But to understand the nature of problems of democratic governance and, most vitally, to start getting at solutions that prevent crises from emerging in the first place, it is necessary to work back from crises as events to the process that triggers these crises. Such a broadening of concerns is imperative.

Finally, it is necessary to avoid the technocratic temptation of thinking that the core challenge is to figure out what are the best institutions. Ideas are, no doubt, an important component of political action. But it is also important to grasp the sense in which institutional reform is a political process and that all politics is about interests. Thus, it is not sufficient to be clear about *what* agenda of reforms is being proposed. In addition, it is necessary to be clear about *how* such an agenda will be carried forward and *who* is capable of promoting such an agenda (Munck 2003: 580-83).

Any effort to understand and promote democratic governance in Latin America must confront the issue of institutions and institutional reforms. After all, institutions are key markers of political power. However, as these comments have sought to show, more attention needs to be paid to the limitations of current knowledge about institutions, and even to the limitations of institutional solutions. The challenge is to face up to these limitations without thereby losing the sense of hope that infuses work on institutions.

References

- Casper, Gretchen and Claudiu D. Tufis. 2002. "Correlation versus Interchangeability: The Limited Robustness of Empirical Findings on Democracy using Highly Correlated Datasets," *Political Analysis* Vol. 11, N° 2: 196-203.
- Cheibub, José Antonio, Adam Przeworski and Sebastian Saiegh. 2004. "Government Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism," *British Journal of Political Science* Vol. 34, N° 4: 565-87.
- Cox, Gary W. and Scott Morgenstern. 2002. "Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents," pp. 446-68, in Scott Morgenstern and Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America* (New York: Cambridge University Press).
- Huntington, Samuel P. 1968. *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press).
- Kapur, Devesh and Richard Webb. 2000. "Governance-Related Conditionalities of the International Financial Institutions," UNCTAD, G-24 *Discussion Paper Series 6* (New York and Geneva: UNCTAD).
- Krieckhaus, Jonathan. 2004. "The Regime Debate Revisited: A Sensitivity Analysis of Democracy's Economic Effect," *British Journal of Political Science* Vol. 34, N° 4: 635-55.
- Linz, Juan J. 1978. *The Breakdown of Democratic Regimes. Crisis, Breakdown, and Reequilibration* (Baltimore, Md.: The Johns Hopkins University Press).
- . 1990. "Perils of Presidentialism," *Journal of Democracy* Vol. 1, N° 1: 51-69.
- . 1994. "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?" pp. 3-87, in Juan J. Linz and Arturo Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy Volume 1. Comparative Perspectives* (Baltimore, Md.: The Johns Hopkins University Press).
- Linz, Juan J. and Arturo Valenzuela (eds.). 1994. *The Failure of Presidential Democracy* (Baltimore, Md.: The Johns Hopkins University Press).
- Munck, Gerardo L. 2003. "Gobernabilidad democrática a comienzos del siglo XXI: Una perspectiva latinoamericana," *Revista Mexicana de Sociología* (Mexico) Vol. 65, N° 3: 565-88.
- . 2004. "Democratic Politics in Latin America: New Debates and Research Frontiers," *Annual Review of Political Science* 7: 437-62. [For an abbreviated version in Spanish, see "La política democrática en América Latina: Contribuciones de una perspectiva institucional," *Política y Gobierno* (Mexico) Vol. 11, N° 2 (2004): 315-46.]
- Naim, Moisés. 1994. "Latin America: The Second Stage of Reform," *Journal of Democracy* Vol. 5, N° 4: 32-48.
- Przeworski, Adam, Michael E. Alvarez, José Antonio Cheibub and Fernando Limongi. 2000. *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990* (New York: Cambridge University Press).
- Santiso, Carlos. 2001. "International Co-operation for Democracy and Good Governance: Moving Towards a Second Generation?" *European Journal of Development Research* Vol. 13, N° 1: 154-80.

Cómo fortalecer la gobernabilidad democrática a partir de la reforma a los sistemas de gobierno presidenciales en América Latina?

Diez conclusiones

Dieter Nohlen

En la primera parte de las siguientes consideraciones, llamaré la atención sobre algunos aspectos conceptuales y metodológicos que constituyen el marco general. Estas consideraciones se refieren a América Latina en general, aunque ciertamente sería más adecuado que fueran de carácter específico por país. Mis observaciones se refieren sólo a algunos campos de reforma, si bien la práctica del diseño institucional obliga a nivel operativo a dejar de lado la perspectiva sectorial (típica del quehacer científico) y a considerar los fenómenos como partes integrantes de un todo sistémico. Es importante aquí no perder de vista la repercusión real limitada que pueden alcanzar los factores estrictamente institucionales - en las condiciones actuales como de reforma - en la pluralidad de los factores que se encuentran en juego.

En la segunda parte de mi presentación, me referiré a tres ámbitos de reforma: la forma de gobierno, el sistema electoral presidencial y el sistema electoral parlamentario. Criterio rector aquí es la gobernabilidad democrática, definida como estructura política que facilita la legislación e implementación de políticas públicas que promuevan el bien común y a su vez retroalimenten la legitimidad del sistema democrático.

1. Aspectos conceptuales y metodológicos

1. La importancia de las instituciones

Mi primera consideración se refiere a la importancia relativa de las instituciones políticas. Aunque parezca una obviedad, precisamente en el discurso sobre reformas institucionales es imperioso no olvidar que las instituciones, en sus efectos, son dependientes del contexto, es decir de la configuración de otras variables con las cuales constituyen el conjunto en el que operan las variables observadas.

De aquí se desprenden, en relación a las instituciones y sus efectos, dos limitaciones: La primera de las limitaciones radica en la dependencia de los efectos de las instituciones de otros factores en general. Esta compleja interacción muestra a su vez características específicas según el país del que se trate. Así, la segunda limitación se refiere a la particular configuración de causas y efectos interrelacionados según contextos espacial-temporales específicos. Comparto en este sentido la posición metodológica de Stein Rokkan: No existe ninguna variable independiente o interviniente en cuya relación explicativa con una variable dependiente no sea necesario tomar en cuenta el contexto (véase Nohlen 2003).

Esta situación restringe la capacidad de generalización y por tanto de elaboración de recetas globales. La cautela aquí no es solamente necesaria cuando se intenta generalizar intercontinentalmente abarcando países europeos y latinoamericanos que, y en esto reina gran consenso, se diferencian mucho -aunque esta heterogeneidad no sea considerada metodológicamente por los defensores del parlamentarismo que a la hora de hacer propuestas siguen basando su opción en la experiencia europea. Sumo cuidado hay que tener incluso en el ámbito de generalizaciones relacionadas

exclusivamente con los países latinoamericanos, declarados frecuentemente como homogéneos a raíz de la unidad cultural percibida. Sin embargo, no existe ni si quiera para Latinoamérica una similitud de contexto que haga posible una receta única y homogénea.

La primera conclusión es que las propuestas de reforma deben ser de carácter específico, y no referidas a América Latina en general, sino a países concretos.

2. Tendencias en América Latina

Como segunda consideración introductoria cabe mencionar las tendencias compartidas que ciertamente se observan en América Latina y que invitan a generalizar. Como ejemplo:

a) La percepción de la política: Debido al tradicional personalismo en la región, la opinión académica y pública fija la atención en la figura del presidente en lugar de enfocar las relaciones que se establecen entre los órganos del Estado que determinan en buena medida el desempeño gubernamental del presidente. Estas relaciones, por su parte, incluyen todo el tejido de relaciones entre el Estado y las instituciones intermediarias de representación de intereses (partidos, movimientos sociales, medios de comunicación) y formas de toma de decisiones en la alternativa mayoritario vs. consociacional que hoy en día constituyen los verdaderos criterios de diferenciación en el gobierno comparado.

b) En el desarrollo de la democracia en América Latina y el correspondiente debate sobre la gobernabilidad se hace hincapié en el lado del *input* (entrada), creyendo que las crisis de legitimidad se podrían superar ampliando la participación. Se subestima la importancia del *output* (salida), de la efectividad de la democracia que, como demuestran las encuestas, tiene tanta o incluso mayor repercusión sobre la satisfacción con la democracia. Tampoco se percibe claramente la relación de *trade-off* existente entre participación y efectividad.

c) Vinculado con esta tendencia general y la disyuntiva señalada, se puede observar en el campo mismo de las instituciones y su reforma, que trataremos en seguida, una tendencia a privilegiar (salvo con algunas excepciones) la participación sobre la efectividad. El pensamiento reformista en América Latina parece estar impregnado aún por estrategias típicas del régimen autoritario: La concesión de una apertura ante crisis de legitimidad ampliando los canales de participación.

Mi segunda conclusión: Las propuestas de reforma tienen que revertir las prioridades en sus orientaciones y privilegiar el aumento de la efectividad de los sistemas políticos. La legitimidad de las estructuras proviene del cumplimiento de las expectativas vinculadas con sus funciones.

II. Tres campos de reforma institucional: la forma de gobierno, el sistema electoral presidencial y el sistema electoral parlamentario

El espectro de campos de reforma que he escogido, no abarca el conjunto de temas contenido en la agenda de reformas discutibles o convenientes. Por ejemplo, no me adentraré en el tema del federalismo o de la forma vertical de separación de poderes ni formas de democracia directa.

Aunque aparezcan como reformas relevantes para la ampliación y profundización de la democracia, éstas tienen también un impacto sobre la efectividad del sistema político.

Y no puede saberse de entrada si el impacto será positivo o negativo respecto a la gobernabilidad democrática. Es bien cuestionable si conviene aumentar la cantidad de posibles *veto players* cuando lo que se busca es aumentar la efectividad del sistema político.

Tercera conclusión: Los campos de reforma escogidos tienen que ser compatibles con el propósito de mejorar la gobernabilidad democrática via mayor efectividad.

1. La forma de gobierno

El presidencialismo es, por muchas razones, el sistema más conveniente para América Latina. A mi modo de ver, debe respetarse esta decisión histórica. El parlamentarismo no es una opción para estos países. El debate sobre esta alternativa no pasaría seguramente -como en el pasado- de una discusión teórica. Desde el inicio del debate en los años ochenta, he venido defendiendo la reforma o renovación de los sistemas políticos en América Latina dentro del modelo presidencialista (ver Nohlen/Fernández 1991 y 1998). Quisiera añadir que no veo la utilidad de abrir una nueva ronda de debate en los términos alternativos de formas de gobierno. Considero más fructífero concentrarse en las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, vinculando a este punto las reflexiones y sugerencias. No es recomendable tampoco detenerse en cuestiones conceptual-tipológicas a la hora de introducir reformas que de todos modos alterarán el carácter clásico de las relaciones entre los poderes.

Así, es poco conveniente proponer reformas en términos categoriales como es el caso del semipresidencialismo o subcategorías de esta forma híbrida de gobierno, muy controvertida en la ciencia política. Se trata de considerar elementos institucionales y/o prácticas políticas según países que puedan flexibilizar las relaciones existentes entre ambos poderes y contribuir a una mayor gobernabilidad. La modalidad más destacada es la práctica de consensuar políticas públicas entre los poderes del Estado. Es en función de esta práctica que resultaría adecuado pensar en cambios de tipo institucional o actitudinal que lo promuevan. El medio más propicio para ello consiste en dotar al presidente de un apoyo firme y estable en el parlamento. De allí la importancia de los sistemas electorales, percibidos como los factores más efectivos para incidir en la estructura de la representación política en el parlamento.

La cuarta conclusión: Para América Latina parece más adecuada una renovación de los sistemas presidenciales por países que se centre en las relaciones ejecutivo-legislativo.

Las propuestas más convenientes son: a) la formación de coaliciones parlamentarias en apoyo a la acción del gobierno; b) la institucionalización de la figura del primer ministro (o ministro de enlace).

Comparando ambas propuestas respecto al cambio constitucional que requieren, la segunda es obviamente de mayor alcance y poco fácil de legislar. Además, donde se ha experimentado con tal figura en América Latina (en Perú), los resultados no han sido muy convincentes. A su vez se sabe, que en ninguno de los casos se trató de un intento serio por implementar de forma definitiva la figura del primer ministro. Por el contrario, la práctica de coaliciones de gobierno en el contexto presidencialista sí es bien conocida y me parece ampliamente positiva. Esto sale a la luz no tanto mediante comparaciones estadísticas de carácter transversal entre países, sino más bien en comparaciones históricas longitudinales dentro de un mismo país. Resultados de este

tipo arroja la comparación entre el Chile anterior y 1973 y posterior a 1989 o entre la Bolivia anterior y la posterior a 1985. Sin que haya tenido lugar un cambio constitucional que lo fomente, se han flexibilizado las relaciones entre el presidente y el parlamento, dando estabilidad a los gobiernos y capacidad de maniobra en la medida que los demás factores lo han permitido.

Ambos medios para conseguir esta flexibilización, pero especialmente el primero, son sólo en parte de carácter estrictamente institucional. El sistema de partidos, la estructura de la competencia interpartidaria y la percepción y la tradición de las relaciones ejecutivo-legislativo intervienen fuertemente. Es importante tomar conciencia de que estos factores son más importantes que el tipo mismo de presidencialismo, definido en base a la distribución de las competencias entre los órganos. Así, en Uruguay, con un presidencialismo atenuado y una constitución bastante abierta a practicar el presidencialismo de manera más parlamentaria, tuvieron que frustrarse muchos intentos antes de que se lograra establecer un gobierno de coalición firme. En Chile, sin embargo, en el contexto institucional de un presidencialismo muy agudo, se gobierna desde la redemocratización de forma coalicional.

En relación a la profundización y consolidación de la democracia, se propone a menudo equilibrar mejor la distribución de poder del Estado a través de su desconcentración horizontal, aumentando el poder del parlamento (y también del poder judicial) en detrimento del poder del presidente. Parece una medida lógica en pro del desarrollo democrático. Sin embargo, una reforma en tal sentido es capaz de mantener o aumentar la gobernabilidad sólo si el parlamento logra desarrollar una comprensión cabal de su función en el marco del nuevo diseño. El *lame duck* presidencial es precisamente un fenómeno de la distribución equitativa del poder entre los órganos del Estado, cuando falta capacidad de cooperación entre ambos órganos. Debido a las reformas electorales, México está actualmente atravesando con grandes dificultades de gobernabilidad el camino desde un presidencialismo con presidente omnipotente hacia un presidencialismo cooperativo, cuyo desenlace ahora no depende de la estructura constitucional sino de la capacidad de aprendizaje de la clase política.

La quinta conclusión destaca la importancia de factores no estrictamente constitucionales en el logro de una mayor flexibilidad y efectividad en las relaciones ejecutivo-legislativo.

A pesar de esta conclusión, es conveniente proponer medidas institucionales tendentes a flexibilizar las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo. En última instancia, se trata de romper con la lógica del *the winner takes all* del presidencialismo clásico. De todos modos, no conviene desilusionarse en caso de que las reformas constitucionales no tengan lugar. El continuo discurso sobre la necesidad de cambios institucionales puede conducir a cambios en las actitudes y los comportamientos informales de la clase política que finalmente sustituyen y hacen prescindibles los cambios formales.

2. El sistema electoral presidencial

En la actualidad, existe un equilibrio en la distribución cuantitativa de los diferentes tipos de sistemas electorales presidenciales en América Latina. Sin embargo, hay una tendencia de reforma que se aleja del sistema de pluralidad y se acerca al sistema de mayoría absoluta (o *ballotage*) y al sistema de pluralidad con barrera legal (en el que se establece un mínimo de votos a alcanzar para resultar electo, pasándose de lo contrario a una segunda vuelta entre los dos candidatos más votados). En teoría, el

sistema de pluralidad tiende a concentrar los votos en pocos candidatos. Sin embargo éste también posibilita que el candidato vencedor consiga un apoyo electoral lejano a la mayoría absoluta, lo que a menudo es percibido como una falta de legitimidad. El sistema de mayoría absoluta es el que garantiza esta legitimidad cuantitativa por el mecanismo del *ballotage*.

Ahora bien: en cuanto al criterio de efectividad, lo importante es considerar los efectos de ambos sistemas clásicos sobre el sistema de partidos y la representación política en el parlamento. Mientras que el sistema de pluralidad tiende a la concentración, el sistema de mayoría absoluta tiende a la dispersión y fragmentación del voto en la primera vuelta. Y dado que las elecciones presidenciales y parlamentarias se celebran en la mayoría de los casos en América Latina simultáneamente, el sistema electoral presidencial puede influir mucho en el grado de fragmentación en la composición partidaria del parlamento. Así, la alternativa entre los sistemas clásicos corresponde -en teoría- a la alternativa entre mayor legitimidad y mayor concentración. Una superación de este conflicto podría ser la separación de los dos tipos de elección, como la encontramos en la actualidad en Chile y Venezuela. Esta medida es aplaudida por los que estiman en especial la mayor libertad del votante. Sin embargo, con ella se pierde la posibilidad de que el voto presidencial ejerza su influencia sobre el voto parlamentario con un efecto concentrador y homogeneizador de las mayorías ejecutiva y parlamentaria, facilitando así la gobernabilidad. Una salida mucho más conveniente es el sistema de pluralidad con barrera mínima de votación. Éste tiende, por un lado, a concentrar el voto incluso en mayor medida que el sistema de pluralidad puro (pues induce a tratar de superar la barrera legal) y, por el otro, en caso de que el resultado electoral no genere un candidato con mayoría suficiente para no cuestionar su legitimidad, habrá una segunda vuelta, sin que el *ballotage* influya negativamente sobre el sistema de partidos.

Entre todas las alternativas existentes en el ámbito institucional, la opción por el sistema de pluralidad con barrera legal es la más plausible. Se ve sustentada por los datos empíricos, aunque éstos no reflejen el efecto del sistema electoral de forma aislada, ya que en la opción por una de las alternativas institucionales interviene también el sistema de partidos.

Así, en América Central y México, de un total de 44 elecciones libres y limpias, 31 fueron llevadas a cabo aplicando un sistema de pluralidad (incluyendo 14 elecciones aplicándose el sistema de pluralidad con barrera legal), en las restantes se votó por el sistema de mayoría absoluta. En más de la mitad de las elecciones por el sistema de pluralidad, el candidato más votado alcanzó una mayoría absoluta de votos. Por el contrario, en las elecciones por el sistema de mayoría absoluta, en dos tercios de los casos esta mayoría se consiguió sólo en la segunda vuelta. Se puede concluir que mayorías absolutas en votos son más probables con sistemas de pluralidad que en sistemas de mayoría absoluta. Sin embargo, no hay que dejar de lado que en sistemas multipartidistas es probable que se opte por un sistema de mayoría absoluta. Esta consideración alude a la causalidad circular entre los factores observados, lo que ha de tenerse siempre presente.

Sexta conclusión: Para aquellos países donde todavía no se aplica el sistema de pluralidad con barrera legal y existen problemas de legitimidad (por el voto minoritario en que se apoya el candidato electo) o de fragmentación (debido a la primera vuelta electoral), la propuesta es introducir el sistema de pluralidad con un mínimo de votos requerido.

Una consideración adicional es la determinación del parlamento como órgano encargado de definir finalmente la elección en el marco del sistema de mayoría absoluta. Esta propuesta es positiva en la medida en que el parlamento cuente con la libertad fáctica de votar por el candidato capaz de formar una coalición mayoritaria no sólo para su elección sino también para su acción de gobierno. Esta prescripción resulta teóricamente convincente y ha arrojado buenos resultados en la práctica, como lo muestra el caso boliviano. En el Chile preautoritario, sin embargo, el parlamento no contó con esta libertad eligiendo automáticamente al candidato más votado sin contar con una mayoría parlamentaria para su desempeño gubernamental. Incluso en Bolivia, la libertad del parlamento existente en un principio para elegir como presidente uno de los tres candidatos más votados se redujo finalmente por razones de legitimidad a los dos primeros. Lo que incitó este cambio fue la experiencia de haber salido elegido quien había llegado tercero en la votación popular. En este ámbito, no conviene revertir la tendencia general de que la elección del presidente se defina por votación popular.

3. El sistema electoral parlamentario

La variedad de los sistemas electorales parlamentarios es grande, como lo es también la de la estructura de los sistemas de partidos en América Latina. Los criterios de evaluación son principalmente tres: representación (medida por el grado de proporcionalidad entre votos y escaños), concentración o efectividad (evaluada a través de los efectos mecánicos y psicológicos en pro de la formación de mayorías) y participación (en el sentido de un voto personal, por el cual se constituye cierta cercanía entre el votante y el elegido) (ver Nohlen ³2000). A nivel de los tipos, los sistemas electorales parlamentarios en América Latina son en su gran mayoría sistemas proporcionales en distritos electorales de tamaño variable. Existen sólo algunas excepciones: Chile, Ecuador, México, cada uno de estos países con un sistema diferente. Chile aplica un sistema binominal, que -aunque concentrador- no es mayoritario. Ecuador tiene un sistema mayoritario, pero en distritos plurinominales y que ofrece al elector tantos votos como escaños haya a ocupar, un sistema atomizador del sistema de partidos. México detenta un sistema segmentado, con ligeras tendencias concentradoras. Por lo demás, Bolivia y Venezuela introdujeron la representación proporcional personalizada que atiende además de a la función de representación sobre todo a la de la participación. Respecto a los sistemas proporcionales, aunque correspondan a una misma categoría tipológica, cada uno tiene sus propias características. Comparando todos los sistemas electorales, se observa una alta presencia de pequeños distritos como únicas unidades de distribución de escaños (Chile, República Dominicana, Panamá), varias formas de votación que promueven el voto personal (Chile, Bolivia, Ecuador, México, Panamá, Venezuela), preferencial (Brazil, Perú) o de lista no bloqueada (Colombia, Uruguay, casos en los cuales la terminología legal habla de listas cerradas y bloqueadas mientras ciertamente no lo son), así como la falta de barreras legales (salvo en Argentina, Bolivia y México). Esta orientación implica en general una proporcionalidad moderada entre votos y escaños y una relativamente amplia libertad para el elector para escoger su candidato o su corriente dentro de la preferencia partidaria propia.

Séptima conclusión: En términos de los criterios de evaluación, la representación está bastante bien atendida (incluso en el sistema binominal de Chile), y la participación está aún mejor atendida, de modo que resulta difícil sustentar empíricamente la acusación hecha a los sistemas electorales en América Latina como responsables de la crisis de representación o la falta de representatividad, tematizada en el discurso general.

Cierto es que la efectividad del sistema electoral depende en mayor medida de factores extrínsecos a él y de factores contingentes. De este modo, los formatos de los sistemas de partidos en general no concuerdan con las expectativas teóricas sobre los efectos de los tipos de sistemas electorales, salvo por supuesto ciertas excepciones. Se confirma que no existe ninguna relación lineal entre el sistema electoral, el grado de proporcionalidad y la estructura del sistema de partidos. En una perspectiva histórica, sin embargo, se puede observar que las reformas electorales en los últimos decenios tendieron a reforzar la función de representación y participación, y raras veces la de concentración o efectividad.

Octava conclusión: La función de la concentración, a pesar de ser la que menos se presta a generalización debido a que algunos países escapan a la tendencia general, es la menos atendida en la región.

En el ámbito de los sistemas de partidos, se observa simultáneamente en varios países una enorme pérdida de capacidad de formar mayorías parlamentarias. Basta con comparar el voto del partido más fuerte, alcanzado en la primera elección postautoritaria y en la última para darse cuenta del declive dramático de la efectividad electoral. El mecanismo más apropiado para revertir esta tendencia es la introducción de barreras legales allí donde no hay ninguna barrera natural (es decir el tamaño del distrito) que impida la dispersión del voto. Existe una cierta reticencia respecto a esta medida –por equivocación-. Se considera que la representación proporcional exige que los votos sean no sólo en su valor numérico iguales, sino también en su valor de logro. La paradoja, sin embargo, es que en la medida en que se aumente la proporcionalidad teórica en el diseño de un sistema electoral, más se pierde efectivamente en el valor de logro equitativo por la alta dispersión de los votos, de los cuales muchos se pierden por quedar por debajo del mínimo requerido para elegir un diputado. A fin de impedir que se sobrepase esta barrera a través de la formación de alianzas electorales, sería conveniente introducir barreras legales escalonadas, que aumenten el mínimo exigido según la cantidad de partidos que integran las alianzas electoral.

Novena conclusión: Conforme al *leitmotiv* de esta contribución, la propuesta general en relación a los sistemas electorales parlamentarios sería entonces considerar en mayor medida la efectividad del sistema. La propuesta concreta sería la introducción de barreras legales, donde las condiciones específicas llamen a una medida efectiva. Dada la gran diversidad de los sistemas electorales mismos y de los entornos nacionales en los que se encuentran inmersos, la propuesta precisa (por ejemplo la altura de la barrera, su ámbito nacional o regional) ha de realizarse individualmente por país.

