

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

# Juan J. Linz: presidencialismo y democracia. Una revisión crítica\*

---

Scott Mainwaring\*\* y Matthew S. Shugart\*\*\*

---

## Resumen:

Este artículo revisa y evalúa críticamente los argumentos de Linz acerca de los riesgos del presidencialismo. Se coincide en gran medida con Linz en que el presidencialismo tal como se ejerce de modo general resulta menos adecuado que el parlamentarismo para sostener gobiernos democráticos. Sin embargo, se cuestiona aquí varios aspectos de su argumento.

*Palabras claves:* presidencialismo, parlamentarismo, democracia, gobierno, sistemas de partido, reglas electorales

## Abstract:

This article critically reviews and evaluates Linz's arguments about the risks of presidentialism. According to Linz, presidentialism as it is practiced in general is less suitable than parliamentarism to sustain democratic governments. However, several aspects of his argument are questioned.

*Keywords:* presidentialism, parliamentarism, democracy, government, party systems, electoral rules

---

\* Queremos agradecer a Michael Coppedge y Timothy Scully sus valiosos comentarios a este artículo. Su versión en español ha sido realizada por Víctor Alarcón Olguín, Charles D. Kenney y Juan Esteban Montes (Universidad de Notre Dame). Este artículo fue publicado originalmente en la revista *Comparative Politics*, Vol. 29, N° 4 (Jul., 1997), pp. 449-471. La inclusión de este texto en este volumen de la revista tiene la autorización de sus autores.

\*\* Es parte del Helen Kellogg Institute, Universidad de Notre Dame (Hersburgh Center for International Studies, Notre Dame, Indiana).

\*\*\* Profesor del Departamento de Ciencia Política, Universidad de California, San Diego.





Desde los años 60, 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, entre ellos se destaca su ensayo “Democracia presidencial o parlamentaria: ¿Hace alguna diferencia?”. La tesis de este ensayo, originalmente escrito en 1985, es que el presidencialismo es menos propicio que el parlamentarismo para sostener regímenes democráticos. El trabajo se convirtió en un clásico y ha generado un extenso debate entre políticos y académicos acerca de los méritos y (especialmente) las limitaciones del gobierno presidencial<sup>1</sup>.

Este artículo revisa y evalúa críticamente los argumentos de Linz acerca de los riesgos del presidencialismo. Coincidimos en gran medida con Linz en que el presidencialismo tal como se ejerce de modo general, resulta menos adecuado que el parlamentarismo para sostener gobiernos democráticos. Sin embargo, cuestionamos aquí varios aspectos de su argumento.

Coincidimos con tres de las cuatro críticas al presidencialismo que formula Linz, pero estamos en desacuerdo con una de ellas. Creemos que el presidencialismo está menos orientado hacia resultados del tipo “ganador único” que los sistemas parlamentarios al estilo Westminster<sup>2</sup>. Creemos que el presidencialismo tiene ciertas ventajas que compensan parcialmente sus desventajas. Estas ventajas pueden ser aprovechadas al máximo a través de una atención cuidadosa del diseño institucional de los sistemas presidenciales; las presidencias con poderes legislativos limitados 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 parlamentarias que ocurren con más frecuencia que las elecciones presidenciales. Finalmente, planteamos que cambiar del presidencialismo al parlamentarismo podría exacerbar problemas de gobernabilidad en países con partidos muy indisciplinados. Todo esto indica que, aunque Linz tenga razón en decir que el gobierno parlamentario es más proclive a la democracia estable que el gobierno presidencial, esto depende de que tipo de parlamentarismo y de que tipo de presidencialismo son puestos en práctica.

- 1 Además de la literatura citada en este capítulo, cabe mencionar otras contribuciones importantes al presente debate: Jean Blondel y Waldino Suarez: “Las limitaciones situacionales del sistema presidencialista”, *Criterio*, NQ1 853-1854 (1981), p. 57-70; Michael Coppedge: “Strong Parties and Lone Ducks: A Study of the Quality and Stability of Venezuelan Democracy” (Stanford, Stanford University Press, en prensa); Luis Eduardo Gonzalez: “Political Structures and Democracy in Uruguay” (Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1991); Dieter Nohlen y Mario Fernández (eds.): “Presidencialismo versus parlamentarismo” (Caracas, Ed. Nueva Sociedad, 1991); y Waldino Suarez: “El poder ejecutivo en América Latina: Su capacidad bajo regímenes presidencialistas de gobierno”, *Revista de Estudios Políticos*, N-29 (1982), pp. 109-144.
- 2 Seguimos la definición de Arend Lijphart para el estilo de democracia Westminster (británico). Lijphart discute nueve rasgos de una Democracia Westminster en *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries* (New Haven, Yale University Press, 1984), esp. pp. 1-20. Para nuestros propósitos los rasgos ms importantes son: 1) gabinetes de mayoría monopartidista; 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.

Antes de proceder, 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 voto popular o, como ocurre en los Estados Unidos, a través de un colegio electoral sin mayor autonomía esencial con respecto a las preferencias populares; y 2) los períodos 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 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.

Hay algunas diferencias críticas 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 esta 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 caso más antiguo de este tipo de régimen (Estados Unidos), requieren que la asamblea confirme las nominaciones presidenciales al gabinete. En todos los regímenes presidenciales puros, incluido el estadounidense, solo el presidente puede destituir a miembros del gabinete.

