

# LOS PROBLEMAS DE LA DEMOCRACIA

## SEGÚN GARGARELLA

---

*Alonso Lujambio\**

El ensayo de Gargarella acentúa la importancia de la experiencia norteamericana durante los breves once años de vida de la débil Confederación (1776-1787) en la definición de los arreglos institucionales «contramayoritarios» de la constitución de 1787. El autor retoma sin duda los elementos centrales de la crítica a la interpretación dominante hasta finales de los años sesenta sobre los orígenes de dicha Constitución, según la cual el constituyente de 1787 hereda la tradición Tudor del siglo XVI inglés: un ejecutivo poderoso (la corona en la experiencia inglesa, el presidente en el caso norteamericano), balance de poderes entre el ejecutivo y el Parlamento (Congreso en el marco institucional norteamericano) y representación de intereses locales -en contraposición a la idea burkeana de un interés colectivo general- en dicho órgano colegiado.

Samuel Huntington es sin duda el autor más destacado de entre aquellos que marginan la variable endógena (la experiencia de los primeros once años de independencia norteamericana) y acentúan la evolución en el arreglo institucional inglés como variable exógena y determinante en el arreglo institucional de 1787.

Efectivamente, en su clásica obra *Political Order in Changing Societies*, Samuel Huntington argumenta que los norteamericanos de 1787 importaron de Gran Bretaña el sistema Tudor del siglo XVI cuando la metrópoli ya ha sustituido éste por el sistema Estuardo, caracterizado por la concentración del poder en el Parlamento y el debilitamiento de la representación de los intereses locales en el mismo<sup>1</sup>.

---

\* Instituto Tecnológico Autónomo de México.

<sup>1</sup> Samuel Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press, 1968), cap. 2.

Para Huntington, en los últimos años de la experiencia colonial, el Parlamento Estuardo se niega a aceptar la idea de que las colonias norteamericanas estén ahí representadas con el argumento burkeano de que el Parlamento es una asamblea deliberativa que representa el interés de la nación en su conjunto, de la comunidad como un todo, y no la suma de representantes localistas con intereses parroquiales. Los intereses de las colonias estaban por lo tanto virtualmente representados en el Parlamento: no necesitaban tener representantes ahí para que sus intereses fueran tomados en cuenta.

Obviamente, las colonias rechazaron el argumento. Viene inevitablemente a la memoria la famosa proclama *no taxation without representation*: para los colonos de ultramar, el Parlamento debía reflejar con nitidez la suma de los intereses locales, visión dominante durante la era Tudor. Decía Huntington en 1968:

Los sistemas representativos coloniales (en la primera década de la era independiente) reprodujeron las prácticas de los Tudor, y luego dichas prácticas se establecieron a escala nacional, en la Constitución de 1787. América, como la Inglaterra de los Tudor, tenía un doble sistema de representación: el presidente, como rey Tudor, representaba los intereses del conjunto de la comunidad; los miembros de la legislatura debían su fidelidad principal a sus votantes<sup>2</sup>.

Antes de que la Cámara de los Comunes eclipsara el poder de la corona durante la era de los Estuardo, el siglo XVI representó el apogeo del bicameralismo Comunes-Lores en la historia parlamentaria inglesa.

Para Huntington, la división de la función legislativa entre dos asambleas y el jefe del ejecutivo proporciona la mejor evidencia de hasta qué punto la constitución de 1787 copió los elementos centrales de la experiencia política de la era Tudor.

Sin lugar a dudas, el primer gran crítico de esta interpretación de los orígenes de la Constitución norteamericana es Gordon S. Wood, autor que sorprendentemente Gargarella ha ignorado en su ensayo. En su detalladísima obra *The Creation of the American*

---

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 108.

*Republic, 1776-1787*, Wood argumenta que la primera década de independencia «fue crucial en la creación de una nueva concepción de la política», reflejada ésta en los debates del constituyente y en el diseño institucional de la propia constitución<sup>3</sup>.

Gargarella expone con claridad las razones que llevan al constituyente de 1787 a diseñar un marco institucional para contrapesar los excesos de la «cámara popular»: los gobernadores en el breve periodo de la Confederación son políticamente débiles, pálidos reflejos de un Monarca huntingtoniano, frente a legislaturas que no son órganos revisores del gobierno, sino el gobierno mismo, que endeudan al estado y no pagan, que confiscan propiedades, que dictan leyes retroactivas, que son numerosísimas e ingobernables, que emiten moneda indiscriminadamente, que con elecciones anuales resultan demasiado sensibles a los cambios en el «humor público» (*public mood*) y por lo tanto no logran estabilizar y dar continuidad a las tareas gubernamentales, etc.