Más allá de esto, es muy difícil establecer una relación lineal entre un cierto formato de sistema de partidos y la gobernabilidad democrática. En la disciplina de gobierno comparado, se privilegia el bipartidismo. El caso de Venezuela demuestra, que un bipartidismo casi perfecto en su manera de posibilitar la alternancia en el gobierno, erigido en base a un sistema proporcional con representación de minorías, no siempre es capaz de llevar la democracia hacia estándares económicos y sociales acordes a sus recursos y posibilidades. Se pone de manifiesto asimismo la debilidad de un Estado calificado (con connotación crítica en su momento) de «partidocracia», que cae en un proceso de rápida deconstrucción. Tomando en cuenta los demás bipartidismos en América Latina (Colombia, Costa Rica, Honduras), las experiencias son ambivalentes. El tripartidismo en su relación positiva o negativa con la gobernabilidad, es dependiente de la capacidad coalicional de sus partidos integrantes. En Bolivia ha funcionado bien a partir de 1985, hasta que el sistema representativo sufrió la presión por parte de grupos populistas y otros ubicados fuera del arco parlamentario, operando estos últimos con métodos violentos. En Uruguay, sólo recientemente se

están superando las reticencias a la formación de mayorías parlamentarias en el tripartidismo. En México la estructura tripartidista puede volverse muy problemática porque sin capacidad coalicional, el tripartidismo es el formato más duro y reticente a la cooperación entre el ejecutivo y el legislativo, no solamente por razones históricas contingentes, sino por razones lógicas en la medida en que cada una de las fuerzas está en condiciones de ganar las elecciones presidenciales e inducido a llevar a cabo estrategias para lograrlo. Esto lleva a los partidos de oposición a evitar compromisos con el presidente de turno. En esa misma lógica, los sistemas pluripartidistas parecen más idóneos para desarrollar estrategias de cooperación. Sin embargo, sus partidos integrantes demuestran generalmente un menor grado de institucionalización y a menudo carecen de vocación para gobernar o para compartir responsabilidades de gobierno. El pase de diputados de un partido a otro (el transfugismo) no es un camino adecuado para el conseguir el apoyo parlamentario del presidente, además de estar muy mal connotado en la opinión pública.

Decima conclusión: No existe una influencia lineal de los sistemas electorales sobre los sistemas de partidos políticos, ni tampoco existe una relación definida entre el formato del sistema de partidos y la gobernabilidad democrática. Sólo conociendo la configuración específica de las variables en juego, se pueden formular propuestas para la reforma del sistema electoral parlamentario.

Referencias bibliográficas:

Nohlen, D. ³2004: Sistemas electorales y partidos políticos, México: Fondo de Cultura Económica.

Nohlen, D. / Fernández, M. (Ed.) 1991: Presidencialismo versus parlamentarismo, Caracas: Nueva Sociedad.

Nohlen, D. / Fernández, M. (Ed.) 1998: El presidencialismo renovado, Caracas: Nueva Sociedad.

Nohlen, D 2003: El contexto hace la diferencia. Reformas institucionales y el enfoque histórico empírico, ed. por C. Zilla, México: UNAM.

Regime Change by the Book: Constitutional Tools to Preserve Democracy Executive Summary

Theodore J. Piccone and Alexander Kirshner¹

Introduction

This paper examines the legal mechanisms available to democracies to manage “regime change by the book” -- orderly transitions of executive power in accordance with the constitution and democratic principles. In particular, the study focuses on constitutional mechanisms concerning the removal of a prime minister or president and on the criminal provisions that deter attempts to seize power unconstitutionally. We have concentrated our analysis and recommendations on constitutional provisions because of the special value constitutions have in organizing democratic systems governed by the rule of law. These recommendations are intended to contribute to efforts to revise constitutions and criminal codes to cope with the often threatening conditions democracies face today from popular or violent efforts to effect regime change outside the boundaries of the law.

Unfortunately, governments unable to fulfill their mandated terms in office are a common and troubling reality of contemporary democratic politics. In the last two decades, countries on every continent have witnessed attempts to prematurely remove elected governments from office. These efforts have been made legally and illegally -- by withdrawal of legislative support, impeachment, street protest, labor strikes and military force. Over the last ten years alone, violent attempts to overthrow or destabilize elected government have afflicted such countries as Niger, Cambodia, Pakistan, Cote d'Ivoire, Ecuador, Fiji, Yugoslavia, Bolivia, Haiti and Venezuela. In many cases, these contests for political power led to severe human rights violations, spurred ethnic and religious conflict, and enflamed cross-border tensions, refugee crises and civil strife.

In instances such as Venezuela in 1993 or Lithuania in 2004, the removal of an elected president or prime minister was prompted by serious charges of misconduct and carried out according to the law. In others, governments faced with charges of corruption, creeping authoritarianism or incompetence were forced out by ad hoc, quasi-constitutional or unconstitutional means. Even in cases where these conflagrations did not result in the complete collapse of constitutional rule (in Argentina or Ecuador, for example), they exacted profound costs in terms of human life, economic productivity and state legitimacy. When these conflicts resulted in the complete breakdown of democratic order, the damage was even more severe.

¹ Mr. Piccone is currently the Executive Director of the Democracy Coalition Project (DCP). Mr. Kirshner served as a Research Fellow at the Democracy Coalition Project in 2003-2004 and is currently a Ph.D. candidate in political science at Yale University. Research assistance was provided by DCP Research Fellows Corey Whiting and Siham Nurhusein and DCP Program Assistant Martha Larson. The authors would like to thank the following individuals for their insightful comments on earlier drafts of the full version of the report: Morton Halperin, Charles Sampford, Jusuf Wanandi, Sergey Kovalev, Yossi Beilin, Jorge Dominguez, Diego Hidalgo, James Klein, Thomas Remington, Yuri Dzhibladze, Rotimi Suberu, Rut Diamint, Jack Greenberg, Robert Mattes, Christina Murray, Daniel Berzosa Lopez, Margaret Crahan, Joseph Tulchin, Steven Levitsky, Gabriel Negretto, George Rogers, Deborah Benchoam, Sook-Jong Lee, Jeong-Ho Roh, Derek Mitchell, Christopher Sabatini, Peter Quilter, Ruben Perina, Pedro Villagra Delgado, Enrique Ter Horst, Gabriel Negretto, Christina Murray, and Alina Mungiu-Pippidi

What steps should democracies take to mitigate the threat posed by breaks to constitutional rule? In this study, we offer some conclusions and recommendations for constitutional and legislative reform based on a comparative ten-country survey of legal provisions designed to manage the transfer of executive power outside of regular elections.

We start from the basic premise that elected executives should, except in extraordinary circumstances, serve out the term for which they have been elected.² In June 2000, over 100 governments endorsed this principle in the Warsaw Declaration, which established the Community of Democracies as an association of democratic states committed to advancing their mutual interest in strengthening democracy around the world. The Warsaw Declaration sets forth the “right of those duly elected to form a government, assume office and fulfill the term of office as legally established.”³ Mindful of situations in which democratically-elected leaders have abused their position of authority, the Warsaw Declaration also establishes the “obligation of an elected government to refrain from extra-constitutional actions, to allow the holding of periodic elections and to respect their results, and to relinquish power when its legal mandate ends.”⁴ Yet there is little if any international consensus on how democracies should cope with elected leaders who try to violate these basic norms.

This report seeks to examine ways in which democratic systems can resort to legal measures, like recall, votes of no confidence, and impeachment as effective tools for managing a crisis of government before it becomes a crisis of regime. It further examines what happens after a head of state resigns and a new leader must step in to complete the term in office or oversee new elections. Finally, we look at how democratic states can avert violent overthrows through criminalization of coups d’etat, treason, sedition and the like.

Overview of Methodology

This paper builds directly on recommendations made by the **Independent Task Force on Threats to Democracy** convened by the Council on Foreign Relations in 2001. The Task Force, chaired by former U.S. Secretary of State Madeleine Albright and former Polish Foreign Minister Bronislaw Geremek and composed of leading democracy experts from around the world,⁵ issued its report to the second Community of Democracies Ministerial meeting in Seoul, Korea in December, 2002. The Task Force made a series of recommendations to improve the

² As noted political scientist Guillermo O’Donnell argues: In a healthy democracy, “once elections are held and winners declared, they take office and govern with the authority and for the periods constitutionally prescribed.” Guillermo O’Donnell, “Democracy, Law, and Comparative Politics,” <http://www.nd.edu/~kellogg/WPS/274.pdf>

³ Final Warsaw Declaration: Toward a Community of Democracies, Warsaw, Poland, 6/27/2000, available at www.demcoalition.org.

⁴ Id.

⁵ Other members of the Task Force include Genaro Arriagada (Chile), Elizabeth Frawley Bagley (United States), Yossi Beilin (Israel), Alex Ekwueme (Nigeria), Abdul Karim El-Eryani (Yemen), Morton Halperin (United States), Sung-joo Han (Republic of Korea), John Hume (Northern Ireland), Hina Jilani (Pakistan), Michel Rocard (France), Charles Sampford (Australia), Eduardo Stein Barillas (Guatemala) and Jusuf Wanandi (Indonesia).

way democracies, both individually and collectively, prevent and respond to interruptions or serious deterioration in democratic rule.

Among its recommendations, the Task Force called on democracies to establish the necessary mechanisms to facilitate peaceful and democratic changes in power. In a section of its final report entitled "Preventive actions against unconstitutional interruptions of democracy," the Task Force specified two steps that democracies should take. First, the Task Force argued that:

In order to facilitate peaceful and democratic change when an elected government loses support, democracies' constitutions should specify a clear line of succession to the head of government, as well as a mechanism for constitutionally changing governments that lose popular support.⁶

Second, the Task Force outlined a variety of steps that democracies could take to deter coups and to mitigate their impact. These measures include ensuring that criminal and military codes identify coups as acts of treason and mandating that punitive action be taken against those who carry out and permit such acts.⁷

This study develops and expands upon these Task Force recommendations through a comprehensive survey of the constitutions and laws of ten countries: Argentina, Canada, Nigeria, Republic of Korea, Romania, Russia, South Africa, Spain, Thailand and Venezuela. We examine constitutional procedures in three categories: 1) recall mechanisms and motions of no confidence, 2) impeachment, and 3) orderly succession. We also explore the criminal codes that proscribe unconstitutional seizures of power. The ten countries represent a mix of presidential, parliamentary and hybrid systems. With the exception of Canada, each of these nations has recently undergone a political transition to a democratic form of government or some fundamental political crisis. Most of them have also experienced long periods of military or authoritarian rule, weak institutions, deep economic and social crises and internal conflict. What can we learn about how these societies, still recovering from such traumas, have rewritten their national charters to manage political change peacefully?

Based on our survey of these ten countries' laws, the report presents a set of conclusions about regime change and recommendations for constitutional reforms to help countries avoid constitutional crises and breaks in legitimacy. We also drew from three detailed case studies of recent instances in which elected executives faced a severe crisis of governability. The first case study looks at the presidential recall campaign in **Venezuela**, highlighting the difficulties inherent in popular recall processes and the need to punish harshly those involved with coups. The second case explores the recent effort to impeach the president of **South Korea**. This episode illustrates the inclination of opposition forces to manipulate constitutional mechanisms to resolve political standoffs. The third study examines a crisis in presidential authority that dominated **Argentina** during 2001-2002. The Argentine scenario demonstrates the need for clear rules on succession that anticipate the loss of an executive's ability to govern and increase the likelihood that an effective and transparent solution will be found to such a crisis. Finally, these studies are followed

⁶ Independent Task Force, *Threats to Democracy: Prevention and Response*, Council of Foreign Relations, 2003.

⁷ *Ibid.*

by brief country-by-country analyses of all ten countries surveyed (see charts). These analyses counterbalance the case studies by widening the view and, in particular, by injecting a sense of how parliamentary and mixed-system governments resolve similar crises.

Conclusions and Recommendations

- 1) ***Constitutions that do not provide clear rules for managing orderly transfers of executive power risk attack and manipulation during political standoffs or crises.*** If no specific mechanisms for constitutional regime change are available, opposing political forces are more likely to try to resolve a dispute by improvising in ways which often misuse or undermine the constitution. In the case of South Korea, President Roh Moo Hyun and the opposition in control of the legislature sought to ford a political impasse by manipulating constitutional provisions on referenda and impeachment. In Argentina, the resignation of President de la Rúa, with no vice president in office, dumped the selection of a president and the timing of new elections into the arms of a divided Peronist party. The result was a prolonged and confusing transfer of power at a time when Argentina's economic crisis demanded coherent presidential leadership. Such makeshift solutions to crises in executive legitimacy usually lack transparency and are often driven by the cynical motivations of their progenitors. At best, they increase suspicion of democratic institutions and foment popular distrust of politicians. At worst, they increase the risk of coups and total breakdowns in constitutional order.

- 2) ***It is imperative that participants in coups be pursued in accordance with the law and, if found guilty, duly punished, including by constitutionally barring them from holding public office.*** How to balance justice, short-term stability and the long-term prospects for democracy in post-coup environments is one of the most troublesome political and moral questions of our day. Still, democracies that fail adequately to punish participants in coups or attempted coups encourage disrespect for constitutional order. Countries like Nigeria, Ecuador and Venezuela have fostered particularly invidious cultures of impunity by allowing those who have participated in coups to hold high elected office. Electoral restrictions against those involved with subverting the constitution should be included in the constitution to establish a strong barrier against any short-term desire to alter such a law.⁸ In addition, democracies should introduce lengthened penalties for military participants in a coup; eliminate any special procedural privileges for senior officials of the government and the military; and create incentives for those who are aware of the planning of coups to come forward.

- 3) ***The international community can and should support efforts to resolve political standoffs according to constitutional means.*** Ideally, a nation's judicial system will be reasonably impartial and have the authority necessary to decide the disputes that inevitably crop up during political crises. This was the case in South Korea when the Constitutional Court threw out the frivolous charges of impeachment brought against President Roh. In many cases, however, the judiciary is either institutionally incapable or politically unwilling to act as a fair and decisive arbiter. Venezuela, like Peru when it faced the anti-democratic behavior of President

⁸ Given the nature of transitional constitutional negotiations, it is likely that such a provision could only be placed in a constitution after the initial transition of a country from dictatorship to democracy.

Alberto Fujimori, provides an informative and disturbing illustration of the costs incurred when a judicial system becomes highly politicized and manipulated.

Though controversial in some quarters, the international community can play a critical role as an independent arbiter in safeguarding democracy. For example, fellow democratic governments, international organizations and nongovernmental associations can help ensure that votes are properly counted, that electoral rules are followed and that those who seize power are not recognized as representing the will of the people. As the case study on Venezuela illustrates, the international community, particularly the Organization of American States (OAS) and the Carter Center, have played essential roles in fostering a constitutional outcome to the confrontation between President Chavez and his opponents. Similarly, international organizations can establish ministerial or advisory councils charged with monitoring political crises and recommending steps to avert regime collapse, as the Commonwealth has done.

4) *Given the highly polarized conditions of political crises, democracies should implement constitutional and legal measures that will facilitate legal, peaceful and effective transfers of power.* In countries like Argentina, South Korea and Venezuela, the sources of institutional instability and weakness are deeply rooted in the specific historical, political and economic conditions of those countries. At the same time, as democratic practices take root, the likelihood that conflicts will be resolved peacefully and in accordance with the rule of law increases. As part of that process, the constitution and laws of the land should be revised to reflect the lessons learned during periods of political crisis.

Democracies should consider instituting the following measures (these are further elaborated upon in the next section):

- a binding motion of no confidence mechanism in presidential systems that would allow a super majority of the legislature to remove an executive from office;
- narrowly tailored impeachment laws that forbid anyone convicted of a serious offense from holding public office in the future;⁹
- clearly defined rules of succession, with at least two successors identified by position, and a transparent, democratic procedure for choosing a new leader if successors cannot serve;
- specific timelines for special elections to replace leaders removed from office; and
- strict prohibitions against breaching constitutional order, and lifetime bans on holding public office for those found guilty of such an offense.

The following section offers more detailed suggestions for legal provisions that would help prevent ruptures in constitutional rule.

Recall/Vote of No Confidence

Of all the presidential systems we examined, only Venezuela's constitution contains a mechanism allowing for the removal of the president simply because of a loss of political support. The Venezuelan constitution has a novel provision that

⁹ Another ingredient in the recipe for checking executive abuse of power, but not explored in this paper, is limiting presidential immunity in judicial cases of malfeasance.

allows twenty percent of registered voters to initiate a recall vote. If the recall question on the ballot receives more votes than those cast in favor of the president in the most recent elections, his mandate is revoked.

The recent effort to recall President Chavez illustrates complications inherent in managing a popular recall.¹⁰ Nonetheless, an argument can be made in favor of instituting in presidential systems something comparable to the well-established no confidence mechanisms in parliamentary systems, which have proven to be an effective tool for implementing constitutional solutions to leadership crises. It is well-accepted in the democracy literature, for example, that parliamentary democracies are more likely to survive such turmoil. On the other hand, between 1946 and 1999, presidential democracies were more than twice as likely as parliamentary democracies to succumb to dictatorship.¹¹

Recommendation

- 1) ***Presidential constitutions should include some form of a motion of no confidence with a high enough requirement for legislative passage that it would be used only when a government has lost major popular support and can no longer effectively govern.*** As noted previously, this kind of device would provide a constitutional outlet, or safety valve, for those episodes when massive popular unrest prevents a president from ruling the country or when the president has lost the support of the vast majority of legislators. Such a provision would create incentives for the chief executive to seek consensus and compromise with his opponents in order to avoid a no-confidence vote or being forced to resign. It also has the advantage of strengthening democratic accountability in the system by giving the voters' representatives an opportunity to hold the president accountable on the government's performance between elections, and encouraging legislators, in turn, to produce an alternative agenda.

Nonetheless, instituting this type of provision raises a number of difficult questions. Will providing a constitutional avenue and imprimatur to the removal of an elected leader increase instability? Would granting assemblies this check on the executive gravely undermine the separation of powers? Such anxieties are valid. Given the instability often associated with many presidential systems, however, a pre-conceived constitutional avenue for changing the executive may be preferable to other alternatives when one considers the usual turmoil of forced resignations. Recall, for example, the violence associated with the controversial flights from office of President Gonzalo Sanchez de Lozada from Bolivia in 2003 and of President Bertrand Aristide from Haiti in 2004).

¹⁰ Recall processes are extremely complicated affairs which involve numerous steps. The Venezuelan process included the following steps: collecting, counting, verifying, reverifying, and recounting signatures; determining the date and question for a recall; choosing the number of collection areas; counting the recall votes; setting the date for a new election, etc. Each of these steps has produced arguments, legal challenges, and extended court battles. The 2003 recall campaign in the state of California (USA) was relatively simple by comparison to the situation in Venezuela. For example, the recall vote and the vote for a replacement candidate were made on the same ballot and at the same time, rather than on two separate occasions. Still, the effort was dogged by court cases and charges of abuse of power.

¹¹ Jose A. Cheibub and Fernando Limongi, "Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered" *Annual Review of Political Science*, 2002, p. 151-79; see also Alfred Stepan and Cindy Skach, "Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism Versus Presidentialism," *World Politics* 1993 46:1-22.

There are a variety of tools to make removing the president sufficiently challenging to address most of these concerns. Potential mechanisms include:

- requiring special majorities for passage,
- mandating that a motion include a candidate to replace the incumbent,
- requiring more than one vote for passage of no confidence motions,
- instituting a delay between when a motion is originally requested and the vote itself,
- limiting at what points during a presidential term these motions may be made, and
- restricting the number of times during a single term such a motion may be made.

The relative simplicity of such a quasi-motion of no confidence makes it preferable to a popular recall. Empowering voters to directly remove a president carries with it the attractiveness of greater popular legitimacy than a parliamentary vote. Yet, the logistics and expense involved in carrying out a popular recall, the numerous rules, vote counts, signatures and dates, and the seemingly endless conflicts these complications produce, as seen in the Venezuelan example, recommends the legislative solution. In addition, a quasi-parliamentary solution increases the likelihood that the new president would have an interest in working with the legislature during his limited term.

Impeachment

1) ***Legislatures should have the authority to remove presidents and prime ministers who flout the rule of law and undermine the constitution.***

Accordingly, all democratic constitutions—parliamentary, presidential or hybrid—should contain an effective impeachment clause. This means, for example, that political appointees should not be able to wield a veto over impeachment proceedings. This is currently the case in Venezuela. Under that constitution any impeachment charge must be based on a criminal charge initially brought to court by the attorney general—a position currently filled by an ally of the president's. Similarly, impeachment clauses that raise the barriers to impeachment so high that they empty the provision of weight, like those in Nigeria and Russia, should be eschewed. At the other end of the spectrum, impeachment should not be so easy that simple majorities may effect removal without requiring a secondary review by a constitutional court.

While parliamentary systems, which have the option of pursuing motions of no confidence, may not need to resort to impeachment to remove a head of government, every democratic constitution should at least contain the option of prosecuting the chief executive for serious breaches of the law. Certainly, impeaching a prime minister for acts against the state should be more difficult than passing a motion of no confidence, which is usually reserved for disputes over government policy. Yet, there are instances, especially when an executive plainly infringes upon the constitution, when greater approbation and heightened sanctions are required.

2) ***Those who have been impeached and removed from office for grave breaches of the law should be ineligible to serve in public office again.***

Simply put, those who have seriously contravened the rule of law while holding the highest elected position in a state pose a persistent threat to democratic

stability. While some may count on the indignity of impeachment to keep a politician from seeking office again, this prohibition should be permanent and enshrined in the constitution. On the other hand, permanent incapacity should be reserved only for the most serious crimes, particularly when impeachment is driven mainly by opponents for partisan reasons and is not accompanied by an independent judicial review.

- 3) ***At the same time, impeachment should only be invoked to resolve allegations of serious criminal violations, not political disputes.*** This requires that impeachment clauses be clearly written and narrowly tailored. At a minimum, they should stipulate that impeachable crimes be serious and not simply any infraction of either the law or the constitution. For the same reason, special majorities -- say, two-thirds -- should be required to pass a motion to impeach and to convict. As a further check, a second review by an independent judicial body should be required. In a presidential system with no provision for recall or no confidence motions, however, the bar should be somewhat lower to ensure a corrupt or democrat-cum-authoritarian who controls the judiciary or legislature does not get away with serious misdeeds.

Succession

- 1) ***Succession provisions in democratic constitutions should clearly specify at least two successors and delineate a process for choosing the next in line for succession.*** When a chief executive leaves office before his or her term expires, the identity of a replacement should be clear and predictable. This applies even in temporary instances when the constitution establishes a short period before a permanent successor is chosen. In Venezuela, Russia, Thailand, and Canada, either only the first successor is determined or the succession is handled according to internal party rules. This situation could lend itself to ad hoc solutions manipulable by whomever has the most power at the time of the crisis, rather than being driven by a consensus among the larger body politic. Further, there are frequently occasions when the first in line is unable or unwilling to serve. To account for these circumstances, clear rules for designating the next chief executive should be articulated in order to respond with a minimum amount of confusion and maximum amount of democratic legitimacy.
- 2) ***Constitutions should mandate that positions in the line of succession be filled when they become vacant and outline a procedure for doing so that comports with democratic practice.*** One institutional cause of the Argentine game of presidential hot-potato that was played in 2001-2002 is that the Argentine constitution neither insists that the vice presidency be filled when it becomes vacant, nor does it outline a process for filling the position. After Vice President Alvarez resigned in 2000, his position was not filled until the next election. In the interim, when President de la Rúa resigned, succession fell to the Congress, which struggled through a series of ad hoc solutions. By contrast, the Nigerian constitution establishes that if the vice presidency becomes vacant, the president nominates a new candidate who must then be approved by both houses of the legislature.
- 3) ***Officials who are first in line to complete the president's term of office (i.e., who serve until the next scheduled election) should be elected through a popular vote or a vote of the legislature.*** To ensure democratic legitimacy, the line of succession should always follow along elected positions

rather than appointed ones. Under the Venezuelan constitution, the vice president is hand-picked by the president and can end up serving up to two years as president. This arrangement has raised numerous questions with respect to the ongoing legitimacy of the Venezuelan government during the presidential recall process in 2004 and should not be emulated.

