

MAINWARING, SCOTT (1990).

*PRESIDENTIAL, MULTIPARTY SYSTEMS, AND
DEMOCRACY: "THE DIFFICULT EQUATION"*

KELLOGG INSTITUTE OF INTERNATIONAL STUDIES, WORKING PAPER, NUMBER 144

FRANCISCO J. PALOMINO ORTEGA*

Este documento de trabajo se dedica a analizar, desde una perspectiva circunscrita en la corriente del neoinstitucionalismo, el por qué una democracia con un sistema presidencial multipartidista tiende más a la ingobernabilidad que un sistema presidencial bipartidista, que un sistema parlamentario de gabinete o que un sistema semipresidencialista.

Con el objeto de que no exista confusión en los términos empleados y basándose sobre todo en las aportaciones de Juan Linz, Mainwaring señala que las dos características básicas de una democracia presidencial son: a) la *Legitimidad Dual*, esto es, que las elecciones del Jefe del Ejecutivo y de los legisladores se realizan por separado, de forma tal que éste no sea producto de negociaciones postelectorales entre partidos, tal cual sucede en los sistemas parlamentarios. Aquí es importante recalcar que, bajo este esquema, ni Austria, ni Irlanda, ni Islandia, pueden considerarse como sistemas presi-

denciales, ya que, a pesar de que el Presidente es electo por voto popular directo, éste sólo tiene facultades mínimas, y de ninguna manera puede considerársele como el Jefe de Gobierno; y b) el *Periodo Rígido de Gobierno*, esto es, que tanto el Jefe del Ejecutivo como los legisladores son electos para un periodo determinado. De hecho, este aspecto es el que reviste mayor importancia desde el punto de vista teórico, puesto que, por ejemplo, aunque en Suiza es el Congreso quien elige al Ejecutivo Colegiado, el sistema no puede considerarse como parlamentario debido a que éste es electo para un periodo determinado; en Bolivia ocurre algo semejante: cuando ningún candidato presidencial gana la mayoría absoluta del voto, es el Congreso quien elige al Presidente, sin embargo, nuevamente no puede considerarse a este sistema como parlamentario debido a que el Jefe del Ejecutivo es electo para un periodo fijo de gobierno.

* Pasante de la Licenciatura de Ciencia Política, ITAM. Secretario Técnico del Instituto de Investigaciones Legislativas

Con el objeto de demostrar su hipótesis, Mainwaring define como una democracia estable a aquella que ha tenido por lo menos treinta años ininterrumpidos de duración. Se hace necesario señalar que, a pesar de que esta cifra no tiene un fundamento teórico contundente, parece ser buena, debido a que no resulta del todo fácil que cualquier democracia pueda preciarse de ser tan longeva, y además, porque con esto refuta en parte el argumento sostenido por Matthew S. Shugart y John M. Carey en su libro *Presidents and Assemblies*, según el cual, resulta paradójico lo señalado por Juan J. Linz en su libro *The Failure of Presidential Democracy* en el sentido de que, a pesar de que este último autor considera al sistema presidencial como el más propenso a la ingobernabilidad y el conflicto, muchas democracias emergentes en esta mitad del siglo, lo han escogido como sistema de gobierno. El que lo hayan escogido como diseño constitucional 1) puede deberse a una visión a corto plazo de satisfacer las demandas de la élite en el poder, 2) puede deberse a la necesidad de querer para el país un sistema de gobierno fuerte (tal cual erróneamente se le ha visto al presidencialismo) o un sistema que garantice verdaderos contrapesos (sin ponerse a pensar que tal vez éstos a lo único que conlleven sea al inmovilismo) y, 3) sobre todo, porque la elección de un sistema no significa que éste vaya a funcionar a largo plazo, sobre todo cuando no se tienen las bases institucionales necesarias para consolidarlo y fortalecerlo.

