



regi

men

Régimen Político

poli

Cuadernos de Divulgación de Educación Electoral y Democracia

■ tico

régimen

Régimen Político: definición, clasificación e introducción a las características en América Latina y el Perú

poli

Cuadernos de Divulgación de Educación Electoral y Democracia

tico

*Oficina Nacional de Procesos Electorales ONPE
Jr. Washington N.º 1894, Lima – Perú
Central telefónica (511) 417-0630
Website: www.onpe.gob.pe*

Régimen político: definición, clasificación e introducción a las características en América Latina y el Perú

*Jefe de la ONPE: Dr. Mariano Augusto Cucho Espinoza
Gerente de Información y Educación Electoral: Mg. Amparo Ortega Campana
Subgerente de Formación y Capacitación Electoral: Mg. Marita Ingrid Escobar Alegría*

*Elaboración: Subgerencia de Formación y Capacitación Electoral
Diseño y diagramación: Área de Educación Electoral*

*2da. edición. Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2014-16263
Editado por: Oficina Nacional de Procesos Electorales, Jr. Washington 1894, Lima.
Impreso en: Tarea Asociación Gráfica Educativa, Pasaje María Auxiliadora 156-164, Breña -Lima
Lima, noviembre de 2014.*



Presentación

La Oficina Nacional de Procesos Electorales ONPE, a través de la Gerencia de Información y Educación Electoral GIEE, entrega a los participantes de nuestras actividades de educación electoral, los siguientes tres módulos de nuestra serie «Cuadernos de Divulgación de Educación Electoral y Democracia»:

- «Sistema político. Acerca de la política y su estudio, definición y enfoques»
- «Régimen político: definición, clasificación e introducción a las características en América latina y el Perú»
- «Partidos políticos y sistemas de partidos políticos: definición y características generales»

Los módulos mencionados abordan aspectos básicos para que cualquier ciudadano y ciudadana interesados en los aspectos públicos y comprometidos con un rol activo puedan comprender temas especializados como son los electorales. De ahí que son materiales diseñados para el estudio, consulta y referencia, especialmente para formarse como «Facilitador o facilitadora de Educación Electoral».

Brindar el servicio de Educación Electoral para la ONPE no consiste solamente en el cumplimiento del artículo 17.º de nuestra Ley Orgánica (Ley N.º 26487), sino que es una práctica institucional en nuestro afán por contribuir a la consolidación democrática del país. En ese sentido, entendemos por Educación Electoral al proceso de inter aprendizaje orientado a promover la toma de consciencia para el ejercicio de los derechos a elegir y a votar de manera auténtica, libre y espontánea en una sociedad democrática. Este proceso de inter aprendizaje es ejecutado por la ONPE a través de programas educativos conducentes a formar facilitadores de educación electoral y mediadores de educación electoral, asimismo participamos en la promoción de una cultura electoral democrática a través de actividades orientadas a ese fin.

Como parte de la aplicación de esa definición de educación electoral mencionada en líneas precedentes hemos desarrollado contenidos para esa propuesta de educación electoral. Tres de estos conforman esta primera caja de «Cuadernos de Divulgación de Educación Electoral y Democracia». La propuesta de contenidos completa abarca un conjunto mayor de temas que presentamos en otros volúmenes. Consideramos pertinente comentarle que tanto la formulación de la propuesta como los contenidos fueron desarrollados a partir de noviembre del año 2009 hasta noviembre del 2011. para lo cual tomamos en consideración los resultados de una encuesta nacional sobre necesidades de educación electoral de la población peruana. Se trata de una propuesta general pero elaborada con rigurosidad académica en la cual se recogen aspectos clásicos, contemporáneos y otros muy actuales sobre cada uno de los temas propuestos. Partimos del supuesto de que el conocimiento sobre estos temas —por parte de los participantes en las actividades de educación electoral— contribuirá a la comprensión de la democracia, su aspecto procedimental electoral, la construcción de la ciudadanía y el fortalecimiento de la cultura electoral.

Para mayor ilustración, podemos señalar que la mencionada propuesta de contenidos de educación electoral consta de nueve grandes temas, cada uno de los cuales ha sido elaborado con un esquema similar. En el sentido de conocer su definición y características, luego se desarrolla de manera comparada la experiencia de América latina, para culminar con una explicación de las características que ese tema tiene en nuestro país. A manera de refuerzo para cada tema, se han seleccionado lecturas complementarias que ilustran y hacen más entendible el contenido de cada «Cuaderno de Divulgación de Educación Electoral y Democracia».

