

# **JUAN J. LINZ: PRESIDENCIALISMO Y DEMOCRACIA (UNA REVISIÓN CRÍTICA)\***

SCOTT MAINWARING  
MATTHEW S. SHUGART

DESDE LOS AÑOS SESENTA, Juan J. Linz ha sido uno de los especialistas que más ha contribuido a nuestra comprensión de la democracia, el autoritarismo y el totalitarismo. Aunque muchos de sus trabajos han tenido un impacto significativo, conviene destacar entre ellos su ensayo "Democracia: presidencial o parlamentaria. ¿Hace alguna diferencia?" La tesis de este ensayo, escrito en 1985, es que el presidencialismo es menos propicio que el parlamentarismo para sostener regímenes democráticos. Se convirtió en un clásico a pesar de su formato novedoso, y ya ha generado un extenso debate entre políticos y académicos acerca de los méritos y (especialmente) las limitaciones del gobierno presidencial.

En este artículo se revisan y evalúan críticamente los argumentos de Linz acerca de los riesgos del presidencialismo. Coincidimos en gran medida con Linz en que el presidencialismo, como se ejerce de modo general, resulta menos adecuado que el parlamentarismo para sostener gobiernos democráticos. Sin embargo, ponemos en duda aquí varios aspectos de su argumento.

Coincidimos con Linz en tres de las cuatro críticas al presidencialismo que él formula, pero estamos en desacuerdo con una de

\* Agradecemos a Michael Coppedge y Timothy Scully sus valiosos comentarios a este artículo.

ellas. Creemos que el presidencialismo está menos orientado hacia resultados del tipo “ganador único” que los sistemas parlamentarios al estilo Westminster.<sup>1</sup> Creemos que el presidencialismo tiene ciertas ventajas que compensan parcialmente sus desventajas. Aquéllas pueden ser aprovechadas al máximo a través de una atención cuidadosa al proyecto institucional de los sistemas presidenciales; las presidencias con poderes legislativos débiles son preferibles.

El presidencialismo también parece ser viable con partidos que son por lo menos algo disciplinados, y resulta especialmente problemático con sistemas multipartidistas muy fragmentados, y con elecciones al congreso que concurren con más frecuencia que las elecciones presidenciales. Por último, planteamos que cambiar del presidencialismo al parlamentarismo podría exacerbar problemas de gobernabilidad en países con partidos muy indisciplinados. Aunque Linz tiene razón en decir que el gobierno parlamentario es más proclive a la democracia estable que el gobierno presidencial, esto depende de qué tipo de parlamentarismo y de qué tipo de presidencialismo sean puestos en práctica.

Antes de continuar, debemos definir los tipos de régimen que discutiremos. Por presidencialismo entendemos un régimen en el cual: 1) el presidente es siempre el titular del poder ejecutivo y es elegido mediante el voto popular o, como ocurre en Estados Unidos, a través de un colegio electoral sin mayor autonomía esencial con respecto de las preferencias populares, y 2) los periodos de gestión para el presidente y la asamblea son fijos.

Otro sistema de gobierno que merece comentarse aquí, pero que es distinto del presidencialismo es aquel que suele llamarse “semipresidencial”. En este tipo de régimen: 1) se elige al presidente mediante el voto popular; 2) el presidente nombra un primer ministro, quien es el jefe del gobierno; 3) el primer ministro y el gabinete dependen únicamente de la confianza de la asamblea, y 4) el presidente tiene poderes políticos significativos, que suelen incluir el derecho de disolver el parlamento.

<sup>1</sup> Nosotros seguimos la definición de Arend Lijphart para el estilo de democracia Westminster (británico). Lijphart analiza nueve rasgos de una democracia Westminster en *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven, Yale University Press, 1984. Véanse en particular las pp. 1-20. Para nuestros propósitos, los rasgos más importantes son: 1) gabinetes de mayoría monipartidista, 2) partidos disciplinados, 3) algo cercano a un sistema bipartidista en el nivel legislativo, 4) distritos electorales uninominales de mayoría relativa y 5) un gobierno parlamentario.

Hay algunas diferencias radicales entre ambos tipos de régimen. Primero, en una democracia presidencial, el presidente es el jefe del gobierno, mientras que en un sistema semipresidencial la jefatura del ejecutivo está dividida, y formalmente el primer ministro es la cabeza del gobierno. Segundo, el gobierno presidencial se elige por un periodo fijo, mientras que el gobierno semipresidencial depende de la confianza continua de la asamblea. Además, bajo el presidencialismo puro, el presidente tiene la autoridad sobre el gabinete, aunque algunas variantes del presidencialismo, incluyendo el más antiguo de este tipo de régimen (Estados Unidos), requieren que la asamblea confirme las nominaciones para el gabinete que hace el presidente. En todos los regímenes presidenciales puros, incluido el estadounidense, sólo el presidente puede destituir a los miembros del gabinete.

Por otra parte, un régimen no es semipresidencial si no se da el caso de que únicamente la mayoría de la asamblea, ejerciendo su voto de censura, pueda destituir a los gabinetes. Por tanto, bajo un presidencialismo puro, el presidente tiene derecho a retener a los ministros de su predilección independientemente de la composición del congreso, mientras que bajo el semipresidencialismo la mayoría parlamentaria es capaz de sostener gabinetes a su gusto, aun si el presidente no está de acuerdo con las políticas del gabinete.

#### LOS RIESGOS DEL PRESIDENCIALISMO: EL ARGUMENTO DE LINZ

Linz comienza su trabajo con la observación de que pocas democracias estables tienen sistemas presidenciales de gobierno. La esencia del argumento es que "el desempeño histórico superior de las democracias parlamentarias no es ninguna casualidad" (p. 52).<sup>2</sup> Se pueden sacar de su ensayo cuatro grandes cuestiones relativas a los sistemas presidenciales. Bajo el supuesto de que la mayoría de los lectores co-

<sup>2</sup> Los números de página en el texto se refieren a la versión abreviada del ensayo de Linz, publicada como "The Perils of Presidentialism", *Journal of Democracy*, vol. 1, núm. 1 (invierno de 1990), pp. 51-69. Para una versión más amplia en castellano, véase "Democracia: presidencialismo o parlamentarismo. ¿Hace alguna diferencia?", en Óscar Godoy Arcaya (ed.), *Hacia una democracia moderna: la opción parlamentaria*, Santiago, Ediciones de la Universidad Católica de Chile, 1990, pp. 41-108. La versión definitiva del ensayo de Linz está fijada para aparecer en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (eds.), *The Crisis of Presidential Democracy: The Latin American Evidence*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press (en prensa).

nocen los argumentos de Linz, analizaremos estos cuatro planteamientos de manera escueta.

En primer lugar, en los sistemas presidenciales, tanto el presidente como la asamblea tienen razones para considerarse y proyectarse como legítimos. Ambos poderes son electos popularmente, y el origen y sobrevivencia de cada uno es independiente del otro.<sup>3</sup> Si la mayoría de los legisladores favorece políticas diferentes de las del presidente, puede surgir un grave conflicto entre la asamblea y el ejecutivo. "No hay ningún principio democrático que pueda resolver las disputas entre el ejecutivo y la legislatura acerca de cuál de los dos representa realmente la voluntad del pueblo" (p. 63). Linz argumenta que el parlamentarismo obvia ese problema porque el ejecutivo no es independiente de la asamblea. Si la mayoría de la asamblea favorece un cambio en la dirección de la política, puede remplazar al gobierno mediante el ejercicio de su voto de censura.

En segundo término, el periodo fijo del mandato presidencial presenta una rigidez que es menos favorable para la democracia que la flexibilidad ofrecida por los sistemas parlamentarios, donde los gobiernos no son electos para un periodo fijo, sino que dependen de la confianza de la asamblea. Debido a que bajo el presidencialismo el presidente no puede reforzar su autoridad, sea por medio de un voto de confianza o de la disolución del parlamento para llamar a nuevas elecciones, el liderazgo presidencial puede ser más débil que aquel ejercido por algunos primeros ministros.

Las constituciones presidenciales a menudo manifiestan "el anhelo de un ejecutivo fuerte y estable, combinado con la sospecha latente contra ese mismo poder presidencial" (p. 55). Además, es muy difícil remover a un presidente de su cargo, aun cuando sea incapaz y carezca del apoyo de los legisladores y de otros actores políticos destacados. Dada su mayor capacidad de promover cambios en el gabinete y el gobierno, los sistemas parlamentarios ofrecen posibilidades mayores para resolver los conflictos. Esta válvula de seguridad puede favorecer la estabilidad del régimen.

Así como el presidencialismo hace difícil deponer a un presidente democráticamente elegido que ya no tiene apoyo, también suele imposibilitar la prolongación del mandato de presidentes con popularidad más allá de los límites constitucionalmente fijados. Aunque

<sup>3</sup> Para una elaboración de este punto, véase Matthew S. Shugart y John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Designs and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, cap. 2.

tales previsiones no son inherentes al tipo de régimen, la mayoría de las constituciones de régimen presidencial prohíben a los presidentes ejercer en periodos consecutivos. Los presidentes entonces tienen relativamente poco tiempo para realizar sus proyectos, y el resultado de ello es que intentan lograr mucho en ese lapso. "Este sentido de urgencia exagerado por parte del presidente puede incentivar políticas mal concebidas, intentos de implementación demasiado precipitados, furia no merecida hacia la oposición legal, y una multitud de otros males" (p. 66).