- 4) ***In presidential systems, constitutions should explicitly define a presidential term, under what circumstances sitting presidents are allowed to seek reelection and whether those who fill a presidential vacancy retain full eligibility to run again.*** A great deal of controversy can be avoided if the constitution lays this out in full. The current crisis in Venezuela, for example, where President Chavez said he would run for office immediately even if he lost the recall referendum, bears this out. Another case where constitutional ambiguity was manipulated was when President Albert Fujimori of Peru argued that his first term, served under a previous constitution, did not count toward the two-term limit. When the Constitutional Court ruled against him, Fujimori dismissed the three judges, ran for a third term and won, only to resign amid corruption scandals just five months later. A model provision is contained in Section 88 of the South African constitution:

(1) The President's term of office begins on assuming office and ends upon a vacancy occurring or when the person next elected President assumes office.

(2) No person may hold office as President for more than two terms, but when a person is elected to fill a vacancy in the office of President, the period between that election and the next election of a President is not regarded as a term.

Criminalizing Coups

The constitutions of Venezuela and Argentina insist that the constitution remains in force even if power is seized illegally. This continuity clause, while difficult to enforce, at least opens the door to prosecution of coup plotters once democratic government is restored. It also provides a legal basis for foreign governments to continue diplomatic recognition of the deposed democratic regime as the legitimate representative of the state. The Argentine constitution goes further. It explicitly criminalizes seizures of power and establishes that those involved with coups shall be punished, "disqualified in perpetuity from holding public offices and excluded from the benefits of pardon and commutation of sentences."¹² Placing these prohibitions in the constitution not only emphasizes a particular country's desire to avoid coups, but, more practically, makes it more difficult to water down or alter these laws.

In addition to outlawing coups explicitly, countries like Spain and Argentina have created elaborate systems of incentives and punishments to make seizures of power less likely. Spain's criminal code, for example, establishes penalties for members of the military who fail to resist a coup or fail to inform the authorities of a

¹² Section 36, Constitution of the Argentine Nation, available at <http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/english.php>

plan of rebellion. These penalties include imprisonment and temporary disqualifications from service. Similar penalties exist for authorities and government functionaries who fail to resist coups or continue to work under an illegitimate government. Thailand's constitution provides that those who are aware of unconstitutional acts committed to usurp power will not be held liable for coming forward to the prosecutor general.

Recommendations

1. ***Those who participate in coups against democratic regimes should be declared permanently ineligible to hold public office.*** The rationale behind such a law is simple: those who have attempted to undermine democratic constitutional order in the past can not be expected to wield power in a legitimate way if they are elected to office. The Argentine constitution provides an exemplary model in this respect.¹³
2. ***Special provisions should be made to deter members of the military from participating in coups.*** Military support or control of illegitimate attempts to seize power is a common factor in successful coups. Heightened penalties for state security forces engaged in coup plotting may increase the perceived risk members of the military associate with involvement in a rebellion and clearly define the appropriately non-political role of the military in a democracy. As mentioned above, most of the countries we examined established more severe penalties for members of the military who attempt to overthrow the government.
3. ***Criminal codes should go beyond criminalizing coups by explicitly deterring planning of such acts and encouraging those with incriminating information to come forward.*** Raising the costs of participating in a plot or of turning a blind eye to the planning of a coup are practical steps democracies can take to deter breaks in constitutional order. There are a variety of ways to accomplish these ends. While Spain establishes penalties for members of the military who withhold such information, Argentina offers reduced punishments for those who inform the authorities about an attempt to seize power illegally.
4. ***Barriers to post-coup prosecutions should be removed.*** Coups are less likely to occur if the threat of prosecution is enforced. Argentina and Venezuela have attempted to anticipate some of the legal problems posed by post-coup prosecutions by constitutionally enshrining the principle that the constitution remains sovereign even if its enforcement is disrupted. The Venezuelan constitution, however, makes prosecuting high-ranking members of the administration and military more difficult than other members of the populace. The constitution grants these officials a special procedural privilege—essentially an additional fact-finding component of a trial—that has allowed participants in the April 2002 coup to avoid prosecution. Provisions of this sort should be removed from both constitutions and criminal codes.
5. ***The international community should participate in the enforcement of anti-coup laws.*** The international community of democracies has an obligation

¹³ A successful example of enforcement of such a provision can be found in the case of Guatemala, where General Efraín Ríos Montt, who took power in a military coup in 1982, was barred by the Supreme Court from running for president in Guatemala in 1990.

to isolate coup-plotters and the governments they seize. A variety of tools are available. Among them, the international community at a minimum can condemn the coup and refuse to recognize an illegal government once it has seized power. They should also assist with the prosecution of fugitives charged with the high crime of treason against democratic governments. For example, democratic states should deny safe haven to coup-plotters on their territory and, if requested, arrest and return the fugitives to their home country to face justice there. If the aggrieved democratic state chooses not to receive the alleged coup-plotter for domestic political reasons, the harboring state should find other ways to prevent him from inciting rebellion from its territory. Democracies have a responsibility to ensure that their legal systems and treaty obligations allow them to cooperate in the enforcement of other democracies' internal laws, for example through extradition or external prosecution of coup participants.¹⁴

¹⁴ For further elaboration of a set of recommendations on this point, see Threats to Democracy: Prevention and Response, Report of an Independent Task Force sponsored by the Council on Foreign Relations (2003), <http://www.cfr.org/publication.php?id=5180>.

La frustrada reforma del presidencialismo argentino

Liliana De Riz

La preocupación central: ¿Cómo construir una autoridad sólida y estable?

Las poco más de dos décadas transcurridas en democracia ponen de manifiesto la centralidad de la figura presidencial en la vida política argentina: el monopolio de la iniciativa y de la decisión política recae en el presidente. También ponen de relieve cómo los presidentes se convierten en fusibles ante las crisis. El adelanto de la transmisión del mando a otro presidente electo en el caso de la renuncia del presidente Alfonsín y la elección de presidentes por la Asamblea Legislativa compuesta por las dos cámaras del Congreso tras la renuncia de De la Rúa, una década más tarde, innovaron en el patrón de salida de las crisis. Cuando el presidente Rodríguez Saa, a su turno renunció, nuevamente la Asamblea Legislativa fue convocada y nombró a un sucesor, el presidente Duhalde, quien a su vez, renunció antes de completar su mandato y entregó el mando al nuevo presidente electo.¹

Una salida parlamentaria logró mantener el régimen democrático pero dejó sin respuesta el interrogante de cómo construir una autoridad política estable, cómo crear los incentivos para que los actores políticos se comporten de manera cooperativa. El corolario de la crisis política fue la devaluación misma de la figura presidencial que ejemplifica la idea de que los presidentes pueden durar muy poco, dada la magnitud de los problemas que enfrentan y la fragmentación política reinante. Y este hecho ya no asume la gravedad que tuviera en el pasado porque no preanuncia un golpe militar sino una reiterada solución parlamentaria para instalar una nueva presidencia. Cabe preguntarse entonces, ¿por qué no impulsar un sistema de gobierno alternativo, parlamentario o mixto, que tornaría normal la formación de un nuevo gobierno por el Parlamento?

La tradición presidencialista con fuerte arraigo doctrinario y emocional sigue gozando de buena salud. El presidente es el símbolo de la nación en un país caracterizado por enormes asimetrías regionales, una organización federal que es letra muerta en la práctica- la dependencia financiera de las provincias hace difícil armar un estado federal- y un sistema partidario en crisis en el que los partidos nacionales se trasmutaron en partidos de comarcas. La exacerbación de la política territorial favorecida por el la descentralización de la competencia interna, el cálculo electoral y las ideologías difusas, y una legislación partidaria que incentiva partidos distritales con independencia de su representatividad, alimenta la fragmentación de los partidos.

Un presidente débil en las urnas, ungido con el 22 por ciento de los votos, fue el desenlace para un partido -el Partido Justicialista- que no logró presentarse unido y autorizó, en cambio, a presentarse bajo otras siglas a candidatos de sus filas. Por cierto, en la medida en que el candidato más votado desistió de presentarse a la segunda vuelta -y en ausencia de especificaciones de qué hacer en esos casos, por "lagunas" en la legislación electoral- accedió al mandato el segundo más votado.

¹ Este mecanismo de salida de la crisis también fue la opción en Perú y Paraguay. En los tres países asumieron gobiernos encabezados por figuras parlamentarias- Valentín Paniagua, Eduardo Duhalde y Luis González Macchi- que lograron llegar a buen puerto al entregar el mando presidencial a los presidentes electos.

Esta anomalía explica la excepcionalidad de la situación en que se inauguró la presidencia de Kirchner.

El presidente tiene que construir su autoridad sobre un sistema partidario en crisis, no sólo por su fragmentación que se traduce en la cantidad de partidos en el Congreso, sino también por la falta de cohesión interna de los mismos. Y tiene que hacerlo, consiguiendo unificar tras su figura a su propio partido, el PJ. El corolario de la fragmentación partidaria es la frecuente delegación de atribuciones legislativas a la única figura de carácter nacional: el presidente. Asistimos a una presidencia que tiene su principal soporte en la opinión pública ya que el presidente no cuenta con una base partidaria sólida en el peronismo -en la actualidad, la fuerza política en la que recae la responsabilidad de garantizar la gobernabilidad. Se trata de un presidente que reúne en su persona un número enorme de competencias y facultades que le permiten tomar decisiones unilaterales. Sin embargo, como es sabido, la fuerza de un presidente no depende sólo de sus poderes constitucionales. Otros factores -el poder partidario y la fortaleza de su partido en el Congreso, los poderes administrativos que le permiten obtener los apoyos necesarios, la calidad de los liderazgos presidenciales y la tradición y la cultura política de un país-, cuentan.

¿Qué cambios introdujo la Constitución reformada en 1994 al presidencialismo?

La reforma constitucional de 1994 que otorgó la reelección presidencial y estuvo dirigida a reducir los poderes del presidente mediante la limitación y regulación de sus facultades, reforzó sus poderes legislativos.² No obstante, comparada con el *statu quo* anterior a la reforma, en el que la delegación legislativa, los decretos de urgencia y el veto parcial existían como facultades presidenciales aceptadas por la Corte Suprema, la reforma buscó crear límites al uso de decretos legislativos de emergencia, fortalecer los poderes de control del Congreso, las garantías de independencia de los jueces y el federalismo.

A través de los decretos de necesidad y urgencia, el presidente cuenta con una importante cuota de discrecionalidad para legislar que no sólo le permite encarar políticas de su agenda, sino también “deshacer”, si así lo desea, lo realizado por el gobierno anterior. Al mismo tiempo, la práctica del veto con promulgación parcial facilita al presidente reducir el elevado costo que implica el veto total de una ley. Las leyes de emergencia que delegan competencias del Congreso en el Ejecutivo profundizan la centralización de la decisión política en sus manos.

El texto constitucional restringe los decretos de necesidad y urgencia a circunstancias excepcionales que hacen imposible el proceso constitucional normal y especifica las áreas en las que el presidente no puede utilizar este tipo de decretos: derecho penal, impuestos, leyes electorales o legislación de partidos políticos.

La creación de una Comisión Bicameral permanente, a la cual deben derivarse tanto los decretos como los vetos parciales dentro de los diez días a partir de su promulgación, fortalece los mecanismos de control. Esta comisión, a su vez, en el término de 10 días, debe llevar la cuestión a las respectivas cámaras para su

² Las principales modificaciones introducidas en el diseño institucional fueron: la elección directa de la fórmula presidencial, la reducción de sus mandatos a cuatro años, la reelección por un sólo período-con intervalo de cuatro años entre dos períodos presidenciales, el “ballotage”, la elección directa de tres senadores (dos por la mayoría y uno por la minoría), la limitación de los decretos de necesidad y urgencia, la creación del cargo de Jefe de Gabinete de Ministros.

votación. Sin embargo, a diez años de la reforma, las prescripciones constitucionales todavía se mantienen incumplidas, sin que quede claro el papel que pueda jugar la Comisión Bicameral permanente para determinar la legalidad de las acciones legislativas del presidente.

Tampoco se ha legislado sobre el régimen referente al jefe de Gabinete, figura que introdujeron los constituyentes con la voluntad expresa de morigerar el presidencialismo. Desde la perspectiva de la descentralización funcional del poder ejecutivo, el perfil institucional del jefe de Gabinete no equivale al del Primer Ministro de un régimen semipresidencialista. Se trata de un ministro coordinador, colaborador del presidente, que es quien regula el ámbito de su competencia y el protagonismo que deberá llevar a cabo. Su nombramiento y remoción son potestades del presidente, ya que la moción de censura prevista por la Constitución es muy difícil de concretar en la práctica.

En la medida en que el Congreso sigue sin dictar las leyes que manda la Constitución para regular los nuevos institutos incorporados a la misma, el vacío legal es llenado por una práctica que lo despoja de facultades. Por cierto, con el consentimiento tácito de las mayorías gubernamentales que no facilitaron la discusión y aprobación de la legislación pendiente en el curso de una década.

Una primera conclusión frente a este desequilibrio de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo, y la carencia de los mecanismos de control necesarios, es la necesidad de cumplir con el mandato constitucional. Sin embargo, la dificultad de revertir la situación de inercia descansa en otros factores, entre los cuales, las ventajas del oficialismo en descargar los costos políticos en el presidente, ha jugado un papel central.

Se reitera entonces la preocupación principal: ¿cómo crear incentivos para que los actores políticos se comporten de manera constructiva? ¿Cómo lograr un sistema político en el que el presidente no sea el alfa y el omega y por lo tanto, evitar la tentación autoritaria?

El caso argentino ilustra bien cómo una reforma constitucional puede no lograr instaurar un nuevo equilibrio de poderes y poner en marcha los debidos controles. La clave hay que buscarla en el comportamiento de los dirigentes políticos y en factores que remiten a la estructura, organización y funcionamiento de los partidos; al sistema electoral y al funcionamiento del federalismo argentino.

Federalismo, sistema de partidos y sistema electoral

El federalismo argentino posee un bicameralismo simétrico. El Senado tiene una fuerte sobrerrepresentación de las provincias menos pobladas con importante poder de veto -*demos constraining* (Stepan).³ El sistema electoral para la Cámara Baja, de representación proporcional con listas cerradas y bloqueadas, tiene un sesgo mayoritario que beneficia a los partidos triunfadores en las provincias menos pobladas -ninguna provincia tiene menos de 5 bancas- y dada la renovación parcial de los mandatos, las magnitudes varían entre 2 y 35 bancas. A su vez, la

³ El presidente tiene la facultad de intervenir las provincias para "garantizar la forma republicana de gobierno" (Art. 6) Basado en este artículo constitucional los presidentes han depuesto gobiernos provinciales e instalado nuevos. De las 164 intervenciones federales a provincias realizadas desde 1853, dos tercios fueron hechas por decretos presidenciales. Las relaciones provincia -nación tradicionalmente dominada por el centralismo- se han transformado a favor de los poderes subnacionales.

organización descentralizada de los partidos favorece la nominación de los legisladores por parte de la organización partidaria a nivel provincial y esto fortalece el poder que los gobernadores ejercen sobre los legisladores. Estos legisladores de "comarcas" hacen poco factible construir una agenda nacional de gobierno.

Las elecciones de 2001 marcaron el pasaje de un sistema bipolar, a otro multipartidista, y reflejaron la fragmentación interna y falta de cohesión del PJ, la debacle electoral de la UCR⁴ y el restringido apoyo territorial de las nuevas fuerzas. El sistema electoral nacional, del mismo modo que los sistemas provinciales, tiene un sesgo partidario del que el PJ es el principal beneficiario y ello explica que conservara gran parte de su caudal electoral.

En este contexto, las tendencias centrifugas y la pluralidad de actores con poderes de veto plantea serios desafíos para la gobernabilidad: el presidente pasa a ser la única figura de carácter nacional; el Congreso queda relegado a un segundo plano -la profusión de decretos leyes emitidos por el presidente es un síntoma claro- y la suerte de la presidencia queda atada a la habilidad del presidente para construir sus apoyos. Las negociaciones del presidente con los gobernadores pasan a ser clave -téngase presente que aun no se ha podido consensuar una ley federal de coparticipación de impuestos⁵.

Los procedimientos de la administración presupuestaria que confieren un amplio margen de arbitrariedad al presidente para decidir los gastos en las provincias, resultan una herramienta decisiva en la construcción de sus apoyos político. Se trata de un gobierno de poderes dispersos- con gobernadores poderosos en sus distritos, muchos de los cuales son reelectos *sine die*. Como bien los definió Tulio Halperín Donghi, los partidos nacionales eran una federación de partidos provinciales unidos por conveniencia en el plano nacional, hoy encontramos caciques y territorios en disputa sin una agenda nacional consensuada. El internismo, la lucha por los cargos antes que el debate de las ideas- alimentado como está por un calendario electoral que terminó componiendo a retazos el Congreso- profundiza las tendencias centrifugas.

Una agenda de reformas

En el presente contexto político no parece conveniente ni oportuna una nueva reforma del texto constitucional. Sin embargo, es importante instalar los temas de una agenda de reformas con independencia de que exijan modificar el texto constitucional si se quiere dar respuesta a la crisis de representación partidaria, por una parte, y por otra, a problema de instalar una agenda nacional consensuada.

La prioridad es cumplir con el mandato constitucional. Es necesario cumplir con la legislación complementaria que regula las facultades del presidente establecidas en la Constitución reformada de 1994. En particular, parece importante avanzar en el **reforzamiento del Jefe de Gabinete**, sobre todo en lo que refiere a su capacidad para organizar y coordinar el debate sobre objetivos, estrategias y contenidos de propuestas alternativas de políticas públicas. Debería ser la figura que coordine a los Ministros, centralizando el debate para limitar el nivel de discrecionalidad de cada Ministro y lograr políticas más coherentes y coordinadas.

⁴ Unión Cívica Radical

⁵ Desde 1930 rige un sistema en el que la Nación recauda y reparte los impuestos entre las provincias.

Esto significa, en la práctica, dotar el puesto de mayores recursos técnicos e institucionales.

Elecciones concurrentes y calendario fijo. Poner fin a la práctica del calendario electoral escalonado en el que se acordaba la realización en primer término de elecciones en aquellos distritos en donde el oficialismo contaba con un triunfo casi seguro.⁶ Esto implica, por lo tanto, derogar el decreto del Ejecutivo que permite a cada gobernador determinar la fecha de la elección de legisladores nacionales correspondientes a su distrito.

Unificación de mandatos. Suprimir la renovación parcial de los mandatos de los legisladores en la mitad del período presidencial.⁷ Una sincronización total de los mandatos haría posible reducir el internismo y el clima de campaña electoral permanente y sobre todo, reduciría el sesgo mayoritario del sistema electoral. Por cierto que de concretarse una medida de este tipo facilitaría la subdivisión de los distritos grandes sin alterar significativamente la proporcionalidad.

Una legislación de partidos políticos menos permisiva que frene los incentivos que hoy rigen para la proliferación de pequeños partidos. La Ley orgánica de partidos políticos reconoce partidos de distrito y partidos nacionales. La Corte Suprema reconoció la preeminencia de los partidos de distrito a través de un fallo fundamentado en que los partidos nacionales nacen como consecuencia de los primeros (distritales) desde que para su reconocimiento es necesario que por lo menos cinco partidos de distrito lo soliciten. La supresión del requisito del 2% del padrón para mantener la personería política facilita la supervivencia de pequeños partidos. Respecto al financiamiento de la actividad política, la ley concreta el criterio de privilegiar a los partidos distritales, al establecer que se les otorgue el 80% del financiamiento público y el 20% a los partidos nacionales.⁸

Un nuevo sistema y proceso de afiliación para "limpiar" los padrones partidarios "inflados" que datan de 1982 y arrojan cifras sorprendentes de afiliados pese al descreimiento generalizado en los partidos políticos. Asimismo, establecer el control judicial de las afiliaciones.

Si, como bien los definió Tulio Halperín Donghi, los partidos nacionales eran una federación de partidos provinciales unidos por conveniencia en el plano nacional, hoy encontramos caciques y territorios en disputa, "mal unidos" en el plano nacional. El internismo, la lucha por los cargos antes que el debate de las ideas- alimentado como lo estuvo por un calendario electoral que terminó componiendo a retazos el Congreso- debilitó los partidos nacionales.

Reformas de los sistemas electorales provinciales orientadas a promover la representación de las minorías y **reforma del sistema electoral nacional** que impulse la personalización de la representación en los distritos grandes y medianos y la representatividad de las minorías en los más pequeños.

Reformas a la organización del Congreso, en particular a la composición, número y funcionamiento de las comisiones

⁶ El presidente acaba de unificar los mandatos para las próximas elecciones de renovación parcial de la Cámara Baja, pero no se ha pronunciado sobre la propuesta de calendario fijo.

⁷ Esto exige de una reforma constitucional, en ocasión de la cual, podría imaginarse otra agenda menos restringida que la actual.

⁸ De los 696 partidos políticos reconocidos, sólo 41 tienen personería política de orden nacional.

Epílogo

A sabiendas de que las explicaciones culturalistas por sí solas no bastan, la cultura política, y en particular, el sistema de creencias respecto al sentido de obediencia a la ley, es un factor condicionante del funcionamiento del sistema político argentino. En Argentina, cuando las reglas no sirven a los poderosos de turno, se cambian o bien se suspenden. La suspensión de las internas partidarias en el PJ y el expediente extraordinario de autorizar tres candidaturas del PJ a competir en las elecciones de 2003, son una reciente prueba de ello. Una "cultura de la ilegalidad" que Carlos Nino describió como "un país al margen de la ley" hunde sus raíces en el pasado. La fractura moral que infligieron las dictaduras militares y la impunidad del poder en los años de "menemismo" reforzaron el desapego a la ley. El peligro de depositar todas las esperanzas en un liderazgo se reitera hoy y con él, el fantasma de un nuevo ciclo de desencanto que sucede a la ilusión. Si Argentina tuviera un sistema parlamentarista, acaso lograría neutralizar estos peligros, pero no aseguraría la estabilidad.

Para concluir, yo diría que imaginar que un sistema parlamentario haría de Argentina un país más gobernable mientras las condiciones aquí exploradas permanezcan sin cambios, es una utopía.

Political Recruitment, Candidate Selection, and the Performance of Presidential Systems

Peter M. Siavelis

1. Introduction

It has been a decade since the publication of the seminal work by Juan Linz (1994) criticizing presidentialism, and tying it to a whole spectrum of problems of governability in the Americas. Fundamentally, for critics of presidentialism the division of power between the branches of government in the system creates a host of problems, especially where presidentialism is married to a multiparty system. These problems have been debated and are now familiar to us. They include dual democratic legitimacy, rigidity, winner take all tendencies, and double minority presidencies. Empirical evidence from Latin America provided a good deal of support for Linz's contentions, as the important empirically grounded edited volume by Linz and Arturo Valenzuela attests (1994). This is not to say that the Linz and Valenzuela argument has not met with critiques. Shugart and Carey (1992) argue that it is not presidentialism *per se* that necessarily matters, and that the stark distinction between the two types of systems might be a false one. They point instead to the importance of the particular design of the presidential system in determining how prone it might be to the problems identified by Linz. Similarly, Mainwaring and Shugart (1997) argue that the real key to whether a presidential system can function effectively is whether presidents can rely on consistent majorities or near majorities of their own parties or coalitions. Jones (1994) and many others point to other aspects of institutional design including the type of electoral system, and whether elections are concurrent as crucial determinants of whether presidentialism can function effectively.

Thus, there appears scholarly consensus that institutional design matters, but there is disagreement about the precise nature and seriousness of the problems that presidentialism may cause. All of these studies, however, have a few things in common. They primarily focus on institutional dimensions of democracy, and they are elite-centered. Few studies have analyzed informal internal party processes as one of the keys to the workability of presidential systems, and none has really analyzed the issue of *the impact of political recruitment and candidate selection on the workability of presidentialism*. While Linz does talk about "outsiders" and the problem of self-selection in presidential nominations, a comprehensive analysis of the effect of recruitment on the performance of presidential regimes should go further. While candidate selection and recruitment processes are not the only, nor the most important variables that determine the workability of presidentialism, they do help determine how it functions and whether it succeeds. In addition, even those who tie recruitment variables to the functioning of presidential regimes usually do so for the executive branch. However, *the recruitment and selection process for legislators is just as, or perhaps more, critical to the functioning of presidentialism*, given its importance in determining party discipline and, ultimately, the conduct of inter-branch relations.

This presentation is organized as follows. First, it discusses the importance of recruitment and selection to the functioning of presidentialism. Second, it discusses the combination of institutional and party system variables that tend to produce particular types of legislative candidates, and goes on to present a typology of them. Third, it discusses how political party and legal variables related to recruitment patterns also condition the behavior of executives. Finally, in light of these findings, it suggests reforms that, while not transforming presidentialism's basic incentive

structure, can enhance the functioning of presidentialism along with other reforms.