Finalmente, es pertinente precisar que para cada sesión de aprendizaje, estos contenidos son adecuados pedagógicamente según el público participante, el mismo que es desarrollado en sesiones pedagógico-didácticas. Por lo que este material que ahora ofrecemos, no solo sirve de refuerzo para esas sesiones, sino también de referencia y consulta.

Los nueve macro contenidos están organizados de la siguiente manera:

- *Cuadernos de Divulgación de Educación Electoral y Democracia N.º 1:*
 - Sistema político
 - Régimen político
 - Partidos políticos y sistema de partidos
- Cuadernos de Divulgación de Educación Electoral y Democracia N.º 2:
 - Sistema electoral
 - Actores electorales
 - Procesos electorales y mecanismos de consulta ciudadana
- Cuadernos de Divulgación de Educación Electoral y Democracia N.º 3:
 - Democracia como forma de gobierno
 - Ciudadanía y Sociedad civil
 - Cultura política y cultura electoral

Ello significa que las otras publicaciones en esta serie «Cuadernos de Divulgación de Educación Electoral y Democracia», tienen los otros temas señalados en esta relación.

Agradecemos su aceptación a participar con nosotros en estas actividades de Educación Electoral y deseamos que esta experiencia de enseñanza-aprendizaje sea positiva para usted.

Lima, noviembre de 2014

Área de Educación Electoral
Subgerencia de Formación y Capacitación Electoral
Gerencia de Información y Educación Electoral
Oficina Nacional de Procesos Electorales - ONPE

Tabla de contenidos

| | <i>Páginas</i> |
|--|----------------|
| Introducción _____ | 7 |
| Primera parte: Aspectos conceptuales sobre régimen político _____ | 9 |
| I. ¿Cómo definimos el régimen político? | |
| II. ¿Cuáles son los principales regímenes vigentes en la actualidad?: Regímenes políticos democráticos y regímenes políticos autoritarios | |
| III. ¿Por qué la democracia es el mejor régimen político? | |
| Segunda parte: Introducción a los regímenes políticos en América Latina _____ | 23 |
| I. ¿Cuál de los regímenes políticos vigentes en la actualidad predomina hoy en día en América Latina? | |
| II. ¿Siempre predominó en América Latina el régimen político democrático? | |
| Tercera parte: apuntes sobre los regímenes políticos en el Perú _____ | 28 |
| I. ¿Cuál de los regímenes políticos vigentes en la actualidad predomina hoy en día en el Perú? | |
| II. ¿Siempre predominó en el Perú el régimen político democrático? | |
| Bibliografía utilizada _____ | 33 |
| Lecturas complementarias _____ | 35 |
| ■ Giovanni Sartori.- «Presidencialismo». En: Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados. Fondo de Cultura Económica, México, 1996, Capítulo V, pp. 97-115. | |
| ■ Matthew Soberg Shugart y Scott Mainwaring.- «Presidencialismo y democracia en América latina: revisión de los términos del debate». En: Presidencialismo y democracia en América latina. Ediciones Paidós, Buenos Aires, 2001, Capítulo 1, pp. 19-64. | |



Introducción

Casi desde que los seres humanos vivimos en sociedad se han establecido formas de gobierno o se han definido reglas y procedimientos que determinan el acceso al poder político.

De ahí que el tema que abordamos en este cuaderno es tan importante porque conocer sobre el acceso al poder político o sobre las formas de gobierno nos ayuda a comprender mejor la política, y tal como sucede hoy en día, podemos entender mejor las razones de fondo por las cuales cada cierto tiempo nos dirigimos a locales de votación para ejercer nuestros derechos a elegir y a votar.

Sin tener que remontarnos muy lejos en el tiempo, podemos señalar que durante las últimas décadas se han venido produciendo cambios políticos relevantes en todo el mundo. Uno de los más importantes tiene que ver con lo que Samuel Huntington denominó la «tercera ola de democratización».¹ Es decir, cuando en las últimas décadas del siglo XX y casi de manera simultánea se produjo un proceso de democratización en muchos países, a partir de las transiciones políticas en aquellos que eran gobernados bajo regímenes autoritarios.² Estos procesos políticos han implicado, dentro de muchas cosas, cambios en los regímenes políticos en diversos países del mundo. En América latina e incluso en nuestro propio país se pasó por un proceso de cambio de régimen. Visto este panorama general, un ciudadano o ciudadana podría hacerse preguntas como las siguientes: ¿Qué es lo que había antes? ¿Qué hay ahora? ¿En qué se diferencian? ¿Qué es mejor o peor? En este cuaderno vamos a responder estas preguntas y explicaremos por qué es importante interesarnos en conocer acerca de los regímenes políticos, y producto de ello, valorar la democracia como forma de gobierno.

