

Revista Latinoamericana de  
Política Comparada

ISSN: 1390-4248 • julio 2013 • Volumen N°. 7





**Revista  
Latinoamericana  
de Política  
Comparada**

Volumen 7, julio 2013  
ISSN: 1390 - 4248

[www.politicacomparada.com](http://www.politicacomparada.com)  
[info@politicacomparada.com](mailto:info@politicacomparada.com)

La Revista Latinoamericana de Política Comparada es una publicación semestral del Centro Latinoamericano de Estudios Políticos – CELAEP. Las opiniones vertidas en sus páginas son de exclusiva responsabilidad de sus autores. El CELAEP y la Revista como tal, así como las instituciones de la cual forman parte los respectivos autores, no asumen responsabilidad por los criterios vertidos en la misma.

**Editor de la Revista**

Sebastián Mantilla Baca, CELAEP (EC)

**Asistente Editorial**

Carolina Ponce

**Consejo de Redacción**

Javier Oliva-Posada, UNAM (MX)

Daniel Zovatto, IDEA (CR)

Simón Pachano, FLACSO (EC)

Andrés Mejía, IDS (UK)

Fernando Tuesta, PUCP (PE)

Flavia Freidenberg, Universidad de Salamanca (ES)

**Consejo Editorial Internacional**

Klaus Bodemer, CEISAL / Universidad de Hamburgo (ALE)

John Carey, Dartmouth University (USA)

Josep M. Colomer, CSIC, (ES)  
Richard S. Conley, University of Florida – Gainesville (USA)  
Olivier Dabène, Sciences Po (FR)  
David Held, London School of Economics and Social Sciences (UK)  
Scott Mainwaring, Notre Dame University (USA)

Cynthia McClintock, George Washington University (USA)  
María Victoria Murillo, Columbia University (USA)

Dieter Nohlen, Universidad de Heidelberg (ALE)

Aníbal Pérez-Liñán, Universidad de Pittsburgh (USA)

Adam Przeworski, New York University (USA)

David Recondo, CERI / Sciences Po (FR)

David Scott Palmer, Boston University (USA)

Arturo Valenzuela, Georgetown University (USA)

Laurence Whitehead, Oxford University (UK)

Esta revista es una publicación del Centro Latinoamericano Estudios Políticos, CELAEP



**Centro Latinoamericano  
de Estudios Políticos**

Tamayo N24-283 y Lizardo García  
Edif. Matisse, Piso 8, Oficina 22  
Telefax: (593-2) 500-6189  
P.O. BOX: 17-07-9651  
Quito, Ecuador

Web: [www.celaep.org](http://www.celaep.org)

E-mail: [revista@celaep.org](mailto:revista@celaep.org)

# Índice

---

**Editorial** . . . . . 5-7

PARTE I:

PERSPECTIVAS TEÓRICAS:

PRESIDENCIALISMO Y PARLAMENTARISMO

**Los peligros del presidencialismo** . . . . . 11-31  
Juan J. Linz

**Juan J. Linz: presidencialismo y democracia.**  
**Una revisión crítica.** . . . . . 33-60  
Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart

**Presidencialismo versus parlamentarismo.**  
**Dos enfoques contrapuestos.** . . . . . 61-76  
Dieter Nohlen

PARTE 2:

ORÍGENES DEL PRESIDENCIALISMO

EN ESTADOS UNIDOS Y AMÉRICA LATINA

**Elected Kings with the Name of Presidents.**  
**On the Origins of Presidentialism in the**  
**United States and Latin America** . . . . . 79-97  
Josep M. Colomer

**American Kingship?**  
**Monarchical Origins of Modern Presidentialism** . . . . . 99-126  
William E. Scheuerman

**Los orígenes del presidencialismo en América Latina:**  
**un estudio sobre el proceso constituyente**  
**argentino (1853-1860)** . . . . . 127-168  
Gabriel L. Negretto

PARTE 3:  
RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

**La identidad en democracia** . . . . . 171-172  
Francisco Huerta M.

**Presidencialismo semi-soberano** . . . . . 173-174  
María Victoria Ramírez

**Nuevas instituciones de democracia participativa**  
**en América Latina: La voz y sus consecuencias** . . . . . 175-176  
Carol Landázuri

**La calidad de la democracia:**  
**perspectivas desde América Latina** . . . . . 177-179  
Estefanía Ortiz



Parte 1:

---

PERSPECTIVAS TEÓRICAS:  
PRESIDENCIALISMO Y PARLAMENTARISMO

# Los peligros del presidencialismo

---

Juan J. Linz\*

---

## Resumen:

El postulado de este ensayo es que el desempeño histórico superior de las democracias parlamentarias no es accidental. Una comparación cuidadosa entre parlamentarismo y presidencialismo en cuanto tales lleva a la conclusión que, en balance, el primero es más conducente hacia democracias estables que el último. La conclusión se aplica especialmente a naciones con profundas divisiones políticas y numerosos partidos políticos; para tales países, el parlamentarismo generalmente ofrece una mejor esperanza para preservar la democracia.

*Palabras claves:* presidencialismo, parlamentarismo, democracia, estabilidad.

## Abstract:

The premise of this essay is that the superior historical performance of the parliamentary democracies is not accidental. A careful comparison between parliamentarism and presidentialism as such leads to the conclusion that, on balance, the former is more conducive to stable democracies than the latter. The conclusion applies especially to nations with deep political divisions and numerous political parties, for such countries, parliamentarism generally offers a better hope to preserve democracy.

*Keywords:* presidentialism, parliamentarism, democracy, stability.

---

\* Profesor de Ciencia Política y Social de la Universidad de Yale. Este artículo fue publicado originalmente en inglés en la revista *Journal of Democracy*, Vol.1, Nº 1, 1990, pp. 51-69 y en español en el libro *Formas de gobierno: relaciones ejecutivo-parlamento*, Comisión Andina de Juristas, Lima, Perú, 1993. La inclusión de este texto en esta edición tiene la autorización del autor y de la Comisión Andina de Juristas.



Mientras más naciones en el mundo van en dirección a la democracia, el interés en formas y arreglos constitucionales alternativos se ha extendido más allá de los círculos académicos. En países tan disímiles como Chile, Corea del Sur, Brasil, Turquía y Argentina, los gestores de políticas y expertos constitucionalistas han debatido vigorosamente los méritos relativos de los diferentes tipos de regímenes democráticos. Algunos países han cambiado de Constituciones parlamentaristas a presidencialistas, como es el caso de Sri Lanka. De otro lado, los latinoamericanos en particular se han mostrado gratamente impresionados por la exitosa transición del autoritarismo a la democracia en España ocurrida en la década de 1970, y a la cual contribuyó grandemente la forma parlamentaria de gobierno elegida por ese país.

Tampoco es el caso español el único en que el parlamentarismo ha dado pruebas de su valor. En realidad, la vasta mayoría de democracias estables en el mundo actual la constituyen regímenes parlamentarios, en los cuales el poder ejecutivo es designado por una mayoría legislativa y depende de ella para su supervivencia.

Por el contrario, la única democracia presidencial con una larga historia de continuidad constitucional es la de los Estados Unidos. Las constituciones finlandesa y francesa son híbridos antes que verdaderos sistemas parlamentarios, y aún no podemos pronunciarnos en relación al caso de la Quinta República Francesa. Aparte de los Estados Unidos, Chile ha logrado un gobierno presidencial de continuidad constitucional que no ha sido perturbada por un siglo y medio, pero la democracia chilena se quebró en la década de 1970.