2). The Centrality of Recruitment and Candidate Selection to the Functioning of Presidential Systems

As noted, processes of political recruitment and candidate selection in Latin America are understudied, both in general terms and with reference to the impact of these processes on the workability of presidential systems. This is understandable. Internal party processes are messy, difficult to measure and usually involve a good deal of informality. However, informal party processes, and political recruitment and selection process in particular are extraordinarily important in determining how presidentialism functions.

First, those who choose candidates are the gatekeepers of democracy and ultimately determine who gains office. If the norms of candidate selection and recruitment for legislatures are in the hands of the party (and thus instill loyalty to the party in candidates), the likelihood of a president of the same party to be able to marshal a legislative majority is enhanced, as ambitious legislators will be more disciplined and apt to toe the party line. Similarly, if the recruitment and selection norms for presidents are self-nomination as opposed to party control, the probability of the election of political outsiders, (populist or otherwise) is enhanced, with all of the problematic consequences Linz analyzes.

Second, analysis of recruitment and selection processes is important because the literature on political institutions does not provide a full enough picture of the incentives operating on political elites. Many have argued that electoral system variables help determine loyalty and legislative discipline. The truth is that electoral system and candidate selection variables interact to determine to whom candidates (and in turn legislators) are loyal. For example, open list systems are said to provide incentives for candidates to cultivate a personal vote, meaning they will be less loyal and less disciplined in the legislature. However, if district magnitude is small and parties wield a good deal of control over nominations, we may find much higher levels of party loyalty and less of a tie to constituents, with important consequences for legislator behavior. Similarly, decentralized candidate selection procedures are said to decrease party discipline. This is straightforward. However, open lists (an electoral system variable) are also posited to decrease discipline. Centralized or decentralized patterns of selection are possible with both open and closed lists. For this example we must uncover how processes of candidate choice interact with the discipline dampening incentives of open list systems. In this sense, institutionalist scholars will recognize many of the variables explored here. However, we need to consider the added effect of candidate recruitment and selection patterns on these already established theoretical relationships, and to determine the extent to which the interaction between recruitment and selection processes and the electoral rules together elicit effects that neither alone would produce.

Third, and perhaps most important, *different types of recruitment and selection patterns produce different types of presidents and legislators and this affects the performance of presidential regimes*. For example, if presidents can build working legislative coalitions, many of the problems of presidentialism are ameliorated. Thus, if we really want to understand the effect of recruitment and selection variables, we must look at both sides of the equation—that is to say, how are presidents and legislators chosen, and what effect does this have on their later behavior, and in particular the likelihood that they will cooperate with each other. What is crucial to understand is that discipline is tied to loyalty, and recruitment and selection processes determine to whom candidates are loyal. Linz argues (42) that parties in presidential systems tend to be fractionalized. However, party systems are less fractionalized and party discipline is much stronger where parties wield control over nominations, and re-

nomination, and therefore legislators are more apt to toe the party line. Similarly, in systems where presidents are recruited and selected through party structures, they will be more likely to exhibit loyalty to them, and more importantly, be more likely to rely on the significant legislative contingents necessary for presidentialism to function. Thus, electoral and selection variables interact to produce (or not produce) the theorized outcomes often tied exclusively to election system variables.

3). **Political Recruitment and Candidate Selection for Legislators in Presidential Systems**

Beginning with legislators, critics of presidentialism agree that its most serious problems emerge when presidents lack workable legislative contingents. What types of political recruitment mechanisms are likely to help provide presidents majorities? The problem in answering this question is that it is very difficult to disentangle recruitment and selection variables from the institutional and electoral framework. While differences in individual parties certainly determine how candidates are chosen, the legal and electoral framework in essence sets the stage where candidate selection takes place. Therefore, in order to deal with this complication it is useful to elaborate some ideal types of candidates along with the distinct combination of party and electoral variables that are likely to produce them.

Table 1 summarizes both the legal and party variables that will tend toward the selection of particular types of candidates. First with respect to the party variables, the degree of centralization of candidate choice, campaign finance, the necessity of coalitions, party rules, quotas and re-election norms are all important in determining the type of candidates. Legal variables also have an important effect. In particular, differences in election systems, district magnitude, barriers to independents, re-election norms, and residency requirements will produce very different types of candidates. These party and legal variables combined will produce different types of candidates with different loyalties, and in turn, distinct behavioral incentives for legislative activity and for interaction with the executive branch.

One should note that both the typologies of legislative and executive candidates elaborated here present stylized ideal types. No one candidate will absolutely fit the typology in terms of all of the determinative independent variables, nor in terms of behavior. Second, these relationships should be understood as tendencies. That is to say the independent variables set out will tend to interact in a way to produce the general types of legislators described here. In using the ideal type approach, we make no assumption that each and every independent variable must be present in order to produce a particular type of candidate, though we contend that if every one were present in the combinations we set out that these are the types of candidates they would produce.

The combination of different legal and party variables set out in table 1, then, tends to produce the following types of candidates, with corresponding types of loyalty:

Party Loyalists—are more faithful to their party than to constituents, and this loyalty is determined by the interaction of the party and legal variables set out in Table 1. They are more likely to serve their parties and toe the party line.

Constituent Servants—are relatively more loyal to constituents than to their parties, and can better achieve goals through cultivating constituent support. *Servants* will tend to emerge more where the importance of party identification to election is diluted by legal variables associated with this type.

Group delegates—owe their primary loyalty to particular functional groups. That is to say, they may (or may not) need a party label to run, but owe their election to the support or sponsorship of a functional or corporate group. This group may be a trade union, a business association, or a peasant or religious group.

Entrepreneurs— have little loyalty to parties or constituents, or at best, have fleeting and instrumental loyalty to one or the other. While these actors might be labeled “independents,” they are more than simple independent candidacies in the sense of the traditional use of the term. *Entrepreneurs* may or may not be elected with a formal party label. However, once chosen as a candidate, ambition tends to trump other policy or legislative goals.

There are two elements to ensuring that presidents can rely on majorities in presidential systems. One is numerical, and one has to do with behavior, discipline and voting decisions. The numerical criteria can of course be partially satisfied by the electoral system (assuming voters cooperate). If presidents are from major parties, small and moderate magnitude electoral systems are more likely to generate majorities. But it is about more than majorities. To be useful to presidents, they must be loyal majorities, and the instruments of party discipline, including candidate selection processes can help instill this loyalty. Among the types of candidates set out here, clearly the most conducive to the functioning of presidentialism is the **party loyalist**, and the least conducive is, of course, the **entrepreneur**. It follows that the **constituent servant** and the **group delegate** occupy an intermediate position with respect to their desirability for the functioning of presidential systems.

3). **Political Recruitment and Candidate Selection for Executives in Presidential Systems**

One can make a similar argument and use a similar framework for understanding political recruitment in the executive branch. However, the focus of the effect of candidate selection processes must be different. First, because of the small-N (few cases) nature of executive recruitment analysis, it is much more difficult to make convincing generalizations across cases. Second, because of the complexity of the executive recruitment process and variation across cases, the link between recruitment and selection patterns and eventual behavior once in office is much more tenuous than is the case for the legislative branch. Third, the dynamic of loyalty is different for presidents, because having reached the pinnacle of power they have much less progressive ambition than legislators. Finally, campaigns influence the eventual behavior of presidents much more than that of legislators. Campaign platforms and promises bind executives more strictly to certain patterns of behavior, and they may be more penalized for policy switches than their legislative counterparts. Therefore, presidential behavior is less constrained by parties and owing party loyalty.

However, even taking all of these realities into account, we can still argue that if executives owe their rise to power and selection to political parties they will be 1). more likely to have an established party contingent in congress 2). more likely to retain some loyalty to the party 3). less likely to be political outsiders. Following this logic, we can again elaborate the interaction of party and legal variables that are likely to contribute to the selection and eventual election of particular types of presidential candidates, just as we have done for the legislative branch.

Table 2 lists the party and legal variables likely to produce particular types of presidents with a parallel constellation of variables, though it is distinct given that it deals with presidents. The types of presidents we see emerge are determined by how candidates are chosen (whether by elites, or in some other way) the extent of centralization and institutionalization of parties, the norms of re-nomination (where permitted), campaign financing, ties to functional groups, and whether party identification is very important to voters. The following types of candidates are likely to emerge in cases where the clusters of variables that we identify exist.

Party Insiders-- This type of candidate emerges from a long-standing and institutionalized party. That party, moreover, will have a clearly defined ideological base. Candidates that are chosen from such parties will have been party activists for

a considerable period of time, and have held important leadership posts. They are likely to be much more experienced. The party-centered recruitment and selection of *party insiders* more closely parallels recruitment in parliamentary systems where Prime Ministers usually work their way up through the benches, and party loyalty is important. In a general sense, Chilean president Ricardo Lagos fits this profile.

Party Adherents--These candidates will be strong partisans, but differ from the loyalists in that they are not their party's undisputed leader, perhaps jumping to the national campaign from a state or provincial position. These candidates, thus, are more likely to have to earn their candidacy from having competed in a primary than are *insiders*. As a result, they are more likely to have trouble maintaining discipline in their ranks. In the campaign this may manifest itself with campaigns that attack *insiders* and a somewhat limited degree of support by the party (or wings of the party) for the candidate. Former Argentine President Carlos Saúl Menem and many U.S. presidents could be classified as party adherents.

Group Agents--These candidates are recognized leaders of defined societal groups, such as business organizations, labor unions, indigenous groups, or religious organizations. As such, they will have a defined ideology and platform, at least through their campaign. These candidates differ from the *party insiders* in that their supporters form a more cohesive group. This group, therefore, may work through a party, but these parties have more explicit links to external organizations than do candidates from the *party insider* model. At least early in their development, group-oriented parties should choose candidates through informal practices rather than primaries. If the party becomes a vehicle to promote presidential candidates, however, it seems feasible that the party's institutionalization could include public and competitive mechanisms for choosing amongst potential leaders. While not a perfect example, we can see undercurrents of the *agent*-candidate in Brazilian President Luiz Inácio "Lula" da Silva.

Free-Wheeling Independents (FWIs)--These candidates stand in stark contrast to the *party insiders*. They have no long-term identification with a party, though they may use a small or new party as an official vehicle for their election. As such, there will not be primaries in this party, since the independent candidate essentially creates a personal vehicle for the contests. If the vehicle does compete in subsequent elections, there are likely to be fights about the nomination process, with potential challengers leaving the new party if rules are not formalized. Former president of Peru Alberto Fujimori and current Venezuelan President Hugo Chavez fit the *free-wheeling independent* candidate profile quite well.

In the terminology set out here, the workability of presidential systems would be enhanced by the combination of legislators that are **party loyalists** and presidents who are **party insiders**. And of course, in an ideal world for executive-legislative relations, these types would be paired. The proof of the significance of candidate selection lies in considering how two different presidential systems would likely function with different pairings. Consider the comparative operational dynamic of an **entrepreneurs-free wheeling independent** pairing versus a pairing of **party loyalists-part insider**. One might object to the normative preference for party-based candidates suggested by this analysis, because these are precisely the types of candidates that are likely to be less responsive to constituents, exacting a cost in terms of representation. Nonetheless, every institutional choice involves some tradeoff between representation and stability, and often problems of governability in excessively representative systems trump their representative capacity.

- 4). Recruitment and Candidate Selection: Recommendations and reforms to enhance the incentives for inter-branch cooperation.

Neither presidents nor legislators begin political life as presidents and legislators. They have a long trajectory before, and indeed, after office that helps to determine their behavior while serving. In particular the method of choosing presidents affects the types of presidents that are chosen, elected, and the likelihood that they will be able to rely on a legislative majorities. Similarly, candidate recruitment and selection and the career paths of legislators even more deeply affect how they behave once in office, given that loyalty or disloyalty plays an even bigger role for ambitious legislators.

What can one take away from this discussion of political recruitment in terms of the types of legal reforms that can enhance the functioning of presidential systems? First, reforms aimed at shaping recruitment processes alone will not fundamentally transform the basic incentive structure of presidential systems. Certainly the major institutional variables of the system have the most impact. However, scholars and reformers have overlooked the importance of recruitment and selection. The above analysis suggests that, at the very least, reformers should consider the effect of candidate selection and recruitment when contemplating reforms to presidentialism, as these processes do have an important effect in shaping its incentive structure.

Second, when considering the effect of political recruitment on the workability of presidential systems, it is not simply the candidate recruitment and selection procedures for the executive that matter. We see that recruitment and selection procedures for legislators are equally, and perhaps more, important. The fundamental problem with presidential systems is the ability to generate working majorities. The prospects for this to happen are enhanced where coherent and loyal congressional contingents exist, and recruitment processes in concert with the appropriate type of electoral system can help to do this.

Third, simple reforms to election systems alone will not transform recruitment and selection norms. The process certainly involves electoral system and legal variables, but also very important party variables that may be subject to party statutes or informal processes beyond the purview of the law. These may be quite difficult to reform. However, electoral and legal variables can be adopted to encourage change in party statutes and informal structures.

With all of these caveats, there are still some reform measures that can help to produce the types of legislative and executive candidates that will better facilitate the functioning of presidential systems. Returning to Table 1, the argument presented here suggests the types of party and legal variables listed under the **party loyalist** variable will be more likely to produce this type. **Party loyalists** are more likely where there is centralized candidate choice, party financing of campaigns, party controls over list position and the distribution of any quotas, and automatic re-nomination. In turn, the legal variables that best contribute to party loyalists include moderate magnitude PR with closed lists. This combination allows parties to instill discipline, and is more likely than high magnitude PR to result in the generation of legislative majorities. It should be accompanied by high barriers to independents. Their election will be facilitated where residency requirements are minimal, and a norm of re-nomination exists (assuming candidates continue to follow the party line). This constellation of variables will enhance the loyalty of legislators to their parties, and in turn, to the presidents that represent their parties. Not all of these variables are manipulable in response to legal changes but many are. Electoral system variables certainly are and governments can legislate concerning party designation of candidates. Reforms of this order are likely to encourage recruitment and selection mechanisms that enhance the functioning of presidential systems.

Similarly, with respect to the executive branch, as has already been noted, recruitment and selection procedures are probably less central to the ultimate behavior of presidents. That said, **party insiders** will likely be more able to rely on a

legislative majority of an established party. Candidate choice will ideally be elite centered within highly centralized and institutionalized party systems, where re-nomination of incumbents is the norm (depending on the number of terms allowed). Parties will be more important than functional groups, and party identification will be important for voters. In terms of legal variables, these candidates will more likely emerge where legislatures break electoral ties, rather than where *ballotage* is used, and there will be high barriers to independent candidacies. Legal changes aimed at shaping these variables can similarly enhance the prospects for the selection and election of presidents operating with the kind of incentives that facilitate the functioning of presidentialism

5). Conclusion

Recruitment and selection patterns are clearly not the only variables that determine the workability of presidential regimes. However, they are important and certainly overlooked if we want a full understanding of the dynamics of presidentialism. In particular, many aspects of recruitment and selection have a direct bearing on how presidents and legislators are likely to interact with each other, and help to determine whether the central problems of executive-legislative relations explored by critics of presidentialism are likely to emerge or can be solved. Institutional engineering can never absolutely produce ideal outcomes. Nonetheless, through careful design of election systems, institutional structures and legal precepts governing party statutes, reformers can design the types of institutional frameworks for political recruitment and candidate selection that produce leaders that are less likely to fall victim to the perils of presidentialism.

Citations

- Mainwaring, Scott and Matthew Shugart, eds. (1997). Presidentialism and Democracy in Latin America. New York: Cambridge U.P.
- Shugart, Matthew and John Carey. (1992). Presidents and Assemblies. New York: Cambridge University Press.
- Jones, Mark. (1994). Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies. South Bend, IN: University of Notre Dame Press.
- Linz, Juan. (1994) "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?" In The Failure of Presidential Democracy. eds. Juan Linz and Arturo Valenzuela. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Linz, Juan and Arturo Valenzuela, eds. The Failure of Presidential Democracy, Vols. 1 and 2. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994.

Table 1--Ideal Types of Legislative Candidates

Candidate Types	<i>Party Loyalist</i>	<i>Constituent Servant</i>	<i>Group Delegate</i>	<i>Entrepreneur</i>
<i>Party Variables</i>				
Candidate Choice	<i>Centralized Party Elites</i>	<i>Decentralized/Party Primary</i>	<i>Role for Functional Group in Designation</i>	<i>Open Primary/Self Nomination</i>
Campaign Finance	<i>Party Control/State Financing Through Party</i>	<i>State Financing to Individuals/Independents</i>	<i>Financing by/through Functional Groups</i>	<i>Private-Corporate/Self-Financing</i>
Coalitions	<i>Necessary for Victory</i>	<i>Un-necessary or Limited Necessity for Victory</i>	<i>Un-necessary or Limited Necessity for Victory</i>	<i>Un-necessary for Victory</i>
Party Rules	<i>Strict and Constraining</i>	<i>Limited</i>	<i>Rules for Functional Group Inclusion</i>	<i>Few if Any Constraining Rules</i>
Gender or Other Quotas	<i>List Position Determined by Party</i>	<i>Decentralized Position Placement</i>	<i>Quota for Functional Group?</i>	<i>No Quotas</i>
Re-election Norm	<i>Automatic Incumbent Re-nomination</i>	<i>Renomination Subject to Decentralized Approval</i>	<i>Role for Functional Group in Re-nomination</i>	<i>Candidate Choice/No Re-election Allowed</i>
<i>Legal Variables</i>				
District Magnitude/List	<i>Moderate Magnitude Closed Lists</i>	<i>Low Magnitude Closed or Open Lists</i>	<i>Variable--Depends on Party Organization</i>	<i>High Magnitude Open Lists</i>
Barriers to Independents	<i>High</i>	<i>Limited</i>	<i>Limited</i>	<i>Low</i>
Re-election Norms	<i>Permitted and Desired</i>	<i>Permitted and Desired</i>	<i>Permitted and Desired</i>	<i>Banned/Strong Incentive for Prog. Ambition</i>
Residency Requirments	<i>No, or Trumped by High Magnitude</i>	<i>Yes</i>	<i>None or Easy to Subvert</i>	<i>None or Easy to Subvert</i>

Table 2--Ideal Types of Executive Candidates

Candidate Types	<i>Party Insider</i>	<i>Party Adherent</i>	<i>Group Agent</i>	<i>Free-Wheeling Indep.</i>
<i>Party Variables</i>				
Candidate Choice	<i>Elite Centered</i>	<i>Primary Likely</i>	<i>Primary Unlikely (at least in initial election)</i>	<i>No Primary/Self-Nomination</i>
Party System	<i>Centralized and Institutionalized</i>	<i>Decentralized Among Factions</i>	<i>Functional Groups Influential</i>	<i>Low Institutionalization/Extreme Decentralization</i>
Renomination Norm	<i>Automatic (where legally permitted)</i>	<i>With Primary</i>	<i>Group Influence</i>	<i>Banned</i>
Financing	<i>Party Centered</i>	<i>Decentralized or State Financed</i>	<i>Group Support for Campaigns</i>	<i>Self-financing or Particularistic Sponsors</i>
Functional Group Ties to Parties	<i>Functional Groups Untied or Subordinate to Parties</i>	<i>Potentially Influential Though Subordinate</i>	<i>Strong Ties to Influential Functional Groups</i>	<i>Few Ties to Functional Groups</i>
Importance of Party ID for Voters	<i>High</i>	<i>Moderate</i>	<i>Dependent on Perceived Loyalty to Funct. Group</i>	<i>Low, retrospection Key to Election</i>
<i>Legal Variables</i>				
Plurality Winners?	<i>Legislature Designates</i>	<i>Plurality Runoff</i>	<i>Plurality Runoff</i>	<i>Plurality Victory/Plurality Runoff</i>
Election Concurrence	<i>Concurrent</i>	<i>Concurrent</i>	<i>Non-Concurrent Elections with Low Party ID</i>	<i>Non-Concurrent Elections with Low Party ID</i>
Barriers to Independents	<i>High</i>	<i>Moderate</i>	<i>Moderate</i>	<i>Low</i>

¿CRISIS DEL RÉGIMEN O PERSONALIZACIÓN DEL PODER PRESIDENCIAL EN COLOMBIA?

Elisabeth Ungar Bleier con la colaboración de Rodrigo Restrepo

I. Introducción

No es casual que el actual debate sobre presidencialismo y parlamentarismo en Colombia se haya comenzado a plantear de manera casi simultánea con la discusión del proyecto de reelección inmediata del Presidente de la República. Lo aparentemente paradójico es que entre quienes apoyan el tránsito hacia un régimen parlamentario –o o semi presidencial - se encuentran tanto los más acérrimos amigos como los más enconados opositores a la reelección presidencial. No obstante, detrás de esta aparente contradicción, parece haber una coincidencia: unos y otros apelan a la “crisis de gobernabilidad” resultante de la crisis del régimen presidencial, para sustentar sus posiciones. Pero mientras que para los primeros la salida a la crisis se encuentra en la permanencia en el poder de Álvaro Uribe Vélez por cuatro años más, para los segundos es necesario blindar al sistema de las debilidades inherentes a los excesos del presidencialismo.

El propósito de este artículo es aportar algunos elementos para entender la crisis de gobernabilidad por la que atraviesa Colombia y analizar los alcances y limitaciones de eventuales cambios en el régimen presidencial para contribuir a su solución.

La hipótesis central que queremos sustentar es que si bien las características del presidencialismo y del sistema de partidos en Colombia ayudan a entender muchos de los problemas que aquejan al régimen político, éstos se han visto exacerbados por el estilo de gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez. Es decir, que a los factores que históricamente han contribuido al desgaste del presidencialismo en Colombia, se suman la crisis de los partidos políticos, la personalización del poder y la desinstitucionalización de la política y de los canales y mecanismos de participación política que se han agudizado en lo que va corrido del presente cuatrienio.

Esta ponencia se desarrollará en tres secciones. En la primera se esbozarán algunas características del sistema político colombiano, haciendo énfasis en las debilidades que su régimen presidencial ha mostrado desde 1991. Este breve esbozo se complementará con un análisis comparado del trabajo legislativo en el cuatrienio de Andrés Pastrana y lo que va corrido del gobierno Uribe. A continuación se estudiarán tres casos de trámite legislativo que han tenido lugar durante el gobierno Uribe, a saber: el Referendo, La Reforma Política y la Reelección. Esto a fin de observar el comportamiento, en términos de fragmentación o disciplina, de las bancadas existentes en el Congreso. Adicionalmente, y con base en los datos expuestos, se desarrollará la tesis expuesta más arriba. Finalmente, se plantearán algunas conclusiones y recomendaciones.

II. Antecedentes

Si bien el colombiano siempre ha sido un régimen presidencial, sus características han fluctuado. Estas se han movido entre muy altos niveles de concentración de poder -formal y real- en cabeza del Presidente de la República, amparados en una serie de facultades constitucionales prácticamente omnímodas (Vasquez Carrizosa, 1979) y un poder presidencial con una capacidad de acción debilitada por las otras ramas del poder público; pero sobre todo “por mecanismos informales de decisión

y control gubernamental" (Medellín, 2004:12), resultantes de la decreciente capacidad de los partidos políticos de actuar como mediadores entre el Estado y los ciudadanos y del Congreso de la República de cumplir con sus funciones, en especial la de representación.

La Constitución de 1991 marca un hito relevante en la configuración de las características que hoy en día tiene el régimen presidencial en Colombia, no sólo por los cambios que introdujo para tratar de fortalecer al Congreso frente al Ejecutivo y para lograr un mayor equilibrio entre las diferentes ramas del poder público, sino por las implicaciones directas e indirectas que las reformas tuvieron para exacerbar muchas de las debilidades crónicas de los partidos políticos colombianos y que inciden en la forma como se ejerce el poder presidencial. Si bien se logró una apertura de los espacios políticos y la ruptura del tradicional bipartidismo, no se minó la creciente fragmentación de las organizaciones partidarias, ni su desideologización, ni se rompió su excesiva dependencia del clientelismo, ni alcanzaron una mayor sintonía con las demandas de amplios sectores de la sociedad (ver Leal, 1984; Hartlyn, 1993; Archer, 1996; Bejarano y Pizarro, 2001; Ungar y Ossa, 2003:81-82).