En tercer término, Linz aduce que el presidencialismo tiene una lógica de "ganador único" que no es favorable para la estabilidad democrática. En los sistemas parlamentarios, "compartir el poder y formar coaliciones es muy común, y los legisladores titulares están por consiguiente muy atentos a las demandas e intereses incluso de los partidos más pequeños" (p. 56). En los sistemas presidenciales, la elección popular directa tiende a hacerle pensar al presidente que no necesita llevar a cabo el tedioso proceso de construir coaliciones y hacer concesiones a la oposición. Más aún, "el peligro de las elecciones presidenciales del tipo suma-cero es multiplicado por la rigidez del periodo fijo del mandato presidencial. Ganadores y perdedores están claramente definidos por todo el periodo del mandato presidencial... Los perdedores deben esperar al menos cuatro o cinco años sin acceso alguno al poder y el patronazgo del ejecutivo" (p. 56).

En cuarto lugar, Linz argumenta que "el estilo presidencial de la política" es menos propicio para la democracia que el estilo parlamentario de hacer política. En contraste con los primeros ministros, a los presidentes se les exige ser el jefe del Estado y del gobierno a la vez,<sup>4</sup> y las exigencias de estas dos funciones pueden entrar en conflicto. El sentirse el representante de toda la nación puede llevar al presidente a una terrible intolerancia con la oposición. En los sistemas presidenciales existentes, la ausencia de un monarca o de "un presidente de la república" que tenga poderes simbólicos o de moderador, impide que haya un poder de contención.

<sup>4</sup> Esta función dual no es inherente al presidencialismo; podría haber un monarca u otro tipo ceremonial de jefe de Estado, más un jefe de gobierno popularmente electo. Ha habido propuestas en Israel, Italia y Holanda para instituir la elección directa del "primer ministro" (es decir, un presidente), aunque reteniendo el actual jefe de Estado ceremonial. Véase Shugart y Carey, *op. cit.*, cap. 8.

## EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DEL PRESIDENCIALISMO

Linz tiene razón cuando afirma que la mayoría de las democracias con más larga duración en el mundo tienen sistemas parlamentarios. Como lo muestra el cuadro 1, el presidencialismo hoy en día está pobremente representado entre las democracias del mundo. Definimos aquí la democracia estable sólo con base en su antigüedad; más específicamente, por lo menos 25 años de democracia ininterrumpida.

De los 31 países que han tenido democracia continua por lo menos desde 1967 (es decir, durante 25 años consecutivos), sólo cuatro—Colombia, Costa Rica, Estados Unidos y Venezuela— tienen siste-

CUADRO 1  
Democracias estables, 1967-1992

<i>Sistemas parlamentarios</i> (24)	<i>Sistemas presidenciales</i> (4)	<i>Otros sistemas</i> (3)
Alemania (1949)	Colombia (1958)	Finlandia (1906)
Australia (1900)	Costa Rica (1949)	(semipresidencial)
Austria (1945)	Estados Unidos (1788)	
Barbados (1966)	Venezuela (1958)	Francia (1946)
Bélgica (1831)		(semipresidencial)
Botswana (1966)		
Canadá (1867)		Suiza (1948)
Dinamarca (1855)		(híbrido)
Holanda (1848)		
India (1952)		
Irlanda (1921)		
Islandia (1874)		
Israel (1949)		
Italia (1946)		
Jamaica (1962)		
Japón (1946)		
Liechestein (1918)		
Luxemburgo (1868)		
Malta (1964)		
Noruega (1814)		
Nueva Zelanda (1852)		
Suecia (1866)		
Reino Unido (1832)		
Trinidad y Tobago (1962)		

Nota: los años entre paréntesis se refieren al momento a partir del cual se han realizado elecciones populares continuas.

mas presidenciales. Veinticuatro democracias parlamentarias, dos democracias semipresidenciales y una de tipo híbrido han sobrevivido por lo menos desde 1967.<sup>5</sup>

Las pocas democracias presidenciales estables no son simplemente producto de que se haya intentado establecer un reducido número de ellas. En otro trabajo, Scott Mainwaring detectó cincuenta democracias fallidas desde 1945. De éstas, 19 fueron parlamentarias y 27 presidenciales (cuatro correspondieron a otros tipos). La tasa de "éxito", definida como el número de democracias estables dividida por la sumatoria de éstas más el número de las democracias fracasadas, fue mucho más baja entre sistemas presidenciales (7 de 31, o sea 22.6%) que entre sistemas parlamentarios (25 de 43, o sea, 58.1 por ciento).<sup>6</sup>

La lectura inicial de esta información apoya las conclusiones de Linz. Sin embargo, no está claro hasta qué grado el presidencialismo *per se* es responsable de la baja tasa de éxito de las democracias presidenciales. Quizá el hecho más inquietante que resulta del estudio de la relación entre el tipo de régimen y la democracia exitosa sea que casi todos los intentos por establecer la democracia presidencial han tenido lugar en países subdesarrollados. Estados Unidos es la única e inequívoca excepción, aunque Argentina y el Uruguay en algún momento clasificaron como bastante desarrollados. Debido a que el nivel de vida es un factor sustancial que contribuye a la viabilidad de la democracia,<sup>7</sup> el grado de responsabilidad del presidencialismo en el fracaso de la democracia no es claro.

Sólo ocho países del Tercer Mundo han mantenido democracias continuas por lo menos durante 25 años, hasta 1992. Cinco de ellas son parlamentarias (Barbados, Botswana, India, Jamaica, Trinidad y Tobago), y tres son los países sudamericanos ya previamente mencionados. Otras cinco democracias tercermundistas duraron al menos 25 años antes de fallar. De estos cinco casos, tres eran presidenciales: Chile, las Filipinas y el Uruguay. Una, Sri Lanka, era parlamentaria, aun-

<sup>5</sup> Si usáramos el criterio más estricto de Lijphart para definir una democracia establecida por mucho tiempo, por ejemplo en países que han tenido democracia continua desde 1950, sólo habría dos sistemas presidenciales (Estados Unidos y Costa Rica), comparados con 18 sistemas parlamentarios, dos sistemas semipresidenciales y uno híbrido. A. Lijphart, *op. cit.*

<sup>6</sup> S. Mainwaring, "Presidentialism, Multipartyism and Democracy: The Difficult Combination", por aparecer en *Comparative Political Studies* (1993).

<sup>7</sup> Este punto ha sido establecido por muchos analistas. Véase, por ejemplo, Kenneth Bollen, "Political Democracy and The Timing of Development", *American Sociological Review*, vol. 44, agosto de 1979, pp. 572-587.

que una enmienda constitucional para transformarla en un sistema híbrido fue adoptada en 1978, poco antes de que las elecciones fueran suspendidas por varios años. El último caso, el Líbano, presentaba un formato híbrido.

Los resultados del análisis de la democracia en el Tercer Mundo, resumidos en el cuadro 2, sugieren dos conclusiones: 1) el éxito mucho mayor de la democracia parlamentaria depende parcialmente del éxito también mucho mayor de la democracia entre los países industrializados, ninguno de los cuales tiene una constitución de régimen presidencial,<sup>8</sup> con la excepción de Estados Unidos, y 2) ninguno de los dos tipos principales de democracia han funcionado bien en el Tercer Mundo; tanto la democracia parlamentaria como la presidencial han fallado la mayor parte del tiempo.

El mal desempeño del parlamentarismo en el Tercer Mundo puede estar relacionado con el hecho de que ha sido implantado principalmente dentro de países asiáticos y africanos, donde los obstáculos sociales, económicos y culturales a la democracia han sido más grandes

CUADRO 2

Democracia en países menos desarrollados desde 1945 por tipo de régimen

<i>A. Democracias exitosas, 1945-1991</i> <i>(fechas de elecciones fundacionales entre paréntesis)</i>		
<i>Sistemas parlamentarios</i>		<i>Sistemas presidenciales</i>
Barbados (1966)		Colombia (1958)
Botswana (1966)		Costa Rica (1949)
India (1952)		Venezuela (1958)
Jamaica (1962)		
Trinidad y Tobago (1962)		
<i>B. Democracias que fallaron después de por lo menos 25 años</i> <i>(periodos de gobierno democrático entre paréntesis)</i>		
<i>Sistemas parlamentarios</i>	<i>Sistemas presidenciales</i>	<i>Híbridos u otros tipos</i>
Sri Lanka (1948-1978)	Chile (1933-1973) Filipinas (1946-1972) Uruguay (1942-1973)	Líbano (1943-1975)

<sup>8</sup> La Quinta República Francesa es semipresidencial.



que en la mayoría de los países latinoamericanos. La mayor parte de las democracias parlamentarias que fracasaron correspondieron a naciones del "Cuarto Mundo"; muchas habían pasado inmediatamente antes por luchas de independencia que las desestabilizaron, y varias sufrieron profundas divisiones étnicas y tuvieron una identidad nacional poco desarrollada. No obstante, el mal desempeño del parlamentarismo en el mundo subdesarrollado sirve para recordarnos que condiciones sociales y económicas adversas, así como compromisos limitados con la democracia por parte de las élites, crean graves dificultades al margen del tipo de régimen.