Desde luego, los regímenes parlamentarios pueden también ser inestables, especialmente bajo condiciones de agudos conflictos étnicos, como atestigua la reciente historia africana. Sin embargo, las experiencias de la India y de algunos países angloparlantes del Caribe muestran que aún en sociedades bastante divididas, las crisis parlamentarias periódicas no necesitan llegar a convertirse en crisis del régimen en su conjunto, y que la expulsión de un primer ministro y su gabinete no necesariamente significan el fin de la democracia en sí misma.

El postulado de este ensayo es que el desempeño histórico superior de las democracias parlamentarias no es accidental. Una comparación cuidadosa entre parlamentarismo y presidencialismo en cuanto tales lleva a la conclusión que, en balance, el primero es más conducente hacia democracias estables que el último. La conclusión se aplica especialmente a naciones con profundas divisiones políticas y numerosos partidos políticos; para tales países, el parlamentarismo generalmente ofrece una mejor esperanza para preservar la democracia.



## Sistemas presidenciales versus sistemas parlamentarios

En el sentido estricto, un régimen parlamentario es aquel en el cual la única institución legítima democráticamente es el Parlamento; en tal régimen, la autoridad del gobierno depende completamente de la confianza parlamentaria. Aunque en algunos regímenes parlamentarios la creciente personalización del liderazgo partidario ha hecho que los primeros ministros se parezcan más y más a los presidentes, sigue siendo cierto que gracias a la prohibición de disolver el parlamento y de convocar a nuevas elecciones, los premiers no pueden apelar directamente al pueblo prescindiendo de sus representantes. Los sistemas parlamentarios pueden incluir presidentes elegidos por el voto popular directo, pero que usualmente carecen de la capacidad de competir seriamente con el primer ministro por el poder.

En sistemas presidencialistas, un ejecutivo con considerables poderes institucionales —que generalmente incluyen el total control en la composición del gabinete y la administración— es elegido directamente por el pueblo por un período determinado y no depende del voto de confianza del parlamento. No es sólo quien detenta el poder ejecutivo, sino también la cabeza simbólica del Estado y, en el lapso entre dos elecciones regulares, únicamente puede ser removido por el drástico recurso del *impeachment*. En la práctica, como lo demuestra la historia de los Estados Unidos, los sistemas presidenciales pueden ser más o menos dependientes de la colaboración de la legislatura; de esta manera, el balance entre los poderes ejecutivo y legislativo en tales sistemas puede variar considerablemente.

Dos cosas resaltan sobre el gobierno presidencial. La primera de ellas es el fuerte título presidencial a la legitimidad democrática, incluso plebiscitaria; la segunda es su período fijo en el cargo. Ambas declaraciones requieren de una explicación. Algunos presidentes llegan al cargo con una proporción del voto popular menor que la de muchos premiers que encabezan gabinetes minoritarios, aunque los votantes pueden considerar al segundo más débilmente legitimado. Para mencionar sólo un ejemplo, la elección de Salvador Allende como presidente de Chile en 1970 —Allende tenía una pluralidad del 36,2% obtenida a través de una coalición heterogénea— ciertamente lo colocó en una posición muy diferente a la de Adolfo Suárez cuando éste se convirtió en Jefe del Gobierno español en 1979, tras recibir el 35,1% de la votación. Allende recibió un mandato de gobierno por seis años, incluso con mucho menos de la mayoría del voto popular, mientras que Suárez, con una pluralidad casi del mismo orden, se vio necesitado de trabajar con otros partidos para sostener un gobierno de minoría. Siguiendo al analista político británico Walter Bagehot, podríamos decir que un sistema presidencial dota al titular tanto de las funciones “ceremoniales” de ser cabeza del Estado, como de las funciones “efectivas” como el jefe Ejecutivo, creando así un aura, una auto-imagen y un conjunto de expectativas populares que son del todo diferentes de las asociadas a un primer ministro, no importa cuán popular pueda ser éste.







Pero lo que es más notable es que en un sistema presidencial, los legisladores —especialmente cuando representan a partidos disciplinados y cohesionados que ofrecen claras alternativas ideológicas y políticas— pueden también reclamar legitimidad democrática. Este derecho resulta más obvio cuando una mayoría del legislativo representa una opción política opuesta a la del presidente. Bajo tales circunstancias, ¿quién tiene más derecho para hablar en nombre del pueblo: el presidente o la mayoría parlamentaria que se opone a sus políticas? Dado que el poder de ambos se deriva del voto popular, en competencia libre entre políticas bien definidas, siempre es posible que se produzca un conflicto, y a veces éste puede erupcionar dramáticamente. No existe principio democrático sobre la base del cual pueda resolverse el conflicto, y es posible que los mecanismos que la Constitución podría proporcionar resulten demasiado complicados y áridamente legalistas para tener gran valor a la vista del electorado. Por ello, no es accidental que a menudo las Fuerzas Armadas hayan estado tentadas de intervenir en tales situaciones como un poder de mediación en el pasado. Se podría argumentar que los Estados Unidos han superado exitosamente tales conflictos “normales”, y así restarles importancia. Excede el campo de este ensayo el explicar cómo las instituciones y prácticas políticas estadounidenses han logrado este cometido, pero es digno de señalar que algo tiene que ver con ello el carácter originalmente difuso de los partidos políticos estadounidenses (el mismo que, irónicamente, exaspera a muchos politólogos de ese país y los lleva a reclamar partidos políticos responsables e ideológicamente disciplinados). Desafortunadamente, el caso estadounidense parece ser una excepción; el desarrollo de partidos políticos modernos, particularmente en países social e ideológicamente polarizados, generalmente exacerba los conflictos entre el Legislativo y el Ejecutivo, en lugar de moderarlos.

La segunda figura destacada de los sistemas presidencialistas —el período relativamente fijo del presidente en el cargo— tampoco está exenta de desventajas. Secciona el proceso político en períodos discontinuos y rígidamente demarcados, que no dejan espacio para los continuos reajustes que los sucesos pueden demandar. La duración del mandato presidencial se convierte en un factor determinante en los cálculos de todos los actores políticos, hecho que, como veremos, está cargado de importantes consecuencias. Consideremos, por ejemplo, las estipulaciones para la sucesión en caso de muerte o incapacidad del presidente: en algunos casos, el sucesor automático puede haber sido elegido por separado y representar una orientación política distinta a la del presidente; en otros casos, puede haber sido impuesto por el presidente como su compañero de campaña sin considerar su capacidad de ejercer el poder ejecutivo o de mantener el apoyo popular. La historia brasileña nos brinda ejemplos de la primera situación mientras que, en Argentina, la sucesión de María Estela Martínez de Perón a su esposo ilustra la segunda. Una paradoja del gobierno presidencial es que a la vez que lleva a la personalización del poder, sus mecanismos legales pueden también conducir

—en caso de una repentina sucesión durante el período de gobierno— al ascenso de alguien a quien el proceso electoral ordinario nunca hubiera convertido en jefe de Estado.