Gargarella nos muestra cómo la solución que ofreció la constitución federal fue *conservadora* en el sentido de que intentó, por lo demás con éxito, crear instituciones para contener a la «cámara popular» (*the House of Representatives*), que se renovaría en su totalidad cada dos años. Los senadores, por su parte, durarían en su encargo seis años, y la Cámara Alta se renovaría por tercios cada dos años, de manera que el inestable «humor público» invadiría la Cámara Baja bianualmente pero reconstruiría abruptamente el mismo consenso solamente en un tercio de la Cámara Alta-Candado de Seguridad. Por su parte, el presidente duraría en su encargo cuatro años, sin la prerrogativa constitucional de introducción de iniciativas pero con la capacidad, poderosísima por supuesto de vetar las leyes que el legislativo aprobase. Para obstaculizar la posibilidad de que los distintos órganos de gobierno reprodujeran al unísono el mismo estado de la opinión pública en un momento determinado el constituyente decidió además que cada poder emanara de distintas bases políticas: la Cámara Baja sería electa directamente por el pueblo en distritos uninominales de mayoría relativa; el Senado

---

<sup>3</sup> Gordon S. Wood, *The Creation of the American Republic, 1776-1787*, (New York: Norton and Company, 1969).

por las legislaturas estatales; el presidente por un Colegio Electoral electo a su vez por las legislaturas de los estados. Finalmente para dar autonomía a la Suprema Corte y aislarla de los vaivenes de la política sus miembros serían electos de por vida por el Senado a propuesta del presidente.

Hasta aquí no hay objeción al argumento de Gargarella. Según mi apreciación el problema está en lo que el autor nos quiere demostrar con esta reflexión histórica. Por lo mismo, introducción y conclusiones (preguntas y respuestas) concentran desde mi punto de vista los aspectos más críticos del ensayo. Dicho gráficamente, el ensayo de Gargarella es una especie de *tour*, interesante por lo demás cuyo punto de partida es incierto y con destino desconocido: una elegante pompa de jabón suspendida en un vacío.

Gargarella atribuye los «males» descritos en el primero y segundo párrafos de su ensayo (indiferencia ciudadana, desconfianza hacia la clase dirigente, permeabilidad institucional a la influencia de grupos de interés, etc.) al modelo institucional de la constitución norteamericana, adoptado también por la mayoría de los países latinoamericanos. Suponiendo, sin conceder, que dichos «males» son causados por los diseños institucionales descritos, el autor incurre en una sensible falla metodológica: nunca demostró que otras democracias con otros diseños institucionales no padecen de los mismos «males». Si el ensayo comprobara por ejemplo, que el diseño institucional de las democracias parlamentarias evita los «males» a los que el autor hace referencia entonces su argumento central cobraría un extraordinario potencial heurístico. Pero no lo hace. Una mirada superficial a la historia política reciente de varios países europeos lleva a la conclusión de que comparten los «males» que preocupan a Gargarella. Si esto es cierto entonces debemos buscar la explicación en otra parte. Más adelante describiré brevemente los términos del actual debate presidencialismo *vs.* parlamentarismo en América Latina. Como se verá, los «males gargarellianos» están muy lejos de ser el centro del debate contemporáneo en la región.

Gargarella reconoce que «muchas cosas han cambiado» en el sistema norteamericano desde el momento de su diseño original: el Colegio Electoral ya no es electo por las legislaturas sino por la ciudadanía; los senadores ya no son electos por las legislaturas de

sus estados sino directamente por el pueblo; el presidente no es un actor pasivo que cumple una función esencialmente negativa (veto), sino un activísimo motor del aparato gubernamental, se consolidó un sistema de revisión judicial de las leyes, etc. Sin embargo, Gargarella no pondera la importancia de estos cambios en su análisis. Dice: «a pesar de la relevancia de los mencionados cambios, entendiendo que tales modificaciones no han hecho sino mostrar la persistencia de la orientación tomada por el sistema representativo desde 1780... El mecanismo de la revisión judicial sigue representando (*tal vez más que ninguna otra herramienta institucional*), la misma orientación elitista que el resto del sistema representativo previamente establecido. La revisión judicial en particular, permite que un minúsculo grupo de jueces pueda llegar a predominar sobre la voluntad de la completa ciudadanía democráticamente expresada». (Las cursivas son mías.) Gargarella tiene razón: en el poder judicial tiende a concentrarse el carácter «contramayoritario» del sistema norteamericano. Es obvio que aquí se centra su preocupación. El ensayo quizá debió concentrarse, en este punto y proponer una alternativa.

