

DISIPANDO MITOS Y ABRIENDO INTERROGANTES: PRESIDENTIALISM, PARLIAMENTARISM AND DEMOCRACY DE JOSÉ ANTONIO CHEIBUB

Dispelling Myths and Raising Questions: Presidentialism, Parliamentarism and Democracy by José Antonio Cheibub

Cheibub, José Antonio. 2007. *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*. New York: Cambridge University Press.

Recensión

CIENCIA
POLÍTICA

SERGIO TORO MAUREIRA

Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile

I. INTRODUCCIÓN

Para quienes buscan una discusión normativa sobre qué forma de gobierno es mejor, *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy* no es el libro indicado. A pesar de que su título podría ser interpretado como un análisis de los atributos y debilidades entre un sistema y otro, la principal fortaleza de este trabajo es precisamente lo contrario: disipar los prejuicios que se ciernen sobre el presidencialismo y abrir nuevas interrogantes respecto de las causas de la inestabilidad democrática.

Cheibub no reniega que la esperanza de vida de las democracias presidenciales es considerablemente menor que en los parlamentarismos, sino que rebate la idea de Linz que esto se deba a causas estructurales propias del presidencialismo. En efecto, la dificultad para formar coaliciones, los pocos incentivos en la conservación de una disciplina partidaria estable o la peligrosidad de sobrellevar gobiernos minoritarios son testeados uno a uno mediante una importante base de datos de regímenes democráticos existentes entre 1946 y 2002.

La principal hipótesis del libro es que las causas de la fragilidad de la democracia presidencialista no provienen de la estructura presidencial en sí misma, sino que de una estrecha relación de esta forma de gobierno con el tipo de país que la ha adoptado en el mundo. Es decir, el presidencialismo ha sido acogido por países donde cualquier tipo de democracia tiene probabilidad de quebrarse. Lo interesante de este argumento es el ejercicio contrafáctico que subyace: si el presidencialismo hubiese sido adoptado por países de otras características, la discusión sobre sus falencias y debilidades tal vez jamás se hubiese presentado.

Pero, ¿qué características tienen los países a los que Cheibub se refiere? El autor repasa los trabajos de Álvarez (1997), Mainwaring y Shugart (1997) y Przeworski *et al.* (2000), quienes atribuyen variables de riqueza, crecimiento y locación de los países, como factores que inciden en la probabilidad de supervivencia de la democracia. Sin embargo, este grupo de variables no lo logra persuadir como condiciones suficientes y necesarias

para el análisis del quiebre democrático, por lo que propone como principal razón de la inestabilidad democrática el legado militar de los países.

Esta reseña analizará dos ejes principales del libro. La primera parte, se enfocará en los capítulos dedicados a la revisión de la teoría *linzeana* sobre la formación de coaliciones y disciplina parlamentaria. En este punto Cheibub logra derrumbar varios mitos relacionados con los factores estructurales de los presidencialismos, minimizando cualquier causa endógena. La segunda parte repasará los capítulos donde el autor ensaya la variable *legado militar* como explicación a los quiebres democráticos.

Sugiero que la metodología utilizada tiene mayor consistencia en la primera parte que en la segunda. Es un hecho que los métodos cuantitativos son más útiles para comprobar teorías que para generarlas. Aunque en los modelos *probit*, el legado militar logra controlar los efectos del presidencialismo sobre el quiebre democrático, queda la duda sobre los procesos históricos que determinan este legado militar. Por ello, propongo la utilidad de los estudios de caso para corroborar la fortaleza causal de esta variable.

II. DISIPANDO MITOS: LAS HIPÓTESIS DE LINZ AL TAPETE

Aunque varios académicos ya han rebatido la idea de que los presidencialismos presentan problemas estructurales que hacen más frágil la democracia (Véase por ejemplo: Mainwaring y Shugart, 1997; Altman, 2000; Cheibub, 2002), *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy* tiene la virtud de ir testeando con modelos formales y evidencia empírica cada una de las teorías planteadas por Juan Linz.