Por otra parte, un régimen no es semipresidencial sin la condición de que únicamente la mayoría de la asamblea, ejerciendo su voto de censura, pueda destituir a los ministros. Por lo tanto, bajo un presidencialismo puro, el presidente tiene el 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 esta 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>3</sup>. Su ensayo

3 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, NW1 (Winter 1990), pp. 51-69. Para una versión mas amplia en castellano, ver "Democracia: presidencialismo o parlamentarismo. ¿Hace alguna diferencia?",



describe cuatro grandes problemas de los sistemas presidenciales. Con la expectativa de que la mayoría de los lectores conozcan los argumentos de Linz, discutiremos estos cuatro planteamientos solo escuetamente.

En primer lugar, en los sistemas presidenciales tanto el presidente como la asamblea tienen razones para considerarse y proyectarse como legítimos. Ambos poderes se eligen popularmente, y el origen y sobrevivencia de cada uno es independiente de el otro<sup>4</sup>. Si la mayoría de legisladores favorecen políticas diferentes de las que sostiene el presidente, puede surgir un conflicto dramático 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 las políticas, puede reemplazar al gobierno mediante el ejercicio de su voto de censura.

En segundo término, el período fijo del mandato presidencial introduce una rigidez que es menos favorable para la democracia que la flexibilidad ofrecida por los sistemas parlamentarios, donde los gobiernos no son electos por un periodo fijo, sino que dependen de la confianza continua 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 de corte presidencial a menudo manifiestan una contradicción “entre el anhelo por un ejecutivo fuerte y estable, combinado con la sospecha latente contra ese mismo poder presidencial” (p. 55). Además, es extremadamente difícil remover a un presidente de su cargo, aún cuando sea incapaz y carezca del apoyo de los legisladores y de otros actores políticos relevantes. 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 mejorar la estabilidad del régimen.

Así como el presidencialismo hace difícil sacar a un presidente democráticamente elegido que ya no tiene más apoyo, también suele volver imposible prolongar el mandato de presidentes con popularidad más allá de los límites constitucionalmente fijados. Aunque tales provisiones no son inherentes al tipo de régimen, la mayoría de las constituciones presidenciales prohíben a los presidentes servir por periodos consecutivos. Los presidentes enton-

---

en Oscar Godoyar Caya (ed.): “Hacia una democracia moderna: la opción parlamentaria”, Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 1990, pp. 41-108. La versión definitiva del ensayo de Linz apareció en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (eds.): “The Crisis of Presidential Democracy: The Latin American Evidence” (Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1994).

4 Para una elaboración de este punto, vid. Matthew S. Shugar T y John M. Carey: *Presidents and Assemblies: Constitutional Designs and Electoral Dynamics*. Cambridge, Cambridge University Press, 1992, cap. 2.



ces tienen relativamente poco tiempo para realizar sus proyectos, y como resultado intentan lograr mucho en poco tiempo. “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 hacer pensar al presidente que no necesita llevar a cabo el tedioso proceso de construir coaliciones y de hacer concesiones a la oposición. Mas 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 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 jefe del Estado y el jefe del gobierno a la vez,<sup>5</sup> y las exigencias de estos dos papeles pueden entrar en conflicto. El hecho de 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, les priva de un poder de contención.

### **Evaluando 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 estrictamente en base a su longevidad; más específicamente, por lo menos 25 años de democracia ininterrumpida.

5 Este papel 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. Han 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. Vid. Shugart y Carey, op. cit., cap. 8.





De los 31 países que han tenido democracia continua por lo menos desde 1967 (es decir, durante por lo menos 25 años consecutivos), solo cuatro, Colombia, Costa Rica, los Estados Unidos y Venezuela tienen sistemas presidenciales. En tanto, 24 democracias parlamentarias, dos democracias semipresidenciales y una de tipo híbrido han sobrevivido desde ese mismo año<sup>6</sup>.

La escasa cantidad de democracias presidenciales estables no es simplemente el producto de que se hayan hecho pocos intentos por establecerlas. En otro trabajo, Scott Mainwaring detectó 50 democracias que fracasaron desde 1945. De estas, 19 fueron parlamentarias y 27 fueron presidenciales (4 fueron de otros tipos). La tasa de “éxito”, definida como el número de democracias estables, dividida por la sumatoria de las democracias estables, más el número de democracias fracasadas, fue mucho más baja en los sistemas presidenciales (7 de 31, o sea, 22,6 %) que en los parlamentarios (2,5 de 43, o sea, 58,1 %) <sup>7</sup>.

La lectura inicial de esta información da mucho apoyo a las conclusiones de Linz. Sin embargo, no está claro hasta qué grado el presidencialismo per se es responsable por la tasa de éxito inferior de las democracias presidenciales. Quizá el factor más inquietante que surge de un estudio de la relación entre tipo de régimen y democracia exitosa es que casi todos los intentos por establecer democracias presidenciales han tenido lugar en países subdesarrollados.

Estados Unidos es la única excepción inequívoca, aunque la Argentina y Uruguay en algún momento fueron considerados como bastante desarrollados. Debido a que el nivel de vida es un factor sustancial que contribuye a la viabilidad de la democracia<sup>8</sup>, el grado de responsabilidad del presidencialismo por el fracaso de la democracia no es claro.

6 Si usáramos el criterio más estricto de Lijphart para definir una democracia establecida por mucho tiempo, esto es, países que han tenido democracia continua desde 1950, solo habría dos sistemas presidenciales (Estados Unidos y Costa Rica), comparados con 18 sistemas parlamentarios, dos sistemas semipresidenciales y uno híbrido. Lijphart, op. cit.

7 S. Mainwaring: “Presidentialism, Multipartyism and Democracy: The Difficult Combination”, en *Comparative Political Studies*, vol. 26, NW2 (julio 1993), pp. 198-228. Para más evidencias en este punto, ver Alfred Stepan y Cindy Skach: “Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism versus Presidentialism”, *World Politics*, vol. 46, NI 1 (octubre 1993), pp. 1-22.