Por lo demás, el «mal» que genera el carácter «contramayoritario» del poder judicial norteamericano no es tan obvio. El debate es y será interminable. Yo en particular reconozco que es un problema que una Suprema Corte conservadora electa en los años veinte rechace en los treinta iniciativas liberales del presidente Franklin Delano Roosevelt, quien fuera electo por la ciudadanía y contara con mandato popular mayoritario. De igual modo, quién sabe si sea justo y democrático que el mandato conservador de Ronald Reagan en los ochenta se tope con una Suprema Corte liberal heredada de los años sesenta. Es problemático que un consenso pasado detenga la instrumentación de un mandato mayoritario presente. Pero tampoco estoy tan seguro de que el pueblo deba decidir qué es justo y qué no lo es. Yo en lo personal no tengo una solución al dilema. La discusión suele polarizar posiciones irreconciliables. Mi posición en todo caso está más cercana a la del profesor Francisco Gil Villegas que a la intuición de Gargarella:

Como nadie está libre del error, ninguna forma de gobierno es infalible, incluida aquella en que supuestamente el «pueblo» detenta

la soberanía. Los liderazgos plebiscitarios son, por ello, particularmente riesgosos, pues tan sólo la limitación liberal del poder puede darle un verdadero contenido racional y auténticamente democrático a las formas de gobierno. La teoría de la «soberanía popular» es así supersticiosa y autoritaria en varios sentidos, pero posiblemente el mayor peligro deriva de la consideración irracional y supersticiosa de que «el pueblo» (o la mayoría), está libre del error y no puede actuar autoritaria e injustamente. De acuerdo con Popper, tal ideología no tan sólo es peligrosa, sino también «inmoral y debe ser rechazada». Hans Kelsen había señalado también este problema en sus escritos sobre la democracia, cuando puso el ejemplo de cómo la muerte de Jesús fue decidida «democráticamente» en un plebiscito, donde el «pueblo» eligió que Jesús muriera en la cruz antes que liberar a un malhechor como Barrabás. Por ello, resulta necesario sustituir la dudosa, peligrosa y antiliberal doctrina de la soberanía popular, por la más modesta, realista y crítica teoría popperiana de la necesidad de evitar la dictadura, por ser ésta insoportable y moralmente insostenible<sup>4</sup>.

¿Qué propone Gargarella para atemperar, si no eliminar el carácter «contramayoritario» de la judicatura norteamericana? No lo sabemos. No quiero sugerir que Gargarella quiera ver al pueblo reunido decidiendo los asuntos que le competen a la Judicatura. El propio Gargarella reconoce al final de su ensayo la «posibilidad de que las mayorías se equivoquen». Señalo simplemente que Gargarella cae en un error muy común: el de criticar algo sin proponer una alternativa que pruebe que el remedio (si lo hay) no conduce a un resultado peor que la enfermedad.

Por lo demás, si lo que preocupa a Gargarella es la vigencia de elementos «contramayoritarios» de la constitución norteamericana en países latinoamericanos, habría que discutir cuáles de estos últimos contienen qué arreglos institucionales «contramayoritarios». No todos los países latinoamericanos son bicamerales, por ejemplo. En algunos no hay elecciones intermedias, de manera que el calendario de elecciones presidenciales (mayoritarias) coincide con el de elecciones legislativas. En casi todos el presidente tiene poderes constitucionales muy superiores

---

<sup>4</sup> Francisco Gil Villegas, «Popper y la Democracia. Reflexiones en torno de la muerte del filósofo del liberalismo». *La Plaza*, septiembre de 1994, p. 2.

al del ejecutivo norteamericano, lo cual no sólo no es un elemento «contramayoritario» sino «supermayoritario»<sup>5</sup>. En algunos países, los miembros de la Suprema Corte no son inamovibles. Hasta hace muy pocos años, México fue un ejemplo de esto: el presidente de la República tenía márgenes constitucionales muy amplios para remover de sus cargos a los ministros de la Suprema Corte. Aquí como en otros casos, el carácter «contramayoritario» que le preocupa a Gargarella no aparece por ningún lado.