Cualquier conclusión empírica definitiva, acerca de la tendencia al fracaso de un tipo o de otro, tendría que apoyarse en estudios de caso más detallados sobre los múltiples fracasos de la democracia en el Tercer Mundo, especialmente en varios de los sistemas parlamentarios que no han sido estudiados desde la perspectiva del análisis institucional. Como ha mostrado el trabajo de Linz sobre la quiebra de los regímenes democráticos,<sup>9</sup> el estudio de dichas quiebras exige poner atención en los muchos factores contingentes que contribuyen al resultado de la crisis de los regímenes. Sin embargo, Linz ha construido una propuesta convincente relativa a por qué el presidencialismo —al menos como es practicado en la mayoría de los países latinoamericanos actuales— no ha logrado poner suficientes obstáculos en el camino de una crisis que conduce hacia la quiebra.

#### UNA CRÍTICA AL ARGUMENTO DE LINZ

Estamos de acuerdo con el propósito central de tres de las cuatro críticas de Linz al presidencialismo. Coincidimos en que el asunto de la legitimidad dual es problemático dentro de los sistemas presidenciales. En el más simple de los sistemas parlamentarios, el ejecutivo es seleccionado por y es responsable ante la asamblea, que es la única institución democráticamente legítima en el sistema político nacional. Un ejecutivo de esta naturaleza, a diferencia de uno que provenga total o parcialmente de una presidencia elegida popularmente, carece de una base independiente de legitimidad.

<sup>9</sup> Juan J. Linz, *The Breakdown of Democracies: Crisis, Breakdown and Reequilibration*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1978. (Traducción al español: *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza Editorial.)

No obstante, en un grado mucho menor que en los sistemas presidenciales, también hay conflicto en relación a quién detenta la legitimidad en los sistemas parlamentarios. A veces los conflictos surgen entre las cámaras alta y baja de una legislatura bicameral al reclamar, cada una para sí el ejercicio del poder legítimo. Si ambas cámaras tienen el poder del voto de confianza sobre el gabinete, el resultado más probable —cuando diferentes mayorías controlan las cámaras— es un gabinete de coalición. En este caso, no hay legitimidad dual entre el ejecutivo y la asamblea, sino entre las dos cámaras.

Un orden de esta especie podría ser problemático si las dos cámaras estuvieran controladas por partidos o bloques profundamente contrapuestos,<sup>10</sup> aunque, en la mayoría de los sistemas, una u otra cámara puede ser disuelta para intentar resolver el conflicto. En algunos sistemas parlamentarios, incluyendo los de Canadá, Alemania y Japón, la cámara alta tiene poderes significativos para legislar, pero no puede emitir un voto de censura en contra del gobierno. Lo que hay entonces es una genuina legitimidad dual entre el ejecutivo y (una parte de) la legislatura. Por lo tanto, la legitimidad democrática dual no es exclusivamente un problema del presidencialismo, aunque probablemente sea más acentuado en éste. Un parlamento unicameral evitaría el potencial de la legitimidad dual bajo el parlamentarismo, pero así se sacrificarían las ventajas del bicameralismo, especialmente para países plurales, con un sistema federal o de gran tamaño.<sup>11</sup> Además la existencia de dos agentes del electorado, cada uno dotado de diferentes pero cuidadosamente definidas autoridades, puede ser una ventaja del presidencialismo, como Shugart y Carey han argumentado. La clave es definir los poderes y el método de elección de los poderes de gobierno, de forma tal que se mitigue el conflicto entre ellos.

También coincidimos con Linz en que la rigidez del presidencialismo, debida al periodo fijo del mandato, puede llegar a ser una desventaja muy seria. Con el periodo fijo, es muy difícil deshacerse de presidentes impopulares o ineptos sin que el sistema se quiebre, y en muchos países resulta imposible (porque está constitucionalmente prohibido) reelegir a un buen presidente. Sin embargo, no hay razón para que un sistema presidencial tenga que prohibir la reelección. Disposiciones en contra de la reelección fueron intro-

<sup>10</sup> Véase A. Lijphart, *op. cit.*, para un análisis de dicha crisis constitucional en Australia.

<sup>11</sup> A. Lijphart, *op. cit.*, cap. 6.

ducidas principalmente para reducir los incentivos que pudiera tener el presidente para abusar del poder con el objeto de asegurar su reelección.

La prohibición de la reelección inmediata también es atractiva para aquellos ambiciosos interesados en ocupar el puesto político más alto de la nación porque quita de la escena a un contrincante potencialmente peligroso. En algunos países, los políticos regionales o caciques favorecieron esta prohibición porque buscaban protegerse del potencial de un presidente popular para utilizar una campaña nacional por la reelección en contra de los intereses frecuentemente más provinciales representados por el congreso. En otros países, las oposiciones democráticas a las dictaduras "presidenciales" preexistentes han buscado cancelar la posibilidad de un nuevo presidente perpetuo. A pesar del potencial para el abuso, la reelección puede ser permitida —y creemos que debería serlo en aquellos países donde hay instituciones confiables que salvaguarden las elecciones de la manipulación escandalosa por parte de los funcionarios titulares.

Aun si se permitiera la reelección, quedaría la rigidez del mandato fijo. El argumento acerca de la "flexibilidad" para remplazar gabinetes en los sistemas parlamentarios tiene doble filo. En un sistema parlamentario, el partido del primer ministro puede sustituir a su líder, o un grupo de la coalición puede retirar su apoyo y provocar un cambio de gobierno, sin necesidad de recurrir al golpe de Estado, recurso que podría ser la única manera de remover a un presidente que carezca de apoyo. Estamos de acuerdo con Linz en que la inestabilidad del gabinete no necesariamente implica la inestabilidad del régimen e incluso esto puede ofrecer una válvula de seguridad.

Sin embargo, las crisis en muchos de los sistemas parlamentarios fallidos, incluyendo los de Somalia y Tailandia, han surgido precisamente debido a la dificultad de sostener gabinetes viables. El presidencialismo eleva el costo de remover a un titular del ejecutivo; los opositores o esperan el término del periodo o respaldan un gobierno antidemocrático. Puede haber casos en que este elevado costo para cambiar un gobierno sea deseable, ya que podría proporcionar mayor predictibilidad y estabilidad al proceso de formación de políticas que el desmantelamiento y reconstrucción frecuente de los gabinetes que aflige a algunos sistemas parlamentarios.

Teóricamente, el problema de los periodos fijos podría remediarse sin adoptar el parlamentarismo al permitir —bajo ciertas condiciones—

la convocatoria a elecciones anticipadas.<sup>12</sup> La estipulación de elecciones anticipadas representa una desviación del presidencialismo puro, el cual se define por sus periodos fijos. Sin embargo, en tanto que un poder no pueda hacer renunciar al otro sin que él mismo tenga que postularse para la reelección, el principio de la separación de poderes estará conservado más que en cualquier otra variante del parlamentarismo.

No estamos de acuerdo con Linz cuando dice que el presidencialismo induce más a una tendencia hacia la política de “ganador único” que el parlamentarismo. Desde nuestro punto de vista, los sistemas parlamentarios no proporcionan mayor ventaja en este aspecto. El grado en el cual las democracias promueven las reglas del juego de tipo “ganador único” depende también del sistema partidario y del sistema electoral. Los sistemas parlamentarios con partidos disciplinados y un partido de mayoría ofrecen los menores controles sobre el poder ejecutivo, y por ende promueven más una tendencia de “ganador único” que los sistemas presidenciales.<sup>13</sup>

En Gran Bretaña, por ejemplo, en las últimas dos décadas, un partido ha ganado frecuentemente una mayoría decisiva de asientos parlamentarios a pesar de haber obtenido mucho menos de 50% de los votos populares. A pesar de que le falta la mayoría de los votos populares, el partido puede controlar por entero todo el poder ejecutivo y la legislatura por un prolongado periodo. E incluso puede usar estratégicamente su poder de disolución para renovar su mandato por otros cinco años al llamar a una nueva elección antes de que expire su periodo.

Debido a la presencia de partidos disciplinados, combinada con la habilidad del primer ministro para disolver el parlamento, en esencia los sistemas Westminster no proporcionan control legislativo sobre el primer ministro. Los miembros del parlamento suelen apoyar las iniciativas políticas y legislativas de su propio partido al margen de los méritos de cada una de las propuestas. Aquí, más que en cualquier otro sistema presidencial, hay un “ganador único”.

Si un partido tiene mayoría en el parlamento, es improbable que un voto de censura prevalezca, pues existe poca o ninguna oposición para controlar al gobierno. Debido a estas imperfecciones, el líder la-

<sup>12</sup> Después de dos golpes militares fallidos en 1992, los políticos venezolanos consideraron seriamente un plan para permitir a los votantes remover al jefe del ejecutivo mediante una elección de revocación. Dicho poder existe en algunos estados de Estados Unidos.