El resultado que encuentra el autor siguiendo esta metodología es que, de los 25 países que han tenido una democracia ininterrumpida desde 1959, sólo cuatro tienen un sistema presidencialista —Colombia, Costa Rica, los Estados Unidos y Venezuela—. Es verdad que puede señalarse que muchos países parlamentaristas continuamente tienden a crisis de gobierno por los votos de desconfianza del Parlamento al Primer Ministro o viceversa, sin embargo, y tal cual lo señala acertadamente Linz, es necesario distinguir entre estabilidad de gabinete y estabilidad de régimen, o lo que es lo mismo, entre crisis de gobierno y crisis de Estado. Los sistemas parlamentarios tienen mecanismos que llevan frecuentemente a cambios de gabinete y de gobierno, pero esta flexibilidad (aunque se piense lo contrario) ayuda a preservar la estabilidad del régimen. Por el contrario, el período rígido en los sistemas presidenciales ideado para que no existan estas crisis de gobierno, en la práctica, a lo único que conduce es a propiciar relaciones antagónicas entre el Presidente y el Congreso, viéndose en última instancia como única solución los golpes de Estado, tanto en forma de disolución del Congreso, como en forma de destitución brusca del Presidente. Cabe señalar que existen ejemplos recientes como el de Ecuador, en donde la destitución presidencial no llevó a una crisis de Estado; sin embargo, hay bastantes ejemplos a lo largo de esta segunda mitad de siglo en toda Latinoamérica que confirman fuertemente esta hipótesis.

Debido a la separación de poderes, los sistemas presidenciales carecen de medios para asegurar que el Presidente tenga mayoría legislativa en el Congreso. Si se cree que esto no constituye un riesgo de crisis porque se tiene en mente al sistema norteamericano, es conveniente señalar, tal cual lo hiciera Giovanni Sartori en su libro *Comparative Constitutional Engineering*, que éste funciona no gracias, sino a pesar de su diseño constitucional y por características muy particulares que señalan acertadamente James Sundquist y Fred Riggs: 1) por su sistema electoral Westminster (de mayoría pura), que por Ley de Duverger tiende a consolidar el bipartidismo, 2) porque generalmente el partido del presidente no tiene menos del cuarenta por ciento de los asientos de ambas cámaras, 3) por la indisciplina de sus partidos, que actúan más basándose en los intereses de su distrito (que son los de ellos mismos por su probable reelección) que basándose en los intereses del Presidente en turno y 4) por lo cercanos al centro del espectro ideológico que se encuentran ambos partidos.

Por el contrario, la mayoría de los sistemas electorales latinoamericanos son de representación proporcional con magnitudes distritales lo suficientemente grandes que facilitan la representación de un buen número de partidos, por lo que, generalmente, el Presidente dista mucho de tener mayoría o *quasi* mayoría en el Congreso. Ahora, aunque es cierto que la mayoría de las constituciones latinoamericanas conceden al Presidente mayores

facultades que las que concede la constitución norteamericana (iniciativa de leyes, veto parcial y total, facultad reglamentaria, etc.), lo cierto es que, tal cual se ha observado histórica y comparativamente en muchos casos, el Congreso está más pendiente de bloquear la agenda presidencial que de conciliar intereses y fomentar la cooperación. Así, aunque resulte paradójico, los presidentes son generalmente menos fuertes en la práctica que los primeros ministros debido a) a que siempre tienen una mayoría parlamentaria que los respalda en su programa de políticas públicas y por lo tanto no se enfrentan ni al problema de ser un Jefe de Gobierno con un partido minoritario en el Congreso ni un Jefe de Gobierno que se vea forzado a construir una mayoría legislativa cada que quiera someter a la aprobación del Congreso una iniciativa, ya sea por que su partido es *quasi* mayoría pero no mayoría, ya sea porque su partido no tiene una disciplina lo suficientemente fuerte como para apoyarlo siempre y b) a que no se enfrentan al problema de la no-reelección en el que se ven inmersos los presidentes latinoamericanos (el ejemplo más claro es el de Sarney en Brasil, ya que a finales de su mandato sólo tenía seguros treinta y uno de los quinientos setenta votos del Congreso).