Este cuaderno ha sido organizado en tres partes. En la primera parte, vamos a indagar primero sobre qué es un régimen político y cuáles son

1 Cfr., Samuel Huntington, *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*, Buenos Aires: Paidós, 1994.

2 Cfr., Guillermo O'Donnell, Schmitter, Phillippe y Laurence Whitehead (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, 4 volúmenes, Buenos Aires: Paidós, 1989.

los principales tipos de regímenes políticos que existen hoy en el mundo. Solamente sobre la base de ello es que podremos diferenciar un país democrático de un país autoritario, así como diferenciar (de manera general) los distintos tipos de autoritarismos y los distintos tipos de democracias. Finalmente, se concluye sintetizando las principales ventajas de la democracia respecto al autoritarismo. La primera parte del presente trabajo está dedicada a ello.

Una vez visto eso, explicaremos de manera panorámica, cómo es que se han configurado los regímenes políticos en América Latina. Y es que, nuestro continente tiene su propia historia política y es importante prestar atención a ella para ver cuáles han sido los principales tipos de régimen político que hemos tenido. La segunda parte este cuaderno abordará esto.

Después de los aspectos conceptuales sobre régimen político y luego de revisar las características de los regímenes latinoamericanos, en la tercera parte de este cuaderno desarrollaremos el caso peruano. De manera muy puntual estableceremos semejanzas y diferencias respecto de los demás casos latinoamericanos.

Finalmente, al igual que en los otros cuadernos de divulgación, ofrecemos lecturas complementarias para que los interesados puedan tener acceso a la literatura especializada que condensa lo esencial de los puntos que se presentan y discuten. La primera lectura complementaria corresponde a Giovanni Sartori, quien analiza el presidencialismo, que como veremos en su oportunidad, es un tipo de régimen democrático. Esta lectura le permitirá comprender mejor las razones por las cuales se creía que este tipo de régimen democrático reflejaba un gobierno fuerte, pero que a partir de la lectura de Sartori se puede conocer mejor por qué este régimen funciona en los Estados Unidos y no tanto en otros países. La segunda lectura corresponde a Matthew Soberg Shugart y Scott Mainwaring, quienes demuestran que tanto el presidencialismo como el parlamentarismo son regímenes democráticos que presentan en la realidad ventajas y desventajas, cuyo conocimiento nos permite tener mejor elementos para emitir una opinión sobre el particular.

Como puede apreciar, este «Cuaderno de Divulgación de Educación Electoral y Democracia» que aborda los regímenes políticos ha sido elaborado para usted que está participando en nuestras actividades de Educación Electoral, por lo tanto es un material de estudio, consulta y referencia. Cualquier pregunta o consulta que tenga sobre este tema no dude en comunicarse con nosotros.

Aspectos conceptuales sobre régimen político

1 | ¿Cómo definimos el régimen político?

Cuando queremos conocer mejor cómo los distintos países estructuran su vida política es muy importante prestar atención a muchas cosas. Una de las variables más importante es el *régimen político* que cada país tiene. Ahora bien, la expresión «régimen político» suele usarse cotidianamente, muchas veces, de manera vaga e imprecisa.

Por lo tanto, empezaremos con una definición lo más clara y delimitada posible, buscando diferenciar el «régimen político» de nociones tales como «gobierno» y «Estado».³ Estos otros conceptos, si bien son afines al régimen, no por ello dejan de ser distintos, pues aluden a cosas que son diferentes.

El *régimen político* es el conjunto de reglas y procedimientos que determinan el acceso al poder público. Esto significa que el régimen constituye las reglas del juego político (instituciones políticas). Hoy en día suele distinguirse a los regímenes políticos del mundo en dos grandes tipos:

1. Los regímenes políticos *democráticos*.
2. Los regímenes políticos *autoritarios*.

Ambos tipos de regímenes tienen a su vez sub-tipos que veremos en la sección siguiente.