<sup>13</sup> Este punto ayuda a ilustrar uno de nuestros argumentos principales en este artículo, concretamente, el que los rasgos del sistema de partido son muy importantes tanto para la democracia parlamentaria como para la democracia presidencial.

borista británico Neil Kinnock en 1991, durante la conferencia anual de su partido, propuso un cambio constitucional que exigía parlamentos con periodos fijos. Otras reformas, incluyendo la representación proporcional y una cámara alta popularmente electa, son frecuentemente discutidas de la misma manera como remedios para los males del parlamentarismo en el Reino Unido.

El presidencialismo está apoyado sobre un sistema de controles y equilibrios. Dichos pesos y contrapesos podrían criticarse desde otras perspectivas, pero suelen inhibir las tendencias de "ganador único" que Linz adscribe al presidencialismo. Los controles y equilibrios fueron creados precisamente para limitar la posibilidad de que el ganador se lleve todo. Si un partido o coalición pierde la presidencia, todavía puede controlar un número de votos decisivos dentro del congreso, situación que en muchos países permitiría limitar al presidente y bloquear algunas de sus iniciativas.

Si los poderes legislativos propios del presidente son únicamente negativos (el poder de veto, pero no el poder para decretar, ni el poder exclusivo para establecer la agenda), incluso un congreso controlado por la oposición pueden ser el primer actor en cuanto a legislar, como ocurre en Estados Unidos. Controlar el congreso no es el premio mayor y no suele permitir a un partido o a una coalición dictar la política, pero sí les permite establecer parámetros dentro de los cuales se desarrollen dichas políticas. Puede ser el gran premio si la presidencia tiene poderes legislativos relativamente débiles.

Además, en comparación con los sistemas parlamentarios al estilo Westminster, la mayoría de las democracias presidenciales ofrece mayores posibilidades para dividir el gabinete entre varios partidos. Esta práctica, la cual es esencialmente desconocida entre las democracias tipo Westminster, es común en los sistemas presidenciales multipartidistas. Para ser elegidos, los presidentes necesitan construir una amplia coalición interpartidaria, sea en la primera vuelta (si predomina un formato de mayoría relativa) o en la segunda vuelta (si prevalece un formato de dos vueltas con mayoría absoluta). Generalmente, los presidentes asignan puestos en el gabinete a partidos diferentes del suyo para atraer su apoyo; o después de las elecciones, para recompensarlos por dicho apoyo. Dividir el gabinete de esta manera es otra forma de dar a los perdedores en la contienda presidencial una parte del poder.

Así, contrariamente a lo que dice Linz, algunos sistemas parlamentarios —en particular, aquellos sistemas electorales con distritos uninominales— tienen tendencias de "ganador único" más fuertes que los sistemas presidenciales. Es específicamente la combinación

del parlamentarismo y un sistema electoral de distrito uninominal con mayoría relativa la que produce estos resultados del tipo "ganador único". En los sistemas presidenciales con sistemas electorales uninominales y de mayoría relativa, el partido que no controla la presidencia puede controlar el congreso, creando así una importante limitación al poder del ejecutivo.

Esto no quiere decir que el presidencialismo conduzca más a gobiernos de coalición que los sistemas parlamentarios. De hecho, como argumentaremos más adelante, los mecanismos para construir coaliciones interpartidarias en los sistemas presidenciales son quizá más frágiles que en los sistemas parlamentarios. Pero los ejemplos de más pura "democracia Westminster", como la llama Lijphart, en los cuales hay "ganador único", son parlamentarios y no democracias presidenciales.

#### LAS VENTAJAS DE LOS SISTEMAS PRESIDENCIALES

Aunque estamos en desacuerdo con una de las cuatro críticas de Linz al presidencialismo, admitimos que ha construido un argumento fuerte. Después de todo, los sistemas parlamentarios proporcionarían ventajas significativas sobre los sistemas presidenciales. Pero los sistemas presidencial y semipresidencial presentan algunos elementos atractivos que pueden ser aprovechados al máximo mediante una atención cuidadosa al proyecto institucional.

La ventaja inicial de un sistema presidencial se encuentra justamente en aquella característica que llevó a Linz a advertir en contra de las legitimidades democráticas duales. Si los poderes están claramente definidos y el método de elección limita la fragmentación del sistema de partidos, puede ser beneficioso tener dos agentes del electorado, en vez de uno solo. Hay dos modelos generales de control ciudadano en el gobierno democrático representativo. En uno, que Powell<sup>14</sup> llamó de la *responsabilidad gubernamental*, los votantes deben tener la oportunidad de escoger entre dos gobiernos claramente identificables: el actual o la oposición. En el otro, llamado de *delegados representativos*, los votantes deben recibir una amplia lista de opciones partidarias para escoger, de tal manera que cada votante pueda encontrar un partido que exprese sus preferencias políticas generales. El

<sup>14</sup> G. Bingham Powell Jr., "Constitutional Design and Citizen Electoral Control", *Journal of Theoretical Politics*, vol. 1, 1989, pp. 107-130.

parlamentarismo exige que se elija entre estas dos opciones deseables; el presidencialismo o el semipresidencialismo pueden admitir ambos tipos de elección.

El modelo de parlamentarismo Westminster funciona muy bien con respecto a la responsabilidad gubernamental, en el supuesto de que el gobierno y la oposición estén claramente definidos: se vota para retener a los conservadores o para desbancarlos y, así, tener un gobierno laborista. Sin embargo, dicho modelo funciona mal en cuanto a proporcionar representación a las minorías: un simpatizante del nacionalismo escocés o de los verdes tiene poca esperanza de que se elija a los candidatos de su partido preferido y mucho menos de ver que su partido desempeñe alguna función como legislador, en el caso de que logre ocupar algunos escaños. El problema de la exclusión de grupos minoritarios políticos, étnicos o religiosos, que acaban hostilizando al régimen democrático, es una de las razones de que varios de los sistemas al estilo Westminster en el Tercer Mundo (por ejemplo, Nigeria, Pakistán, Sri Lanka) hayan fallado.

Otras formas de parlamentarismo funcionan muy bien en cuanto a proporcionar delegados representativos, como por ejemplo Italia, donde los votantes pueden escoger entre muchos partidos. Estos partidos representan las posibles combinaciones de posturas políticas sobre las varias dimensiones de los problemas en disputa, y muchos de los partidos tienen una posibilidad razonable de participar en el gabinete. Incluso aquellos que no obtengan representación en el gabinete pueden desempeñar una función significativa al proponer enmiendas a la legislación dentro de los comités activos y representativos o en el pleno del parlamento.

Sin embargo, ese modelo de parlamentarismo no es el adecuado para proporcionar a los votantes la responsabilidad gubernamental, dado que muchos cambios ministeriales ocurren sin conexión directa con una elección. Suele suceder que los mismos partidos entren y salgan del gobierno sin que ningún cambio fundamental en la orientación de las políticas sea factible. La falta de un poder ejecutivo estable, identificable y responsable es una de las razones de que dichos regímenes hayan fallado en algunos países del Tercer Mundo (por ejemplo, Somalia, Sudán o Tailandia).

Por tanto, el parlamentarismo requiere de una opción o un término medio entre proporcionar la responsabilidad gubernamental y proporcionar la diversidad de representación. Dado que el parlamento es el único agente del electorado, no es factible proporcionar ambas formas de control ciudadano mediante el proceso electoral. Agréguese un

segundo representante, un presidente, y entonces será posible ofrecer ambos a los votantes. Una elección presidencial, especialmente si el titular es elegible para la reelección, puede ser estructurada de modo tal que normalmente sería una contienda entre los que se identifican con el gobierno y los que se identifican con la oposición, y con votantes capaces de tomar el mismo tipo de decisiones disponibles, tal como se da en las elecciones parlamentarias al estilo Westminster.

La elección de la asamblea puede fomentar la delegación representativa, al utilizarse la representación proporcional para permitir a los partidos menores tener un papel en dicha asamblea. La manera como los diferentes resultados electorales se traducen en resultados políticos, así como también la capacidad de minimizar los riesgos de las legitimidades duales, depende de los poderes de las dos instituciones y del grado en que éstas se controlen la una a la otra. Depende también del tipo del sistema de partidos y de su relación con los poderes de cada rama. Abordaremos estos puntos en el resto de nuestro análisis.

#### LOS TIPOS DE PRESIDENCIALISMO:

##### EL ARGUMENTO EN FAVOR DE LAS PRESIDENCIAS DÉBILES

En su artículo, Linz emplea categorías genéricas de sistemas presidenciales y parlamentarios; por lo general, no distingue entre tipos de sistemas presidenciales y parlamentarios. Sin embargo, en los párrafos finales, Linz argumenta que "esto no implica que cualquier clase de régimen parlamentario funcionaría bien. En efecto, para completar el análisis uno necesitaría reflexionar sobre el mejor tipo de constitución parlamentaria y sus elementos institucionales específicos. Entre éstos se incluiría el puesto de primer ministro, proyectado de tal forma que combinara poder con responsabilidad, la cual a cambio requeriría fuertes, y bien disciplinados, partidos políticos" (p. 68).