Una vez analizadas las causas institucionales por las cuales un sistema presidencial es más proclive a la ingobernabilidad que uno parlamentario, Mainwaring continua la demostración de su hipótesis analizando si los

sistemas presidenciales que pasaron la prueba de la estabilidad son en realidad bipartidistas o no. Para comprobar esto, fundamenta su análisis en la *Fórmula de Partidos Efectivos* ideada por Laakso y Taagepera, de acuerdo a la cual el número "real" de partidos es:

$$N^s = \frac{1}{\sum_{j=1}^n p_j^2}$$

en donde N^s es el número efectivo de partidos expresado en asientos (curules y escaños) y p_j es la proporción de asientos que tiene el j -ésimo partido.

De esta forma, si cada partido tiene igual número de asientos, el número efectivo de partidos es igual al número de partidos que consiguieron representación legislativa; y si dos partidos controlan una vasta mayoría y el tercero sólo logra conseguir pocos asientos, el número efectivo de partidos se encuentra en 2.0 y 3.0, coeficiente que refleja la dominación de dos partidos fuertes y la presencia de un pequeño tercer competidor.

La conclusión a la que llega es que, efectivamente, los Estados Unidos, Costa Rica, Venezuela y Colombia tienen un índice de número efectivo de partidos inferior a 3.0 (de hecho el máximo que es el de Venezuela es de 2.63), por lo que definitivamente la correlación entre sistemas bipartidistas y democracias presidenciales estables es innegable, además de existir razones para no catalogarla como espuria, ya que: 1) a pesar de que un sistema bipartidista no resuelve del todo los problemas de parálisis ejecutivo-legis-

lativo, si incrementa la probabilidad de que el Presidente tenga una mayoría que lo respalde en el Congreso y 2) porque la polarización ideológica es poco probable teniendo sólo dos partidos, ya que la competencia electoral tiende a ser centrípeta (a ambos partidos les conviene centrar sus posiciones en la mediana electoral del espectro político). Un ejemplo claro de esta afirmación lo constituye el hecho de que cuando Uruguay cambió de un sistema bipartidista a uno tripartidista a finales de los sesenta con la formación del Frente Amplio, su democracia acabó en ruptura.

Además —y aquí residen los argumentos decisivos del porqué es muy difícil que el multipartidismo y el presidencialismo logren en conjunto un sistema estable—, por un lado, el poder ejecutivo en un sistema presidencial lo conforma únicamente el Presidente, ya que éste designa a su gabinete por completo, y no como en los sistemas parlamentarios, en donde la coalición ganadora se reparte las carteras ministeriales de forma consensada y equitativa, fomentándose así la cooperación interpartidista; y por otro, las coaliciones partidistas en sistemas presidenciales nunca son obligatorias (*binding coalitions*), ya que, de acuerdo a la coyuntura o a la pieza legislativa por aprobar, siempre se tienen incentivos y probabilidades para romper la aparente atadura.

Una vez demostrada la tesis establecida como base de su documento, Mainwaring señala, por un lado, que Chile es el único contraejemplo de su

hipótesis, ya que es la única democracia presidencial multipartidista estable, y por otro, que en caso de que las condiciones histórico-institucionales del país no se acerquen mucho a las del caso chileno, existen varios mecanismos que pueden resultar efectivos para establecer una democracia estable: el primero es cambiar el régimen presidencial por uno semipresidencial o por uno parlamentario, en donde la única condición obligatoria está en la existencia de partidos fuertemente disciplinados; el segundo está en aumentar significativamente el umbral electoral y/o disminuir drásticamente la magnitud de las circunscripciones plurinominales, con el objeto de que sólo ganen asientos los partidos que tengan mayor apoyo del electorado; la terce-

ra es hacer concurrentes las elecciones ejecutivo-legislativo; y la cuarta y más importante, es nunca forzar un sistema bipartidista si las líneas de conflicto sociales (*social cleavages*) no lo permiten.

Tal como se desprende de este análisis, existen muchas lecciones comparativas que México no debería echar en saco roto si lo que quiere es consolidar una democracia estable. Aprendamos de ellas en vez de cerrarnos por ignorancia o por prejuicios ante lo que desconocemos o descartamos sin fundamento, abocándonos y presionando por integrar este tema dentro de la llamada Agenda de Reforma del Estado, sobre todo ante la posible idea de la creación de una nueva Carta Magna para el siglo venidero.