El *gobierno* —tal como hemos señalado en otro «Cuaderno de divulgación de Educación Electoral y Democracia»— es el poder organizado y las instituciones de autoridad y sujeción de toda comunidad. Para efectos didácticos y operativos que nos permita distinguir este concepto de *régimen político*, podemos señalar que gobierno es el conjunto de personas que ejercen el poder público. Aquí se alude, pues, al grupo que

³ Esta diferenciación se inspira, en parte, en lo que establece Sebastián Mazzuca entre el acceso al poder («democratización») y el ejercicio del poder («burocratización»). Cfr., Sebastián Mazzuca, «¿Democratización o burocratización? Inestabilidad del acceso al poder y estabilidad del ejercicio del poder en América Latina», en: *Araucaria. Revista iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, Año 4, N.º 7 Primer semestre de 2002. Disponible en: http://www-en.us.es/araucaria/nro7/ideas7_3.htm. Sin embargo, a diferencia de él, estamos asociando el régimen al aspecto del acceso. Mazzuca, en cambio, considera que el régimen implica ambas dimensiones. En todo caso, la tripartición que proponemos es bastante conocida dentro de la ciencia política.



¿Qué es régimen político?

Es el conjunto de reglas y procedimientos que determinan el acceso al poder político

Constituye las instituciones políticas

¿Qué es el gobierno?

Es el conjunto de personas que ejercen el poder público



ocupa los puestos ejecutivos del Estado. Podemos decir que se trata de la «gente que está en el poder». Por lo tanto, estamos pensando en actores, más que en reglas.

El *Estado* es algo que también debe diferenciarse, tanto del *régimen político*, como del *gobierno*. Al igual que el concepto gobierno, el Estado también ha sido abordado en otro «Cuaderno de divulgación de Educación Electoral y Democracia», en esa oportunidad dijimos que el Estado era la forma de organización de lo político. En términos más didácticos, podemos decir que el Estado es el aparato administrativo, burocrático y legal que mantiene el monopolio legítimo de la violencia en una sociedad determinada. Por ejemplo, la burocracia civil (los empleados públicos) y militar (los miembros de las fuerzas armadas) son elementos esenciales del Estado. El Estado es la entidad que cobra impuestos, brinda servicios básicos y puede mandar ciudadanos a la cárcel o a la guerra. Por lo expuesto aquí podemos sintetizar que se trata de estructuras e instituciones que buscan preservar el orden, la paz social y, además, proveer de determinados bienes y servicios a los ciudadanos y ciudadanas.

¿Qué es el Estado?

Es el aparato administrativo, burocrático y legal que mantiene el monopolio legítimo de la violencia en una sociedad determinada

Podemos pues, ver cómo es que el régimen político no debe confundirse con el gobierno y con el Estado. El Estado abarca al régimen político y al gobierno, e incluye otras cosas. Cuando hablamos de régimen, estamos hablando sobre todo de reglas y procedimientos. Mientras que el gobierno está comprendido en el régimen y a su vez es parte del Estado en un momento en particular.

¿Cómo se relacionan el Estado, el régimen político y el gobierno?



Por eso es que, frente al gobierno, podamos sostener que pueda suceder que un *régimen político se mantenga igual, pero que haya distintos gobiernos*. Es decir, que un régimen trascienda a distintos gobiernos que se sucedan. Por ejemplo, en el caso del Perú, se tiene un régimen político que es democrático, y que ha mantenido lo esencial de sí desde el año 2001, pero que ha tenido distintos gobiernos. El régimen político, pues, se ha podido mantener desde la transición iniciada por Valentín Paniagua. Hasta hoy se han sucedido tres gobiernos diferentes, el de Alejandro Toledo (2001-2006), el de Alan García (2006-2011) y el de Ollanta Humala (2011- a la fecha), pero siempre al interior del mismo régimen político. Pero también puede darse una segunda relación, donde tengamos a *un mismo gobierno que cambie el régimen político*.