Coincidimos en que es importante distinguir entre diferentes clases de regímenes parlamentarios, porque no todos los tipos de parlamentarismo funcionan igualmente bien. Los sistemas parlamentarios varían en la medida en que el parlamento y sus comisiones están dispuestos a enmendar iniciativas remitidas por el gabinete, y también de acuerdo con la facilidad con que las mayorías puedan votar para desplazar a dicho gabinete. Por tanto, como Linz reconoce, la simple oposición entre presidencialismo y parlamentarismo, aunque útil como un punto de partida, no es suficiente para evaluar los méritos relativos de los diferentes modelos constitucionales.



No sólo entre los sistemas parlamentarios son sustanciales las diferencias en el tipo básico de régimen. El presidencialismo también combina una diversidad de sistemas de gobierno, y las variaciones dentro de él son importantes —quizá más que las del parlamentarismo. Bajo ciertas condiciones, los riesgos del parlamentarismo pueden ser atenuados, un punto que Linz generalmente descuida. Es importante prestar atención a factores que atenúen los problemas del presidencialismo, porque puede ser políticamente más factible modificar sistemas presidenciales que cambiar un sistema parlamentario. En las siguientes secciones analizaremos tres factores que ayudarían al presidencialismo a funcionar mejor.

Se puede argumentar que los sistemas presidenciales funcionan mejor si el presidente tiene poderes limitados. En un sistema presidencial, debilitar la presidencia significa principalmente debilitar sus poderes sobre legislación, aunque la importancia de disminuir los poderes presidenciales con respecto a la formación del gabinete, al requerirse la confirmación de las nominaciones por parte del Congreso, no debe ser desestimada. En varios países de América Latina, así como en Corea del Sur y las Filipinas, la tendencia ha sido dotar constitucionalmente a los presidentes con grandes poderes legislativos.

Al comparar los poderes presidenciales en el aspecto legislativo, examinamos seis áreas de poderes legislativos. Para cada una de esas áreas, trazamos una escala que parte de cero (débil o ningún poder presidencial) a cuatro (poderes presidenciales fuertes). El primero es el paquete de procedimientos de veto y anulación: ¿tiene el presidente poder de veto, y si es así, qué mayoría del congreso es necesaria para anularlo? Los presidentes tienen mayores poderes si su capacidad de veto no puede ser anulada; tienen menos poder si no tienen veto o si un veto puede ser anulado por una mayoría relativa. El segundo es el veto parcial, un arma formidable en manos de algunos presidentes, con la cual pueden rechazar partes de una ley en vez de aceptarla o rechazarla por completo. Los presidentes tienen mayores poderes si ejercen un veto parcial que no pueda ser anulado, y son más débiles si no tienen veto parcial. El tercero son los poderes de decreto, es decir, la autoridad de algunos presidentes para emitir leyes —al menos provisionalmente— sin consulta previa con el congreso. Este poder es distinto de los decretos de naturaleza regulatoria o administrativa, los cuales deben ajustarse a la legislación existente. Presidentes con grandes facultades para emitir decretos son capaces de hacer leyes a pesar de la oposición del congreso. En cuarto lugar, están los poderes otorgados a algunos presidentes para

ser los únicos proponentes de la agenda en ciertas áreas de políticas clave. En dichas áreas, no se puede considerar legislación alguna a menos que sea propuesta primero por el presidente. Iniciativas legislativas exclusivamente presidenciales son más poderosas si la asamblea no puede enmendarlas, sino sólo aceptarlas o rechazarlas tal y como fueron presentadas. En quinto lugar, está la primacía del presidente en el proceso presupuestario, al limitar la capacidad del congreso para determinar ingresos o gastos. En un extremo del espectro, el presidente prepara el presupuesto y el congreso no puede enmendarlo. En el otro, la asamblea prepara el presupuesto o tiene irrestricta autoridad constitucional para enmendarlo. Por último, unos cuantos presidentes pueden somentar propuestas legislativas directamente a los votantes, con lo cual eluden por completo al congreso. Esta medida fortalece la capacidad de los presidentes al darles un segundo recurso para obtener la aprobación de la legislación.

Se ofrecen detalles sobre la calificación de estas seis áreas en la parte superior del cuadro 3. Se suma el resultado de cada área para calcular el total por país, como se muestra para varios casos en la parte inferior del mismo cuadro.

Este método de calificación quizá pueda dejar de lado ciertas dimensiones constitucionales del poder ejecutivo, y pueda sobrestimar la importancia de algunas dimensiones y subestimar la de otras. Sin embargo, una imperfecta pero bien definida referencia cuantitativa es preferible a clasificaciones impresionistas.

Estamos conscientes de que una comparación entre los poderes constitucionales no proporciona información acerca de cuán poderosos son en realidad los presidentes en ciertas situaciones. El margen que tienen los presidentes para dejar a un lado las normas constitucionales y ampliar sus poderes, o para edificar su poder sin violar la constitución, varía considerablemente. Más aún, la relación entre las estipulaciones constitucionales y los poderes presidenciales reales depende de la naturaleza de los partidos y del sistema partidario. En México, por ejemplo, el presidente tiene una autoridad constitucional relativamente limitada. Pero dado su control sobre el PRI y los representantes legislativos, predominantemente priistas, el presidente tiene grandes poderes *de facto*, y la legislatura ratifica virtualmente todas las iniciativas presidenciales.<sup>15</sup> A pesar de estas limitaciones, com-

<sup>15</sup> Véase Luis Javier Garrido, "The Crisis of *Presidencialismo*", en Wayne A. Cornelius, Judith Gentleman y Peter H. Smith (eds.), *Mexico's Alternative Political Futures*, La Jolla, Center for US/Mexican Studies, UCSD, 1989, pp. 417-434.

parar los poderes constitucionales proporciona información útil porque las normas constitucionales establecen un marco legal con el propósito de regular la acción del ejecutivo y de la asamblea.

CUADRO 3  
Poderes legislativos presidenciales

<i>Veto/anulación del conjunto</i>	<i>Anulación/veto parciales</i>
4 Veto con ninguna anulación	4 No anulación
3 Veto con anulación; se requiere mayoría más de 2/3 del quórum	3 Anulación por mayoría extraordinaria
2 Veto con anulación; se requiere 2/3	2 Anulación por mayoría absoluta de toda la membresía
1 Veto con anulación; se requiere mayoría absoluta de la asamblea o mayoría extraordinaria menor que 2/3	1 Anulación por mayoría simple del quórum
0 No veto; o el veto requiere sólo anulación por mayoría simple	0 No veto parcial
<i>Decreto</i>	<i>Introducción exclusiva de legislación (áreas de política reservada)</i>
4 Poderes reservados, ninguna rescisión	4 No enmienda por la asamblea
2 El presidente tiene autoridad temporal para decretar con pocas restricciones	2 Enmienda restringida por la asamblea
1 Autoridad limitada para emitir decretos	1 Enmienda irrestricta por la asamblea
0 Poderes de decreto sólo en cuanto delegado	0 Ningún poder exclusivo
<i>Poderes presupuestarios</i>	<i>Propuesta a referéndum</i>
4 No enmiendas al presupuesto del presidente	4 Irrestricto
3 La asamblea puede reducir pero no incrementar rubros	2 Restringido
2 El presidente impone el límite superior sobre el gasto total, dentro de la cual la asamblea puede enmendar	0 Ninguna autoridad presidencial para proponer referéndum
1 La asamblea puede incrementar gastos sólo si designa nuevos ingresos	
0 Irrestrictos poderes para la asamblea	

CUADRO 3 (conclusión)

<i>País</i>	<i>Veto del conjunto</i>	<i>Veto parcial</i>	<i>Decreto</i>	<i>Exclusividad en iniciativas legislativas</i>	<i>Iniciativa presupuestal</i>	<i>Propuesta de referéndum</i>	<i>Total</i>
Argentina	2	0	0	0	0	0	2
Bolivia	2	0	0	0	0	0	2
Brasil (1946)	2	3	0	1	1	0	7
Brasil (1988)	1	2	2	1	1	0	7
Chile (1925)	2	3	1	1	1	0	8
Chile (1970)	2	4	1	2	1	2	12
Chile (1989)	2	0	0	1	2	0	5
Colombia (antes de 1991)	1.5	2.5	2	1	1	0	8
(gasto)	(2)	(3)					
(otros)	(1)	(2)					
Colombia (1991)	1	2	1	0	1	0	5
Corea del Sur	2	0	1	0	3	0	6
Costa Rica	1	0	0	0	0	0	1
(presupuesto)	(0)						
(otros)	(2)						
Ecuador	1.5	1.5	1	0	0	2	6
(presupuesto)	(0)	(0)					
(otros)	(4)	(4)					
Estados Unidos	2	0	0	0	0	0	2
Filipinas	2	1.5	0	0	3	0	6.5
(gasto)	(2)	(3)					
(otros)	(2)	(0)					
México	2	0	0	0	0	0	2
República Dominicana	2	0	0	0	0	0	2
Uruguay	1	1	0	2	2	0	6
Venezuela	0	0	0	0	0	0	0

Cuando el presidente tiene grandes poderes legislativos, la habilidad del congreso para debatir, hacer componendas y ofrecer compromisos sobre cuestiones conflictivas que confronta la sociedad es sumamente limitada. En cambio, el presidente adquiere una importancia legislativa enorme y tiene armas formidables con las cuales modera y ajusta la legislación para responder a sus intereses y limitar la construcción de consensos dentro de la asamblea. En este aspecto, probablemente no sea casual que algunas de las quiebras más conocidas entre las democracias presidenciales se hayan dado en sistemas que calificaron muy alto de acuerdo con el cuadro 3; por ejemplo, el régi-

men brasileño de 1946, el de Chile antes del golpe militar de 1973, y el de las Filipinas. El régimen colombiano (1958-1991) también calificó muy alto; tenía un historial cuestionable como democracia estable y sus poderes presidenciales fueron recientemente limitados.