Quienes reflexionan teóricamente sobre la democracia suelen cometer un costoso error: no leer los trabajos empíricos sobre la democracia. Esto suele llevar a planteamientos normativos que parten de supuestos falsos sobre el funcionamiento real de los sistemas democráticos. Gargarella ofrece algunos ejemplos. En su ensayo, el autor afirma que «para un político recién electo, no resulta en absoluto difícil o riesgoso el desentenderse del mandato de algún modo expresado por sus votantes». Quién sabe de qué país está hablando. Es esta una intuición, muy popular por cierto, que requiere de análisis empíricos serios para verificarse o refutarse. Un estudio publicado recientemente concluye que, en los Estados Unidos, los legisladores recién electos son los que menos se desentienden del mandato expresado por sus electores<sup>6</sup>. La razón es obvia: los *freshmen* quieren reelegirse, y la coalición electoral que los llevó al Congreso tiene que reforzarse con *pork*, visitas frecuentes al distrito, atención a la correspondencia de los electores, tramitación de problemas locales frente a la burocracia, etc. En la medida en que el legislador incrementa su margen de victoria en elecciones sucesivas, los incentivos para hacer *case work* disminuyen, de manera que se invierte más tiempo en trabajo legislativo menos parroquial y más orientado a intereses generales. Una bastísima literatura que inicia en 1974 con la publicación del clásico de David R. Mayhew, *Congres. The Electoral*

---

<sup>5</sup> Para una discusión sobre democracias mayoritarias vs. democracias consensuales, ver Arend Lijphart, *Democracies, Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries* (New Haven: Yale University Press, 1984), pero sobre todo, del mismo autor, «Presidencialismo e Democracia Maggioritaria», en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, junio de 1989.

<sup>6</sup> John Hibbing, *Congressional Careers. Countours of Live in the US House of Representatives* (Chapel Hill & London: The University of North Carolina Press, 1991).

*Connection*, ha investigado cómo la institución (tema de estudio de Gargarella) de la reelección incentiva a los congresistas a mantener una relación muy estrecha con su electorado, precisamente para garantizar con ello la permanencia en el cargo<sup>7</sup>. Una conclusión general es obvia, contraria del todo a la idea de Gargarella: resulta en absoluto riesgoso desentenderse del interés ciudadano. El costo es perder el poder. No es poca cosa.

Si Gargarella está pensando en países latinoamericanos, la cosa cambia. Por ejemplo, en casi toda América Latina (con la excepción del Paraguay de Stroessner, la República Dominicana de los caudillos Bosch y Balaguer, Haití en tiempos de los Duvalier y recientemente Argentina y Perú) los presidentes no pueden ser reelectos para periodos inmediatos. Ahí sí: la no reelección incentiva a la irresponsabilidad pública, a la ausencia de *accountability* (rendición de cuentas). Peor aún si el sistema de partidos es inestable, porque ni siquiera los partidos en el poder podrán obligar al presidente que no puede reelegirse a ser responsable y atender el interés ciudadano maximizando el bienestar colectivo. El caso pues es que en este sentido el diseño institucional norteamericano no está equivocado. Más bien es el correcto para incentivar a la representatividad. Gargarella lamenta que el ordenamiento constitucional finalmente adoptado descuidara, por ejemplo, «la obligatoriedad en la rotación en los cargos». Ningún estudio ha demostrado que la obligatoriedad de la rotación de los cargos incentiva a la responsabilidad pública y a la representatividad. La evidencia hasta el momento más bien sugiere todo lo contrario. Gargarella debería visitar al Congreso mexicano, en el que se prohíbe la reelección para que vea las consecuencias políticas que para una legislatura tiene «la obligatoriedad en la rotación en los cargos», una legislatura de eternos *amateurs* abrumados por la extraordinaria profesionalidad

---

<sup>7</sup> David R. Mayhew, *Congress. The Electoral Connection* (Hew Haven: Yale University Press, 1974). Ver, por ejemplo: Richard F. Fenno, *Home Style: House Members in their Districts* (Boston: Little, Brown, 1978), Gary C. Jacobson, *The Politics of Congressional Elections* (Glenview: Scott, Foresman and Co., 1987) y Douglas Arnold, *The Logic of Congressional Action* (New Haven: Yale University Press, 1990).



y especialización de funciones de la burocracia del poder ejecutivo<sup>8</sup>.