### Paradojas del presidencialismo

Paradójicamente, las constituciones presidencialistas incorporan principios y supuestos contradictorios. De un lado, tales sistemas se proponen a crear un ejecutivo fuerte y estable, con legitimidad plebiscitaria suficiente para no cejar contra el arsenal de intereses particulares representados por la legislatura. En la concepción de democracia de Rousseau implicada por la idea de “el pueblo”, por quien se supone habla el presidente, tales intereses carecen de legitimidad; lo mismo hace la noción angloamericana de que la democracia involucra naturalmente un empujón o incluso a veces un tumulto de intereses. Los conflictos de grupos de interés se manifiestan en áreas distintas a las estrictamente políticas. Por otra parte, las constituciones presidencialistas reflejan también profundas sospechas de la personalización del poder: los recuerdos y temores inspirados por reyes y caudillos no se disipan con facilidad. El primero de los baluartes constitucionales contra el poder potencialmente arbitrario lo constituye la prohibición que pesa sobre la reelección. Otras disposiciones como los poderes legislativos de aconsejar y aprobar los nombramientos presidenciales, mecanismos de enjuiciamiento, autonomía judicial, e instituciones tales como la Contraloría de Chile, reflejan asimismo esta sospecha. En realidad, la intervención política de las Fuerzas Armadas actuando como un poder moderador puede incluso ser vista como un control sobre ejecutivos arrogantes en ciertas culturas políticas. Se podría explorar a profundidad entre los textos constitucionales y las prácticas políticas de los regímenes presidenciales latinoamericanos, cualquier estudiante de historia de la región podría citar muchos ejemplos.

Sería útil explorar los sistemas presidencialistas de manera en que la contradicción fundamental entre el deseo de un ejecutivo fuerte y estable, y la sospecha latente de los propios poderes presidenciales, afectan la toma de decisiones políticas, el estilo de liderazgo, las prácticas políticas, y la retórica tanto del presidente como de sus oponentes. Dicha contradicción introduce una dimensión de conflicto que no puede explicarse cabalmente por las circunstancias socioeconómicas, políticas o ideológicas. Inclusive, si se aceptara la debatible noción de que las sociedades hispánicas están predisuestas inherentemente al personalismo, habría poca duda en que en algunos casos tal tendencia es reforzada por acuerdos institucionales.

Quizá la mejor manera de resumir las diferencias básicas entre los sistemas presidencialista y parlamentarista, consista en decir que mientras el parlamentarismo imparte flexibilidad al proceso político, el presidencialismo lo vuelve más bien rígido. Los defensores del presidencialismo podrían replicar que tal rigidez es una ventaja, pues salvaguarda el proceso





político de la incertidumbre e inestabilidad tan característica de las políticas parlamentaristas. Después de todo, bajo los gobiernos parlamentarios, miríadas de actores políticos –los partidos, sus dirigentes, e incluso legisladores incondicionales– pueden en cualquier momento entre dos elecciones adoptar cambios importantes, producir realineamientos y sobre todo, crear y traer abajo a primeros ministros. Pero aunque la necesidad de autoridad y predicción parecería favorecer al presidencialismo, hay sucesos inesperados –que van desde la muerte del titular hasta serios errores de juicio cometidos bajo la presión de circunstancias inmanejables– que convierten al gobierno presidencial en menos predecible y a menudo más débil que el de un primer ministro. El último puede siempre buscar apuntalar su legitimidad y autoridad, bien a través de un voto de confianza o por la disolución del Parlamento y la resultante de nuevas elecciones. Además, un primer ministro puede ser cambiado sin crear necesariamente una crisis de régimen total.

Grandes consideraciones de este tipo surgen especialmente durante períodos de transición y consolidación de regímenes, cuando las rigideces de una constitución presidencial deberían ser vistas de hecho como inconvenientes, al ser comparadas al prospecto de adaptabilidad que ofrece el parlamentarismo.

### Elecciones de suma-cero

La discusión anterior se ha enfocado principalmente sobre las dimensiones institucionales del problema; la consideración de estipulaciones constitucionales –algunas escritas, otras no– han dominado el análisis. Sin embargo, por añadidura, se debe prestar atención a la manera en que está estructurada la competencia política en sistemas de elecciones presidenciales directas; los estilos de liderazgo en tales sistemas; las relaciones entre el presidente, las élites políticas y la sociedad en su conjunto; y las maneras en que se ejerce el poder y se resuelven los conflictos. Es lícito suponer que los acuerdos institucionales forman el proceso político global, o “modo de gobernar”, tanto directa como indirectamente. Una vez que hemos descrito las diferencias entre las formas parlamentaria y presidencialista de gobierno que resultan de sus diferentes arreglos institucionales, estaremos listos para preguntarnos cuál de las dos formas ofrece el mejor prospecto para crear, consolidar y mantener la democracia.

El presidencialismo es ineluctablemente problemático porque opera según la regla “todo al ganador”, un arreglo que tiende a convertir las políticas democráticas en un juego de suma-cero, con todas las potencialidades de conflicto que tal juego conlleva. Aunque de las elecciones parlamentarias puede resultar una mayoría absoluta de un partido único, más a menudo otorgan representación a un grupo de partidos. El poder compartido y

la formación de coaliciones son bastante comunes y, en consecuencia los titulares están atentos inclusive a las demandas e intereses de los partidos más pequeños. A su vez, estos partidos mantienen expectativas de compartir el poder y, por tal razón, de tener un interés en el sistema como conjunto. Por el contrario, es probable que la convicción de un presidente de poseer autoridad independiente y mandato popular, lo imbuyan del sentido de poder y misión, aún si la pluralidad que lo eligió es débil. Dado tales supuestos sobre su permanencia y su papel, encontrará las inevitables oposiciones a su política mucho más irritantes y desmoralizadoras de los que serían para un primer ministro, quien se reconoce sólo como el vocero de una coalición de gobierno temporal antes que la voz de una nación o la tribuna de un pueblo.

A falta del apoyo de una mayoría absoluta y cohesiva, un sistema parlamentario inevitablemente incluye elementos que se institucionalizan en lo que se ha venido a llamar "democracia consociacional". Los regímenes presidenciales pueden también incorporar elementos "consociativos", quizá como parte de una Constitución no escrita. Por ejemplo, al restablecerse la democracia bajo circunstancias adversas en Venezuela y Colombia, las constituciones escritas podían haber llamado a un gobierno presidencial, pero los líderes de los principales partidos se volvieron rápidamente hacia acuerdos "consociativos", para suavizar las severas implicancias de "todo al ganador" de las elecciones presidenciales.

El peligro de las elecciones presidenciales de suma-cero se complica por la rigidez del período fijado del presidente en el cargo. Los ganadores y perdedores están tajantemente definidos para todo el período del mandato presidencial. No hay esperanza de cambios en alianzas, expansión de la base de apoyo del gobierno a través de grandes coaliciones de unidad nacional o de emergencia, nuevas elecciones en respuesta a nuevos sucesos trascendentales, o cosas así. En lugar de eso, los perdedores deben esperar al menos cuatro o cinco años, sin acceder en modo alguno al poder y patrocinio del ejecutivo. En regímenes presidenciales, el juego de suma-cero crea los intereses de elecciones presidenciales y exacerba inevitablemente su concurrente tensión y polarización.