III. La paradoja de la lógica transaccional

Estas características han incidido de manera determinante en el trabajo parlamentario por un lado y en las relaciones entre el Congreso y el Ejecutivo, por el otro. Si bien el Ejecutivo sigue dominando buena parte de la agenda legislativa y mantiene un considerable margen de maniobra en el manejo de las relaciones con el Congreso debido al control que ejerce sobre el presupuesto y los nombramientos en la burocracia estatal, el éxito o fracaso de su agenda gubernativa depende en buena medida de las transacciones que esté dispuesto o que tenga que hacer con los congresistas¹.

Una de las consecuencias de lo anterior es que si bien el Congreso presenta la mayoría de los proyectos de ley y de acto legislativo, son los de iniciativa gubernamental los que tienen mayores posibilidades de ser aprobados. Esta tendencia no sólo se mantiene sino que ha aumentado levemente durante lo que va corrido del presente cuatrienio.

Aunque Uribe tenía desde el principio las mayorías necesarias en el Congreso para que la mayor parte de sus iniciativas fueran aprobadas, una cierta intransigencia política, sumada a la premura de realizar demasiadas reformas estructurales en un lapso muy corto, y una excesiva confianza en su popularidad, jugaron en contra de su gobierno. Pero además, las bancadas políticas no son disciplinadas, y sus índices de unidad en las votaciones fluctúan según los intereses en juego. Esto es evidente en especial en la bancada liberal oficialista, y al parecer en la uribista, que empieza a dar serias muestras de indisciplina, lo que puede explicarse por el origen muy diverso de sus miembros, la mayoría proveniente de los partidos tradicionales o de otros movimientos que habían nacido de éstos, lo que la hace muy frágil. Por el contrario, las bancadas más pequeñas tienden a ser las más disciplinadas, como en el caso de los conservadores y los independientes. Segundo, mientras el presidente Uribe negoció según su estrategia inicial, sin transar individualmente los votos de los congresistas, logró mantener sin mayor dificultad sus grandes mayorías en el Congreso. Pero cuando se propuso sacar adelante un proyecto fundamentalmente personalista como la Reelección inmediata, tuvo que ceder a negociaciones individuales con el agravante de que fue precisamente el rechazo a las mismas lo que motivó a millones de colombianos a votar por él. Sus mayorías, entonces, empiezan a fragmentarse.

¹ En Ungar (1999) se encuentra una descripción detallada de la manera como se dan las negociaciones y las transacciones entre el Ejecutivo y el Legislativo.

¿Crisis del régimen o personalización del poder presidencial en Colombia?

Las tácticas empleadas para asegurar las mayorías requeridas para la aprobación del proyecto de reelección presidencial inmediata en los primeros debates son apenas un abrir de boca de lo que se ve venir en el futuro inmediato en los debates de proyectos vitales para el gobierno y el país, como por ejemplo las ya mencionadas reformas pensional y tributaria. Dicho en otras palabras, lo que hasta ahora fue visto como la gran virtud del Presidente, se está convirtiendo en una pesadilla. Sus reiteradas expresiones en contra de los partidos políticos y sus representantes, no sólo le han impedido consolidar una fuerza mayoritaria en el Congreso, sino que pueden revertir en contra de sus propósitos.

Pero la personalización de la política no se limita al Congreso, ni este esquema de "governabilidad tarifada" a las relaciones entre éste y el Ejecutivo. Es una característica del ejercicio del poder político en Colombia, resultado de que quienes ganan las elecciones no son los partidos sino los candidatos (Medellín: 2004, 89). La personalización del poder presidencial se expresa de diferentes maneras. A todo esto se suma la llamada la captura del Estado por parte de intereses privados, unos legales y otros ilegales, incluyendo a los grupos armados².

El Gobierno del Presidente Álvaro Uribe no ha sido ajeno a estas vicisitudes, y por el contrario, algunas de las características de su "estilo" de gobernar las han acentuado. Ya nos referimos anteriormente a la dinámica que han adquirido las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso, que no se diferencia de lo que sucedía en el pasado. A esto se suma el liderazgo claramente personalizado que pretende ejercer el Presidente, sustentado en los altos índices de popularidad que detenta y en el desencanto existente con los partidos políticos y con la política en general. Esto lo ha llevado a demostrar de diferentes maneras, aún desde su campaña con la conformación de un movimiento suprapartidista, su poco o nulo interés en la institucionalización y fortalecimiento de los partidos³. Pero simultáneamente, a apelar a la democracia directa e incluso plebiscitaria para "legitimar" sus políticas. El ejemplo más claro fue la campaña por el Referendo, que por su contenido y por la forma como se adelantó fue considerada por amplios sectores de la opinión pública y de los medios como un plebiscito a favor del Primer Mandatario. Así mismo, en los Consejos Comunitarios de Gobierno que el Presidente realiza todos los fines de semana, éste asume el papel de director de orquesta que regaña a sus pupilos, ordena la realización de obras y atiende las quejas de los ciudadanos, desconociendo los ordenamientos institucionales y funcionales establecidos. Un estilo que pretendió romper con las relaciones clientelares entre los congresistas y sus regiones, pero que concentra esta capacidad en el Ejecutivo. Un estilo que aparenta estar abierto a las concesiones y a los consensos, pero que acaba siendo poco tolerante a la crítica y al disenso. Ejemplo de ello son los enfrentamientos con las ONG defensoras de los derechos humanos y los reiterados anuncios de

² A los pocos días de las elecciones para Congreso en el 2002, el hoy jefe de las Autodefensas, Salvatore Mancuso, con quien el gobierno adelanta un proceso de paz, afirmó que su movimiento había obtenido cerca del 35% de la representación parlamentaria. Quizás esto le permitió a él y a otro dirigente paramilitar intervenir hace unos pocos meses ante el Congreso de la República, sin que este hecho hubiera merecido más que las protestas de algunos parlamentarios y medios de comunicación.

Otro síntoma del fenómeno de captura del Estado es la creciente paramilitarización del país denunciada al unísono por los principales medios de comunicación escritos el pasado domingo 26 de septiembre de 2004.

³ Por ejemplo, cuando el Congreso de la República estaba debatiendo el proyecto de Reforma Política, que propendía por fortalecer a los partidos políticos, el gobierno reiteradamente intentó impedir que fuera aprobado. Cuando evidenció que esto ya no era posible, propuso, a través del entonces Ministro del Interior y de Justicia, la figura del voto preferente opcional, que claramente contradice los propósitos de unidad y fortalecimiento del resto del articulado.

presentar un proyecto de reforma a la justicia que límite el accionar de la Corte Constitucional y los alcances de la Tutela, dos de los grandes avances de la Constitución de 1991.

También es un reflejo de este patrón el nombramiento en el alto Gobierno, sobre todo en los ministerios, de un círculo de amigos cercanos en calidad de asesores o consejeros, quienes aceptan los cargos a título personal y por ende sin responsabilidad política claramente definida⁴. Estos, por sus relaciones con el primer mandatario, con frecuencia actúan por encima de los ministros quienes acaban relegados a ser figuras de segundo nivel encargadas de ejecutar las decisiones que los primeros han tomado. Este esquema ha ahondado la despolitización y la desinstitucionalización del gobierno, reforzando el mensaje de que con los políticos –y lo que es aún peor, con los partidos- no se puede gobernar. Adicionalmente, a medida que los procesos decisorios más importantes son monopolizados por este círculo estrecho, se hacen más herméticos y menos transparentes. Incluso, decisiones que por su naturaleza y alcances deben ser adoptadas con base en consideraciones fundamentalmente técnicas acaban siendo revocadas por intereses personales o coyunturales, o entidades que deben mantener su independencia y autonomía de los avatares partidistas terminan inmersas en estas disputas particularistas⁵.

Otro ejemplo de cómo el “estilo” de gobierno de Álvaro Uribe está contribuyendo a ahondar la crisis institucional del país es la propuesta de reelección inmediata del Presidente, que ha sido avalada por el propio Palacio Presidencial. Una de las mayores críticas que se le ha hecho al proyecto es que tiene nombre propio. Y como si esto fuera poco, que pretende modificar las reglas de juego de la democracia electoral sobre la marcha⁶.

Pero el problema no termina ahí. La discusión y posible aprobación del proyecto sin antes reglamentar el estatuto de la oposición, el acceso de los candidatos a los medios de comunicación, la participación de funcionarios públicos en política, la financiación de las campañas, y el derecho de réplica, entre otros, son indicios preocupantes de la utilización de las normas en beneficio propio⁷ y de la tendencia a concentrar aún más poderes en el Presidente de la República.

⁴ Este fenómeno no es nuevo en Colombia. Sin embargo, durante este gobierno se ha acentuado, hasta el punto de que tanto en el actual gabinete ministerial como en el grupo de asesores y secretarios de la Presidencia no hay un solo político.

⁵ Recientemente el Director del Departamento Nacional de Estadísticas (DANE) renunció a su cargo porque desde la Presidencia se le estaba exigiendo aplazar la divulgación de una encuesta sobre criminalidad en las principales ciudades del país que contenía cifras que podían poner en duda algunos de los logros de la Política de Seguridad Democrática del Gobierno, principal bandera de esta administración. Y a los pocos días de ser nombrado su sucesor, éste anunció cambios sustanciales en la metodología para la realización del Censo Nacional de Población en 2005 y que había sido aprobada por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) y por organismos internacionales como el Fondo de Población de las Naciones Unidas y el BID. Los cambios propuestos no solamente han sido duramente criticados por los más importantes centros de investigación públicos y privados del país por sus aparentes deficiencias técnicas, sino porque se considera que el censo va a ser utilizado para fines distintos a los que le son propios, como por ejemplo para realizar el empadronamiento de los ciudadanos, que estaba incluido en el fallido Estatuto Antiterrorista.

⁶ No es la primera vez que el Gobierno pretende cambiar las reglas electorales con estos criterios. Una vez conocidos los resultados adversos al referendo, altos funcionarios gubernamentales propusieron revisar el censo electoral, argumentando que este estaba sobredimensionado.

⁷ El proyecto sobre reelección reduce a la mitad todos los términos del trámite de control previo de constitucionalidad que hace la Corte Constitucional. Además, previendo las dificultades para llegar a consensos sobre estos asuntos, prevé un mecanismo sui generis, que establece que el Gobierno deberá presentar en los seis meses siguientes a la promulgación del AL de reelección la Ley Estatutaria sobre estos temas. Si el Congreso no la aprueba “el Consejo de Estado, oído previamente el Consejo Nacional

Con el argumento de darle continuidad al proyecto de gobierno de Álvaro Uribe, se están abriendo las compuertas para introducir profundos cambios institucionales, sin tomar en consideración las implicaciones que éstos pueden tener hacia el futuro en el sistema político más amplio. Además de la reelección inmediata del Primer Mandatario y eventualmente la de alcaldes y gobernadores, y del posible levantamiento de la prohibición de los congresistas de ser nombrados embajadores o ministros, está sobre el tapete la propuesta de una reforma mucho más profunda: el cambio del régimen presidencial por uno parlamentario o semiparlamentario.

Este debate necesariamente debe pasar por el reconocimiento de que la llamada "crisis de gobernabilidad" está atravesada por la crisis de los partidos: por su menguada capacidad de representación, por el debilitamiento de su coherencia programática, de su capacidad de respuesta a los problemas de la sociedad, de su capacidad organizativa, de su democracia interna y de su disciplina, del distanciamiento entre las instancias de dirección y el conjunto de la organización.

El reto entonces es fortalecer a los partidos políticos y al Legislativo como instancia por excelencia de la representación política y promover un nuevo estilo de liderazgo que reconozca que la fortaleza del Ejecutivo no depende de que las otras ramas del poder público, el particular el Congreso pero también la rama Judicial, acaten sus directrices sin mayor debate, sino de la independencia y la autonomía con que estas puedan cumplir sus funciones y responsabilidades.

IV. Conclusiones y recomendaciones

Tanto quienes propenden por mantener el régimen presidencial, como los que abogan por promover el tránsito hacia uno semi parlamentario, ven en la crisis de los partidos uno de los problemas más serios que nos aquejan.

Experiencias del pasado nos han mostrado que con frecuencia la ingeniería institucional es necesaria pero insuficiente para promover los cambios esperados y que si las reformas no se piensan integralmente o, lo que es aún más relevante aunque un tanto intangible, si no existe voluntad política para que las cosas cambien, éstas no van a tener los efectos planeados.

Algunas de las tareas específicas que se pueden emprender para lograr estos propósitos, son⁸:

- o Apoyar la divulgación masiva de los contenidos y de los beneficios de la Reforma Política recientemente aprobada, no solo entre la ciudadanía sino entre las directivas, afiliados y seguidores de los partidos, y resaltar las virtudes de la misma para los partidos mismos, pero sobre todo para la democracia colombiana.
- o Iniciar la adecuación de las estructuras organizativas y los procesos de selección de los candidatos a las nuevas condiciones.
- o Promover la modernización y democratización organizativa de los partidos, sobre todo si tenemos en cuenta que la Reforma Política los obliga a adoptar mecanismos democráticos de definición de reglas de juego, de selección de candidatos democráticos de confección y el ordenamiento de las listas.

Electoral, expedirá en un plazo adicional de dos meses un acto que regule en forma transitoria la materia, cuyo control de Constitucionalidad estará a cargo de la Corte Constitucional".

⁸ Algunas de estas recomendaciones hacen parte del documento "Partidos y Sistemas de Partidos en Colombia", preparado por Elisabeth Ungar y Carlos Arturo Arévalo para el Seminario *Situación Actual de los Partidos Políticos en la Región Andina*, Proyecto Ágora Democrática, Lima, Mayo 24 y 25 de 2004

- o Apoyar mecanismos eficaces y efectivos de rendición de cuentas, de manera que los ciudadanos puedan hacerle seguimiento a la gestión de los elegidos y que éstos puedan informarle a sus electores sobre su desempeño. Apoyar iniciativas independientes conducentes a fomentar la rendición de cuentas, la transparencia y la visibilidad de los elegidos, pero también de los candidatos.
- o Apoyar el trabajo de los elegidos en la definición e implementación de políticas públicas, y en particular de las bancadas, que de acuerdo con lo aprobado en la última reforma política deben organizarse en el futuro.
- o Apoyar el fortalecimiento y modernización del Congreso para proveerlo de herramientas e instrumentos que le permitan “competir” en igualdad de condiciones con los tecnócratas del Gobierno, pero también con los “lobbistas” del sector privado.
- o Fomentar los centros de estudio de los partidos para fortalecer su capacidad propositiva y para que puedan actuar como interlocutores válidos del Gobierno y de los miembros de sus bancadas en el diseño y formulación de políticas.

La interferencia de los actores armados en los procesos electorales, su influencia sobre los ciudadanos, los congresistas y sobre otros funcionarios electos, y por ende sobre el sistema de partidos y los partidos políticos colombianos, son elementos que pueden interferir seriamente en el ejercicio democrático en Colombia. En cuanto a la influencia del narcotráfico, este se ha convertido en una de las principales fuentes de corrupción y, como en el caso anterior, también tiene efecto sobre la exclusión política y social. Por ello, los partidos políticos, el gobierno, la comunidad internacional y la sociedad colombiana en general deben crear y apoyar todos los mecanismos posibles para evitar que estos factores continúen penetrando el escenario político del país.

Los alcances y limitaciones de los cambios que se impulsen dependerán en gran medida de su capacidad de ampliar y mejorar la representación política en los órganos de elección popular, específicamente en el Congreso de la República, y de lograr un sano equilibrio entre el Ejecutivo y el Legislativo. Las propuestas específicas en temas como la financiación de las campañas políticas, la reglamentación del funcionamiento de las bancadas políticas en el Congreso, los derechos de la oposición, el acceso a los medios de comunicación, para mencionar solo algunos, deben propender porque el acceso al poder, su ejercicio y la permanencia en él sean no solo transparentes y avalados por procedimientos públicos, sino democráticos y equitativos para quienes están en el gobierno y para quienes ejercen la oposición. Pero además, para todos los sectores organizados de la sociedad, que a través de los partidos políticos buscan agregar sus intereses y demandas para que estas se traduzcan en decisiones que garanticen una adecuada representación y mecanismos de participación eficaces y realmente democráticos.

El Asiento de la decisión política en el régimen de la democracia constitucional

Jorge R. Vanossi

I. La mayor parte de los enfoques constitucionales en rededor de los problemas de legitimidad o de funcionalidad que aquejan a los regímenes latinoamericanos, han consistido o se han limitado al cuestionamiento de las fórmulas institucionales y de las formas constitucionales adoptadas en cada una de las situaciones en análisis.

Este aporte de reflexión, sin duda, ha sido útil y positivo para el examen y consiguiente evaluación de los fenómenos registrados en el Continente; pero necesario al fin, no parece sin embargo que sea suficiente para alcanzar una cabal comprensión de casos tan complejos, proteicos y multiformes como son las emergencias y crisis que se conocen endémicamente en el ancho campo de investigación que aborda nuestra disciplina del derecho constitucional y de las instituciones políticas.

En general, es cierto que las formas democráticas del estado de Derecho se han extendido y afianzado en todas las latitudes; pero también es cierto que nada de eso aparece como firme y definitivo si no va acompañado de la aprobación en torno al debido correlato entre los cambios normativos, por un lado; las modificaciones socioeconómicas, por otra parte; y en última instancia, el reajuste de las estructuras políticas de intermediación y el saneamiento de los resortes judiciales de arbitraje y solución de conflictos que se puedan desarrollar en cada una de las sociedades.

II. Hace ya algún tiempo que Georges Vedel acuñó la advertencia de que una sociedad no podía vivir democráticamente sin la existencia de partidos políticos, pero que podía enfermar o perecer del mal en los partidos. Esto se corrobora con certeza a partir de la experiencia comparada de este siglo. A la sentencia apuntada se le podría acotar que, si bien sus alcances no tienen por qué ser pensados sobre cánones absolutos y excluyentes, cabe, no obstante ello, colacionar sus términos agónicos con la adaptación al caso de otra afirmación muy severa de Charles Peguy, según la cual las civilizaciones también son mortales; podríamos encuadrar la idea sosteniendo que "ciertos" partidos políticos quedan condenados a la mortandad si no son capaces de regenerar y adaptar sus células vivientes (o agonizantes).

El estado y la sociedad necesitan de varios y buenos partidos políticos para poder satisfacer así las demandas y los requerimientos que, sin una adecuada articulación de intereses, desembocarían en la lucha salvaje y discriminada del triunfo liso y llano del más fuerte, con el exterminio o la extinción de los débiles de la jungla social. Es precisamente para ello que surgen y se justifican los partidos: para asumir y representar el interés general por sobre las facciones y los intereses sectoriales, a la manera de una síntesis o composición de fuerzas que garantice el predominio del bien común, evitando su sacrificio en el altar de las mezquindades parciales. Si no cumplen con ello, los partidos abdican de su rol diferenciador con respecto a los demás grupos intermedios que interactúan en la sociedad.

III. En gran parte del subcontinente latinoamericano se han producido en la década de los noventa cambios significativos que parecen irreversibles.

Sin adoptar tesis maximalistas como las del fin de las ideologías o el fin de la historia (que no se corroboran en los hechos), la mera descripción de los procesos en curso exhibe datos elocuentes sobre el cambio profundo de los modelos económicos, sociales y culturales. Bibliotecas enteras y radiografías completas han quedado desactualizadas, al solo tenor de las transformaciones operadas al compás de la globalización, del mercado, de la competencia, del libre comercio, de la integración, del redimensionamiento del sector público, de las demandas de eficiencia y funcionalidad, del irrenunciable deber de retomar las más elementales funciones para las que el estado fue creado, etc. El catálogo es mucho más amplio, pero la conclusión no se altera: estamos ante una nueva justificación de un remozado tipo de

estatalidad, que no acepta su confusión con la atrofia ni con la elefantiasis (sic), por cuanto se desenvuelve en un ámbito social de creciente participación y control, cuyos parámetros no toleran zánganos ni chupópteros. Es la nueva realidad: el pueblo exige resultados y no se conforma con que las elites se comprometan tan solo a una obligación de medios: La relación entre los "inputs" y los "outputs" se ha complicado notablemente, al punto que muchos ídolos han sido derribados y varias ideologías han quedado descartadas por el mero impulso de quienes antes se dejaban hipnotizar por el poder magnético del juego de las imágenes por sobre la fuerza de las realidades.

IV. ¿Cuál es el error de los gobernantes y dirigentes en general? Pues, sencillamente, creer que el poder demiúrgico de las fórmulas normativas por sí solo bastaría para cambiar el devenir de las realidades. Mas la percepción equivocada reposa allí mismo: la cuestión pasa por el orden de las conductas y de los comportamientos. Mientras que la economía depende de dos grandes factores, a saber: la técnica y la confiabilidad; la política está a merced de un cuadro eminentemente cultural, puesto que la condicionan los valores y las creencias en que está inmersa la sociedad. Por ello es de más compleja solución el problema político que la crisis económica.

A partir de tal premisa, equivocan el camino aquellos que todo lo remiten a las meras reformas o cambios constitucionales, estimando daltónicamente que la *conditio sine qua non* de la seguridad jurídica (clave del crecimiento y del desarrollo) se obtiene con la cirugía cosmética, cuando en rigor de verdad la raíz de la cuestión reposa en la estructura de los partidos políticos y en la efectiva independencia de los órganos de control. Los partidos pertenecen primariamente a la sociedad y no al estado (que los reglamenta razonablemente); y los órganos dan cabida a la energía participativa, sin la cual "todo vale", cayendo por la pendiente de la anomia, que es el mal que más ferozmente aqueja a nuestras débiles estructuras sociales. América Latina tiene sociedades desvertebradas con estados impotentes para atender sus funciones esenciales o básicas.

Se debe revertir ese estado de cosas, pues de lo contrario la alternativa estaría muy cercana a la conversión de los grupos en verdaderos estados dentro del estado.

V. En cierta oportunidad, la aguda perspicacia de Natalio R. Botana lo llevó a distinguir la democracia "entre" partidos y "de" partidos. La primera se alcanza con la simple pluralidad de las fuerzas políticas actuantes, en libertad y competencia; mientras que la segunda exige la presencia activa de organizaciones doctrinarias y permanentes, que tengan a su vez una vida interna regida por los mismos cánones y prácticas que requiere la acción democrática en el estado constitucional de derecho. No podrían asegurar la plenitud democrática quienes no se ajustaran internamente y con fair play las mismas reglas del juego. En consecuencia, habríamos tenido -hasta ahora- en nuestro Continente una mayoría de democracias "entre" partidos, sin habernos preocupado ni ocupado honestamente por el reinado democrático en el seno de cada una de esas agrupaciones competidoras. El resultado: una insuficiencia de contenidos y de acciones democráticas, con una sobredosis de prácticas autoritarias y paternalistas, que las más de las veces han contribuido a entronizar y eternizar a los grupos oligárquicos que dominan el control de los partidos.

La ausencia de transparencia financiera, la digitación de las candidaturas, el sistema prebendario de beneficios y canongías, el cacicazgo de las cúpulas directivas, las sanciones draconianas a los disidentes o heterodoxos, la falta de alternancia de las dirigencias y candidatos, son algunos de los rasgos más elocuentes de una patología que aparece a la vista de la ciudadanía como una demostración de autismo de una pretendida clase dirigente política, que no interpreta ni canaliza acertadamente los anhelos de renovación que una sociedad transformada emite con signos inequívocos.

VI. En cercana relación con los temas tratados, se encuentra la disconformidad de la ciudadanía con los regímenes electorales que siguen aferrados al sistema de listas

"bloqueadas". Existe una evidente contradicción entre los términos del discurso "participacionista" que tanto atrae a la dirigencia política y la práctica cerrada de votación por listas que no admiten cambios ni correcciones por parte de los votantes. Este lenguaje esquizofrénico de los jefes partidarios responde a la necesidad de evitar que la sociedad tenga la osadía (sic) de rectificar la selección de candidaturas que -por lo general- en el interior de los partidos políticos se sustancian por procedimientos digitados, cuando no lisa y llanamente fraudulentos. Para los caciques, el votante debe quedar reducido a un sujeto pasivo que escoge entre diversas listas, mas con el entendimiento de que cada una de ellas es inmodificable.

Así, el sufragante se transforma en un autómatas, que coloca en la urna un sobre cerrado, pero que no puede formular su propio criterio acerca de la composición, del orden o de las preferencias, en el contenido de los candidatos propuestos. Aquí reside la cuestión: debemos avanzar hacia la comprensión de que el rol de los partidos en materia de candidaturas consiste en ofertar u ofrecer un "menú" de aspirantes, pero que el "soberano" es en definitiva el pueblo que con su pensar y su voto, formaliza la nómina definitiva de los cargos electivos que están en juego.