La primera hipótesis teórica que el libro busca rebatir es aquella relativa a los escasos incentivos que generan los presidencialismos en la formación de coaliciones. ¿Es raro que las coaliciones se presenten en las democracias presidenciales? Cheibub es categórico: "...contrary to the lore about presidential democracies, coalitions are common occurrence and so indicate that, more often than not, a president builds legislative support by offering ministerial positions to parties other than his or her own..." (2007: 77).

En este punto, su primera estrategia fue la de utilizar modelos formales ya probados en los estudios de los sistemas parlamentarios para compararlos con la lógica de formación de coaliciones de los presidencialismos. El autor señala que bajo esta última, los procesos de negociación en la formación de pactos son mucho más unilaterales que los parlamentarismos. Es el Presidente quien nombra a los miembros del gabinete, por lo que la participación en el gobierno instaría a los partidos a cooperar formalmente. Aquí, lo interesante es lo referido a quiénes serían los llamados a formar las coaliciones (*formateur*). Mientras que en los parlamentarismos, el *formateur* no es un partido fijo, pues la regla es que el partido con mayor cantidad de escaños está llamado a formar el gobierno; en los presidencialismos siempre el *formateur* sería el Presidente y su partido.

Ahora bien, a pesar de que la comparación de los *formateur* es consistente con la teoría de las coaliciones, habría sido relevante explicar cómo se desarrolla el proceso en aquellos países que presentan coaliciones preelectorales como el caso chileno. Por cierto, el partido del

Presidente continúa siendo relevante. Sin embargo, hay que considerar que las lógicas de negociación en este tipo de fórmula, tienden a fortalecer no sólo al partido del Presidente, sino que también de sus acompañantes, quienes tienen una incidencia no menor en la formación de los gabinetes presidenciales y las políticas públicas que se aplican.

Un punto interesante es la desmitificación del argumento relacionado con los gobiernos presidenciales de minoría y los juegos de suma cero con respecto a las mayorías adversas. Para él, no todas las administraciones presidenciales minoritarias tienen mayorías hostiles. Es más, en ambas formas de gobierno –parlamentaria y presidencial– tienden a presentarse gobiernos minoritarios respaldados por mayorías legislativas. La duda persiste en cómo son estos respaldos. Aunque Cheibub desarrolla acertadamente las lógicas de cooperación partidaria sobre los gobiernos minoritarios, queda interrogarse sobre lógicas más complejas de negociación y los distintos instrumentos que aplica el presidente para conseguir los apoyos. Esto, entendiendo que las dinámicas de algunos partidos –especialmente de aquellos que no están en el gobierno– son bastante fluctuantes.

Una posible respuesta a estas interrogantes se puede encontrar en el control presidencial sobre el proceso legislativo. A diferencia de la visión de Linz, Cheibub plantea que los instrumentos con los que cuenta el Presidente ayudan a que el gobierno pueda llevar bien sus iniciativas. Operacionalizando con la capacidad de control en el proceso presupuestario y la aplicación de vetos, el autor logra demostrar que estos elementos, más que afectar las oportunidades de supervivencia democrática, las incrementa.

Un último mito disipado por Cheibub es que los presidencialismos tienen mayor propensión a la indisciplina partidaria. Para los que seguían la visión de Linz, el hecho de contar con un sistema de doble soberanía (Linz y Valenzuela, 1989), donde ambos poderes eran elegidos popularmente, no generaba ningún tipo de incentivo para que los congresistas mantuvieran grados de disciplina y cohesión. Para rebatir esto, Cheibub acude nuevamente a modelos formales aplicados a los gobiernos parlamentarios, que demuestran que lo realmente importante para la unidad parlamentaria es el poder de agenda del gobierno (en especial el voto de confianza). La lógica del libro va en la misma dirección. Si bien no existe voto de confianza, los Presidentes tienen poderes proactivos y reactivos (Carey y Shugart, 1992) que lo compensarían. Por cierto que toda esta explicación es respaldada por una abundante literatura que ha trabajado sobre la correlación unidad partidaria y poder de agenda (Cox y Morgenstern, 2002). Sin embargo, es importante que no se dejen de lado otros elementos –formales e informales– que inciden en este comportamiento, como la forma en que se eligen los candidatos, la capacidad técnica de los parlamentos y los incentivos informales como pagos laterales (*pork-barreling*).