Por otro lado, las elecciones presidenciales sí ofrecen la ventaja indiscutible de permitir al pueblo elegir al jefe del ejecutivo de manera abierta, directa, por un período predecible, antes que dejar tal decisión a la manipulación de los políticos tras bambalinas. Pero esta ventaja sólo puede existir al producirse un claro mandato. Si no existe una mínima pluralidad y varios candidatos compiten en una única vuelta, el margen entre el triunfador y el segundo puede ser muy estrecho para apoyar cualquier reclamo de que se realice un plebiscito decisivo. Para evitar esto, las disposiciones electorales colocan a veces un límite inferior sobre el tamaño de la pluralidad ganadora, o crean ciertos mecanismos para escoger entre los candidatos si ninguno de ellos obtiene el mínimo de número de votos requerido para ganar; tales procedimientos no necesariamente confieren el cargo al candidato que recibe





más votos. Son más comunes las disposiciones de desempate que establecen una confrontación entre los dos principales candidatos, con las posibilidades de polarización que han sido mencionadas. Una de las consecuencias posibles de confrontación entre dos candidatos en sistemas multipartidarios, es la probabilidad de que se formen coaliciones amplias (ya sea en maniobras de desempate o pre-electorales), en las cuales los partidos de los extremos ganen una indebida influencia. Si un número significativo de votantes se identifica con tales partidos, uno o más de ellos pueden plausiblemente reclamar la representación del bloque electoral decisivo en una próxima confrontación y en consecuencia formular demandas. A menos que un candidato fuerte del centro reúna apoyo general contra los extremos, una elección presidencial puede fragmentar y polarizar al electorado.

En países donde la preponderancia de los votantes es centrista, acuerda la exclusión de los extremistas, y espera que tanto los candidatos de derecha como de izquierda difieran sólo dentro de un consenso mayor y moderado, la divisibilidad latente en competencias presidenciales deja de ser un problema serio. Con un electorado abrumadoramente moderado, es improbable que gane quien quiera que establezca alianzas o asuma posiciones que parezcan inclinadas hacia los extremos, como para su desilusión descubrieron tanto Barry Goldwater como George McGovern. Pero las sociedades acosadas por graves problemas sociales y económicos, divididas alrededor de recientes regímenes autoritarios que una vez disfrutaron de significativo apoyo popular, y en las cuales los partidos extremistas bien disciplinados tienen considerable atractivo electoral, no se ajustan al modelo presentado por los Estados Unidos. En una sociedad polarizada con un electorado volátil y elecciones de una sola vuelta, ningún candidato serio puede darse el lujo de ignorar a partidos con los cuales de otra manera jamás hubiera colaborado.

Una elección de dos vueltas puede evitar algunos de esos problemas, pues la ronda preliminar muestra a los partidos extremistas los límites de sus fuerzas y permite a los dos principales candidatos considerar qué alianzas hacer para obtener el triunfo. Ello reduce el grado de incertidumbre y promueve decisiones más racionales de parte, tanto de los votantes como de los candidatos. En efecto, el sistema presidencial puede de esta manera reproducir las negociaciones que "forman un gobierno" en los regímenes parlamentarios. Pero persiste el potencial de polarización, lo mismo que la dificultad de aislar a las facciones extremistas que desagravan intensamente a una porción significativa de los votantes y las élites.

### El ejemplo español

Para ilustrar el análisis anterior, consideremos el caso de España en 1977, año de la primera elección libre tras la muerte de Francisco Franco. Las elecciones parlamentarias realiza-

das ese año permitieron a Adolfo Suárez, primer ministro de transición, permanecer en el cargo. Su moderada Unión del Centro Democrático (UCD) emergió como el partido mayoritario, con el 34.9% de los votos y con 167 escaños, en una legislatura compuesta por 350 miembros. El partido Socialista (PSOE), liderado por Felipe González, obtuvo el 29.4% de los votos y 118 escaños, seguido por el Partido Comunista (PCE) con el 9.3% de los votos y 20 escaños, y la derechista Alianza Popular (AP), liderada por Manuel Fraga, con el 8.4% de los votos y 16 escaños.

Tales resultados muestran que si en lugar de elecciones parlamentarias, se hubiera realizado una elección presidencial, ninguno de los partidos hubiera tenido más de una pluralidad. Los candidatos hubieran sido forzados a formar coaliciones para tener la oportunidad de ganar en una primera o segunda ronda. Sin embargo, antes de la elección no había registro real de la distribución de las preferencias de electorado. En una atmósfera incierta como ésta, hubiera resultado difícil formar coaliciones. Ciertamente, los competidores de primera línea se hubieran visto forzados a construir coaliciones vencedoras innecesariamente grandes.

Suponiendo que la oposición democrática a Franco se hubiera unido tras un candidato único como Felipe González, (algo que en esos momentos estaba lejos de ser cierto), y dadas tanto las expectativas como la fuerza de los comunistas y del diez por ciento del electorado que realmente representaban, González, nunca hubiera sido capaz de competir como independiente tal como lo hizo por un escaño en el parlamento. Una mentalidad de frente popular hubiera dominado la campaña y probablemente sumergido las distintas identidades que los diferentes partidos –desde los extremistas de izquierda hasta los democristianos, y los partidos regionales moderados en el centro– habían podido mantener en la mayoría de los distritos. El problema hubiera sido aún más agudo para los centroderechistas que habían apoyado reformas, especialmente la reforma pactada que de hecho puso fin al régimen autoritario. De ningún modo es cierto que Adolfo Suárez, a pesar de la gran popularidad que obtuvo durante el proceso de transición, pudiera o hubiera unido a todos los que se ubicaban a la derecha del Partido Socialista. A esas alturas, muchos democristianos, incluidos los que luego competirían por la lista del UCD en 1979, no hubieran estado dispuestos a abandonar a las alianzas políticas que habían establecido durante los años de oposición a Franco; por otro lado, hubiera sido difícil para Suárez aparecer con el apoyo de la derechista AP, dado que parecería representar la alternativa “continuista” (es decir, el franquismo). Por su parte, AP probablemente no hubiera apoyado a un candidato como Suárez, quien había favorecido la legalización del Partido Comunista.

Excluyendo la posibilidad de que el candidato derechista hubiera sido Fraga (quien después devino en el líder aceptado de la oposición), Suárez aun habría recibido fuertes presiones para mantener a lo largo de su campaña la posición distintiva de una alternativa





a cualquier pensamiento de continuismo con el régimen de Franco. En realidad, la UCD dirigió su campaña de 1977 tanto contra AP en la derecha como contra los socialistas en la izquierda. Además, dada la incertidumbre acerca de la fuerza de AP, y el temor y aversión que provocaba en la izquierda, gran parte de la campaña izquierdista también iba dirigida contra Fraga. Ello tenía el efecto de reducir la polarización, especialmente entre demócratas de larga data, de un lado, y recién llegados a la política demócrata (que incluyeron segmentos importantes tanto del liderazgo como de los militantes de la UCD), del otro. Inevitablemente, el candidato de la derecha y centro-derecha enfocó sus ataques sobre los "peligrosos" partidarios del candidato de izquierda democrática, especialmente los comunistas y los partidos que representaban a los nacionalistas vascos y catalanes. En réplica a esos ataques, el candidato de izquierda y centro-izquierda señaló la continuidad entre las políticas de su oponente y las de Franco, la presencia putativa del franquismo desconstruido en el campo derechista, y la insuficiencia de los demócratas de centro en la coalición derechista.

No hay duda que en la España de 1977, una elección presidencial hubiera sido mucho más divisoria que las elecciones parlamentarias que efectivamente tuvieron lugar. Ya sea que Suárez rechazara un entendimiento con Fraga y AP, o que Fraga —engañado por sus propias expectativas infladas acerca de las posibilidades de AP de convertirse en el partido mayoritario en un sistema bipartidista— rechazara cualquier alianza con los partidarios de Suárez, el resultado más probable hubiera sido una pluralidad para cualquier candidato de izquierda. Un presidente con respaldo popular, aunque sin contar con una mayoría legislativa, se hubiera sentido justificado tanto de querer bosquejar la Constitución como de presionar por cambios políticos y sociales mucho más radicales que los perseguidos por el primer ministro Felipe González, tras su victoria en 1982. Es importante recordar que González asumió sus iniciativas cuando España ya había experimentado cinco años de un exitoso gobierno democrático, y sólo después de que un Congreso del partido presenciara tanto la derrota de la utopía izquierdista del PSOE como de una campaña que se proponía conquistar la mayoría centrista de los votantes españoles. Desde Franco, los políticos españoles han sentido claramente la influencia moderadora del parlamentarismo; sin ella, la transición al gobierno popular y la consolidación de la norma democrática hubieran tomado un curso muy distinto, y mucho más duro.