El sistema ideal (pero posible) es aquel en que el ciudadano se encuentra ante sí con una sola boleta o cartilla donde constan por orden alfabético todos los candidatos de todos los partidos participantes, y es él (el votante) quien indica "motu proprio" los nombres y el orden de aquellos que estima que deben conformar la nómina de su preferencia para esa elección.

VII. No es por casualidad que en la mayoría de las encuestas de opinión sobre el prestigio y la confiabilidad de las clases dirigentes, vastos sectores de la opinión pública coloquen en los índices más bajos de credibilidad a los jefes políticos y a algunos sectores de la judicatura, casi a la par que los gremialistas y las figuras de neta connotación corporativa.

Esto obedece a un estado de insatisfacción bastante generalizado, en torno al comportamiento y eficacia de tales grupos dirigentes, con los que la sociedad no se siente identificada ni representada por su actuación en las estructuras de intermediación. La distancia abismal que separa a los representantes de los representados es un signo alarmante de crisis de representatividad y de falencias de liderazgo, que muchas veces conducen a situaciones de tensión que ponen en riesgo la continuidad de los sistemas de democracia constitucional. También se explica así que cuando el régimen jurídico abre los cauces de participación real y efectiva a través de las llamadas formas semi-directas de democracia, el pueblo soberano manifiesta su voluntad con un sentido distinto y distante del expresado por los órganos formales de gobierno y legislación: una suerte de revocación popular de las medidas adoptadas en la soledad de los vértices del poder, muchas veces inconsultamente, y las más de las veces sin auscultar los estados de la sociedad ante cada uno de los problemas o de las cuestiones que aguardan solución de los detentadores del poder.

Las consultas populares funcionan, pues, como verdaderas válvulas de escape a los excesos claustrofóbicos de las estructuras partidocráticas, procurando mediante el voto directo la canalización de inquietudes que expresan en definitiva la auténtica dirección u orientación de la mayoría de la sociedad en un determinado momento (que puede estar lejos del tiempo de la elección de los representantes).

VIII. En síntesis, este testamento constitucional que formulo no pretende más que llamar la atención acerca de los peligros que se ciernen sobre el no superado sistema de la democracia representativa que, al decir de Winston Churchill, era y es el menos malo de los sistemas conocidos y experimentados hasta hoy.

En el desafío de la "globalización" cada sociedad debe dar sus respuestas, más acordes con las vicisitudes de su evolución y considerando especialmente la gravedad e intensidad de los desafíos concretos que deba enfrentar y afrontar. La globalización es una medalla con dos caras: mientras que por una parte nos brinda las ventajas del acceso y de la comparación, por otro lado conlleva el riesgo de una falsa uniformidad que esconde afanes hegemónicos.

Debemos maximizar las ventajas y mitigar el eventual efecto negativo de sus inconvenientes, mediante el aprovechamiento de las diferencias comparativas y competitivas que se pongan a nuestro alcance. La propuesta es, en consecuencia, ajustarnos a la recomendación de Ortega y Gasset, conforme la cual para sofocar los abusos hay que apuntar al cambio de los usos. Lo único revolucionario en el ámbito del mundo cultural es lo que se demuestra asumiendo los ribetes de un proceso irreversible.

No se es revolucionario por la fuerza o por la violencia; sí se lo es a través del cambio cultural y mental, que genera nuevos comportamientos que fecundan el vigorizamiento de los valores compartidos. ¡Basta de reformas a los textos constitucionales por la moda misma de la reforma!: el camino a seguir está trazado en el rumbo de las conductas y de las prácticas, valiéndose de estructuras y de organizaciones políticas actualizadas que aseguren una más genuina sumatoria de participación y de representatividad en el plano de las expectativas de una sociedad que pretende -legítimamente- autodeterminarse por el cauce de las instituciones y no desbordarse por el efecto alienante del desconocimiento de sus inquietudes por parte de los ídolos de barro que las tutelan.

Segunda Parte

El tema se relaciona con los equilibrios y desequilibrios que registran los sistemas de democracia constitucional contemporáneos y que sabemos que nunca alcanzan un nivel óptimo o ideal de equilibrio, pero que en el juego y en la dinámica de los poderes, a veces los desequilibrios que en este terreno operan pueden provocar situaciones de crisis, situaciones de anomia y hasta situaciones de colapso, como lo hemos comprobado en la historia de las últimas décadas.

De todos modos, el asiento de la decisión política no es un problema que se resuelve por ecuaciones aritméticas; tampoco se resuelve o se detecta por la simple lectura de las normas jurídicas involucradas en el texto constitucional y cuerpos anexos. Requiere una observación, requiere afinar un miraje que permita comprobar cómo en el desenvolvimiento de esas instituciones va operando este juego de equilibrios y desequilibrios, y de allí poder desentrañar, en definitiva, qué poderes o qué órganos son el asiento principal de las decisiones políticas, o cómo se reparte entre esos órganos la toma de decisiones políticas en función de la diversa naturaleza o diverso contenido que pueden tener cada una de esas decisiones.

Voy a terminar también esta comunicación con una cita de Michel Debre, uno de los grandes arquitectos constitucionales de la segunda mitad del siglo que acaba y que ha cumplido un rol destacadísimo en la elaboración de las instituciones tan equilibradas que Francia tiene a través de la V República; las que demuestran que, en definitiva, el problema del equilibrio y de la decisión política no pasa en forma inexorable por las variables de presidencialismo o parlamentarismo, porque tanto se pueden dar situaciones de equilibrio o de desequilibrio en un régimen presidencial como en un régimen parlamentario.

Pero una buena arquitectura y una gran habilidad en el diseño de las instituciones que componen al sistema político junto con la Constitución, son factores determinantes de que ese equilibrio no se rompa y que el sistema goce de buena salud y no pierda la necesaria y continua oxigenación que requiere. Pero claro, los hombres son los hombres y las medidas las dan las calidades humanas.

De Gaulle tenía como principal asesor espiritual a Malraux y como principal asesor institucional a Michel Debre: no hago comparaciones de otros momentos y de otros lugares, aunque insto a todos los presentes a que hagan sí, in mente retenta, las comparaciones de vida para sacar las consecuencias correspondientes. Michel Debre no era un improvisado, era un hombre que desde su más joven edad abrazó los estudios de los temas institucionales, fue miembro del Consejo de Estado muy tempranamente, ocupó bancas en el Parlamento francés en ambas Cámaras desde 1949 hasta 1988; junto con el General de Gaulle elaboró la

Constitución y de Gaulle, con un fino sentido galo del humor le hacía la siguiente broma que interpretaba así Michel Debre: "cuando las instituciones le gustan a usted General, usted dice es nuestra Constitución, pero cuando alguna institución no le gusta mucho o le molesta usted me dice es tu constitución". Debre lo acompañó a de Gaulle en todas, en las malas y en las buenas, en la resistencia, en el largo silencio de Colombey-Les-Deux-Eglises y luego en la llegada triunfal en 1958. Como Ministro de Justicia en el gobierno que todavía era prolongación agónica de la IV República en que de Gaulle ya presidía el gobierno y se elaboró la constitución. Como Primer Ministro ya instaurada la V República, como Ministro de Defensa, como Ministro de Economía y Finanzas y como Ministro del Interior.

Pero claro, no era solamente un hombre de acción, era un hombre de pensamiento y de reflexión, un gran escritor: en virtud de ello y no de su actuación política, entró en la Academia de Francia. Cuando fallece es inhumado con los honores de los académicos de la Academia Francesa, es decir, con la espada y el uniforme correspondiente. Alguno lo ha llamado "el Robespierre de la V República" porque decían sus críticos que era más "gaullista" que de Gaulle, pero lo que él trataba de preservar era la filiación de las instituciones y fundamentalmente los equilibrios; y donde puso especial énfasis en la redacción de la Constitución fue precisamente en que siendo un sistema que abandonaba el parlamentarismo básico francés y giraba hacia una suerte de cuasi presidencialismo, fueran auténticamente independientes y genuinamente fuertes los órganos de control que debían velar y cuidar para el mantenimiento de esos equilibrios. Tenía además una peculiar concepción respecto del rol de Francia en Europa y en el mundo, y sin abjurar de las ideas de integración, adhería así a aquella concepción de de Gaulle de la Europa de las Patrias, de la Europa de las Naciones. Luego, al concluir, voy a hacer la cita a que me refería anteriormente.

Entrando ya en el tema, mucho se ha discutido a raíz de la reforma constitucional de 1994. Si el asiento de la decisión política o lo que otros más tímidamente llaman la dirección política, es algo que emana directamente de la voluntad popular a través de los órganos, que sin etapas intermedias o compromisarios que mediaten la relación, han surgido del voto popular. Esto lleva a que algunos piensen que hay órganos más democráticos y otros órganos menos democráticos, cuando en realidad no es así. Todos los órganos tienen legitimación democrática si el régimen es en sí mismo democrático. De modo que no puede hablarse de que en un sistema constitucional un órgano del poder sea más democrático que otro, porque no depende de su forma de nominación sino de la naturaleza toda o de la filiación toda del sistema político en la cual están imbricados o están insertados.

De la elección popular directa puede sí depender la representatividad, pero no la legitimidad; puede decirse con criterio no jurídico que es o aparece ser más representativo tal funcionario o tal órgano que otro, pero esto no hace al meollo del asunto que estamos analizando. Otro de los problemas que plantea esta cuestión (esta difícil cuestión) es la fuerza, la vitalidad, la energía que debe tener la decisión política y la dirección política en un sistema de democracia constitucional, y que, desde luego, esto no se responde con un enunciado universalmente válido en el espacio y en el tiempo.

A mayor vertebración de la sociedad hace falta menos dirección política, e inversamente cuando hay una menor vertebración es mayor la dirección política que suele corresponder, porque precisamente la sociedad la requiere, y las decisiones políticas puedan salvar su integración, salvar su coherencia, salvar su propia subsistencia. Este es más un problema de evolución social y de nivel cultural que de grado jurídico o de formas meramente institucionales.

¿Cómo se plantea esto en los hechos? Yo lo he enfocado de la siguiente manera. Por un lado voy a enunciar en un instante más, siete reglas y resortes que valen para entender cómo en una democracia constitucional la decisión política y la dirección política deben estar enmarcadas. Porque si esas siete reglas o resortes fallan o faltan, o son incompletas, el sistema se desequilibra. Y también voy a seguir jugando con el número siete, para enunciar siete pares de tensiones que se registran indefectiblemente en los sistemas de democracia constitucional. El siete, perdón por la digresión, era el número preferido por los dioses en las

etapas politeístas y según cuenta Virgilio en Las Églogas, el siete era el número que da origen en definitiva a lo que se llama después o se llama contemporáneamente la cábala. Pero no lo he elegido por capricho sino porque realmente corresponden estas siete situaciones, que quizás puedan ser más, pero he tratado de agruparlas de la siguiente manera. Las tensiones que se registran son las siguientes:

Democracia versus eficacia; cuando hablamos de democracia constitucional, entiéndase bien, estamos hablando por oposición a los regímenes autocráticos, ya sea de mero carácter autoritario o de neto corte totalitario, como todos conocen en una distinción que creo que ya es universalmente aceptada. De modo que tomo la expresión democracia constitucional en el sentido que Linares Quintana y Mario Justo López, mi ilustre antecesor en esta Academia, han enunciado el concepto. Daría la impresión que hay sociedades que desglosan sus expectativas de democracia y de eficacia y que reconocen en ciertos períodos el predominio de una de estas notas en detrimento o en sacrificio de la otra. Muchas veces se ha entronizado la democracia sacrificando a la eficacia y otras veces se ha impuesto el valor de la eficacia con menosprecio o subestimación de las reglas democráticas. Esto es falso, no puede concebirse una democracia constitucional propiamente dicha si no están equilibrados ambos valores. Hoy en día es inadmisibles democracia sin eficacia, como es inadmisibles la pura eficiencia de un régimen gerencial de resultados, sin participar de los valores o de las reglas del juego de los límites y de los procedimientos del sistema democrático. Pero la tensión está allí, podrá aliviarse, podrá equilibrarse, pero es muy difícil poderla eliminar, porque obviamente los estados de ánimo de la sociedad, la relación entre inputs y outputs, de requerimientos y satisfacciones, no es estática, depende de las situaciones y muchas veces los momentos de crisis, los estados de necesidad, las llamadas emergencias llevan a que se agudice esa tensión.

El segundo par de tensiones se registra entre los valores de representatividad y gobernabilidad. Aquí también ha habido preferencias; hay quienes han acentuado estos valores y han, diríamos, minimizado el otro; incluso hay autores muy serios como Huntington cuando escribió el famoso informe para la Comisión Trilateral y señaló que, el exceso de participación pone en cuestionamiento, pone en crisis, la posibilidad de gobernabilidad; y que las instituciones democráticas no deben dejar de serlo, pero tienen que poner algún límite a los institutos de participación para que no sufra un detrimento muy grave la gobernabilidad que, por afectar al valor al cual nos referíamos en el ítem anterior, puede crear situaciones insostenibles.

El tercer par se da entre dos sumatorias: la expectativa que hay respecto de decisión más ejecución. Estamos hablando de decisión política, de dirección política, y la expectativa que tiene que estar siempre presente aunque sea como un valor moral, pero si es posible institucionalmente también, en la suma de límites y de controles. No basta con los límites si no hay controles y, más aún, no basta con los controles si no hay mecanismos que aseguren el valimiento específico de la responsabilidad, porque el control es la antesala de la responsabilidad. De nada nos vale el control, si el control se transforma en un acto abstracto que no se traduce en consecuencias jurídicas institucionales que hagan efectiva la responsabilidad, que es una nota esencial, no sólo de la forma republicana de gobierno sino también en las monarquías constitucionales como parte que son de las grandes democracias constitucionales contemporáneas.

Un cuarto par de tensión es el que se da entre la idealidad y los condicionamientos que emanan de la realidad subyacente Heller hablaba hace muchas décadas de la realidad social subyacente. La idealidad lleva a pergeñar planes maximalistas, a veces de utopía institucional, pero los condicionamientos que emanan de la realidad obligan a tomar en cuenta esa realidad y operan como una limitación metajurídica o extrajurídica de todo constituyente. Es absurdo hablar de la soberanía de los cuerpos constituyentes, no sólo porque sabemos que esos cuerpos sólo tienen lo que la competencia les da, sino porque aparte de las limitaciones que puedan jurídicamente existir, hasta la de 1853 tenía limitaciones que establecía el Pacto Federal de 1831 y que recogía el Acuerdo de San Nicolás; sino que también operan las

limitaciones meta jurídicas, que son las creencias, los valores que operan en el constituyente individual o grupalmente considerado. Y esa realidad social subyacente a la cual apuntaba Heller, que tan agudamente señalaba que en definitiva el constituyente, no debe exagerar su narcisismo creyendo que elabora las instituciones definitivas, porque lo que él presenta con su aprobación es una oferta o plan presentando a la sociedad, que la sociedad constituida por los órganos del poder y por los destinatarios del poder con su mayor o menor acatamiento, con su mayor o menor rechazo, en definitiva va a decir la palabra final.

Un quinto orden de tensiones, se da entre los valores de la coherencia y las notas de la esquizofrenia jurídica o híbrides de los textos. Las instituciones tienen que estar pergeñadas con coherencia. La Constitución de la V República (en la que el propio de Gaulle reconoce en sus memorias, en el libro pertinente, el rol de Michel Debre y la forma en que trabajaron en equipo, y como Michel Debre interpretaba el pensamiento de de Gaulle, que no hacía otra cosa más que recoger opiniones y reflexiones de de Gaulle, que venían de la crisis de la IV República y sobre las cuales de Gaulle ya había opinado y escrito a mediados de la década del 30), indica la necesidad de que cuando se cambia algo, se tiene que cambiar con la misma coherencia con que se estableció la institución preexistente.

Si el reformador no tiene coherencia en su propia visión de las cosas, o incrusta instituciones que guardan alta posibilidad de invertebración con las instituciones preexistentes que subsisten dentro del nuevo régimen, es como introducir el Caballo de Troya, o en las palabras de Churchill, más gráficas quizás o más sencillas para el mundo contemporáneo, meter un elefante en un bazar.

La esquizofrenia se da en el texto, se da en el lenguaje, cuando el lenguaje tiene manifestaciones abiertamente contradictorias entre sí. Un análisis a fondo del texto reformado de la Constitución Nacional de 1994 muestra un alto número de casos de esquizofrenia del constituyente: y si no de esquizofrenia, un alto número de híbrides, de situaciones híbridas que llevan realmente a un panorama desolador. Personalmente me ocupé de la situación del Ministerio Público, que es un caso típico de esquizofrenia en el lenguaje del constituyente, que crea por un lado a través del art. 120 un cuarto poder del Estado, en el mismo rango que el ejecutivo, el Legislativo y el Judicial (título cuarto en la segunda parte de la Constitución), y que lo enuncia en una forma que aparece más un poema que un texto jurídico, pero que uno al hacerlo piensa aquello de "cuando la limosna es grande hasta el santo desconfía": pero que se olvida de asegurar la estabilidad de ese poder que queda a merced de la voluntad del poder político, y, por lo tanto, al no tener asegurada la condición de la estabilidad, no puede operar como un órgano de control, es decir, es un caso de esquizofrenia jurídica o si no queremos ser tan técnicos en el lenguaje podemos decir que es una mentira más del texto constitucional.

Un sexto par de tensiones se da en la conformación de los que actúan como creadores o gestores del orden institucional. Es la tensión entre el hipernormativismo y el hiperfactualismo, entendiendo por hiperfactualismo la resignación ante las prácticas consumadas, no el realismo constitucional que es una virtud y que ya lo predicaba Alberdi, cuando señalaba que las Constituciones tenían que estar precisamente en función y a la medida de las realidades que se tenían que afrontar y enfrentar. No, el hipernormativismo es creer que por la sola presencia de la norma se va a cambiar la realidad. Es la famosa leyenda del Rey Midas que se creía que todo lo que tocaba con la varita mágica, por tocarlo lo convertía en oro; hipernormativismo es creer que cambiando la norma "ope legis" se cambia la realidad; cuando sabemos que la norma lo que da es el cauce, el ámbito, pero la realidad se cambia a través del juego de las grandes fuerzas morales y sociales que, en definitiva, la comunidad pone en funcionamiento para manejarse con esas normas y operar los cambios en su consecuencia.

Y el séptimo par de tensiones es el eterno, entre Estado y sociedad. Sabemos que la conquista del constitucionalismo (una de las conquistas del constitucionalismo) entendiéndolo éste como una de las eras de la humanidad, a partir del siglo XVIII y con los antecedentes inmediatos anteriores del siglo previo en Inglaterra, es que esa línea demarcatoria tiene que existir. Nadie pretende que sea fija, pétreo o inamovible, porque obviamente la sociedad

cambia y por lo tanto el Estado tiene que cambiar; por eso es absurdo negarse a la transformación del Estado o taparse los ojos ante el aggiornamento de las instituciones. Ya Adolfo Posadas en una de las conferencias que dio en Buenos Aires en la década del 20, decía que de alguna manera le causaba sorpresa escuchar con tanta frecuencia la expresión "la crisis del Estado", porque desde que hay Estado, éste ha estado en crisis, en el sentido de que tiene situaciones de tensión que provocan transformación y viene una nueva adecuación para afrontar esas nuevas situaciones. Pero lo fundamental en la democracia constitucional es que, cualquiera que sea el corrimiento, la línea debe existir. Y eso es lo que diferencia los sistemas totalitarios de los sistemas de democracias constitucionales o de democracia liberal, si se los prefiere llamar así. La línea demarcatoria existe, porque es la que permite que funcione en la práctica el valor de la seguridad jurídica. O sea, conocer anticipadamente las consecuencias que tendrán los actos, actos humanos que vamos a realizar: saber antes de firmar un contrato si está gravado o no está gravado; saber antes de empuñar un arma si es delito o no es delito, en definitiva saber qué nos va a pasar porque de eso depende que lo hagamos o que no lo hagamos. Y como bien han señalado los sociólogos de Max Weber en adelante, el gran secreto del crecimiento de Occidente y la clave de bóveda de la revolución industrial y del auge del capitalismo, ha sido la seguridad jurídica, que nosotros la llamamos así y con otra expresión en otros países se alude a lo mismo cuando se refieren a términos como Estado de Derecho, o Estado constitucional y el Rule of Law de los anglosajones, y en fin expresiones equivalentes. Es decir, que entre Estado y sociedad tienen que estar claramente establecidos sus respectivos ámbitos de incumbencia.

Vayamos ahora a las siete reglas y resortes que, en mi modesta opinión, permiten resumir la formulación de las condiciones para que se asegure el equilibrio, cualquiera sea el reparto de incumbencias en la toma de las decisiones políticas.

Primera regla, a mi modo de ver, la regla de oro, no necesariamente escrita pero subyacente en todo sistema de democracia constitucional (y alguno de los presentes debe estar cansado de escuchármela), es la regla que se puede enunciar de la siguiente manera: A todo acrecentamiento del poder debe corresponder un vigorizamiento de los controles, un acentuamiento de las garantías y un perfeccionamiento de las responsabilidades. Dicho más brevemente: a mayor poder, mayor control. Entiendo que la forma completa de enunciar ésto es señalando que la equivalencia entre el poder requiere el reajuste simultáneo de los resortes de control, de las herramientas del garantismo y de los mecanismos de responsabilidad; advirtiendo que en la sociedad contemporánea, doblemente pluralista no sólo por las ideas sino también por los intereses en juego y por las entidades que agrupan a esos intereses en juego. Esta regla también comprende a los poderes de hecho, es decir que si aumenta la fuerza o la energía coercitiva con que operan los llamados poderes de hecho o contrapoderes, como los llama algún autor, también para ellos requiere que se reajuste el sistema de garantías con respecto al administrado, al ciudadano, al contribuyente o al que sea, de controles y de responsabilidades.

La segunda regla es la de la necesidad de una progresiva transformación de las facultades discrecionales en poderes reglados. Esto es propio del Estado democrático constitucional de Occidente, es propio de la era del constitucionalismo y se ha acentuado en lo que va del siglo y sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial, a raíz de la comprobación de los enormes abusos cometidos por los sistemas totalitarios, aún de aquellos de origen popular o de tipo eleccionario, y la crisis que el simple positivismo jurídico había causado desde el punto de vista de la generación de una situación de anomias, es decir sin límites, sin barras, sin marcos de referencia. Esto no implica negar que siempre queda el remanente de las llamadas zonas de reserva, que las tienen todos los poderes del Estado, no sólo el Ejecutivo, también el Legislativo, también el Judicial y hay un magnífico libro del Dr. Aja Espil sobre los poderes implícitos, donde se ha referido a ésto particularmente, en lo que hace a la interpretación del sistema presidencialista y a las facultades del Congreso. Pero estoy apuntando entonces al principio general: un sistema democrático requiere expandir la órbita de las facultades regladas y acotar la órbita de los poderes discrecionales, porque

discrecional significará, exento de control y todo el que está exento de control pasa a integrar la tentación de la soberanía. Soberano es en definitiva el que no tiene un poder por encima, el que no reconoce límites y el que no se sujeta a control. Reconocer poderes discrecionales es reconocer una esfera de soberanía que, si cualitativa y cuantitativamente pasa a ser considerable, obviamente pone en juego el equilibrio del sistema; por eso es que, cuando hablamos del control, no sólo debemos hablar de la independencia del órgano que la practica sino del objeto sobre el cual recae el control. En las democracias constitucionales el objeto del control no puede ser lo nimio o secundario, tiene que ser lo fundamental, lo arcontico, aquello que hace a lo decisivo y decisorio y no a lo meramente coyuntural.