8 Este punto ha sido establecido por muchos analistas; vid., por ejemplo, Kenneth Bollen: “Political Democracy and The Timing of Development”, en *American Sociological Review*, vol. 44, agosto 1979, pp. 572-587.

Cuadro 1. Democracias estables, 1967-1992

Sistemas parlamentarios (24)	Sistemas presidenciales (4)	Otros sistemas (3)
Alemania (1949)	Colombia (1958)	Finlandia (1906) (semipresidencial)
Australia (1900)	Costa Rica (1949)	Francia (1946) (semipresidencial)
Austria (1945)	Estados Unidos (1788)	Suiza (1948) (híbrido)
Barbados (1966)	Venezuela (1958)	
Bélgica (1833)		
Botswana (1966)		
Canadá (1867)		
Dinamarca (1855)		
Holanda (1848)		
India (1952)		
Irlanda (1921)		
Islandia (1874)		
Israel (1949)		
Italia (1946)		
Jamaica (1962)		
Japón (1946)		
Liechtenstein (1918)		
Luxemburgo (1868)		
Malta (1964)		
Noruega (1814)		
Nueva Zelanda (1852)		
Suecia (1866)		
Reino Unido (1832)		
Trinidad y Tobago (1862)		

Nota: Los años entre paréntesis indican el tiempo desde el cual se han realizado elecciones populares continuas.



**Cuadro 2. Democracia en países menos desarrollados desde 1945  
por tipo de régimen**

<b>A. Democracias exitosas, 1945-1991</b> <i>(Fechas de elecciones fundacionales entre paréntesis)</i>		
Sistemas Parlamentarios	Sistemas Presidenciales	
Barbados (1966)	Colombia (1958)	
Botswana (1966)	Costa Rica (1949)	
India (1952)	Venezuela (1958)	
Jamaica (1962)		
Trinidad y Tobago (1962)		
<b>B. Democracias que fracasaron después de por lo menos 25 años</b> <i>(Períodos de gobierno democrático en paréntesis)</i>		
Sistemas Parlamentarios	Sistemas Presidenciales	Híbridos u otros tipos
Sri Lanka (1948-78)	Chile (1933-73)	Líbano (1943-75)
	Filipinas (1946-72)	
	Uruguay (1942-73)	

Sólo 8 países en el Tercer Mundo han mantenido democracias continuas durante por lo menos 25 años hasta 1992. Cinco de ellas son parlamentarias (Barbados, Botswana, India, Jamaica y Trinidad y Tobago) y tres presidenciales, los países latinoamericanos previamente mencionados. Otras cinco democracias tercermundistas duraron al menos 25 años antes de fracasar. De estos cinco casos, tres eran presidenciales: Chile, Filipinas y Uruguay. Una, Sri Lanka, era parlamentaria, aunque una enmienda constitucional la transformó en un sistema híbrido en 1978, poco antes de que las elecciones fueran suspendidas por varios años. El último caso, el del Líbano, se regía por un sistema híbrido.

Los resultados del análisis de la democracia en el Tercer Mundo, resumida en el cuadro 2, sugieren dos conclusiones: 1) el éxito mucho mayor de la democracia parlamentaria depende parcialmente del éxito mucho más abrumador de la democracia entre los países industrializados, ninguno de los cuales tiene una constitución presidencial<sup>9</sup>, con excepción de los 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 fracasado la mayor parte del tiempo.

9 La Quinta República Francesa es semipresidencial.



El mal desempeño del parlamentarismo en el Tercer Mundo puede estar relacionado con el hecho de que ha sido implementado principalmente dentro de países asiáticos y africanos donde los obstáculos sociales, económicos y culturales a la democracia han sido más grandes que en la mayoría de los casos latinoamericanos. La mayoría de las democracias parlamentarias que fracasaron se dieron en países del “Cuarto Mundo”; muchas habían pasado recientemente por luchas turbulentas por la independencia que las desestabilizaron; y varias tuvieron profundas divisiones étnicas y 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 quiebres 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 el quiebre de los regímenes democráticos<sup>10</sup>, el estudio de este fenómeno exige poner atención a los muchos factores contingentes que contribuyen al resultado de la crisis de los regímenes. Sin embargo, Linz ha construido una propuesta convincente de 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 el quiebre.

### Una crítica al argumento de Linz

Estamos de acuerdo con el propósito central de tres de las cuatro críticas de Linz sobre el presidencialismo. Coincidimos en que el tema 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 nivel nacional del sistema político. 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.

No obstante, en un grado mucho menor que en los sistemas presidenciales, también hay conflicto en relación a quien detenta la legitimidad en los sistemas parlamentarios. A veces los conflictos surgen entre las cámaras alta y baja de una legislatura bicameral, cada

10 Juan J. Linz: *The Breakdown of Democracies: Crisis, Breakdown and Reequilibration*. Baltimore, The John Hopkins University Press, 1978. / Trad. esp.: *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza Editorial.



una reclamando 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 de la asamblea.

Un orden de esta especie podría ser problemático si las dos cámaras estuvieran controladas por partidos o bloques profundamente contrapuestos<sup>11</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 Canadá, Alemania y Japón, la cámara alta tiene poderes significativos para legislar, pero no puede ejercitar 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 este. Un parlamento unicameral evitaría la potencial 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>12</sup>. Además, la existencia de dos agentes del electorado, cada uno dotado con 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 mitigue el conflicto entre poderes.

También coincidimos con Linz en que la rigidez del presidencialismo, creada por el periodo fijo del mandato, puede ser una desventaja que a veces llega a ser 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 esta constitucionalmente prohibido) reelegir a un buen presidente. Sin embargo, no hay razones por las que un sistema presidencial tenga que prohibir la reelección. Estipulaciones en contra de la reelección fueron introducidas principalmente para reducir los incentivos que tuviera el presidente para abusar de los poderes ejecutivos con objeto de asegurar su reelección.