Gargarella nos ofrece fragmentos aún más desconcertantes. Dice el autor: «Con varios años de poder por delante: con un 'mensaje' popular exageradamente confuso (¿qué es lo que 'realmente' quiso decir 'la gente' cuando votó por A y no por B?); con prácticamente nulos mecanismos de sanciones sobre los representantes que actúan de modo inadecuado; con miles de incentivos para llevar adelante negociaciones o tratos autointeresados [*¿self-interested? (sic)*]; es fácil comprender que el representante electo deje de lado (casi) [*¿cuándo es 'casi'?*] toda preocupación vinculada con la suerte de sus electores».

Aquí uno puede detenerse casi palabra por palabra. Primero: ¿Cuántos son «varios años en el poder por delante»? Los representantes norteamericanos van a elecciones cada dos años. Difícilmente podría ser más corto el periodo en el cargo. ¿De qué representantes está hablando Gargarella? Segundo: los mandatos («mensajes») son confusos bajo cualquier esquema institucional. Robert A. Dahl, uno de los teóricos de la democracia más importantes del siglo XX, ya ha dicho que la idea del «mandato democrático» es un *mito*<sup>9</sup>. La manera en que la práctica democrática resuelve el problema es a través del llamado «voto retrospectivo», cuya teoría ha desarrollado con brillantez Morris Fiorina<sup>10</sup>. Es decir: el electorado decide *ex-post* si el representante satisfizo o no su interés y con base en esa percepción decide su voto: refrenda el «mandato» o cambia de «mandatario». Si te reeliges es que interpretaste bien el «mensaje popular exageradamente confuso» que es confuso *por naturaleza*. Este problema no tiene solución. ¿De

---

<sup>8</sup> Es muy popular en los Estados Unidos proponer límites a la reelección de los legisladores. El propio Hibbing discute en su libro las consecuencias negativas que semejante propuesta traería al sistema norteamericano, a la representatividad del mismo, al profesionalismo de los miembros del Congreso y por lo tanto al balance de poder entre legislativo y ejecutivo. Para una cuidadosa argumentación en contra de imponer límites a la reelección de los congresistas y sobre las distintas consecuencias que ello tendría en la vida de los partidos demócrata y republicano, ver Morris Fiorina, *Divided Government* (New York: Macmillan, 1992), cap. 4.

<sup>9</sup> Robert A. Dahl, «The Myth of the Presidential Mandate», *Political Science Quarterly*, vol. cv No. 3, 1990.

<sup>10</sup> Morris Fiorina, *Retrospective Voting in American National Elections* (New Haven: Yale University Press, 1981). Ver especialmente el capítulo primero, que ofrece una interesante discusión teórica.

qué está hablando Gargarella? Tercero: el mecanismo de sanción sobre los representantes que actúan de modo inadecuado es el retiro de voto y la pérdida del poder. Aquí el *timing* tiene importancia: periodos cortos maximizan el contacto con la ciudadanía; periodos largos alejan a representantes de representados. Pero el problema es más complicado. Gargarella está a favor del mandato corto y de la revocación del mandato. Esto suena muy democrático. Tal vez lo sea. Pero tiene costos nada despreciables: la democracia es miope en cierto sentido, ya que desincentiva al gobernante a responsabilizarse por el largo plazo. El corto plazo domina porque ganar la siguiente elección es prioritario. Un mandato corto maximiza representatividad (valor que prioriza Gargarella) a costa de la eficacia del gobierno (la eficacia de un gobierno democrático es un valor que nadie puede ignorar). Y a la inversa: un mandato largo maximiza eficacia a costa de representatividad. ¿Qué valor hay que sacrificar primero? ¿Con qué criterio debemos decidir? ¿Dónde está el equilibrio, en todo caso? Desgraciadamente, la teoría democrática ha descuidado la discusión de la duración ideal de los mandatos. Esto lleva a que se emitan las ideas más disparatadas sobre lo que es más democrático y lo que es menos democrático. Juan J. Linz es uno de los pocos estudiosos de la democracia que ha abordado el asunto. Linz piensa que el intervalo entre elecciones no puede ser demasiado breve, pues en ese caso el gobierno no podrá poner en práctica sus políticas y esperar a que sus resultados sean evidentes para la ciudadanía. Para dicho autor, la duración del intervalo debe ser tal que el gobierno pueda: familiarizarse con los problemas de su agenda de acción pública y con la actividad gubernamental; formular las políticas básicas a seguir; preparar y aprobar la legislación correspondiente; implementar las políticas y observar los resultados de las mismas, haciendo las correcciones necesarias; preparar la nueva elección y la campaña electoral<sup>11</sup>. No sé cual será la duración óptima (Linz piensa en cinco o seis años), pero decir que es más democrático un periodo