La tercera regla se refiere al sistema electoral, entendiendo que en toda democracia constitucional hay una porción considerable del poder político que emana de la voluntad popular. No voy a entrar en la polémica sobre los sistemas electorales que es inacabable y que registra ya un acopio de erudición y de comparación, que permite a cada uno elegir lo que más le plazca, siempre que lo haga pensando en la realidad sobre la cual se va a aplicar. Sólo una cosa quiero rescatar, porque eso sí es regla a efectos de la democracia constitucional. El sistema electoral tiene que ser pergeñado de tal manera que no conceda las mayorías especiales al gobierno de turno para permitirle por sí solo modificar a las reglas del juego mismo; ésta es la llave de oro. Si un solo partido o un solo grupo tiene la mayoría suficiente para cambiar ellos solos las reglas del juego, el juego se transforma en definitiva en un eufemismo; porque obviamente aunque la Constitución se proclame rígida, se flexibiliza por la existencia de un sistema electoral que ello permita. Recuerdo el caso dramático de la Ley Acerbo en Italia, que fue la ley que le permitió a Mussolini, que no tenía mayoría en el Parlamento italiano, conseguir que con sólo el 30% de la voluntad popular, tuviera las tres cuartas partes del dominio de la Cámara de Diputados, lo cual le permitió entre el acceso al poder en 1922 y 1926, poder provocar lo que podríamos llamar la extinción del régimen de monarquía constitucional para transformarlo en los prolegómenos de lo que después ya se llamaría oficialmente el Estado fascista, sobre todo a partir de la instalación del llamado Gran Consejo Fascista como órgano supremo del Estado igual que la monarquía, al igual que el Senado, igual que la Cámara de las Corporaciones. Esto es importante porque en nuestro país a veces ha sido descuidado y cuando se habla de cambiar el sistema electoral, tentación que recurrentemente aparece, creo que hay que tomar en cuenta este elemento, no porque el sistema de representación proporcional D'Hont sea el ideal: sabemos que tiene muchos defectos pero en la medida en que permite asegurar aquello que algún autor inglés llamó, el equivalente al mapa, que reproduce en pequeño a la gran dimensión del territorio, es decir reproduce en la Cámara el cuerpo político del país; hace más difícil la tentación de la hegemonía.

La cuarta regla o resorte es que todo depende en última instancia de la independencia del controlante respecto del controlado. Esto parece una perogrullada, como diría la Corte "va de suyo", que debe ser así, pero en los hechos no es así. Y sabemos que no todos los sistemas que formalmente se proclaman de democracia constitucional, tienen asegurado un juego de poderes en el cual los órganos de control sean independientes del controlado. Es imposible practicar el control si aquel que tiene que cumplir esa función tiene vedada la información, o no tiene espacio para cumplirlo, o carece de independencia, o porque puede ser removido, o puede ser desautorizado, o puede ser revocado por otro órgano de naturaleza política o político-partidaria. Creo que el gran error de la reforma constitucional de 1994 fue no reparar que el meollo de la cuestión pasaba por allí, y poner el acento y prestar el consentimiento al enjambre de nuevos órganos, la mayor parte de ellos dislocados con la arquitectura del texto constitucional, y no reclamar el restablecimiento de la independencia de los viejos órganos de control preexistentes, algunos nacidos con la Constitución y otros a partir de la Constitución, como la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Procurador General de la Nación, el Ministerio Público, la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, el Tribunal de Cuentas y hasta la Inspección de Personas Jurídicas.

Quinta regla, el pueblo no delega no puede delegar en una democracia constitucional la más amplia libertad de crítica hacia sus gobernantes como capítulo y parte de esa gran libertad de expresión de la cual es una especie fundamental la libertad de prensa a la que Vélez Sarsfield en su informe de 1860 consagraba como el más absoluto de todos los derechos y que hoy en día, en que estamos todos de acuerdo que no hay derechos absolutos, porque todos los derechos son relativos, en el sentido de que la concepción de un derecho absoluto sería una concepción antisocial, podríamos reformular diciendo más modestamente que es el menos relativo de todos los derechos. Todos los derechos son relativos, pero si hay alguno que no debe ser tan relativo y que puede ser más absoluto es la libertad de expresión.

Los Constituyentes de 1819 cuando estamparon en el art.108 el siguiente texto: "Al delegar el ejercicio de su soberanía constitucionalmente, la Nación se reserva la facultad de nombrar sus representantes y de ejercer libremente el poder censario por medio de la prensa. Es decir, era un poder indelegable que el pueblo retenía y que no pasaba al Estado ni a los órganos representativos elegidos por el mismo pueblo; el pueblo lo reservaba para ejercerlo por sí mismo, esto es fundamental. Democracia constitucional o no democracia constitucional, en gran medida depende de este poder.

Sexta regla: es necesario que ciertos aspectos de la libertad política se puedan asumir por el ciudadano sin tener que valerse de la intermediación exclusiva y excluyente de los partidos políticos. No estoy pontificando con todo esto la necesidad de que proliferen las llamadas formas semidirectas de democracia. Pero tiene que haber válvula de escape o cable a tierra que permita que la marmita de Papin no estalle por exceso de presión cuando la legislación de un país proclame un sistema absolutamente partidocrático. Y quiero aclarar, para quienes en su momento lean esta comunicación, que cuando utilizo la expresión partidocracia, no la empleo en sentido peyorativo, ni tampoco encomiástico, sino neutralmente por lo que quiere decir: un sistema es partidocrático cuando concede a los partidos políticos el monopolio total de la intermediación política. Un sistema así puede funcionar siempre y cuando, el pueblo tenga oportunidad de 'manifestar su voluntad, sin necesidad de esa intermediación, a través de algún mecanismo de democracia semidirecta, equilibrado, razonable, debidamente contemplado, es decir institucionalizado y no improvisado como decía Alberdi en la nota, al equivalente de lo que después fue el art. 22 de la Constitución, cuando señalaba que, lo que había que temer no eran las formas institucionales sino las dos grandes deformaciones de la democracia embrionaria nuestra que eran la pueblada y la asonada; que por eso él predicaba ese artículo que comenzaba diciendo: "El pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes", para evitar la asonada y la pueblada que habían diezmando el ciclo patrio iniciado en 1810 hasta la apertura de la era constitucional definitiva en 1853.

El séptimo y último resorte que quiero mencionar, también tiene su importancia, y es que las situaciones de emergencia no sean abordadas de "legibus solutus" como decían en latín, es decir sueltas de ley, desatadas de la norma.

La gran conquista del constitucionalismo democrático es que también la crisis tiene que ser abordada desde la Constitución y a través de la Constitución. Es inadmisibles sostener que la crisis signifique suspender la Constitución o signifique la emergencia, acceder "ipso facto" a instituciones supraconstitucionales exentas de control, y no sujetas a límites ni de otros órganos del Estado, ni de la sociedad que queda sometida a las medidas que la necesidad le impone al criterio del iluminado gobernante de turno. Esto marca la diferencia entre la monarquía absoluta y la monarquía constitucional: "el Estado soy yo" de Luis XIV, o el "apres moi le deluge" de Luis XV, eran precisamente la posibilidad de afrontar, lo que ellos llamaban la crisis sin limitaciones. La era constitucional involucra a la crisis en la Constitución y la Corte nuestra (en tiempos sabios) señaló que la Constitución es Suprema en todo momento, de paz y de guerra. Luego vinieron las excepciones, luego vinieron las interpretaciones que hicieron brecha en ese sabio principio, porque la propia Constitución prevé la emergencia, prevé el estado de sitio, prevé la declaración de guerra, prevé la conmoción interna y el ataque exterior, prevé a través de los resortes que contiene, la

posibilidad de afrontar con mayor energía una situación que requiere un poder más enérgico que el que, en situaciones de normalidad y de permanencia no hace falta. Por eso las emergencias son situaciones anormales pero transitorias también sujetas al control, no la emergencia en sí, sino la medida de los poderes que se ejercen en función de la declaración de la emergencia; que allí está el meridiano que traza la diferencia entre el poder absoluto o la anarquía absoluta.

No hay una Espada de Damocles que lleve a caer en un extremo u otro; no es como el Estrecho de Mesina que los navegantes que no chocaban con la roca Caribdis, chocaban con la roca Escila. No hay que elegir entre el poder absoluto o la anarquía total, hay que elegir el cauce constitucional que también contempla las emergencias.

Reduzco a estas siete reglas los pares fundamentales de observación, aunque podrían agregarse otros. Hay un test que no falla nunca, no es una regla, es un test, para comprobar si la democracia constitucional funciona como tal o no. Es el test del Código Penal. Cuando uno ve en el Código Penal de un país que se permiten las leyes penales en blanco; que se permite la analogía en materia penal, es decir que el juez pueda aplicar una figura prevista para tales comportamientos a otros comportamientos diferentes; cuando el Código Penal permite la legislación penal retroactiva; cuando el Código Penal prevé el delito de opinión y dos o tres cosas más; aunque la Constitución diga que es un Estado democrático constitucional, si lo que se aplica es el Código Penal y ese Código Penal se inspira en el derecho penal antiliberal, no hay democracia constitucional, no hay equilibrio, porque hay evidentemente, una herramienta de cerrojo que permite disponer sobre la vida, la libertad, el honor, el patrimonio y la seguridad de las personas por parte de un juez que con ese Código Penal deja de ser un juez para convertirse en un fúhrer. El principio del fúhrer permitía en la Alemania de Hitler que el juez tuviera el poder del fúhrer en el momento de juzgar, y si uno observa los códigos penales de la Alemania de Hitler, de la Rusia de Stalin y de la Italia de Mussolini, notará que más allá del lenguaje puramente retórico de la ideología, estos rasgos que acabo de referir son comunes.

Por último, vayamos a las conclusiones: creo en primer lugar que lo que llevamos dicho hasta ahora supone admitir la necesidad de un doble equilibrio: por un lado el equilibrio de los poderes que es regla histórica del Derecho Constitucional, pero por otro lado algo que hace a ese equilibrio y que es la oxigenación de la sociedad. De nada nos vale la Constitución ideal: Hugo Preuss cuando diseñó la de Weimar con el asesoramiento de Weber, creía que era la octava maravilla del mundo y ni siquiera fue necesario derogarla. El nacional socialismo la extinguió por el solo acceso al poder y el ejercicio de tentación subsiguiente del poder. Oxigenar la sociedad significa, evidentemente, poner el acento no sólo en las normas sino también en saber cómo está la salud de esa sociedad.

A Montesquieu, quien decía que sólo el poder contiene al poder, lo interroga Heller dos siglos después recordando una vieja expresión latina ¿quién controla al control? Y la respuesta a ésto que parece una verdadera cuadratura del círculo, se resuelve en una sociedad democrática de una sola forma: con fortaleza pluralista, que no es lo mismo que ser plural. Hay muchas sociedades plurales donde hay pluralidad de ideas y de intereses, y pluralidad de situaciones, pero ser pluralista significa que la sociedad asuma conscientemente esa pluralidad, se comporte en consecuencia como vale para una sociedad pluralista. No es el mero reconocimiento de la pluralidad sino el comportamiento consecuente a ello.

Acá se repite también aquello de que los grandes problemas no pasan por el orden de las normas sino por el orden de los comportamientos y del ajuste de estos comportamientos a ciertos valores que se supone que las normas han recepcionado. En consecuencia, el tema de la decisión política y de la dirección política el tema del equilibrio del poder es también un problema cultural y no estoy haciendo un reduccionismo o una simplificación elemental. Lo que estoy diciendo es que hay que apuntar a la generación de condiciones que favorezcan la mayor igualdad de oportunidades en el acceso a las libertades. Porque de nada vale tener un Ministerio Público aún independiente si no hay una sociedad que no lo inste a actuar. De nada vale tener una Fiscalía de Investigaciones si no hay nadie que va y formula una denuncia. De

nada vale tener todo el arsenal imaginable de resortes: Defensor del Pueblo, Auditores todas las instituciones que ya tenemos y otras que se puedan inventar, si la sociedad está sumida en la resignación, cloroformada y resignada en aceptar pasivamente la consumación de los hechos.

El acceso a los ejercicios de las libertades es fundamental para motorizar instituciones de las cuales depende el control del cual a su vez dependen los equilibrios.

Entonces, la pregunta final de ¿dónde está el asiento de la decisión política en el régimen de la democracia constitucional? no tiene una respuesta unívoca.

Parte de la decisión política la toma el poder político que se compone fundamentalmente del Congreso y del Poder Ejecutivo; a veces predomina uno, a veces predomina otro, y a veces las incumbencias están suficientemente separadas; parte de la decisión la toma el pueblo cuando tiene la oportunidad de ser juez de las situaciones y prestando el consenso o retaceando el consenso provoca la alternancia o provoca la continuidad de las políticas vigentes. Es decir que el pueblo tiene un resorte fundamental y lo hace a través de las opciones que le ofrece esa intermediación política a la cual me refería, y los partidos políticos han sido erigidos en un factor de decisión política.

La Constitución reformada potencia los roles de los partidos que ya existían anteriormente aunque no estaban previstos con nombre y apellido en la Constitución, pero nacieron bajo el amparo de la Constitución por el ejercicio de la libertad de asociación, del derecho de reunión y de las libertades de expresión reconocidas a la sociedad.

Pero la Constitución ha ido más allá. En este período intermedio le ha dado el derecho de nominación de los Senadores, en que las Legislaturas, que son las elegidas por el pueblo, lo único que podían hacer es decir amén, o sea convalidar los nombres sugeridos por las cúpulas partidarias, sin requerirle a ese proceso previo de nominación que tenga en su trámite interno las mismas reglas, órganos y procedimientos de vigencia democrática, que se exigen para elegir una Legislatura o una Asamblea en las provincias.

¿Y los jueces? Y los jueces no son poder político. Pero bien sabemos que cuando ejercen su función de control, ciertos actos supremos en que tienen la palabra final revisten consecuencia de corte político. Declarar la inconstitucionalidad de una ley del Congreso o de un acto del Poder Ejecutivo produce consecuencias de poder político.

Porque si poder político, de Locke en adelante, y sobre todo en la definición de Locke, es el poder del que hace y deroga la norma. Entonces, si un juez puede inaplicar la norma porque al declararla inconstitucional, si bien no la deroga la hace inválida; para el caso concreto está produciendo una decisión política, sobre todo por la fuerza paradigmática de su decisión y más aún cuando el pronunciamiento emana de un Tribunal de última Instancia que a sí mismo se ha definido -como lo ha hecho nuestra Corte- diciendo que es el intérprete final de la Constitución y nuestro Tribunal de Garantías Constitucionales.

Entonces el tema de la nominación de los jueces reviste una enorme importancia, porque elegir a un juez, cualquiera sea su grado y jerarquía no es lo mismo que elegir a otro funcionario. Al elegir un juez estamos eligiendo -no sólo como dije recién- al que decide en última instancia sobre la vida, la libertad, el honor, el patrimonio, la seguridad y la garantía de los habitantes, sino también elegimos al que decide sobre la validez o invalidez constitucional de las normas; y yo agrego, con las constituciones programáticas y con las constituciones de texto frondoso y pormenorizado, también estamos designando a través del juez a quien va a decir qué normas son operativas y cuales no, qué normas amparan directamente al habitante o al ciudadano, y que normas dependen de la intermediación del legislador o del poder reglamentario.

Por eso la cuestión no pasa tanto por los tipos ideales o teóricos de las formas de gobierno o de los regímenes políticos, sino que pasa por las ecuaciones concretas de poder y de equilibrio que las circunstancias ofrecen y que la sociedad tolera o admite; y no encuentro mejor forma de refrendar ésto que con una referencia a Michel Debre, traída por el Dr. Aja Espil del Congreso Internacional de Ciencias Políticas celebrado en París en 1961 donde Michel Debre decía: "Gobernar es decir dirigir los servicios públicos, tomar a su cargo la vida

colectiva, garantizar la sociedad contra la invasión, el desorden, la injusticia, la miseria, esta tarea inmensa y nunca terminada es la responsabilidad del poder, entonces ¿cuáles son los límites de su acción?" Y contesta Debre: "No puede haber obstáculos a la voluntad del poder, todo lo que es útil debe ser emprendido y acabado, en fin de cuenta es el individuo el beneficiado pero... -agrega Debre- son los hombres libres, la libertad es el testimonio de nuestra conciencia, la exigencia de nuestra razón. Cada individuo debe ser dueño de su conducta, de su pensamiento, de su trabajo, entonces toda sociedad que acepta la libertad debe someter la acción del poder a reglas precisas". Y termina diciendo la cita de Debre "Ciertos fines no pueden ser considerados, ciertos medios están prohibidos, el poder no lo es todo y no lo puede hacer todo".

RÉGIMEN SEMIPRESIDENCIAL COMO FUNDAMENTO ¹ DE GOBERNABILIDAD EN AMÉRICA LATINA

Senador Andrés Zaldívar Larraín

1. Los problemas de gobernabilidad de América Latina

América Latina avanzó en la década de los noventa hacia la consolidación de sus regímenes democráticos, mejoró su situación económica con respecto a la década anterior - denominada la década perdida – y avanzó en un proceso de apertura hacia el mundo globalizado. No obstante, persisten las dificultades económicas, los niveles de pobreza son altos, la distribución del ingreso es inequitativa y el desempleo y subempleo afectan a un alto porcentaje de la población. Existe descontento con los resultados de la democracia porque no ha respondido a las aspiraciones de la población y existe una manifiesta desconfianza en la política y en la eficacia de las instituciones públicas, lo que afecta la validez de la democracia.

La mayoría de los países de América Latina han vivido situaciones de inestabilidad a raíz de manifestaciones sociales de descontento; entre ellas, los cocaleros en Bolivia, los piqueteros en Argentina, los sin tierra en Brasil, los indígenas en Ecuador, los desplazados por la violencia en Colombia, los zapatistas en México y otros.

En algunos de tales países el descontento ha generado crisis políticas de envergadura que han tenido como consecuencia el término anticipado de gobiernos democráticamente electos. En efecto, en los últimos quince años, once mandatarios de países latinoamericanos elegidos democráticamente han terminado prematuramente sus períodos constitucionales, lo que interpretamos como un síntoma de crisis de los regímenes presidencialistas. En estos casos los presidentes optaron por renunciar, forzados por la beligerancia de las movilizaciones sociales y por el aislamiento político de que fueron objeto en los Parlamentos. Sus renuncias rompieron con la normalidad prevista respecto a la duración de sus mandatos, ya que los regímenes políticos no consideraban mecanismos institucionales para resolver las crisis.

Es positivo, sin embargo, el rechazo ampliamente mayoritario que en América Latina existe contra los gobiernos militares en tanto posibilidad de solución de los problemas que las democracias aún no han resuelto ². Tengamos presente que en décadas anteriores, cuando las crisis políticas se profundizaban a través de violentas movilizaciones sociales o cuando se manifestaban en divisiones antagónicas entre los sostenedores de proyectos políticos alternativos, se creaban condiciones para golpes militares que no sólo destruyeron las democracias sino que violaron gravemente los derechos fundamentales de las personas, creando, como consecuencia, divisiones profundas en el seno de las sociedades, las cuales son difíciles de resolver.

¹ Ponencia presentada al Seminario Internacional “Hacia el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática: situación y perspectivas del presidencialismo y parlamentarismo en América Latina”.

² Véase Informe - Resumen Latinobarómetro 2004. Una década de mediciones (www.latinobarometro.org).

Los resultados del último Informe del Latinobarómetro señalan que en promedio el apoyo a la democracia oscila entre el 61% en 1996 y el 53% en el 2004, mientras el apoyo al autoritarismo oscila entre el 18% en 1996 y 15% en el 2004. No obstante, el mencionado Informe agrega que los indiferentes a cualquier régimen de gobierno aumentaron del 16% al 21% en el mismo período. Por otra parte, el 71% opinó que "la democracia puede tener problemas pero es el mejor sistema de gobierno"; y el 72% opinó que "la democracia es el único sistema con el que (país) puede llegar a ser desarrollado".

En cuanto a la satisfacción con la democracia, no ha existido variación entre 1996 y el 2004; ésta se mantiene en un 65% de insatisfacción. Este indicador está correlacionado con los mayores o menores éxitos o eficacia de los regímenes democráticos. Por ejemplo, en Argentina la satisfacción con la democracia subió de un 8% en el 2002 al 34% en el 2003 y 2004. En Chile la satisfacción con la democracia subió del 33% en el 2003 al 40% en el 2004. Colombia también subió 8 puntos al pasar del 22% al 30% en el mismo período (los presidentes de Chile y Colombia fueron los mejor evaluados de la Región). En Perú, en cambio, cuenta con un 7% de satisfacción y Paraguay con un 13%.

Puede afirmarse que los procesos de transición a la democracia que se han dado en las últimas dos décadas en América Latina, una vez concluidas las experiencias dictatoriales, han tenido la virtud de crear sistemas normativos e instituciones que han asegurado el Estado de derecho y la normalidad de los procesos electorales. Sin embargo, en la gran mayoría de los países latinoamericanos persiste la antigua cultura de los regímenes presidenciales fuertes, con importantes poderes, y Parlamentos que se han debilitado en atribuciones y en recursos especializados de apoyo para cumplir con las funciones que les son propias.

Tales regímenes han estado acompañados de sistemas de partidos múltiples, sin suficiente disciplina y con altos grados de conflictividad, lo que ha inmovilizado iniciativas que el Ejecutivo envía al Parlamento y las posibilidades de alcanzar consensos en materias fundamentales privilegiando los fines más altos del Estado y no la contingencia política o los intereses estrictamente electorales.

2. Los regímenes presidenciales como factor de ingobernabilidad en un contexto nacional y mundial complejo e incierto.

Si bien los fenómenos de ingobernabilidad en América Latina tienen diversas causas, la evidencia empírica demuestra que la rigidez de los sistemas presidenciales con importantes poderes y prolongados mandatos se instituye en la mayor causa de ingobernabilidad; esto, porque limita la posibilidad de responder a las situaciones de crisis a través de soluciones institucionales que permitan generar propuestas alternativas y nuevos consensos para llevarlas a cabo. De este modo podrían enfrentar con mayor eficacia los problemas que constituyen causa del malestar ciudadano y resolver los antagonismos políticos que inmovilizan la acción de los gobiernos.

Nogueira Alcalá señala las siguientes debilidades del presidencialismo puro ³:

a) Las iniciativas del Poder Ejecutivo son bloqueadas cuando el Presidente no dispone de mayoría parlamentaria; en este caso no existen mecanismos de arbitraje ciudadano, lo que produce inestabilidad institucional y deslegitimación del sistema político; b) La estabilidad o la eficacia del sistema dependen de las virtudes o debilidades de la persona que ejerce la Presidencia; c) No tiene la posibilidad de aminorar o resolver las crisis reemplazando el gabinete o parte de él, porque la conducción del Gobierno reside en el Presidente de la República y sus ministros son sólo ejecutores; d) La dualidad de ser Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, significa crear contradicciones que dificultan cumplir con los roles de ser símbolo del Estado y de la unidad e integración nacional y, al mismo tiempo, el rol de conductor de la política contingente; e) El Presidente tiende a conductas de rigidez y de irresponsabilidad, ya que fue elegido democráticamente por un período fijo de tiempo. Por otra parte, los partidos políticos que lo apoyaron, se distancian a medida que se aproxima el fin del mandato para evitar comprometerse con el desgaste político del Gobierno.

Sin embargo, es necesario reconocer que los sistemas presidenciales democráticos en América Latina han tenido capacidad ejecutiva por el carácter unipersonal e independiente del Ejecutivo en relación con el Parlamento. Este rasgo unipersonal se identifica, si el Jefe de Estado tiene prestigio, con el de guía espiritual del país, imagen socialmente aceptada porque está vinculada culturalmente a la del caudillo y, antes, a las autoridades absolutistas de la colonia. Asimismo, los regímenes presidenciales han cumplido un rol fundamental en la construcción de los Estados, la integración nacional y la unidad territorial. Puede agregarse que existen experiencias de regímenes presidenciales exitosos, como el de Costa Rica después de la guerra civil de 1948.

Por otra parte, los regímenes presidenciales de coalición, como el de Chile y el de Brasil, han permitido lograr estabilidad política y dar viabilidad a proyectos de país. La Concertación de Partidos por la Democracia en Chile ha alternado entre los partidos políticos integrantes de la coalición, los candidatos a la Presidencia de la República en Chile, lo que ha impedido el desgaste de un solo partido o de una sola figura pública. Es necesario agregar que la coalición ha sido exitosa en logros durante los 14 años que ha gobernado.

Las situaciones de ingobernabilidad que ha tenido la mayoría de los países latinoamericanos se dan en un mundo distinto y altamente complejo, en el cual el Estado ha perdido preeminencia ante entidades privadas que cumplen roles que hasta hace algunas décadas eran prerrogativa casi exclusiva del Estado. Hoy la empresa privada ha asumido funciones sociales de gran impacto en los ámbitos de la educación, del sistema financiero, de la salud y la previsión social. Por otra parte, empresas nacionales establecen sus propias relaciones internacionales, creando élites globalizadas que dominan el campo del conocimiento y de los negocios, rompiendo, también en este ámbito, lo que hasta no hace mucho era monopolio del Estado. Como contrapartida, sectores importantes de la población sienten un importante grado de desamparo.

³ Nogueira Alcalá, Humberto: Un régimen semipresidencial: una alternativa viable al presidencialismo en Chile. En Reformas al Presidencialismo en América Latina: ¿Presidencialismo versus Parlamentarismo? Comisión Andina de Juristas. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas 1993.