Permítaseme ahora añadir una nota moderadora a mi propio análisis. No estoy sugiriendo que la polarización que a menudo surge de las elecciones presidenciales es una inevitable concomitante del gobierno presidencial. Si el consenso público se cierne confiadamente alrededor del centro del espectro político, y si está en evidencia el limitado peso de los partidos marginales, ningún candidato tendrá incentivo alguno para integrarse con los de los extremos. Pueden competir por el cargo, pero lo harán aisladamente y en buena medida como un ejercicio retórico. Bajo estas condiciones de moderación y consenso preexistente, es impro-

bable que las campañas presidenciales resulten ser peligrosamente divisorias. El problema es que en países atrapados en la ardorosa experiencia de establecer y consolidar la democracia, rara vez se presentan circunstancias tan felices. Estas ciertamente no existen cuando hay un sistema multipartidario polarizado que incluye partidos situados en los extremos.

### El estilo de las políticas presidencialistas

Dado que nos hemos centrado mayormente en las implicancias del presidencialismo para el proceso electoral, podría observarse razonablemente que mientras una cosa es la elección, otra distinta es el período que el triunfador permanece en el cargo: una vez que ha ganado, ¿no puede dedicarse a sanar las heridas infligidas durante la campaña y restaurar la unidad de la nación? ¿no puede ofrecer a sus vencidos oponentes —y no a los elementos extremistas de su propia coalición— un papel en su administración y de esta manera convertirse en el presidente de todo un pueblo? Desde luego que tales políticas son posibles, pero tienen que depender de la personalidad y estilo político del nuevo presidente y, en menor medida, de sus principales opositores. Antes de la elección nadie puede asegurar que el nuevo titular tomará medidas conciliatorias; ciertamente, el proceso de la movilización política de una campaña plebiscitaria no es conducente a tal giro de los acontecimientos. El nuevo presidente debe considerar si los gestos diseñados para conciliar con sus recientes oponentes pueden debilitarlo excesivamente, especialmente si se arriesga a provocar que sus aliados más extremos lo abandonen por completo. También existe la posibilidad de que la oposición rehúse corresponder a su magnanimidad, causando así que toda la estrategia resulte contraproducente. El rechazo de una rama de olivo públicamente proferido podría endurecer las posiciones de ambas partes y conducir a un mayor antagonismo y polarización, antes que a reducirlo.

Algunos de los más notables efectos del presidencialismo sobre el estilo de las políticas resulta de las características del cargo presidencial en sí mismo. Entre las características no solo están los grandes poderes asociados con la presidencia, sino también los límites impuestos por ella, particularmente los que requieren cooperación del poder legislativo, un requisito que deviene de la mayor importancia cuando dicho poder está dominado por oponentes del partido presidencial. Sin embargo, sobre todas las cosas están las restricciones de tiempo que un período determinado o número posible de períodos impone sobre el titular. El cargo presidencial es por naturaleza bidimensional y, en cierto sentido, ambiguo: de un lado, el presidente es la cabeza del Estado y el representante de toda la nación; de otro lado, sostiene una opción política claramente partidaria. Si se mantiene a la cabeza de una coalición multipartidaria, incluso puede representar una opción dentro de otra al lidiar con otros miembros de la alianza electoral ganadora.







El presidente puede encontrar difícil combinar su papel como cabeza de lo que Bagehot llama aspecto "deferencial" o simbólico del gobierno (un papel que Bagehot pensaba la monarquía británica jugaba a la perfección y que, en Constituciones parlamentarias republicanas, ha sido llenada exitosamente por presidentes como Sandro Pertini de Italia y Theodor Heuss de Alemania Occidental), con el aspecto de jefe efectivo del ejecutivo y líder partidario luchando por promover su partido y su programa. No es siempre fácil ser simultáneamente el presidente, digamos, de todos los chilenos y de los trabajadores; es difícil ser a la vez el elegante y cortés señor de La Moneda (residencia oficial del presidente chileno) y el orador demagógico de los mítines masivos en el estadio de fútbol. Es probable que muchos votantes y élites claves piensen que jugar el segundo papel signifique traicionar al primero, ¿no debería el presidente, como cabeza del Estado, ubicarse al menos de cierta manera por encima del partido de modo que pueda ser el símbolo de la nación y la estabilidad de su gobierno? Un sistema presidencialista, como opuesto a una monarquía constitucional o a una república con un Premier y un jefe de Estado, no permite una diferenciación tan nítida de papeles.

Quizá las consecuencias más importantes de la relación directa existente entre un presidente y el electorado están en el sentimiento que el primero pueda tener de haber sido el único representante elegido por todo el pueblo, y el riesgo correspondiente de que tenderá a fusionar a sus partidarios con "el pueblo" como conjunto. Es probable que el componente plebiscitario implícito en la autoridad presidencial haga los obstáculos, y la oposición que encuentre le parezca particularmente incómoda. En su frustración, puede sentirse tentado a definir sus políticas como reflejo de la voluntad popular, y a considerar las de sus oponentes como los designios egoístas de estrechos intereses. Esta identificación del líder con el pueblo promueve un cierto populismo que puede constituir una fuente de fuerza. Sin embargo, también puede llevar a desconocer los límites del mandato que incluso una mayoría –para no decir nada de una mera pluralidad– puede reclamar como justificación para la promulgación de sus propuestas. No es de desdeñar la oscura posibilidad de que luzca directamente hacia la oposición su fría indiferencia, falta de respeto, o incluso hostilidad.

A diferencia del presidente casi-olímpico, el primer ministro es normalmente un miembro del Parlamento quien, incluso cuando está sentado en la banca del gobierno, continúa siendo parte de un cuerpo mayor. En cierto momento debe encontrarse con los otros legisladores en gruesos términos de igualdad, como lo hace regularmente el primer ministro británico durante el tradicional período de interpelación en la Cámara de los Comunes. Si encabeza la coalición o gobierno de minoría o si su partido comanda sólo una débil mayoría de los escaños, entonces no puede permitirse diferir mucho de la opinión parlamentaria. En contraste, un presidente encabeza un brazo independiente del gobierno y se encuentra en miembros de la legislatura en sus propios términos. En regímenes presidencialistas, es

especialmente incierto el lugar de los líderes de oposición, quienes incluso pueden carecer de cargo público y que en cualquier caso sólo tienen el *status* cuasi-oficial del que gozan los líderes de oposición en Gran Bretaña, por ejemplo.

En regímenes presidencialistas, la falta de un monarca o un "presidente de la República" que pueda actuar simbólicamente como un poder moderador, priva al sistema de flexibilidad y de mecanismos para limitar el poder. Una figura generalmente neutral puede proporcionar un ancla moral en una crisis o actuar como moderador entre el premier y sus oponentes, que pueden no ser sólo sus contendores parlamentarios, sino también líderes militares. Un régimen parlamentario tiene un vocero o miembro que preside el parlamento que puede ejercer cierta influencia de contención sobre los antagonistas del parlamento, incluido el propio primer ministro, quien después de todo es un miembro de la Cámara que preside el vocero.