La prohibición de la reelección inmediata también es atractiva para los políticos 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 caudillos favorecieron esta prohibición por cuanto buscaron protegerse del potencial que un presidente popular podría utilizar en una campaña nacional por su 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 prohibir la posibilidad de un nuevo presidente perpetuo. A pesar del riesgo potencial

11 Vid. Lijphart, op. cit., para una discusión de dicha crisis constitucional en Australia.

12 Lijphart, op. cit., cap. 6.



al 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 en ejercicio.

Aún si se permitiera la reelección, sin embargo queda la rigidez del mandato fijo. El argumento acerca de la “flexibilidad” de reemplazar gabinetes en los sistemas parlamentarios tiene un doble enfoque. En un sistema parlamentario, el partido del primer ministro puede sustituir a su líder un nuevo grupo de 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 Somalia y Tailandia, han surgido precisamente debido a la dificultad de sostener gabinetes viables. El presidencialismo eleva el costo para remover a un titular del ejecutivo; los opositores deben esperar al término del periodo o bien respaldar un gobierno antidemocrático. Puede haber casos en que este costo más elevado para cambiar un gobierno es 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 formas parlamentarias al permitir bajo ciertas condiciones la convocatoria de elecciones anticipadas<sup>13</sup>. La estipulación de elecciones anticipadas representa una desviación del presidencialismo puro, el cual se define por sus periodos fijos. Sin embargo, en tanto un poder no pueda hacer renunciar al otro sin que el mismo tenga que postularse a la reelección, el principio de la separación de poderes estaría conservado más que en cualquier otra variante del parlamentarismo.

No estamos de acuerdo con Linz cuando dice que el presidencialismo induce a una tendencia hacia la política de “ganador único” más 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 menores controles sobre el poder ejecutivo, y por ende promueven una tendencia de ‘ganador único’ más que los sistemas presidenciales<sup>14</sup>.

13 Después de dos golpes militares fallidos en 1992, los políticos venezolanos iniciaron la consideración seria de un plan para permitir a los votantes remover al jefe del Ejecutivo mediante una elección de revocación. Dicho poder existe en algunos estados de los Estados Unidos.

14 Para un argumento similar, ver Donald Horowitz: “Comparing Democratic Systems”, *The Journal of Democracy*, vol. 1, NF4 (otoño 1990), pp. 73-79. Este punto ayuda a ilustrar uno de nuestros argumentos princi-





En Gran Bretaña, por ejemplo, en las últimas dos décadas, un partido frecuentemente ha ganado una mayoría decisiva de asientos parlamentarios a pesar de haber obtenido mucho menos que el 50 % de los votos populares. A pesar de que le falta una mayoría de los votos populares, el partido puede controlar por completo todo el poder ejecutivo y la legislatura por un prolongado periodo de tiempo. 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 período.

Debido a la presencia de partidos disciplinados, combinados 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; de este modo existe poca o ninguna oposición para controlar al gobierno. Debido a estas imperfecciones, el líder del Partido Laborista británico Neil Kinnock, durante la Conferencia Anual de su partido en 1991, 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 como remedios para los males del parlamentarismo percibidos 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 están diseñados precisamente para limitar la posibilidad de que el ganador se lleve todo. Si un partido o coalición pierde la presidencia, este todavía puede controlar un bloque de votos cruciales dentro del Congreso, situación que en muchos países permitiría limitar al presidente y bloquear algunas iniciativas presidenciales.

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

---

pales en este artículo, concretamente, que los rasgos del sistema de partido son muy importantes tanto para la democracia parlamentaria como para la democracia presidencial.

Además, en comparación con los sistemas parlamentarios del estilo Westminster, la mayoría de las democracias presidenciales ofrecen mayores posibilidades para dividir al gabinete entre varios partidos. Esta práctica, la cual es esencialmente desconocida entre las democracias estilo 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 para 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 el apoyo de estos; 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 con un sistema electoral de distrito uninominal con mayoría relativa la que produce estos resultados. 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 un control importante frente 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 más puros de lo que Lijphart llama “democracia Westminster”, 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, concordamos con él en 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 del diseño 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>15</sup> llamó de Responsabilidad Gubernamental, los votantes deben tener la oportunidad de escoger entre dos gobiernos alternativos claramente identificables: el actual o la oposición. En el otro, llamado de Delegados Representativos, los votantes deben recibir una lista amplia de opciones partidarias para escoger, de tal manera que cada votante pueda encontrar un partido que exprese sus preferencias políticas generales. El 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 en cuanto a la “responsabilidad gubernamental”, dado que el gobierno y la oposición están 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 juegue algún papel en legislar, en el caso de que lograra ocupar algunos escaños. El problema de la exclusión de grupos minoritarios políticos, étnicos o religiosos, que acaban hostilizando al régimen democrático, es una razón de por qué varios de los sistemas al estilo Westminster en el Tercer Mundo (por ejemplo, Nigeria, Pakistán, Sri Lanka) han fracasado.

Otras formas de parlamentarismo funcionan muy bien en proporcionar “delegados representativos”, como por ejemplo Italia, donde los votantes pueden escoger entre muchos partidos. Estos partidos representan las varias combinaciones posibles de posiciones 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 jugar un papel significativo 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 funciona mal en cuanto a proporcionar a los votantes la “responsabilidad gubernamental”, dado que muchos cambios ministeriales ocurren sin conexión directa con una elección. Suele ser que los mismos partidos entran y salen 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 razón de que dichos regímenes hayan fracasado en algunos países del Tercer Mundo (por ejemplo, Somalia, Sudan o Tailandia).