El panorama anteriormente descrito se da en el contexto mayor de la globalización, fenómeno estimulado por la gran movilidad de capitales, que establece una mayor interdependencia entre los países, los que participan de manera desigual y desequilibrada enfrentándose a oportunidades y riesgos que no tienen precedentes. Hoy, grandes empresas multinacionales extienden sus inversiones por el mundo compitiendo con otras empresas transnacionales y con empresas nacionales de mucho menor envergadura; las empresas multinacionales, que producen y venden en distintos lugares del mundo, están cada vez menos vinculadas a sus países de origen. Por otra parte, el movimiento del capital especulativo no tiene controles, lo que estimula las crisis económicas y aumenta las incertidumbres.

En esta realidad, América Latina, si bien ha tenido avances, estos no han sido significativos. Los países de la Región han abierto sus economías a la competencia externa, han disciplinado sus situaciones fiscales y han controlado la inflación. Sin embargo, subsisten los viejos problemas de desigualdad, debilidad de las instituciones democráticas y corrupción.

Concluida la década de los noventa, la tasa promedio de crecimiento de América Latina, cuyos países se atuvieron a las reformas recomendadas por el denominado Consenso de Washington, alcanzó sólo a un 3,2% anual, porcentaje que está por debajo de la tasa anual de crecimiento del 5,5% que la región logró bajo el modelo de industrialización impulsado por el Estado entre los años cincuenta y setenta. Si además observamos el PIB per cápita de la región, en la década del 60 al 70 éste alcanzó al 2,54%. En cambio, entre 1990 y el 2001 fue de 1,39%.

Si adicionalmente consideramos que en América Latina el porcentaje de personas que vive en la pobreza aumentó de un 15,3% en 1987 a un 15,6% en 1998, que la distribución del ingreso ha sido regresiva en la mayoría de los países, que el índice de desarrollo humano de América Latina comparado con los países industrializados mantiene casi igual la brecha que los separa desde 1985 y que el desempleo creció en la última década, concluiremos que existe una situación compleja que exige esfuerzos significativos para resolverla.

El premio Nobel de Economía del 2001, Joseph E. Stiglitz, afirma que las reformas del Consenso de Washington aumentaron la vulnerabilidad de los países de América Latina y contribuyeron a los fracasos de los últimos años. Tres fallas fundamentales anota Stiglitz a tales reformas:

- *“Las reformas, incluidas las diversas formas de liberalización, aumentaron la exposición de los países al riesgo, sin incrementar su capacidad de hacer frente a ese riesgo.*
- *Las reformas macroeconómicas no eran equilibradas, porque asignaban demasiada importancia a la lucha contra la inflación y no atendían lo suficiente a la lucha contra el desempleo y la promoción del crecimiento.*
- *Las reformas impulsaron la privatización y el fortalecimiento del sector privado, pero dieron muy poca importancia al mejoramiento del sector público; no mantuvieron el equilibrio adecuado sobre el Estado y el mercado.”⁴*

⁴ Stiglitz, Joseph E. “El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina. Revista de la CEPAL 80. Agosto de 2003.

Si bien los países de América Latina presentan diferencias respecto al desarrollo económico y social, al grado de apertura a los mercados internacionales y diferencias en cuanto a gobernabilidad política, todos ellos se enfrentan a situaciones internas y externas inciertas y complejas, por lo que deben estar atentos a la posibilidad de renovar sus proyectos de país y buscar formas alternativas de institucionalidad democrática. Es evidente que la rigidez de los sistemas presidenciales fuertes, los que constitucionalmente tienen un período de existencia más bien prolongado, es una de las causas importantes de las dificultades para hacer transformaciones que posibiliten resolver la insatisfacción ciudadana y el grado de desconfianza en las autoridades políticas y en la eficacia de las instituciones representativas.

Las complejidades de la pos-modernidad hacen recomendable disponer de institucionalidades democráticas flexibles, con capacidad de concitar permanentemente mayorías estables que apoyen proyectos orientados a resolver los problemas que aquejan a nuestras sociedades y que son germen de ingobernabilidad. Entendemos por gobernabilidad la capacidad de un gobierno para llevar a cabo una gestión eficaz, para generar consensos que den viabilidad a sus propuestas y para prever escenarios de crisis y anticipar soluciones que eviten el malestar social; particularmente, gobernabilidad es la capacidad para innovar y rectificar con oportunidad, lo que requiere de una institucionalidad con mecanismos que permitan que las rectificaciones se efectúen sin traumas políticos ni sociales.

3. La alternativa semipresidencial como régimen de gobierno con mayor capacidad para anticipar y resolver las crisis

La capacidad de gobernabilidad está unida al tipo de régimen político existente. Como ya lo he señalado, considero que los regímenes presidenciales de prolongado mandato se han instituido en factores fundamentales de ingobernabilidad. Por ello me inclino a favor de un gobierno semipresidencial. Descarto la posibilidad de un régimen parlamentario porque la cultura política latinoamericana hace difícil instaurar el parlamentarismo. Chile ha tenido, en su historia constitucional, una mala experiencia con la instauración de un seudo parlamentarismo que perduró entre 1891 y 1924, el *"que significó la dictadura irresponsable del Parlamento. Mal aplicado, produjo un desquiciamiento total de la administración pública"... en 33 años de régimen parlamentario, hubo 121 ministerios; considerando las crisis totales y parciales se pueden contar en los 33 años de parlamentarismo, 530 ministros."*⁵. La crisis del período parlamentario dio lugar a la Constitución Política de 1925, la que estableció un fuerte presidencialismo que se acentuó con la Constitución de 1980 dictada bajo el régimen militar.

Sustento la opción del régimen semipresidencial considerando la positiva experiencia de los países que después de la Segunda Guerra Mundial, después de la disolución de la Unión Soviética y después de la caída del muro de Berlín, establecieron regímenes semipresidenciales. Entre ellos Austria, Alemania, Francia, Finlandia, Irlanda, Polonia, Portugal y Rumania. Todos se enfrentaron a situaciones difíciles y a divisiones políticas y sociales ante las cuales necesitaban importantes consensos ciudadanos para poder avanzar en sus procesos democráticos en un clima de gobernabilidad.

⁵ Heise González, Julio : Historia Constitucional de Chile. Editorial Jurídica de Chile. 1959, p. 115.

Recordemos que la denominación gobierno semipresidencial se la debemos a Maurice Duverger ⁶ quien la utilizó para definir el régimen político francés que surgió con la V República y la reforma constitucional de 1962. Duverger lo define como un régimen distinto del presidencial y del Parlamentario que se caracteriza porque el Ejecutivo *“está dividido entre un Jefe de Estado y un Jefe de Gobierno, teniendo a su cabeza un Jefe de Gobierno. El ministerio es responsable políticamente ante el Parlamento, es decir, éste puede obligar al Jefe de Gobierno a dimitir por un voto de censura conjuntamente con todos sus ministros. El Ejecutivo tienen el derecho a disolver el Parlamento, lo que le da influencia sobre éste”*. La originalidad del régimen semipresidencial, agrega Duverger, es *“la elección del Jefe de Estado... se trata de un Presidente elegido por sufragio universal”*.

Duverger no denominó semiparlamentario a este tipo de gobierno porque consideró que su característica fundamental y original residía en la dualidad de poderes que se daba en el Ejecutivo, es decir, un Jefe de Estado con importantes poderes constitucionales y un Jefe de Gobierno responsable ante el Parlamento ⁷.

Desde el punto de vista de la norma constitucional, Humberto Nogueira Alcalá ⁸ señala que Duverger, en su última caracterización, sostiene que el régimen semipresidencial es efectivamente tal sólo si *“combina tres elementos:*

- 1) *El Presidente de la República es elegido por sufragio universal;*
- 2) *Él posee considerables poderes;*
- 3) *Se oponen a él, sin embargo, un Primer Ministro y ministros, quienes ejercen funciones ejecutivas y gubernamentales y pueden estar en actividad sólo si el Parlamento no muestra oposición a ellos.”*

Rafael Martínez y Antonio Garrido⁹ señalan que son seis las condiciones necesaria para que exista un gobierno semipresidencial:

1. Existencia de un poder ejecutivo dual
2. Elección del Presidente de la República mediante sufragio universal directo utilizando el sistema electoral de *majority-runoff* (fórmula mayoritaria de doble vuelta).
3. Amplios poderes constitucionales del presidente de la República.
4. El presidente nombra al primer ministro y preside los Consejos de ministros.
5. El gobierno es responsable ante el Parlamento
6. El Presidente tiene capacidad de disolución del Parlamento.

Para Martínez y Garrido sólo cinco países cumplen con los requisitos para ser considerados regímenes semipresidenciales: Finlandia, Francia, Polonia, Portugal y Rumania. Según ambos autores otros países se acercan a esta denominación sin

⁶ Maurice Duverger: *Institutions politiques et droit constitutionnel*. Paris : PUF 1978. Tomo 1 pgs. 172, 187 y 189.

⁷ Maurice Duverger: “Le concept de régime semi-présidentiel, En M. Duverger (dir), *Les régimes semi-présidentiels*. PUF, París. 1986.

⁸ Nogueira Alacalá, Humberto: *Regímenes políticos contemporáneos*. Editorial Jurídica de Chile. Santiago 1993, p. 334

⁹ Martínez, Rafael y Antonio Garrido: *Sistemas mixtos de gobierno de tendencia presidencial*. En *Working Papers* N° 184. Institut de Ciències Polítiques y Socials. Universitat Autònoma de Barcelona. Barcelona.

todos los requisitos; estos son: Angola, Austria, Colombia, Egipto, Guatemala, Haití, Islandia, Irlanda, Irán, Perú y Sri Lanka. La razón fundamental de caracterizarlos como semipresidenciales es que sus constituciones políticas estipulan las condiciones para serlo. Por su parte, Elgie, sustentado en la caracterización que hizo Duverger, concluye en que existen 42 regímenes semipresidenciales ¹⁰

Al margen de la mayor o menor cantidad de países con regímenes semipresidenciales, según Goguel, es fundamental tener presente que este tipo de gobierno permitía un punto de encuentro entre el Presidente y el Parlamento que tiene la posibilidad de amortiguar los choques, evitar los conflictos o de solventarlos. *"Este punto de encuentro era el Gobierno, nombrado por el jefe de Estado pero responsable ante el Parlamento. Al Gobierno le correspondía relacionar ambas instituciones y contribuir a establecer los compromisos necesarios."* ¹¹.

En efecto, el Presidente tiene la posibilidad de no involucrarse en la conflictividad de la política contingente, que queda en manos del Primer Ministro, y cumplir, más bien, un papel de árbitro frente a las discrepancias que surgen en el ámbito político nacional.

El Presidente de la República en un régimen semipresidencial se diferencia del Jefe de Estado en un régimen parlamentario en que el primero dispone de poderes de decisión, de presión, de regulación e incluso de sustitución del Gobierno en algunas circunstancias, los que están establecidos en la Constitución Política. El segundo, en cambio, tiene poderes nominales que de hecho son ejercidos por el Gobierno; entre otras debilidades, no puede adoptar decisiones sin el refrendo de un Ministro.

Los poderes presidenciales más habituales en los regímenes semipresidenciales son los siguientes ¹² :

- Nombrar al Primer Ministro.
- Proveer altos cargos
- Dirección de las relaciones exteriores
- Mando supremo de las FF. AA.
- Incremento excepcional del poder (facultades extraordinarias)
- Convocatoria Extraordinaria del Parlamento.
- Disolución anticipada del Parlamento
- Iniciativa Legislativa
- Instar a la Corte Constitucional
- Convocar a referéndum.

Giovanni Sartori considera el semipresidencialismo como un sistema basado en el power-sharing y no en la separación de poderes. La articulación del power-sharing excluye la concentración de poder en una sola persona y, por lo tanto, la autoridad de la jefatura del ejecutivo se articulará como i) un primero sobre desiguales; ii) un primero entre desiguales; y iii) un primero entre iguales. Para Sartori el semipresidencialismo está en la primera opción, lo que puede suponer que

¹⁰ Elgie, R. (ed.): *Semi-Presidentialism in Europe*, Comparative European Politics, Oxford University Press, Oxford. 1999.

¹¹ Goguel, Francois (1964), citado en Aguilera de Prat, C.R. y Rafal Martínez: *Sistemas de gobierno, partidos y territorio*. Editorial Tecnos, S.A. Madrid. 2000.

¹² Martínez, Rafael y Antonio Garrido: *Op. Cit.* p. 42.

i) es jefe del ejecutivo el secretario general del partido mayoritario; ii) no puede ser fácilmente removido por una decisión parlamentaria; iii) tiene la capacidad de nombrar y cesar los miembros del gobierno ¹³.

El hecho que el Presidente de la República en un régimen semipresidencial sea elegido por sufragio universal directo, utilizando, de ser necesario, el sistema de doble vuelta electoral, le da una gran legitimidad social, lo que fortalece su situación de símbolo político del Estado y de moderador en los conflictos. El Presidente ocupa su cargo por voluntad popular, al igual que los miembros del Parlamento, no así el Gobierno, hecho que le da preeminencia al Presidente sobre este último.

Georges Burdeau afirma, respecto al Presidente, que *“se trata de un poder que no es de la misma naturaleza del que ponen en práctica los demás órganos de la República. Mientras estos funcionan utilizando la energía de los partidos... el poder de arbitraje que corresponde al Presidente, que se puede considerar de un nivel superior, proviene directamente del servicio requerido por los intereses permanentes del Estado”* ¹⁴.

Un régimen semipresidencial como el de Francia tiene la flexibilidad que ha permitido la cohabitación cuando la mayoría que elige al Presidente no coincide con la mayoría que elige a los representantes en el Parlamento. En caso de diferencias entre el Parlamento y el Gobierno, éste último puede perder la confianza del Parlamento, lo que significa el término de su mandato y la nominación de un nuevo Gobierno; este último puede ser de un sello partidario distinto al del Presidente de la República. Esto ocurrió en Francia bajo la Presidencia de F. Mitterrand con J. Chirac y E. Balladur como primeros ministros, y bajo la anterior Presidencia de J. Chirac con Jospin como primer ministro. Sin embargo el Presidente de la República, que también tiene funciones ejecutivas, posee estabilidad total; sólo puede ser removido por responsabilidades de carácter penal.

En un régimen semipresidencial, el Presidente de la República representa la identidad y continuidad del Estado. No es un poder subordinado al Parlamento, tiene sus propias atribuciones y, además, atribuciones compartidas con el gabinete, por lo que se instituye en un verdadero órgano constitucional y no sólo en una autoridad de carácter administrativo. Sin embargo, al ejercer el Parlamento control sobre el Ejecutivo que encabeza el Primer Ministro y tener la capacidad de censurarlo, obliga al Presidente de la República a consensuar proyectos de país. Se trata, en este caso, de censuras constructivas que buscan establecer la colaboración entre fuerzas políticas y evitar intentos de llevar a cabo proyectos excluyentes que, por falta de apoyo político y social, terminan no aplicándose, con un efecto inmovilizador sobre el Ejecutivo y, en ocasiones, generando graves crisis políticas y rupturas institucionales. Pienso, por citar un ejemplo dramático, que el golpe de Estado de 1973 en Chile pudo haberse evitado de haber existido un régimen semipresidencial. Otro ejemplo, aunque incruento, fueron las renunciaciones del Presidente Alfonsín y De la

¹³ Sartori, Giovanni: Neither Presidentialism nor Parliamentarism, en J.J. Linz y A. Valenzuela (eds.) The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives, vol I. The John Hopkins University Press, Baltimore/London. 1994.

¹⁴ Burdeau, Georges: Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Madrid, E. Nacional, 1981. Citado por Martínez, Rafael y Antonio Garrido en Sistemas mixtos de gobierno de tendencia presidencial. En Working Papers N° 184. Institut de Ciències Polítiques y Socials. Universitat Autònoma de Barcelona. Barcelona.

Rúa en Argentina, así como la renuncia de Febres Cordero en Ecuador, por citar algunos casos.

Otra de las ventajas del semipresidencialismo, es que establece un doble sistema de control que obliga a la mayor responsabilidad del Gobierno y los actores políticos y partidos que lo apoyan; y obliga a la oposición a asumir un papel responsable y cuidadoso en sus propuestas y sus críticas al Gobierno, ya que está expuesta a ser ella misma Gobierno y puede enfrentarse a la posibilidad de no poder cumplir como alternativa. Este doble sistema de control se manifiesta en el recurso de censura del Parlamento sobre el Gobierno, lo que puede significar su caída; y el otro es la capacidad del Presidente de la República para disolver al Parlamento y llamar a nueva elección, recurso que permite resolver discrepancias agudas por el mecanismo propio de la democracia, es decir, el voto mayoritario.

Asimismo, el régimen semipresidencial tiende a evita las polarizaciones políticas obligando a la negociación y al compromiso entre los partidos políticos si no existe un partido claramente mayoritario, lo que facilita la formación de coaliciones que dan estabilidad al Gobierno.

4. Una propuesta genérica de régimen semipresidencial para América Latina

Es evidente que cualquier propuesta de nuevo régimen político para América Latina, por genérica que sea, de ser aceptada como necesaria por países de la Región, tendrá las características propias determinadas por sus contextos históricos, las culturas políticas nacionales, sus tradiciones y otros.

Se trata de instaurar un régimen semipresidencial, que, si bien tiene diversas variantes, en mi opinión puede caracterizarse por los siguientes rasgos extraídos fundamentalmente de las experiencias francesa, finlandesa y alemana:

- Es un régimen político de colaboración de poderes cuyo Ejecutivo es de tipo dualista, diferenciando la figura del Jefe de Estado o Presidente de la República, elegido por sufragio universal directo, de un Jefe de Gobierno, designado por el anterior, que es responsable ante el Parlamento.
- El Presidente vela por el respeto a la Constitución, las leyes y el cumplimiento de los tratados; asegura, por su arbitraje, el funcionamiento regular de los poderes públicos garantizando la autonomía del Poder Judicial, la continuidad e independencia del Estado y su integridad territorial. El Presidente tiene atribuciones constitucionales que ejerce con autonomía, entre ellas la designación del Primer Ministro, la disolución del Parlamento y posee iniciativa legislativa. Es el jefe supremo de las Fuerzas Armadas y de Seguridad y designa y remueve a los comandantes en Jefe de cada rama.
- El Presidente dirige las relaciones internacionales; las decisiones correspondientes serán aprobadas en sesión del Gabinete. Nombra a los ministros a propuesta y con el refrendo del Primer Ministro, designa altos funcionarios del Estado con la firma del ministro respectivo y acredita a los embajadores. Asume poderes especiales, con el acuerdo del Parlamento, ante períodos de crisis.

- El Presidente puede convocar a referéndum a solicitud del Parlamento o del Primer Ministro.
- El Presidente no tiene responsabilidad política ante el Parlamento.
- El Primer Ministro y su gabinete conducen la política de la Nación y tienen la responsabilidad de realizar el programa de Gobierno. Disponen de la administración del Estado y de las Fuerzas Armada. El gabinete es responsable políticamente ante el Parlamento, el que puede resolver, a través del voto de censura constructiva, el cese del Gabinete.
- El Primer Ministro dirige la acción del Gobierno y es responsable de la defensa nacional; asegura la ejecución de las leyes y nombra a los funcionarios civiles y militares.
- El Primer Ministro propone al Presidente de la República el nombramiento y remoción de los Ministros.
- El Primer Ministro ejerce iniciativa de ley y concurre a la formación de las leyes. Ejerce la potestad reglamentaria para la ejecución de las leyes.
- Le corresponde al Primer Ministro la recaudación de las rentas públicas y su inversión de acuerdo con la Ley.
- En cuanto al Parlamento, éste puede ser bicameral (Francia) o unicameral (Finlandia y Portugal); uno u otro sistema tienen efectos distintos, por ejemplo, ante la disolución del Parlamento. Sus miembros serán elegidos por sufragio universal. Le corresponden las funciones de legislar, representar y fiscalizar los actos del Gobierno. Además, le corresponde la aprobación de los tratados internacionales y aprobar las facultades extraordinarias de que dispondrá el Presidente ante situaciones de emergencia interna o externa. Las leyes aprobadas por el Parlamento son refrendadas por el Primer Ministro y sancionadas por el Presidente.
- El Parlamento tiene la facultad, a través del voto de censura constructivo, de exigir la renuncia del Primer Ministro y del Gabinete.

Los anteriores rasgos generales de un sistema semipresidencial, de ser adoptado por países latinoamericanos ¹⁵, sería la consecuencia de convicciones que se han arraigado en las dirigencias políticas y en los imaginarios sociales. A la inversa, un sistema de esta índole ejercería una influencia cívico-cultural distinta y positiva que se adaptaría a la vida social y política de cada Nación.

El régimen semipresidencial tiene efectos en el sistema de partidos políticos. Las nuevas relaciones que se establecen entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo tienden a que los partidos se presidencialicen, es decir, se organicen en torno al candidato a presidente, lo que también es propio de los regímenes presidenciales. Otro efecto del régimen semipresidencial, es que tiende a disminuir el multipartidismo estimulando la formación de partidos mayoritarios o de bloques de partidos con un grado importante de disciplina partidaria y comportamientos políticos coherentes en el Poder Ejecutivo y en el Poder Legislativo.

¹⁵ En América Latina, países como República Dominicana, Guayana y Haití tienen características de regímenes semipresidenciales.

Tengamos presente, no obstante, que el cambio de régimen político, siendo importante, es insuficiente para alcanzar eficacia y gobernabilidad. Entre los requisitos adicionales estimamos necesario:

- Mejorar la calidad de la política elevando el debate sobre proyectos de país, eliminando las prácticas populistas y mejorando los niveles de probidad y transparencia en la gestión pública.
- Mejorar la calidad de los partidos políticos; estos deben modernizarse ganar en disciplina, en democracia interna y ser capaces de generar proyectos alternativos que corrijan las debilidades y déficit que afectan a la sociedad. Es necesario corregir las tendencias al caudillismo, al populismo y al clientelismo. La existencia de partidos desestructurados y carentes de prestigio lleva a la sociedad a desconfiar de ellos. Los partidos políticos deben instituirse en instrumentos para incrementar la democratización de las sociedades y darle mayor eficacia a los actos de Gobierno.
- Reformar los sistemas electorales que distorsionan la representatividad ciudadana, como el sistema binominal chileno que permite a un fuerza electoral alcanzar, con un 34% de los votos los mismos representantes que la fuerza que obtiene el 66% de la votación.
- Evitar la proliferación de partidos políticos. Un mecanismo útil a tal propósito es la cláusula del 5% que se aplica en Alemania, la que permite eliminar a los partidos que no alcanzan el 5% de la votación, excepto si han obtenido tres escaños.
- Fortalecer la sociedad civil creando nuevos espacios públicos de participación y revalorando los espacios ya legitimados como la familia, las organizaciones de barrio, las organizaciones comunales y otras. Así se generan identidades, se desarrollan la convivencia, la solidaridad, la amistad, la recreación y el deporte. Estos espacios son instrumentos de profundización democrática que permiten la acción cooperativa para resolver problemas comunes y la construcción de alternativas.

Con las reflexiones y propuestas anteriores he pretendido hacer un aporte al Seminario Internacional convocado por el Foro Interamericano sobre Partidos Políticos de la Unidad para la Promoción de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos, el Centro de Estudios Latinoamericanos y la Universidad de Georgetown. Mi propósito es colaborar activamente en la consolidación de la democracia en América Latina, perfeccionar sus instituciones políticas y resolver los problemas de pobreza e inequidades que afectan a muchos latinoamericanos en un clima de tranquilidad social.

Santiago, septiembre de 2004.

OBRAS CONSULTADAS NO RECOGIDAS POR LAS NOTAS DE PIE DE PÁGINA

- Cárdenas, Jaime: *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*. Fondo de Cultura Económica. México 1992.
- Gómez Antón, Francisco: *7 Potencias. Instituciones políticas e historia reciente (1945-2000)*. Ediciones Internacionales Universitarias. Madrid. 2000.
- Linz, Juan y Arturo Valenzuela: *Presidencialismos, semipresidencialismos y parlamentarismos*. Centro de Estudios Públicos N° 36 (Primavera). Santiago de Chile. 1989.
- Nogueira Alcalá, Humberto : *El Régimen Semipresidencial. ¿Una nueva forma de Gobierno Democrático?* Editorial Andante. Santiago, Chile. 1984.
- *Reglement de L'Assemblée Nationale. Instrucción Générale du Bureau. Constitución*. Sociéte Nouvelle des Librairies-Imprimeries Réunies.
- Sartori, Giovanni : *Ingeniería constitucional comparada*. Fondo de Cultura Económica. México, 1998.