### El problema de la legitimidad dual

Dada su situación inevitablemente institucional, un presidente tiende a convertirse en el foco de cualquier expectativa exagerada que sus partidarios puedan albergar. Están predispuestos a creer que tienen más poder del que en realidad poseen o deberían poseer, y en ocasiones pueden estar políticamente movilizados contra cualquier adversario que bloquee su camino. La interacción entre un presidente popular y la multitud aclamante puede generar temor entre sus oponentes y un clima político tenso. Algo similar puede decirse sobre un presidente con un respaldo militar o vínculos cercanos a los militares, facilitados por la ausencia del prominente Ministro de Defensa que generalmente se encuentra bajo el gabinete de gobierno.

En sistemas parlamentarios, los Ministros están situados de una manera muy diferente a aquella en la que se encuentran las autoridades del gabinete en regímenes presidenciales. Especialmente, en casos de coalición o gobiernos de minoría, los primeros ministros están mucho más próximos a estar en igualdad de condiciones con los otros ministros, de lo que nunca estarán los presidentes con sus nombrados en el gabinete. Debe observarse, sin embargo, que hay ciertas tendencias que pueden llevar a instituciones como la *Kanzlerdemokratie* en Alemania, bajo la cual el Premier es libre de escoger su gabinete sin aprobación parlamentaria a los miembros que lo componen. Los sistemas parlamentarios con partidos rígidamente disciplinados y un primer ministro que goza de una mayoría absoluta de escaños legislativos, tenderán a desarrollarse de una manera muy similar a los regímenes presidenciales. La tendencia a personalizar el poder en políticas modernas, especialmente gracias a la televisión, ha atenuado no sólo la independencia de los ministros sino también el grado de colegialidad y responsabilidad colectiva en gobiernos de gabinete.



En un gabinete presidencialista es menos probable que encontremos miembros fuertes y de pensamiento independiente de lo que cabría esperar en su contraparte parlamentarista. Los miembros del gabinete sólo se mantienen en sus puestos si cuentan con el consentimiento del presidente; si éste es destituido, todos quedan de nuevo fuera de la vida pública. En contraste, los Ministros de un Premier no son normalmente criaturas suyas, sino colegas; pueden volver del gabinete a sus escaños en el Parlamento y cuestionar al primer ministro en reuniones políticas del Partido o durante el curso ordinario de las actividades parlamentarias tan libremente como lo pueden hacer otros miembros. Además, un presidente puede resguardar de las críticas a los miembros de su gabinete de manera mucho más efectiva de lo que puede hacerlo un primer ministro, los miembros de cuyo gabinete son regularmente arrastrados ante el Parlamento para contestar interrogatorios o incluso, en casos extremos, para encarar la censura.

No necesitamos profundizar en todas las complejidades de las relaciones entre el ejecutivo y la legislatura en varios regímenes presidencialistas para ver que todos esos sistemas están basados en una legitimidad democrática dual: no existe principio democrático alguno para resolver las disputas acerca de cuál de las dos partes representa realmente la voluntad del pueblo. En la práctica, particularmente en aquellos países en desarrollo donde se dan grandes desigualdades en términos de modernidad, es probable que la perspectiva social y política de la legislatura difiera de la mantenida por el presidente y sus partidarios. El principio territorial de representación, a menudo reforzado por la inadecuación de instituciones federales tales como una Cámara de Senadores no proporcional, tiende a otorgar mayor peso legislativo a pueblos pequeños y áreas rurales. Circunstancias como éstas pueden dar al presidente argumentos para cuestionar las credenciales democráticas de sus oponentes legislativos. Incluso puede acusarlos de no representar sino a oligarquías locales y clientelas estrechas y egoístas. Esto puede o no ser cierto, y puede ser mejor o peor colocar los votos de uno bajo el tutelaje de notables locales, caudillos tribales, hacendados, sacerdotes o incluso empleadores, que hacerlo bajo sindicatos, asociaciones vecinales, o aparatos partidarios. Cualquiera sea el caso, las élites urbanas modernas seguirán inclinadas al escepticismo sobre la *bona fides* democrática de los legisladores provenientes de los distritos rurales o provinciales. En tal contexto, un presidente frustrado por la recalcitrancia del Legislativo será tentado a movilizar al pueblo contra los oligarcas putativos y los intereses especiales, a reclamar para sí la verdadera legitimidad democrática como defensor del pueblo, y a urgir a sus partidarios a organizar manifestaciones masivas contra la oposición. También es concebible que en algunos países el presidente pueda representar a los electorados más tradicionales o provinciales, y que pueda usar su apoyo contra los sectores más urbanos y modernos de la sociedad.

Aún más, en ausencia de cualquier método establecido para distinguir al verdadero portador de la legitimidad democrática, el presidente puede usar formulaciones ideológicas

para desacreditar a sus adversarios; así, la rivalidad institucional puede asumir el carácter de lucha social y política potencialmente explosiva. Las tensiones institucionales que en algunas sociedades pueden ser pacíficamente zanjadas a través de la negociación o por vías legales, pueden en otras tierras menos felices buscar su solución en las calles.

### El tema de la estabilidad

Entre las frecuentemente mencionadas ventajas del presidencialismo se encuentra su disposición de estabilidad al ejecutivo. Se dice que esta figura proporciona un contraste de entrada en las sutilezas de muchos gobiernos parlamentarios, con sus frecuentes crisis de gabinete y cambios de primer ministro, especialmente en las democracias multipartidarias de Europa Occidental. Ciertamente, el espectáculo de inestabilidad política presentada por la Tercera y Cuarta Repúblicas Francesas y, más recientemente, por Italia y Portugal, han contribuido a reducir el aprecio que muchos estudiosos —especialmente en América Latina— sentían por el parlamentarismo, y su consecuente preferencia por el gobierno presidencialista. Pero esas maliciosas comparaciones soslayan el alto grado de estabilidad que actualmente caracteriza a los gobiernos parlamentarios. La superficial volatilidad que a veces exhibe, oscurece la continuidad de los partidos en el poder, el carácter tolerable de las coaliciones y el modo que tienen los líderes de los partidos y los ministros claves de atemperar las crisis de gabinete sin renunciar a sus puestos. Por añadidura, la inestabilidad de los gabinetes presidenciales ha sido ignorada por los estudiosos de la estabilidad gubernativa. Tampoco se ha señalado de manera suficiente que los sistemas parlamentarios, precisamente en virtud de su superficial inestabilidad, a menudo evitan crisis más profundas. Un primer ministro que se enreda en escándalo o pierde la devoción de su partido o coalición de mayoría, y cuya continuidad en el cargo podría provocar grandes disturbios, puede ser removido mucho más fácilmente que un presidente corrupto o altamente impopular. A menos que los alineamientos partidarios hagan imposible la formación democrática de un gabinete, el Parlamento debería eventualmente ser capaz de elegir un nuevo primer ministro que pueda formar un nuevo gobierno. En algunos casos más serios, puede llamarse nuevamente a elecciones, aunque éstas a menudo no resuelven el problema y pueden incluso complicarlo, como en el caso de la Alemania del Weimar en la década de 1930.