Por lo tanto, el parlamentarismo requiere una opción o un término medio entre proporcionar la “responsabilidad gubernamental” y procurar la diversidad de representación.

15 G. Bingham Powell Jr.: “Constitutional Design and Citizen Electoral Control”, en *Journal of Theoretical Politics*, vol. 1, 1989, pp. 107-130.

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

La elección de la asamblea puede fomentar la “delegación representativa”, utilizándose la representación proporcional para permitir a los partidos menores tener un papel en la 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 el cual estas se controlen mutuamente. 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 nuestra discusión.



### Los tipos del presidencialismo: el argumento en favor de las presidencias débiles

El artículo de Linz emplea categorías genéricas de sistemas presidenciales y parlamentarios; por lo general, él no distingue entre tipos de sistemas presidenciales y parlamentarios. Sin embargo, en los párrafos conclusivos, 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 estos se incluiría el cargo del primer ministro diseñado 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 en la facilidad con que las mayorías puedan votar para desplazar a un gabinete. Por lo tanto, como Linz reconoce, la simple dicotomía presidencialismo versus parlamentarismo, aunque útil como punto de partida, no es suficiente para evaluar los méritos relativos de los diferentes modelos constitucionales.

No es solo entre los sistemas parlamentarios que las diferencias en el tipo básico de régimen son sustanciales. El presidencialismo también combina una diversidad de sistemas de gobierno, y las variaciones dentro del presidencialismos son importantes, quizá incluso más

importantes que las variaciones dentro del tipo parlamentario. Bajo ciertas condiciones, los riesgos del parlamentarismo pueden ser atenuados, punto que Linz generalmente descuida. Es importante prestar atención a factores que puedan aminorar los problemas del presidencialismo, porque puede ser políticamente más factible modificar sistemas presidenciales que cambiar hacia un sistema parlamentario. En las siguientes secciones discutiremos tres factores que ayudarían al presidencialismo a funcionar mejor.

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

Para comparar los poderes presidenciales en el ámbito 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 tiene 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 ellos pueden rechazar partes de una ley en vez de aceptarla o rechazarla por completo. Los presidentes tienen mayores poderes si pueden ejercitar un veto parcial que no pueda ser anulado, y son los más débiles si no tienen veto parcial. El tercero son 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 de decreto 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 claves. En dichas áreas, no se puede considerar legislación a menos que sea propuesta primero por el presidente. Iniciativas legislativas exclusivamente presidenciales son más poderosas si la asamblea no puede enmendar las iniciativas del presidente, sino que deben aceptarse como fueron presentadas o rechazarlas. 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. Finalmente,



unos cuantos presidentes pueden someter propuestas legislativas directamente a los votantes, con lo cual evitan por completo al Congreso. Esta medida fortalece las capacidades de los presidentes al darles un segundo recurso para obtener aprobación para la legislación.

Se ofrecen detalles sobre la calificación de estas seis áreas en la parte superior del cuadro 3. Se suma el resultado en 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 puede sobrestimar la importancia de algunas dimensiones y subestimar la de otras. Sin embargo, una imperfecta pero bien definida medida cuantitativa es preferible a calificaciones impresionistas y no cuantitativas.

Somos conscientes de que una comparación de los poderes constitucionales no proporciona información acerca de cuán poderosos son en realidad los presidentes en ciertas situaciones. El margen de hasta dónde los presidentes pueden dejar a un lado las normas constitucionales para 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>16</sup>. A pesar de estas limitaciones, comparar los poderes constitucionales proporciona información útil porque las normas constitucionales establecen un marco legal con el propósito de gobernar la acción del ejecutivo y de la asamblea.

Cuando el presidente tiene grandes poderes legislativos, la habilidad del congreso para debatir, hacer componendas y ofrecer compromisos sobre cuestiones conflictivas que confrontan a la sociedad es profundamente 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 es casual que algunos de los quiebres más conocidos entre las democracias presidenciales han sido de sistemas que calificaron muy alto de acuerdo con el cuadro 3; por ejemplo, el régimen brasileño de 1946, Chile antes del golpe militar en 1973 y Filipinas. El régimen colombiano (1958-1991) también calificó muy alto; tenía un historial cuestionable como una democracia estable y sus poderes presidenciales fueron recientemente atenuados.

16 Ver Luis Javier Garrido: "The Crisis of Presidentialism", en Wayne A. Cornelius, Judith Gentleman y Peter H. Smith (ed s.): *Mexico's Alternative Political Futures*, La Jolla, Center for U S/Mexican Studies, UCSD, 1 989, pp. 417- 434.



Cuadro 3. Poderes legislativos presidenciales

Veto / Anulación del conjunto	Anulación / Veto Parcial
4 Veto sin ninguna anulación	4 No Anulación
3 Veto con anulación requiriendo mayoría superior a 2/3 del quórum	3 Anulación por mayoría extraordinaria
2 Veto con anulación requiriendo 2/3	2 Anulación por mayoría absoluta de la totalidad de los miembros
1 Veto con anulación requiriendo mayoría absoluta de la asamblea o mayoría extraordinaria menor a 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
Decreto	Introducción exclusiva de legislación
	<i>(áreas de política reservada)</i>
4 Poderes reservados, sin rescisión por el congreso	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
Poderes presupuestarios	Propuesta de referéndum
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 del cual la asamblea puede enmendar	0 Ninguna autoridad presidencial para proponer referéndum
1 La asamblea puede incrementar gastos sólo si crea nuevos ingresos	
0 Irrestrictos poderes para la asamblea	



País	Veto del conjunto	Veto parcial	Decreto	Exclusividad en iniciativas legislativas	Iniciativa presupuestaria	Propuesta de referéndum	Total
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 (pre 1991)	1,5	2,5	2	1	1	0	8
Gastos	(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





En el otro extremo de la escala de poderes presidenciales encontramos las tres democracias presidenciales más antiguas: Costa Rica, los Estados Unidos y Venezuela, todas con resultados de 26 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 han tenido poderes presidenciales débiles es sugerente.