III. ABRIENDO PREGUNTAS: LOS FACTORES EXÓGENOS EN LA FRAGILIDAD DE LAS DEMOCRACIAS PRESIDENCIALES

Si la primera parte del libro es una excelente contribución para disipar mitos que aún continúan arraigados en la discusión sobre los presidencialismos, la segunda tiene la virtud de entregar nuevas herramientas para el análisis de su fragilidad. ¿Qué hace a las

democracias presidenciales más frágiles? Aunque el autor ensaya explicaciones como el crecimiento económico y el ingreso per cápita (Álvarez, 1997; Mainwaring y Shugart, 1997, y Przeworski *et al.*, 2000), en los modelos aplicados no se logra quebrar el efecto del presidencialismo sobre la fragilidad democrática. Es así como el libro incorpora la variable *legado militar* como un factor sumamente determinante en los quiebres democráticos. El autor demuestra que la principal razón de la inestabilidad de la democracia presidencial, es el hecho de que esta forma de gobierno existe en países que son más propensos a las dictaduras militares. Cheibub señala: *Thus, what kills democracies is not presidentialism but rather their military legacy. Since presidential democracies tend to follow military dictatorships more frequently than they follow civilian dictatorships, presidential democracies will die more frequently than parliamentary democracies* (Cheibub, 2007: 140).

Entonces, las posibilidades de supervivencia democrática difieren fuertemente dependiendo del origen. Es decir, las democracias que siguen dictaduras militares tendrían menos vida que aquellas que tienen un legado de dictaduras civiles. El problema que se podría presentar en este modelo es la posible colinealidad entre las variables presidencialismo y legado militar. De hecho, Cheibub se hace cargo de esta correlación señalando que el nexo militar-presidencial es meramente accidental. Para explicarlo detalla cuatro factores: a) que los militarismos son función de estructuras sociales y factores coyunturales, mas no del presidencialismo en sí, b) que los países eligen a su estructuras institucionales por razones que no están relacionadas con la ocurrencia de las dictaduras militares, c) que los países retienen las instituciones bajo las cuales consolidaron su existencia como nación-Estado y d) que la persistencia de las dictaduras militares tiene poco que ver con los presidencialismos y mucho más con el inicio de la Guerra Fría.

Cada una de estas explicaciones tiene una lógica interesante. Por cierto que durante la historia, las dictaduras militares estuvieron presentes en muchos países. El problema es su persistencia en zonas como América Latina. Para Cheibub el punto está en que la batalla de la Guerra Fría fue asumida en Europa por partidos de centro-derecha y en América Latina por fuerzas militares. Esta diferencia se explicaría por el descrédito europeo a las dictaduras militares, luego de haber sido derrotadas en la Segunda Guerra Mundial. El autor señala: *... (in Europe) the Cold War battles had to be waged through center-right democratic parties, such as the Christian Democrats in Germany and Italy. But in Latin America the right-wing military became bulwark against the threat of communism, with the implication that it would step into the political arena whenever necessary ... (2007:154).*

Con todo, a pesar de que se trata de una explicación interesante, lo cierto es que la causalidad sobre el legado militar y el quiebre democrático puede ser tomada solamente como una interrogante en función de la cual habría que profundizar. Aunque Cheibub tiene una clara inclinación a los estudios orientados a las variables, hubiese sido interesante haber contado en su libro con algunos estudios de caso. Analizar algunos casos negativos, por ejemplo, podría ayudar a comprender mejor los argumentos y causalidades.