Las crisis de gobierno y los cambios ministeriales de los regímenes parlamentarios están desde luego excluidos por los períodos determinados de que goza un presidente, pero esa gran estabilidad se compra al precio de una rigidez igualmente grande. La flexibilidad frente a situaciones constantemente cambiantes no es precisamente el mayor valor del presidencialismo. Es una proposición extremadamente difícil reemplazar a un presidente que





ha perdido la confianza de su partido o del pueblo. Aun cuando la polarización se haya intensificado al punto de la violencia y la ilegalidad, un titular intransigente puede permanecer en el cargo. Cuando estén listos los incómodos mecanismos para desalojarlo en favor de un sucesor más confiable y conciliador, puede ser demasiado tarde. El *impeachment* es un proceso demasiado incierto y consume mucho tiempo, especialmente cuando se lo compara con el simple voto parlamentario de no confianza. Un presidente empeñado en la pelea puede usar sus poderes de tal manera que sus oponentes puedan no querer esperar hasta el final de su período para expulsarlo, pero no hay modos constitucionales –salvo *impeachment* o renuncia bajo presión– para reemplazarlo. Además, incluso para esos métodos completamente legales existen otros riesgos: los partidarios del titular pueden sentirse engañados por sus detractores y unirse al primero, exacerbando de esta manera la crisis. Es difícil imaginar cómo podría ser resuelto el asunto exclusivamente por los líderes políticos, sin recurrir o amenazar con recurrir al pueblo o a instituciones no democráticas como los juzgados, o –en el peor de los casos– a los militares. Los intensos antagonismos que subyacen a tales crisis no pueden permanecer siquiera parcialmente encubiertos en los corredores y vestíbulos de la legislatura. Lo que en un sistema parlamentario sería una crisis de gobierno, en un sistema presidencial puede convertirse en una crisis del régimen en su conjunto.

La misma rigidez es patente cuando un titular muere o queda incapacitado mientras está en el cargo. En el segundo caso, existe la tentación de ocultar el achaque del presidente hasta el término de su período. En caso de muerte, renuncia, *impeachment* o incapacidad presidencial, la Constitución presidencialista asegura muy a menudo una sucesión automática e inmediata sin *interregnum* o vacío de poder. Pero la institución de la sucesión vicepresidencial, que tan bien ha funcionado en los Estados Unidos, puede no hacerlo tan pacíficamente en otras partes. En este riesgo incurren particularmente países cuyas constituciones, como la estadounidense antes de la décimo segunda Enmienda (1804), permiten dividir las listas presidenciales para que los candidatos ganadores por los cargos de presidente y vicepresidente puedan provenir de partidos diferentes. Si el presidente fallecido o saliente y su sucesor legal son de diferentes partidos, quienes apoyaban al anterior titular podrían objetar que el sucesor no representa su alternativa y que carece de legitimidad democrática.

Desde luego, pocas constituciones actuales permitirían que ocurriera algo como la elección de Jefferson-Burr en los Estados Unidos en 1800. En lugar de ello, requieren que los candidatos a la presidencia y vicepresidencia sean nominados conjuntamente, y prohíben la participación de las listas en el acto electoral. Pero estas medidas formales no pueden hacer nada por controlar el criterio de nominación. Indudablemente hay casos en los cuales el Vicepresidente ha sido nombrado principalmente para balancear la lista electoral y por eso representa una discontinuidad con el presidente. No nos son desconocidas instancias donde un candidato a vicepresidente débil es escogido deliberadamente por un titular celoso

de su propio poder, o incluso donde el titular escoge a su propia esposa. Nada en el sistema presidencial garantiza que los votantes o líderes políticos del país hubieran elegido al Vicepresidente para manejar los poderes que estaban deseosos a dar al anterior presidente. De esta manera, la continuidad que parece asegurar la institución de la sucesión vicepresidencial automática demostraría ser más aparente que la real. Queda la obvia posibilidad de un gobierno guardián de reemplazo hasta que tengan lugar nuevas elecciones, de preferencia lo más pronto posible. Sin embargo, parece muy improbable que la severa crisis que podría haber requerido la sucesión proporcionaría también un momento auspicioso para una nueva elección presidencial.

### El factor tiempo

La democracia es, por definición, un gobierno *pro tempore*, un régimen en el cual el electorado puede, a intervalos regulares, tomar cuentas a sus gobernantes e imponer un cambio. El tiempo limitado que se permite transcurrir entre las elecciones es probablemente la mayor garantía contra el poder arrogante y la última esperanza para quienes están en minoría. Sin embargo, su desventaja es que constriñe la capacidad de un gobierno de cumplir las promesas que formuló para poder ser elegido. Si tales promesas eran de largo alcance, incluyendo programas de cambio social trascendentales, la mayoría puede sentirse defraudada de su realización por el limitado período en el cargo impuesto sobre su líder elegido. De otro lado, el poder de un presidente es a la vez tan concentrado y tan extensivo que parece inseguro no controlarlo limitando el número de veces que cualquier presidente puede ser reelegido. Tales disposiciones pueden ser frustrantes, especialmente si el titular es en extremo ambicioso; a menudo ha resultado atractiva la perspectiva de cambiar la regla en nombre de la continuidad.

Aún si un presidente tiene moderadas ambiciones, la conciencia del límite temporal a él mismo y al programa al que su nombre está vinculado no puede dejar de afectar su estilo político. La ansiedad sobre discontinuidades en las políticas y el carácter de sus posibles sucesores anima lo que Albert Hirschman ha llamado "el deseo de *vouloir conclure*". Este exagerado sentido de la urgencia por parte del presidente puede llevar a iniciativas políticas mal concebidas, tentativas abiertamente improvisadas, odios injustificados a la oposición legal, y una multitud de otros males. Es probable que un presidente desesperado por construir su Brasilia o por implementar su programa de nacionalización o reforma agraria antes de convertirse en inelegible para un nuevo período, gaste dinero torpemente o se arriesgue a polarizar el país por conseguir que sus planes se hagan realidad. Un primer ministro que puede esperar que su partido o coalición de gobierno gane la próxima rueda de elecciones,



está relativamente libre de tales presiones. Se ha dado el caso de primeros ministros que han permanecido en el cargo tras el curso de varias legislaturas sin crear miedo alguno de dar lugar a dictaduras, porque siempre estuvo abierta la posibilidad de cambiar de gobierno sin recurrir a medios inconstitucionales.

El período determinado en el cargo y el límite sobre la reelección son instituciones de incuestionable valor en las constituciones presidencialistas, pero suponen que el sistema político debe producir un líder capaz y popular cada cuatro años y, a la vez, que cualquier "capital político" que el presidente saliente pueda haber acumulado no puede durar más allá del término de su período.

Todos los líderes políticos deberían preocuparse acerca de las ambiciones de los líderes de segundo rango, a veces a causa de sus maniobras por ocupar posiciones en el orden de sucesión, y otras a causa de sus intrigas. La fecha fijada y definida de sucesión que una Constitución presidencialista establece sólo puede exacerbar las preocupaciones del titular sobre este punto. Añádase a esto el deseo de continuidad y no se requerirá de gran lógica para predecir que el presidente probablemente elegirá como su lugarteniente y presunto sucesor a alguien que demuestre ser sumiso, antes que a un líder por derecho propio.

La inevitable sucesión también crea una distintiva clase de tensión entre el ex-presidente y su sucesor. El nuevo hombre puede sentirse llevado a afirmar su independencia y distinguirse de su predecesor, aun cuando ambos pertenezcan al mismo partido. Por su parte, el anterior presidente, habiendo conocido el singular honor y sentido de poder que viene con el cargo, encontrará siempre difícil acostumbrarse a estar fuera del poder para siempre, sin posibilidades de volver aun si el nuevo titular fracasa miserablemente. Los partidos y coaliciones pueden dividirse públicamente a causa de tales antagonismos y frustraciones. Estas también pueden conducir a intrigas, como cuando un presidente aun prominente trabaja tras bambalinas para influenciar sobre la próxima sucesión, o para socavar las políticas del titular o el liderazgo del partido.