Cuando la presidencia es relativamente débil frente al congreso, situaciones en que el presidente carece de mayoría en el congreso no tienen por que ser momentos de crisis, e inclusive pueden ser deseables. Ciertamente es favorable 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 probabilidad de compatibilidad entre el presidente y la asamblea pueden mejorarse serán discutidas más adelante. Pero si el partido del presidente es grande, pero no dominante, entonces uno o más de los diversos partidos menores que gane asientos en el congreso puede negociar con el presidente en el proceso legislativo y, por lo tanto, juega un papel significativo, pero sin llegar a ser tan decisivo como frecuentemente son los partidos menores dentro de los sistemas parlamentarios

Si el régimen es semipresidencial, los poderes del presidente sobre 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 un presidente que solo tiene un pequeño bloque de simpatizantes confiables en la asamblea. Bajo el semipresidencialismo, la mayoría o todos los poderes cotidianos del ejecutivo quedan en manos de un gabinete responsable exclusivamente frente al parlamento cuando el presidente carece de una mayoría confiable. El semipresidencialismo también posee ventajas sobre el parlamentarismo puro en contextos multipartidistas, en cuanto los votantes tienen un agente, el presidente, quien designa qué partido o partidos intentarán 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 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>17</sup>. Los partidos en los sistemas presidenciales no necesitan ser rígidamente disciplinados, pero la excesiva indisciplina hace más difícil establecer 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 propensos a enfrentar dificultades desmesuradas para gobernar eficientemente. Un mínimo de disciplina partidaria ayuda a que sea posible para los presidentes lograr acuerdos estables con el congreso. Donde la disciplina es especialmente débil, los legisladores que son miembros de un partido pueden retractarse e incumplir un pacto negociado por sus líderes partidarios.

Inclusive, puede ser que los presidentes no puedan ni siquiera confiar en el apoyo de su propio partido. Bajo estas condiciones, los presidentes están forzados a descansar sobre bases de apoyo constituidas ad hoc, y tienen que negociar cada ley controvertida con los legisladores uno por uno, en vez de negociar principalmente con los líderes partidarios, quienes pueden ofrecer los votos de los legisladores de su partido. Esta es una situación difícil para los presidentes, y alienta el uso extensivo del clientelismo y el patronazgo para asegurar el apoyo de legisladores individuales. Además puede tentar a los presidentes a intentar pasar por alto al congreso mediante medidas de constitucionalidad cuestionables, 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 uno por uno. Más bien, pueden negociar con los líderes de los partidos, reduciéndose el número de actores involucrados en las negociaciones y simplificándose así el proceso. Suelen poder contar con que los líderes partidarios pueden garantizar los votos de la mayoría de sus partidarios, con lo que hay más previsibilidad en el proceso político.

Este argumento implica un corolario obvio: ¿cómo alentar mayor disciplina de los partidos en los países donde hace falta? La disciplina de partido depende de cómo se seleccionan los candidatos y de quiénes controlan el orden de la lista electoral<sup>18</sup>. Si la organización

17 Fred Riggs formula el argumento opuesto, afirmando que partidos indisciplinados facilitan el funcionamiento de las democracias presidenciales. Vid. su "The Survival of Presidentialism in America: Para Constitutional Practices", en *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 los Estados Unidos no resulta más pernicioso. Pero Riggs subestima el grado de disciplina de los partidos estadounidenses. Vid. D. Roderick Kiewit y Matthew 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 los Estados Unidos (Costa Rica y especialmente Venezuela), tienen partidos centralizados y disciplinados.

18 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.



central del partido controla la selección de candidatos, los legisladores tienen incentivos para seguir la línea del partido; de otra manera, ellos se arriesgan a perder su candidatura en la próxima ocasión. Por otro lado, donde prevalezcan las elecciones primarias, donde la selección de candidatos es descentralizada, la organización central tendría menos control sobre los legisladores.

En el mismo sentido, si el partido (especialmente la organización nacional del partido) controla quién resulta electo, como ocurre con un sistema de lista cerrada en elecciones proporcionales, los políticos tienen fuertes incentivos para seguir al liderazgo 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 uno contra otro, 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 este argumento: los riesgos del presidencialismo afectan sobre todo a los países con profundos conflictos políticos y/o numerosos partidos políticos. En los países donde las diferencias políticas sean menos profundas y en donde el sistema de partidos no esté particularmente fragmentado, se reducen los problemas del presidencialismo. La mayoría de los países con sistemas presidenciales tienen profundas divisiones políticas o muchos partidos, y 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 el sistema partidario. En estos casos, el presidencialismo con frecuencia funciona razonablemente bien, como sugieren casos como los de Estados Unidos, Costa Rica o Venezuela. Este punto es importante, porque sugiere 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 conflicto insuperable entre la legislatura y el ejecutivo. Con una fragmentación significativa del sistema partidario, el partido del presidente no tendría nada cercano a una mayoría en el congreso, viéndose forzado a apoyarse en una coalición. Lamentablemente, las coaliciones interpartidarias tienden a ser más frágiles en los sistemas presidenciales por dos razones<sup>19</sup>.