IV. DISCUSIÓN

Los futuros estudios sobre presidencialismo y parlamentarismo tienen en el libro analizado un excelente aporte teórico y metodológico. El trabajo previo del autor y las contribuciones que aquí hace, dan como resultado una interesante sistematización de argumentos que pueden llegar a ser muy influyentes en el avance del debate académico.

La parte que despeja ciertos mitos relativos al presidencialismo es, sin duda, la mejor lograda. Los modelos formales tienden a navegar muy bien en temas como la disciplina o la formación de coaliciones. De esta forma, Cheibub hace un llamado a desviar la atención de las causas endógenas del presidencialismo sobre el quiebre democrático y a hacerse cargo de otras explicaciones estructurales de los países.

Esta explicación estaría dada por el legado militar. Es decir, las democracias que fueron precedidas por dictaduras militares tienen menos probabilidad de sobrevivencia que aquellas que tuvieron dictaduras civiles. Como se señaló anteriormente, hubiese sido interesante aproximar este argumento a partir de otro tipo de metodología. Los estudios de caso habrían entregado una gran contribución para conocer en mayor profundidad ciertas causalidades e interacciones de variables.

Finalmente, al descartar los elementos endógenos del presidencialismo sobre el quiebre democrático, resta hacerse la pregunta respecto de cómo esta forma de gobierno logra incidir en la calidad de la democracia. Si bien la supervivencia democrática no estaría afectada por su estructura institucional, la concentración del poder en un solo agente podría romper los necesarios pesos y contrapesos que deben tener los países. En otras palabras, más que preocuparnos sobre los peligros del presidencialismo en la supervivencia de las democracias –ya descartado por Cheibub– debemos analizar cómo los presidentes pueden concentrar su poder capturando al Poder Legislativo y/o Judicial, rompiendo las estructuras de *accountability* horizontal tan necesarias para una democracia.

Por otro lado, las distorsiones del vínculo entre electores y gobernantes son importantes. La conclusión del libro se hace cargo de ellas al sugerir una mayor regulación al financiamiento de las campañas y así reducir las barreras de entrada a la competencia.

Presidentialism, Parliamentarism and Democracy es un libro muy bien logrado que servirá de base para futuros debates académicos. Al disipar mitos y abrir interrogantes, lo que se esperaba de un libro de estas características, está cumplido. Cheibub ha logrado dar un paso adelante en el conocimiento en esta materia.

REFERENCIAS

- Altman, David. 2000. "Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Democracies: Uruguay 1989-1999". *Party Politics* 6 (3): 259-283.
- Álvarez, Michael. 1997. *Presidentialism and Parliamentarism: Which Works? Which Lasts?* Ph.D dissertation, Department of Political Science, University of Chicago.
- Carey, John y Matthew Shugart. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. New York: Cambridge University Press.

- Cheibub, José Antonio. 2002. "Minority governments, Deadlock situations, and The survival of presidential Democracies". *Comparative Political Studies* 35(3): 284-312.
- . 2007. *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*. New York: Cambridge University Press.
- Cox, Gary y Scott Morgenstern. 2002. "Epilogue: Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents". En *Legislative Politics in Latin America*, editado por S. Morgenstern y B. Naclf. Cambridge: Cambridge University Press, 446-468.
- Linz, Juan. 1978. *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown and Reequilibration*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Linz, Juan y Arturo Valenzuela. 1989. "Presidencialismo, Semipresidencialismo y Parlamentarismo" *Estudios Públicos* 36: 48-118.
- Mainwaring, Scott y Matthew Shugart 1997 *Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate*. New York: Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam, Michael Álvarez, José Antonio Cheibub y Fernando Limongi. *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. New York: Cambridge University Press.