Por supuesto, problemas similares también pueden surgir en sistemas parlamentarios cuando un líder prominente se ve a sí mismo fuera del cargo pero ansioso por volver. Pero, por un número de razones, los regímenes parlamentarios pueden mitigar más fácilmente tales dificultades. La aguda necesidad de preservar la unidad del partido, la deferencia acordada a prominentes figuras del partido y la aguda conciencia del nuevo Premier de que necesita la ayuda de su predecesor, aun si este último no forma parte del gobierno y del partido, todo ello contribuye a mantener la concordia. Los líderes del mismo partido pueden alternarse como premieres; cada uno de ellos sabe que el otro puede ser llamado para reemplazarlo en cualquier momento y que las confrontaciones pueden ser costosas para ambos, de modo que comparten el poder. Una lógica similar se aplica a las relaciones entre líderes de partidos opuestos o de coaliciones parlamentarias.



Es probable que las restricciones de tiempo asociadas con el presidencialismo, combinadas con el carácter suma-cero de las elecciones presidenciales hagan tales competencias más dramáticas y divisorias que las elecciones parlamentarias. Los realineamientos políticos que toman lugar entre las elecciones y dentro de los salones de la legislatura en el sistema parlamentario, deben ocurrir públicamente durante las campañas electorales en los sistemas presidenciales, cuando son una parte necesaria del proceso de construcción de una coalición ganadora. Bajo el presidencialismo, el tiempo se convierte en una dimensión política de enorme importancia. La pauta de las políticas es muy importante bajo una constitución presidencialista, a diferencia de lo que ocurre con una parlamentaria. Cuando los comicios presidenciales están próximos, deben hacerse acuerdos no sólo de manera pública sino decisiva, porque renegar de ellos por parte del lado ganador antes de la próxima campaña sería visto como una traición a la confianza depositada por los votantes. Son mucho más difíciles de lograr, aunque necesarios, los compromisos que podrían ser parecer no dictados por principios, oportunistas o ideológicamente débiles cuando van a ser escudriñados por los votantes en la próxima elección. Un régimen presidencialista deja mucho menos espacio para la tácita construcción del consenso, cambios de coalición y establecimiento de compromisos que, aunque prudentes, son difíciles de defender en público.

Bajo constituciones presidencialistas, los métodos "consociativos" de compromiso, negociación y distribución del poder han jugado papeles principales en el retorno a la democracia de Colombia, de Venezuela y, más recientemente, de Brasil. Pero tales métodos se presentaban como antinomias necesarias, desviaciones de las reglas del sistema asumidas para limitar las opciones de los votantes hacia lo que se había llamado, de una manera más bien relajada y peyorativa, "democradura". La restauración de la democracia requeriría sin duda estrategias "consociativas" tales como la formación de grandes coaliciones y el establecimiento de muchos pactos; la desventaja del presidencialismo es que los rigidiza y formaliza. Llegan a ser forzados por un período determinado, durante el cual hay escasa posibilidad para la revisión o renegociación. Además, como lo demuestra el caso colombiano, tales arreglos le quitan al electorado parte de su libertad de elección; los sistemas parlamentarios, como el de España con su "consenso", vuelven mucho más probable que los acuerdos "consociativos" sean hechos sólo después que el pueblo se haya pronunciado.

## Parlamentarismo y estabilidad política

Este análisis de las poco prometedoras implicancias del presidencialismo para la democracia no significa que no existan democracias presidencialistas que sean estables; por el contrario, la democracia más estable del mundo –los Estados Unidos de América– tiene una Cons-





titución presidencialista. Sin embargo, no puede evitarse concluir tentativamente que en muchas otras sociedades las probabilidades que el presidencialismo ayude a preservar la democracia son mucho menos favorables.

Aunque es cierto que el parlamentarismo proporciona un contexto institucional más flexible y adaptable para el establecimiento y la consolidación de la democracia, no se sigue de ello que cualquier tipo de régimen parlamentarista hará lo mismo. En realidad, para completar el análisis se requeriría reflexionar sobre el mejor tipo de Constitución parlamentarista y sus figuras institucionales específicas. Entre estas figuraría un cargo de primer ministro que combine el poder con la responsabilidad, que a su vez precisará de partidos políticos fuertes y bien disciplinados. Tales figuras –hay por cierto muchas otras que no podemos discutir por falta de espacio– ayudarían a promover una responsable toma de decisiones y gobiernos estables, a la vez que animaría la genuina competencia partidaria sin causar una indebida fragmentación política. Por añadidura, cada país tiene aspectos singulares que deben tomarse en cuenta, tradiciones de federalismo, heterogeneidad étnica o cultural, etcétera. Finalmente, no hay que olvidar que nuestro análisis sólo establece probabilidades y tendencias, no determinismos. No puede garantizarse que los sistemas parlamentaristas jamás experimentarán graves crisis o incluso quiebres.

En último término, todos los regímenes, incluso los más sabiamente diseñados, dependerán del apoyo de la sociedad en su conjunto –sus principales fuerzas, grupos e instituciones– para su preservación. Por eso, ellas descansan en un consenso público que solo reconoce como autoridad legítima al poder que es adquirido a través de medios legales y democráticos. También dependen de la capacidad de sus líderes para gobernar, para inspirar confianza, para respetar los límites de su poder, y para lograr un adecuado nivel de consenso. Aunque estas cualidades son más necesarias en un sistema presidencial, es precisamente allí donde son más difíciles de encontrar. Una fuerte dependencia en las cualidades personales de un líder político –o en las virtudes de un estadista, si se quiere– es un camino riesgoso, porque nunca se sabe si existirá el hombre que pueda llenar el cargo de presidente. Pero aunque ninguna constitución presidencialista puede garantizar a un Washington, un Juárez o a un Lincoln, ningún régimen parlamentario puede tampoco garantizar a un Adenauer o a un Churchill. Ante tan inevitable incertidumbre, el propósito de este ensayo ha sido meramente ayudar a recuperar un debate sobre el papel de las instituciones democráticas alternativas en la construcción de políticas democráticas estables.



**Nota del autor 2013**

En mis análisis dejé intencionalmente de lado a los EEUU por lo complejo y la enorme literatura a tener en cuenta. Sin embargo, siguiendo la política de la administración Obama y sobre todo desde las elecciones al Congreso que dieron a los Republicanos la mayoría en la Cámara, es claro que algunas de las prácticas políticas y constitucionales que moderaban el conflicto se han erosionado, y que el sistema sigue haciendo difíciles reformas fundamentales, especialmente en un momento de crisis y con el significativo aumento de la desigualdad. La dificultad de nombrar personal político básico es un ejemplo mas, junto al “secuestro” para resolver la crisis fiscal. El tono del debate político es otro resultado. Si tuviera que escribir ahora un nuevo artículo o libro dedicaría mi atención al caso de los EEUU, con referencia a la crisis actual y sus causas, exacerbadas por el sistema presidencial. Claro que también dedicaría más atención a otros problemas, como las instituciones: el federalismo, el *gerrymandering*, la desigualdad de representación en el Senado, el *filibuster*, la financiación de la política, el Tribunal Supremo vitalicio, etc. Siento no tener unos años para quizás escribir ese libro.

Juan J. Linz  
Mayo, 2013