---

<sup>11</sup> Juan J. Linz, *El Factor Tiempo en un Cambio de Régimen* (México: Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 1994). Ver especialmente el cap. 7: «La Democracia como Gobierno de Duración Limitada».

corto de gobierno que uno largo es una afirmación que tiene que sostenerse de algún modo. Por otro lado, pensemos en la larga «coyuntura» latinoamericana: revocar el mandato cuando el gobierno instrumenta un plan de ajuste económico que supone costos sociales en el corto plazo es condenar a todos los gobiernos a vivir al día y no afrontar decisiones impopulares para acabar pagando el precio mayor: la revocación del poder y el adiós, amén de la ineficacia gubernamental y la prolongación *ad infinitum* de los problemas estructurales que nadie se atreve a enfrentar. Como puede verse, el problema es hartó complejo. En cuanto a los «miles de incentivos» para llevar adelante negociaciones o tratos «autointeresados», baste decir que habría que leer la teoría schumpeteriana de la democracia y no ser ilusos: los políticos en la democracia no quieren el poder para maximizar el bienestar colectivo: quieren maximizar el bienestar colectivo para mantenerse en el poder. Claro que llevan adelante negociaciones o tratos «autointeresados»: les «autointeresa» reelegirse. No podemos estar persiguiendo a nuestros representantes para ver lo que hacen, con quién comen y a qué arreglo llegan. A los representantes se les juzga por lo resultados (otra vez, *retrospective voting*): la opinión pública y las oposiciones andan a la caza, en un sistema político auténticamente liberal, de gobernantes irresponsables: el gobernante que sólo se «autointeresa» en su *self*, se «autoinmola».

¿Qué intenta Gargarella con su ensayo? Supongo que, como él mismo afirma en la conclusión, presentar «algunos cuestionamientos respecto del valor de nuestras actuales prácticas institucionales». Si por «nuestras» Gargarella sugiere los arreglos constitucionales de la región latinoamericana, entonces sorprende que su ensayo no cite un sólo texto sobre el debate contemporáneo sobre el asunto. Efectivamente, desde que concluyó la ola de democratizaciones en la región a finales de los ochenta, la ciencia política latinoamericana se viene replanteando la viabilidad de los arreglos constitucionales heredados del marco institucional norteamericano. La ciencia es un ejercicio de conocimiento acumulativo. Gargarella no acumula sobre lo que muchos en la región -latinoamericanos, norteamericanos y europeos latinoamericanistas- están debatiendo. Gargarella

quiere descubrir el hilo negro: nos dice algo que ya sabíamos (el sesgo conservador del arreglo original norteamericano) y, en el limbo, no atina a comprender cuál es el verdadero problema del marco institucional norteamericano en suelo latinoamericano.