En el otro extremo de la escala de poderes presidenciales encontramos las tres democracias más antiguas: Costa Rica, Estados Unidos y Venezuela, todas con resultados de dos o menos. Obviamente no existe una correlación perfecta entre poderes presidenciales y democracia estable; dos países que tienen niveles bajos (Argentina y Bolivia) han quebrado frecuentemente, y dos con los niveles más altos (Chile, 1932-1973, y Colombia, 1958-1991) sobrevivieron por un largo periodo. Sin embargo, el hecho de que la mayoría de las democracias presidenciales más estables hayan tenido poderes presidenciales débiles es sugerente.

Cuando la presidencia es relativamente débil frente al congreso, aquellas situaciones en las que el presidente carece de una mayoría en él no tienen que representar necesariamente momentos de crisis, e incluso pueden ser deseables. Ciertamente es conveniente que el partido del presidente sea un partido importante porque, de lo contrario, la probabilidad de un conflicto sin resolución entre el ejecutivo y el legislativo se incrementa; las formas en que la compatibilidad entre el presidente y la asamblea puede mejorarse serán discutidas más adelante. Pero si el partido del presidente es grande, pero no dominante, entonces uno o más de los partidos menores que ganen asientos en el congreso pueden negociar con el presidente en el proceso legislativo y, por lo tanto, desempeñar una función significativa, pero sin llegar a ser decisivos como frecuentemente lo son los partidos menores dentro de los sistemas parlamentarios.

Si el régimen es semipresidencial, los poderes del presidente respecto de la formación del gobierno son (por definición) más débiles que en un sistema presidencial. Típicamente, tales presidentes no tienen ningún poder —o tienen un poder muy limitado— sobre la legislación, al margen de los poderes que podrían ser cedidos para propósitos específicos por el gabinete o el parlamento.

Por ende, en contextos multipartidarios, el semipresidencialismo es preferible al presidencialismo puro porque evita los riesgos de un gabinete responsable exclusivamente ante el presidente, quien sólo tiene un pequeño bloque de simpatizantes confiables en la asamblea. Bajo el semipresidencialismo, la mayor parte o todos los poderes del ejecutivo quedan en manos de un gabinete responsable exclusivamente ante el parlamento cuando el presidente carece de una mayoría confiable. El semipresidencialismo también mantiene ventaja sobre el par-

lamentarismo puro en contextos multipartidistas en cuanto los votantes tienen un agente, el presidente, que designa al partido o partidos con los que se intentará formar un gobierno, y este agente puede seguir siendo responsable ante el electorado por las decisiones tomadas.

#### EL PRESIDENCIALISMO Y LA DISCIPLINA DE PARTIDO

Linz argumenta correctamente al afirmar que los sistemas parlamentarios funcionan mejor con partidos disciplinados. Nosotros creemos que cierto nivel de disciplina partidaria también facilita el funcionamiento de los sistemas presidenciales.<sup>16</sup> Los partidos en los sistemas presidenciales no necesitan ser muy disciplinados, pero la excesiva indisciplina hace más difícil unas relaciones razonablemente estables entre el gobierno, los partidos y la legislatura. Los presidentes deben ser capaces de trabajar con las legislaturas, porque de lo contrario estarían más expuestos a enfrentar grandes dificultades para gobernar eficientemente. Un mínimo de disciplina partidaria ayuda a los presidentes a lograr acuerdos estables con el congreso.

Donde la disciplina es en particular débil, los legisladores de un mismo partido pueden retractarse e incumplir un pacto negociado por sus líderes partidarios. Incluso, puede ser que los presidentes no estén en condiciones de confiar ni siquiera en el apoyo de su propio partido. Bajo estas circunstancias los presidentes se ven forzados a descansar sobre bases construidas *ad hoc*, y tienen que negociar cada ley controvertida con los legisladores, uno por uno, en vez de negociarlas principalmente con sus líderes, quienes pueden ofrecer los votos de sus partidos. Ésta es una situación difícil para los presidentes, y alienta el uso extensivo del clientelismo y el patronazgo para asegurar el apoyo individual de los legisladores. Además, puede tentar a los presiden-

<sup>16</sup> Fred Riggs formula el argumento opuesto, afirmando que partidos indisciplinados facilitan el funcionamiento de las democracias presidenciales. Véase su "The Survival of Presidentialism in America: Para-Constitutional Practices", *International Political Science Review*, vol. 9 (1988), pp. 247-278. Riggs basa su argumento en el supuesto de que los partidos estadounidenses son indisciplinados, una presunción que supuestamente ayuda a explicar por qué el presidencialismo en Estados Unidos no resulta más pernicioso. Pero Riggs subestima el grado de disciplina de los partidos estadounidenses. Véase D. Roderick Kiewit y Mathew D. McCubbins, *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*, Chicago, The University of Chicago Press, 1991. Las otras dos democracias presidenciales más antiguas, además de Estados Unidos (Costa Rica y especialmente Venezuela), tienen partidos centralizados y disciplinados.

tes a pasar por alto al congreso mediante medidas de constitucionalidad cuestionable, o a violar la constitución, posiblemente con los militares como aliados.

Con partidos más o menos disciplinados, los presidentes no necesitan negociar con los legisladores individualmente. Más bien, pueden negociar con los líderes de los partidos, reduciéndose así el número de actores involucrados en las negociaciones y simplificándose el proceso. Suelen contar con que los líderes partidarios garantizarán los votos de la mayoría de sus legisladores, por lo que hay mayor previsibilidad en el proceso político.

Este argumento implica un corolario obvio: ¿cómo alentar una mayor disciplina de los partidos en los países donde hace falta? La disciplina de partido depende de cómo se selecciona a los candidatos y de quiénes controlan el orden de la lista electoral.<sup>17</sup> Si la organización central del partido controla la selección de candidatos, los legisladores tienen incentivos para seguir la línea del mismo; de otra manera, se arriesgan a perder su candidatura en la próxima ocasión. Por otro lado, donde prevalezcan las elecciones primarias, o donde la selección de candidatos sea descentralizada, la organización central tendrá menos control sobre los legisladores.

En el mismo sentido, si el partido (especialmente la organización nacional del partido) controla a quien resulta electo, como ocurre en un sistema de lista cerrada en elecciones proporcionales, los políticos tienen fuertes incentivos para seguir al líder partidario; de lo contrario, arriesgan su propia ubicación en la lista del partido. Por otro lado, donde los miembros se eligen gracias a sus propios recursos y esfuerzos, como en los sistemas donde los candidatos del mismo partido tienen que competir entre sí, los políticos dependen menos de su partido. Bajo estas condiciones, es probable que la disciplina del partido sea más débil.

## LOS SISTEMAS DE PARTIDO Y EL PRESIDENCIALISMO

Linz advierte que los problemas del presidencialismo se multiplican en naciones con profundas divisiones políticas y numerosos partidos políticos (p. 52). Se podría profundizar en este argumento: los riesgos

<sup>17</sup> Lo inverso es también cierto; los políticos que optan por partidos indisciplinados escogen métodos de selección de candidatos y sistemas electorales de acuerdo con sus preferencias.

del presidencialismo afectan sobre todo a los países con severos conflictos o numerosos partidos políticos. En los países donde las diferencias políticas sean menos profundas y en donde el sistema de partido no esté particularmente fragmentado, se reducirán los problemas del presidencialismo. La mayoría de los países con sistemas presidenciales tienen profundas divisiones políticas o muchos partidos; por lo tanto, los argumentos de Linz acerca de los problemas del presidencialismo suelen ser pertinentes. Pero algunos sistemas presidenciales tienen divisiones menos arraigadas y menor fragmentación en su sistema partidario. En estos casos, el presidencialismo con frecuencia funciona razonablemente bien, como sugieren los de Estados Unidos, Costa Rica o Venezuela. Este punto es importante porque indica que una manera de aliviar las presiones sobre los sistemas presidenciales sería tomar medidas para limitar la fragmentación del sistema partidario.