19 Sobre este punto, también vid. A. Lijphart: "Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations", en Linz y Valenzuela (eds.), op. cit

En primer lugar, mientras que en los sistemas parlamentarios las coaliciones de partidos generalmente se forman después de la elección y obligan a los representantes a apoyar al gobierno, en los sistemas presidenciales se forman frecuentemente antes de la elección y no obligan a los representantes a respaldar al gobierno. El poder ejecutivo no se forma mediante arreglos postelectorales entre partidos y no se divide entre varios partidos corresponsables de gobernar, aunque miembros de varios partidos a menudo participan en los gabinetes. Las coaliciones gobernantes en sistemas presidenciales pueden ser bien diferentes de las coaliciones electorales, mientras que en los sistemas parlamentarios la misma coalición que tiene la responsabilidad de formar el gobierno es también la que tiene la responsabilidad de gobernar.

Dada la separación de poderes, un acuerdo entre partidos puede afectar solo los asuntos del congreso, sin ninguna implicancia obligatoria 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 partidos una vez que se asuma el cargo. Aunque a menudo miembros de varios partidos participan en los gabinetes, los partidos no son responsables por el gobierno. Partidos o legisladores individuales 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 individuales para apoyar un acuerdo negociado por el liderazgo del partido es a menudo menos seguro. La extensión de un portafolio en el gabinete no necesariamente implica apoyo partidario para el presidente, como suele suceder en un sistema parlamentario. El compromiso de los legisladores individuales para votar la línea del partido cambia mucho por las razones mencionadas en la sección previa, variando desde los partidos parlamentarios extremadamente cohesionados en Venezuela hasta los partidos heterogéneos e indisciplinados en el Brasil. Como consecuencia, el apoyo partidario para un gobierno no implica necesariamente el apoyo de congresistas individuales. En Brasil, por ejemplo, la falta de disciplina partidaria significa que los legisladores individuales votan como ellos quieren, factor que refuerza la inestabilidad del apoyo del Congreso a la política del gobierno. En contraste, en muchos sistemas parlamentarios, los legisladores individuales están más o menos comprometidos en apoyar al gobierno a menos que sus partidos decidan abandonar la alianza gubernamental. Los miembros del parlamento corren el riesgo de voltear al gobierno y perder sus escaños en nuevas elecciones si dejan de apoyar al gobierno<sup>20</sup>.

---

20 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 no se da en los sistemas presidenciales. Vid. Leon Epstein: "A Comparative Study of Canadian Parties", en *American Political Science Review*, vol. 58 (1964), pp. 46-59.





Las dificultades para construir coaliciones interpartidarias estables hacen que la combinación de multipartidismo fragmentado y presidencialismo sea problemática, lo que ayuda a explicar la carencia de democracias presidenciales multipartidarias de larga duración. Ecuador, que se ha caracterizado por la fragilidad de su democracia, tiene el régimen presidencial multipartidista más antiguo del mundo. Solo un país con esta combinación institucional, Chile, ha mantenido la democracia por lo menos durante 25 años consecutivos. Hubo al menos otras 14 democracias presidenciales multipartidistas antes de la presente ola de democratización, pero ninguna duró más que el régimen brasileño de 1946-1964.

Los problemas del periodo fijo de la gestión presidencial 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, haciendo difícil para el presidente realizar su programa. En una situación de minoría evidente, el fantasma del inmovilismo y la ingobernabilidad está siempre presente. No es una coincidencia que las democracias presidenciales más antiguas y mejor establecidas –Estados Unidos, Costa Rica y Venezuela– tengan sistemas partidarios con dos o dos y medio partidos efectivos<sup>21</sup>. Seis de las siete democracias presidenciales que han durado al menos 25 años (Uruguay, Colombia y Filipinas, junto a los tres casos ya mencionados) han tenido tres partidos efectivos, siendo Chile 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 por lo menos una compatibilidad general entre el presidente y la mayoría de la asamblea. La fragmentación en el sistema de partidos puede ser reducida por varios medios, y es mejor evitar acciones draconianas que podrían conducir a la exclusión de grupos políticamente importantes que pudieran cuestionar la legitimidad del sistema político<sup>22</sup>.

Ya mencionamos que la separación de los poderes permite la estructuración de la elección presidencial de modo que maximice su responsabilidad, y permite la estructuración de la elección de la asamblea de modo que facilita una representación amplia. Pero ¿cómo prevenir los problemas asociados a tener un presidente que goza del apoyo solo de una franca minoría, fuere dentro del electorado, en la asamblea, o en ambos? Las reglas electorales

21 Se calcula el número de partidos efectivos elevando al cuadrado la parte fraccional del voto (o de los escaños) de cada partido, sumando todos los cuadrados y dividiendo este número por uno.

22 Sobre este punto, vid. 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, N° 164 (mayo 1985).

tienen un fuerte impacto en este sentido. La fragmentación del sistema de partidos puede limitarse, incluso con representación proporcional, por cualesquiera 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; 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 con una mayoría relativa estrecha, pero que fácilmente perdería con otro candidato en una elección frente a frente. La segunda vuelta con mayoría absoluta es atractiva porque requiere que el ganador eventual obtenga el respaldo de más del 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 menor al 40% del voto en la primera vuelta, mientras que el contendiente que termina segundo alcanza un promedio de solo el 25%.

Por otra parte, la regla de mayoría relativa en muchos casos alienta solo a dos contendientes “serios” por la presidencia. En los sistemas de mayoría relativa, los promedios de los ganadores y de los que terminan segundos son casi 50% y 35% respectivamente<sup>23</sup>. Otros mecanismos, además de la mayoría relativa, pueden proteger en contra del caso insólito, pero potencialmente peligroso, de que un ganador obtenga menos del 40% del voto. Tales mecanismos incluyen requerir un 40% para el candidato principal o un margen mínimo entre los dos candidatos principales, en lugar de requerir 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 votados en el voto popular.