Afortunadamente, el debate actual no se centra en cuestiones como la de si la discusión pública perjudica o vicia la imparcialidad de una determinada decisión pública. No ignoro la importancia del asunto. Pero hay asuntos que nos ahogan por su urgencia. Ya Walter Bagehot, desde su obra *The English Constitution* en 1867 nos hizo ver, secundado por Lord Bryce en *Modern Democracies* (1921) que la discusión de asuntos públicos dejó de ser monopolio de las instituciones políticas para pasar a compartir esas tareas con los medios masivos. La prensa en aquella época, después la radio, y hoy todos juntos con la televisión. No ignoro las preocupaciones de Gargarella: las comparto. Debemos pugnar por una sociedad liberal que discuta, critique, tolere las discrepancias, señale los errores y los vicios del ejercicio del poder. Debemos pugnar por que ese debate público permee las instituciones políticas. Pero la discusión sobre los arreglos institucionales no encuentra en este asunto la médula de las preocupaciones actuales. Hoy se discute si un sistema presidencial puede ser gobernable en un sistema multipartidista que maximiza la posibilidad de que el presidente no cuente con mayoría en la Asamblea. Hoy se discute si existen incentivos institucionales para que las oposiciones cooperen en la Asamblea con el presidente en vez de solamente oponerse. Hoy se discute si los sistemas de representación proporcional son compatibles con una democracia presidencial estable, si la proporcionalidad debe atemperarse con umbrales de representación altos o eliminarse a través de la aplicación de un sistema electoral de mayoría en las elecciones legislativas, si es viable la disminución del número de partidos en sistemas atomizados, si la segunda vuelta agrava los problemas de legitimación democrática que intenta enfrentar, si el periodo fijo de gobierno en sistemas presidenciales introduce una excesiva rigidez al ejercicio de la democracia, si la no reelección presidencial contiene más vicios que virtudes, si el federalismo atempera o no el carácter mayoritario y excluyente del presidencialismo, si la institución de la vicepresidencia es un activo

o un estorbo, si el presidente debe contar con extraordinarios poderes constitucionales, etc. etc. En una palabra: hoy se debate en Brasil, en Chile, en Uruguay, en Bolivia, en Argentina (donde se aprobaron recientemente importantes reformas constitucionales) y en otros países de la región si un sistema semi-presidencial a la francesa o de plano un sistema parlamentario puro podría contribuir o no a la estabilidad de la democracia en nuestros países latinoamericanos<sup>12</sup>. Ciertamente y Gargarella no se equivoca: debemos discutir si el arreglo institucional norteamericano es el mejor para nuestros países. La paradoja es encontrar que Gargarella no atina a comprender en dónde está el problema central del arreglo institucional norteamericano, y no para los norteamericanos (cosa que tampoco logra), sino para los latinoamericanos. El problema del arreglo institucional norteamericano en Latinoamérica es cómo lograr gobernabilidad y estabilidad democráticas. La representatividad es, por supuesto, un valor democrático que no debemos soslayar. Pero para maximizarlo debemos ser capaces, primero, de definirlo; segundo, de identificar empíricamente cuándo está presente y cuándo ausente; tercero, de entender cabalmente que existe un *trade off* entre dicho valor democrático y otros, plausibles por igual. Esto es particularmente cierto si hemos vivido 200 años en una democracia gobernante y estable. Pero me temo que no es el caso. Gobernabilidad y estabilidad democráticas, dos obsesiones para quienes estamos hartos de vivir bajo sistemas autoritarios en América Latina, dos conceptos que no aparecen por ningún lado en el ensayo que nos ofrece Roberto Gargarella.

---

<sup>12</sup> Una lista mínima de algunas contribuciones al debate: Jean Blondel y Waldino Clero Suárez, «Las limitaciones institucionales del sistema presidencialista», en *Criterio* (Buenos Aires), febrero de 1981; W. C. Suárez, «El Poder Ejecutivo en América latina. Su capacidad operativa bajo regímenes presidencialistas de gobierno», *Revista de Estudios Políticos* (Madrid), septiembre de 1982; Jorge Núñez, «Teoría y Práctica de la Pugna de Poderes», *Nueva Sociedad* (Caracas), mayo de 1985; Dieter Nohlen y Aldo Solari, comps., *Reforma Política y Consolidación Democrática* (Caracas: Nueva Sociedad, 1988); Arend Lijphart, «Presidencialismo e Democracia Maggioritaria», *op. cit.*; Scott Mainwaring, «Presidentialism, Multiparty Systems and Democracy; the Difficult Equation», *Kellogg Institute of International Studies* (Notre Dame), paper 144, 1990; Matthew Soberg Shugart y John M. Carey, *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992); Alfred Stepan y Cindy Skach, «Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation, Parliamentarism versus Presidentialism», *World Politics* (NY), octubre de 1993; Francisco J. Eguiguren Praeli, ed., *Formas de Gobierno: Relaciones Ejecutivo-Parlamento* (Lima: Comisión Andina de Juristas, 1993); Juan J. Linz y Arturo Valenzuela, eds., *The Failure of Presidential Democracy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994).