Una fragmentación significativa en el sistema partidario es un problema para el presidencialismo porque incrementa la probabilidad de un conflicto insuperable entre la legislatura y el ejecutivo. Con una fragmentación significativa del sistema partidario, el partido del presidente no tendría nada que fuera cercano a una mayoría en el congreso, así que se vería forzado a apoyarse en una coalición. Por desgracia, las coaliciones interpartidarias tienden a ser más frágiles en los sistemas presidenciales, por dos razones.<sup>18</sup> En primer lugar, porque mientras en los sistemas parlamentarios las coaliciones de partidos se forman generalmente después de la elección y obligan a los representantes a apoyar al gobierno, en los sistemas presidenciales se forman con frecuencia antes de la elección y no obligan a los representantes a respaldar al gobierno. El poder ejecutivo no está integrado mediante arreglos poselectorales entre partidos y no está dividido entre varios partidos corresponsables de gobernar, aunque miembros de algunos de ellos a menudo participan en los gabinetes. Las coaliciones gobernantes en sistemas presidenciales pueden ser muy diferentes de las coaliciones electorales, mientras que en los sistemas parlamentarios la coalición que tiene la responsabilidad de formar el gobierno también tiene la de gobernar.

Dada la separación de poderes, un acuerdo entre partidos puede afectar sólo los asuntos del congreso, sin ninguna implicación para las relaciones entre los partidos y el presidente. Varios partidos pueden apoyar al presidente durante la campaña electoral, pero este hecho no garantiza el apoyo de los mismos una vez que se asuma el cargo.

<sup>18</sup> Sobre este punto, véase A. Lijphart, "Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations", en J. Linz y A. Valenzuela (eds.), *op. cit.*



Aunque a menudo miembros de varios partidos participan en los gabinetes, los partidos no son responsables del gobierno. Partidos o legisladores en lo individual pueden unirse a la oposición sin provocar la caída del gobierno, por lo que un presidente puede terminar su gestión con escaso apoyo en el congreso.

En segundo lugar, en los sistemas presidenciales el compromiso de los legisladores, individualmente considerados, de apoyar un acuerdo negociado por el liderazgo de su partido es a menudo menos seguro. La extensión de un portafolios en el gabinete no implica necesariamente apoyo partidario para el presidente, como suele suceder en un sistema parlamentario. El compromiso de los legisladores individuales de votar por la línea del partido cambia mucho, por las razones ya mencionadas, variando desde los partidos congresionales extremadamente cohesivos de Venezuela hasta los partidos heterogéneos e indisciplinados del Brasil. Como consecuencia, el apoyo partidario para un gobierno tampoco implica necesariamente el apoyo de congresistas en lo particular. En Brasil, por ejemplo, la falta de disciplina partidaria significa que el legislador vote como él quiere, un factor que refuerza la inestabilidad del apoyo congresional a la política del gobierno. En contraste, en muchos sistemas parlamentarios los legisladores individuales están más o menos comprometidos a apoyar al gobierno, a menos que sus partidos decidan abandonar la alianza gubernamental. Los miembros del parlamento corren el riesgo de tirar al gobierno y perder sus escaños en nuevas elecciones si dejan de apoyarlo.<sup>19</sup>

Las dificultades de construir coaliciones interpartidistas estables hacen que la combinación de multipartidismo fragmentado y presidencialismo sea igualmente problemática, lo que ayuda a explicar la carencia de democracias presidenciales multipartidarias de larga duración. Ecuador, que ha tenido una democracia —y una democracia frágil— sólo desde 1979, es el régimen presidencial multipartidista más antiguo del mundo. Sólo un país con esta combinación institucional, Chile, ha mantenido la democracia por lo menos durante 25 años consecutivos. Hubo otras 14 democracias

<sup>19</sup> El punto clave aquí es si los partidos son o no disciplinados, y nada garantiza que lo sean en los sistemas parlamentarios. Sin embargo, la necesidad de apoyar al gobierno sirve como un incentivo para la disciplina de partido en los sistemas parlamentarios, lo que está ausente en los sistemas presidenciales. Véase Leon Epstein, "A comparative Study of Canadian Parties", *American Political Science Review*, vol. 58 (1964), pp. 46-59.

presidenciales multipartidistas antes de la presente ola de democratización, pero ninguna duró más que el régimen brasileño de 1946-1964.

Donde la fragmentación del sistema de partidos es limitada, la necesidad de coaliciones interpartidarias se reduce y los riesgos del presidencialismo suelen atenuarse. El presidente puede no gozar de una mayoría en el congreso, pero su partido está seguro de ser un partido que controla una parte significativa de los escaños. Esta situación mitiga el problema de la competencia por la legitimidad, porque muchos legisladores están inclinados a apoyar al presidente. Surgen conflictos entre la legislatura y el ejecutivo, pero tienden a ser menos graves que cuando la avasalladora mayoría de legisladores es puesta en contra del presidente.

Los problemas inherentes al periodo fijo de gestión también se mitigan por la fragmentación limitada del sistema de partidos. El término fijo del mandato es particularmente pernicioso cuando el partido del presidente está en clara minoría, y es difícil para él realizar su programa. En una situación de minoría clara, el fantasma del inmovilismo y la ingobernabilidad está siempre presente. No es una coincidencia que las democracias presidenciales más antiguas y mejor establecidas —las de Estados Unidos, Costa Rica y Venezuela— tengan sistemas partidarios con dos o dos partidos y medio efectivos.<sup>20</sup> Seis de las siete democracias presidenciales que han durado al menos 25 años (Uruguay, Colombia, y las Filipinas, junto a los tres casos ya mencionados) han tenido tres partidos efectivos; Chile es la única excepción.

#### LAS REGLAS ELECTORALES PARA EL PRESIDENCIALISMO Y EL SEMIPRESIDENCIALISMO

Estos argumentos sugieren que, *ceteris paribus*, los sistemas presidenciales funcionan mejor con reglas electorales o secuencias que limitan la fragmentación del sistema de partidos y mejoran las perspectivas de compatibilidad general entre el presidente y la mayoría de la asamblea. La fragmentación en el sistema de partidos puede ser reducida por varias medidas, y es mejor evitar acciones draconianas que po-

<sup>20</sup> Se calcula el número de partidos efectivos elevando al cuadrado la parte fraccional del voto (o de los escaños) de cada partido, haciendo la suma de todos los cuadrados y dividiendo este número entre uno.

drían conducir a la exclusión de grupos políticamente importantes que pudieran poner en duda la legitimidad del sistema político.<sup>21</sup>

Ya mencionamos que la separación de poderes permite estructurar la elección presidencial de modo que garantice su responsabilidad, y la elección de la asamblea de modo que propicie una representación amplia. ¿Pero cómo prevenir los problemas asociados con el hecho de tener un presidente que goza sólo del apoyo de una franca minoría, ya sea dentro del electorado, en la asamblea o en ambos? Las reglas electorales producen un fuerte impacto en este sentido. La fragmentación del sistema de partidos puede limitarse, incluso con representación proporcional, por cualquiera de estos tres factores: 1) tener un formato para la elección presidencial de mayoría relativa en una sola vuelta; 2) tener elecciones presidenciales y legislativas al mismo tiempo, y 3) establecer una magnitud de distrito electoral relativamente baja, o un umbral de votación relativamente alto.

El método, cada vez más común, de segunda vuelta con mayoría absoluta para la elección presidencial tiene la importante ventaja de evitar la elección de un ejecutivo que gane una mayoría relativa estrecha, pero que fácilmente perdería ante otro candidato en una elección frente a frente. La segunda vuelta con mayoría absoluta es atractiva porque requiere que el ganador obtenga el respaldo de más de 50% de los votos. Sin embargo, el sistema de mayoría absoluta también alienta la fragmentación en el campo de los contendientes para la presidencia y la asamblea.

Muchos candidatos entran en la primera vuelta con el objetivo de lograr el segundo lugar y derrotar al candidato principal en la segunda vuelta, o de "chantajear" a los dos candidatos principales y hacer tratos entre la primera y la segunda vuelta. Un candidato como Alberto Fujimori en el Perú, o Stanislaw Tyminski en Polonia, puede salir de la nada y evitar una victoria en la primera vuelta para el candidato principal, e incluso venir desde atrás para ganar la segunda vuelta. De acuerdo con los cálculos de Shugart y Carey, en los sistemas de segunda vuelta con mayoría absoluta, el eventual ganador recibe un promedio debajo de 40% del voto en la primera vuelta, mientras que el contendiente que termina en segundo lugar recibe un promedio de sólo 25 por ciento.

<sup>21</sup> Sobre este punto, véase A. Valenzuela, "Origins and Characteristics of the Chilean Party System: A Proposal for a Parliamentary Form of Government", *Latin American Program*, The Woodrow Wilson Center, Working Paper, núm. 164 (May, 1985).