Quizás aún más importante sea realizar elecciones legislativas junto con las elecciones presidenciales. Esto produce una fuerte tendencia para que dos partidos grandes sean los más importantes, incluso si se usa un sistema electoral muy proporcional, mientras que el



23 Los países cuyos datos están esbozados aquí son, para la mayoría relativa, Brasil (1946-1960), Colombia, República Dominicana, Nicaragua (solo 1990), Filipinas (1946-1969) y Venezuela; para la mayoría absoluta, los actuales regímenes de Brasil, Chile, Ecuador, Francia, Perú, Polonia y Portugal. Vid. Shugart y Carey, op. cit., cap. 1



presidente no se elija por mayoría absoluta<sup>24</sup>. La elección presidencial es tan importante que tiende a dividir a los votantes en dos campos, 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 parlamentarias y las presidenciales en momentos diferentes, la fragmentación del sistema partidario de la asamblea tiende a ser mayor. Ejemplos de ello incluyen a Brasil y Chile, aunque en Brasil una reforma constitucional estableció la simultaneidad de las elecciones en 1994. En estos casos, así como también en los actuales regímenes de la 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 fuertemente reducido después de las elecciones a mediados del mandato. En algunos casos, los sistemas de partido para el congreso y la presidencia son tan divergentes que los presidentes solo tienen una pequeña minoría de legisladores. Advertimos, por lo 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 invita a problemas, especialmente con la presencia de otros incentivos hacia 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 una mayoría) para el ganador, se puede elegir la asamblea de manera tal que favorezca la representación de la diversidad partidaria. ¿Significa esto que el presidente deba tener solo un número pequeño de escaños en la asamblea? No, en tanto que no necesariamente resultara una fragmentación excesiva si se usa un sistema solo moderadamente proporcional, y especialmente 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 del gobierno presidencial hacia uno parlamentario. Una advertencia**

Convencido de que los sistemas parlamentarios son más propensos a sostener una democracia estable, Linz implícitamente aboga por el cambio al gobierno parlamentario. Nosotros somos menos optimistas acerca de los resultados de cambiar a sistemas parlamentarios

24 Para los datos empíricos sobre este punto, vid. M. Shugart: “The Effects of the Timing of Elections for the President and the Assembly”, en Scott Mainwarin G y Matthew Shugart (ed s.): *Presidentialism and Democracy in Latin America* (en prensa).

en países con partidos indisciplinados. Los partidos indisciplinados crean problemas en las democracias presidenciales, pero incluso provocan problemas aún más desalentadores en los sistemas parlamentarios<sup>25</sup>. Existe el riesgo de que cambiar a gobiernos parlamentarios con partidos indisciplinados pueda exacerbar, más que aminorar, 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.

En sistemas parlamentarios, el gobierno depende de la confianza continua de la asamblea. Donde los miembros individuales de la asamblea actúan como agentes libres, desligados de vínculos partidistas, las mayorías gubernamentales que fueron cuidadosamente diseñadas en negociaciones postelectorales 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 contraargumento al decir que el presidencialismo ha contribuido en algunos países latinoamericanos a la debilidad del sistema de partidos, de tal modo que cambiar hacia gobiernos parlamentarios debería fortalecer los partidos y quitar así una de las causas de la debilidad partidaria. Además, los analistas podrían esperar que el mecanismo de votos de confianza por sí mismo promueva la disciplina partidaria, dado que permanecer en el cargo dependería justamente de la disciplina partidaria. No desestimamos dichas objeciones pero, aún en el corto plazo, cambiar al sistema parlamentario sin efectuar cambios paralelos para alentar mas 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, dado que los gobiernos fueron derribados con mucha frecuencia.

Por lo tanto, introducir cualquier cambio hacia el gobierno parlamentario requeriría diseñar cuidadosamente un conjunto de instituciones que aumenten la probabilidad de un buen funcionamiento. Tanto en los sistemas presidenciales como en los sistemas parlamentarios, la combinación de las instituciones es de importancia capital<sup>26</sup>.

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

26 Desde una perspectiva diferente, James W. Ceaser formula un argumento similar. Vid. 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



## Conclusión

Nuestros argumentos no indican un desacuerdo radical con la contribución seminal de Linz al entendimiento de cómo el presidencialismo afecta las posibilidades para la democracia. El presidencialismo, como suele practicarse, es menos favorable para la democracia estable que el parlamentarismo. Sin embargo, creemos que Linz subestimó la importancia de las diferencias entre los diseños constitucionales e institucionales dentro de la amplia categoría de los sistemas presidenciales; y al hacerlo, sobrestimó el grado en el cual el tipo de régimen presidencialista es inherentemente defectuoso, al margen de los arreglos constitucionales e institucionales. Los sistemas presidenciales pueden diseñarse 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, aumentan la viabilidad del presidencialismo. Linz claramente reconoce que no serviría cualquier clase de parlamentarismo; nosotros afirmamos lo mismo sobre el presidencialismo.

También hemos propuesto que el presidencialismo, particularmente si es diseñado con cuidado, tiene algunas ventajas sobre el parlamentarismo. Desde nuestra perspectiva, Linz no considera suficientemente este aspecto. Además, en un punto clave, la aducida naturaleza de “ganador único” del presidencialismo, cuestionamos el argumento de Linz. El interés final de nuestros argumentos es llamar la atención sobre las combinaciones de las instituciones y los diseños constitucionales, y sugerir que las ventajas del parlamentarismo podrían ser menos pronunciadas de lo que argumenta Linz. Sin embargo, compartimos claramente el consenso de que su innovador artículo fue una de las contribuciones académicas más importantes de la última década, y que merece amplia atención entre los académicos y los que formulan las políticas.