Por otra parte, la regla de mayoría relativa en muchos casos aliena sólo a dos contendientes "serios" por la presidencia. En los sistemas de mayoría relativa, los promedios de los ganadores y de los que terminan en segundo sitio son casi 50 y 35%, respectivamente.<sup>22</sup> Otros mecanismos, además del de mayoría relativa, pueden proteger contra el caso insólito, pero potencialmente peligroso, de que un ganador obtenga menos de 40% del voto. Tales mecanismos incluyen el requerimiento de un 40% del voto para el candidato principal o un margen mínimo entre los dos candidatos principales, en lugar de una mayoría absoluta para evitar una segunda vuelta; o emplear un colegio electoral en el cual los electores estén constitucionalmente obligados a escoger uno de los dos candidatos más favorecidos por el voto popular.

Quizá realizar elecciones legislativas junto con las elecciones presidenciales dé lugar a que dos partidos grandes sean los más importantes, incluso si se tiene un sistema electoral proporcional, mientras que el presidente no se elige por mayoría absoluta.<sup>23</sup> La elección presidencial es tan importante que tiende a dividir a los votantes en dos bandos, y los votantes están más propensos a escoger el mismo partido en elecciones legislativas que cuando las elecciones presidencial y legislativa no son simultáneas.

Si se realizan las elecciones a la asamblea y las elecciones presidenciales en momentos diferentes, la fragmentación del sistema partidario de la asamblea tiende a ser mayor. Ejemplos de ello son el Brasil y Chile, aunque en ambos países, antes de sus respectivos golpes militares (1964 y 1973), los presidentes fueron elegidos por mayoría relativa. En estos casos, así como también en los actuales regímenes de Argentina, Brasil, Ecuador, El Salvador y Corea del Sur, se eligen las asambleas con más frecuencia que los presidentes, lo que implica elecciones a mediados del mandato presidencial.

A menudo, los presidentes tienen un apoyo legislativo sumamente reducido después de las elecciones a mediados de su mandato. En algunos casos, los sistemas de partido para el congreso y la presidencia son tan divergentes, que los presidentes sólo tienen una pequeña mi-

<sup>22</sup> Los países cuyos datos están esbozados aquí son, para la mayoría relativa, Brasil (1946-1960), Colombia, República Dominicana, Nicaragua (sólo 1990), Filipinas (1946-1969) y Venezuela; para la mayoría absoluta, los actuales regímenes de Brasil, Chile, Ecuador, Francia, Perú, Polonia y Portugal. Véase M. Shugart y J. Carey, *op. cit.*, cap., 10.

<sup>23</sup> Para los datos empíricos sobre este punto, véase M. Shugart, "The Effects of the Timing of Elections for the President and the Assembly", en Scott Mainwaring y Matthew Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America* (en prensa).

noría de legisladores. Advertimos, por tanto, que con presidencialismo son preferibles las elecciones simultáneas. Bajo el semipresidencialismo, un régimen puede funcionar muy bien con elecciones no simultáneas, dados sus poderes presidenciales más débiles y el voto de censura. Sin embargo, el presidencialismo con elecciones no simultáneas propicia problemas, especialmente cuando están presentes otros incentivos a la fragmentación del sistema de partidos.

Si se elige el presidente de modo tal que maximice la posibilidad de elecciones entre dos candidatos y una mayoría (o casi mayoría) para el ganador, se puede elegir la asamblea de manera tal que se favorezca la representación de la diversidad partidaria. ¿Esto no significa que el presidente deba tener sólo un número pequeño de escaños en la asamblea? No, en tanto que no es necesario que la fragmentación excesiva resulte si se usa un sistema sólo moderadamente proporcional, y en especial si la asamblea es elegida al mismo tiempo que el presidente (y el presidente, como ya se discutió, *no* se elija por una segunda vuelta de mayoría absoluta). La representación proporcional puede lograrse, permitiendo la participación de algunos partidos "terceros" sin llegar a los extremos de países como Israel, Italia, Polonia o Brasil.

#### CAMBIAR DE GOBIERNO PRESIDENCIAL A UNO PARLAMENTARIO. UNA ADVERTENCIA

Convencido de que los sistemas parlamentarios son más propensos a sostener una democracia estable, Linz aboga implícitamente por el cambio a ese tipo de gobierno. Nosotros somos menos optimistas a este respecto, por lo que se refiere a países con partidos indisciplinados. Los partidos indisciplinados crean problemas en las democracias presidenciales, pero provocan problemas aún más graves en los sistemas parlamentarios.<sup>24</sup> Hay el riesgo de que el cambio a gobiernos parlamentarios con partidos indisciplinados exacerbe, más que aminore, los problemas de gobernabilidad e inestabilidad, a menos que la legislación electoral y la de los partidos fuera cambiada simultáneamente para promover una mayor disciplina.

<sup>24</sup> Giovanni Sartori argumenta este punto en "Neither Presidentialism nor Parliamentarism", en J. Linz y A. Valenzuela (eds.), *The Crisis of Presidential Democracy*. La versión en español de este artículo se puede consultar en Óscar Godoy Arcaya (ed.), *Cambio de régimen político*, Santiago, Ediciones de la Universidad Católica de Chile, 1992, pp. 37-53.

En sistemas parlamentarios, el gobierno depende de la confianza continua de la asamblea. Donde los miembros de la asamblea actúan como agentes libres, desligados de vínculos partidistas, las mayorías gubernamentales que fueron cuidadosamente proyectadas en negociaciones poselectorales se desvanecen fácilmente. Libres para votar como deseen, los legisladores individuales abandonan al gobierno cuando es políticamente conveniente hacerlo. Bajo estas condiciones, es más probable que tengan lugar cambios frecuentes en los gabinetes: el talón de Aquiles clásico de los sistemas parlamentarios.

Se puede presentar un argumento en contra al decir que el presidencialismo ha contribuido en algunos países latinoamericanos a la debilidad del sistema de partidos, de tal modo que cambiar a gobiernos parlamentarios debería fortalecer los partidos y eliminar, así, una de las causas de la debilidad partidaria. Además, los analistas podrían esperar que el mecanismo del voto de confianza, por sí mismo, promoviera la disciplina partidaria, dado que permanecer en el cargo dependería justamente de dicha disciplina. No desestimamos dichas objeciones, pero aun en el corto plazo, cambiar al sistema parlamentario sin efectuar cambios paralelos para alentar más disciplina partidaria podría volverse problemático. La Cuarta República Francesa mostró que el gobierno parlamentario por sí mismo no alienta necesariamente la formación de partidos disciplinados. También mostró los riesgos de partidos indisciplinados en una democracia parlamentaria, incluso en el contexto de una nación industrial avanzada, en tanto que los gobiernos fueron derribados con mucha frecuencia.

Por consiguiente, para introducir cualquier cambio hacia el gobierno parlamentario se tendrá que proyectar cuidadosamente un conjunto de instituciones que aumenten la probabilidad de que funcione bien. Tanto en los sistemas presidenciales como en los sistemas parlamentarios, la combinación de las instituciones es de importancia capital.<sup>25</sup>

## CONCLUSIÓN

Nuestros argumentos no indican un desacuerdo radical con la contribución seminal de Linz al entendimiento de cómo el presidencialismo

<sup>25</sup> Desde una perspectiva diferente, James W. Ceaser hace un argumento similar. Véase su "In Defense of Separation of Powers", en Robert A. Goldwin y Art Kaufman (eds.), *Separation of Powers: Does it Still Work?*, Washington, D.C., American Enterprise Institute, 1986, pp. 168-193.

afecta las posibilidades para la democracia. El presidencialismo, como suele practicarse, es menos favorable a la democracia estable que el parlamentarismo. Sin embargo, creemos que Linz subestimó la importancia de las diferencias entre los proyectos constitucionales e institucionales dentro de la amplia categoría de los sistemas presidenciales, y al hacerlo, sobrestimó el grado en que el tipo del régimen presidencialista es inherentemente defectuoso, al margen de los arreglos constitucionales e institucionales. Los sistemas presidenciales pueden proyectarse para funcionar más efectivamente de lo que suelen hacerlo. Hemos argumentado que dotar al presidente con un poder legislativo limitado, alentar la formación de partidos que son razonablemente disciplinados en la legislatura y prevenir la excesiva fragmentación del sistema de partidos, aumenta la viabilidad del presidencialismo. Linz reconoce claramente que no serviría cualquier clase de parlamentarismo; nosotros afirmamos lo mismo sobre el presidencialismo.

También hemos propuesto que el presidencialismo, particularmente si está proyectado con cuidado, tiene algunas ventajas sobre el parlamentarismo. Desde nuestra perspectiva, Linz no considera suficientemente este punto. Además, en un punto clave —la aducida naturaleza de “ganador único” del presidencialismo— ponemos en duda el argumento de Linz. El interés final de nuestros argumentos es el de llamar la atención sobre las combinaciones de las instituciones y los proyectos constitucionales, y sugerir que las ventajas del parlamentarismo podrían ser menos claras de lo que afirma Linz. Sin embargo, compartimos claramente la opinión de que su innovador artículo fue una de las contribuciones académicas más importantes de la última década, y que merece la mayor atención tanto de los académicos como de quienes formulan las políticas.

Traducción de VÍCTOR ALARCÓN OLGUÍN Y CHARLES D. KENNEY