Ahora bien, frente al régimen político y al gobierno, el *Estado* se presenta como algo mucho más permanente y menos cambiante. Uno puede modificar el gobierno y/o el régimen político sin cambiar el Estado. Que los Estados se transformen de manera radical, o que colapsen, es algo muy raro. Es decir, puede ocurrir en contextos bastante extremos y excepcionales, como en momentos de guerras civiles o de revoluciones sociales. Por eso es que podemos decir que así

los gobiernos y el régimen político cambie, muchas veces el Estado se mantiene prácticamente inalterado en lo esencial. Algunos a veces han ido suficientemente lejos como para decir que en el Perú los momentos de modernización del Estado han sido muy pocos y que aún se dan, en determinados contextos, prácticas estatales que parecen venir desde la colonia. Ejemplos clásicos de esta «herencia colonial»⁴ suelen ser el clientelismo (dar bienes públicos a cambio de favor político) y el patrimonialismo (no distinguir el bien privado del bien público y de la función pública).

Hemos visto la diferencia entre ambos conceptos, así como las relaciones que mantienen entre sí. Ahora corresponde que incorporemos a estas definiciones iniciales otras que nos ayuden a comprender cómo se relaciona el régimen político con el sistema político. Establecer la diferencia y las relaciones entre el sistema político y el régimen político nos ayuda a ubicarnos dentro de la organización de estos «Cuadernos de divulgación de Educación Electoral y Democracia», ya que uno de ellos está dedicado al sistema político. En ese cuaderno titulado «Sistema político. Acerca de la política y su estudio, definición y enfoques» señalamos que la política puede ser estudiada desde varios enfoques, por ejemplo el institucional, el sistémico y el neo institucional. Un concepto que fue propuesto por el enfoque sistémico y retomado por el enfoque neoinstitucional es el *sistema político*. Para el enfoque sistémico, el concepto sistema político se compone por la totalidad de actores, instituciones, organizaciones, comportamientos, creencias, normas, actitudes, ideales, valores, los que a su vez son interdependientes entre sí. Para el neo institucionalismo el sistema político está conformado por cuatro elementos: 1) Poderes políticos y las reglas de juego formales e informales, 2) Actores institucionalizados en los que la sociedad se organiza (activa o pasivamente), 3) Dimensión temporal que permite una comprensión de la actividad política y permite la conformación de pautas de comportamiento, derivados de elementos culturales o de experiencias históricas; y, 4) Dimensión espacial en la que todo sistema político se encuentra dentro de un entramado internacional del cual recibe influencias.

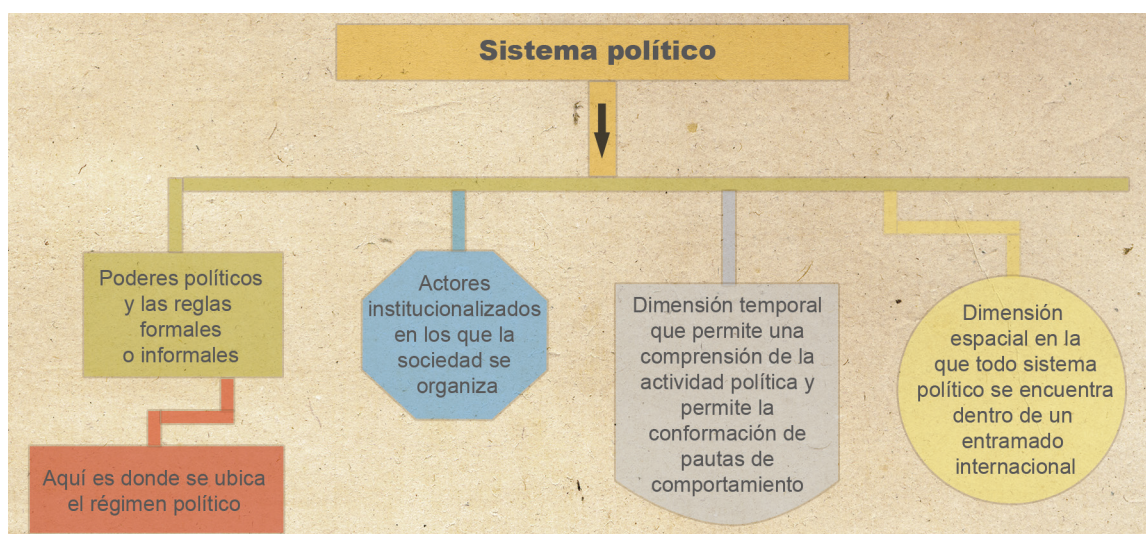
Hemos visto que el sistema político es un concepto muy útil para estudiar la política, y si buscamos dónde se inserta el régimen político en el sistema político podemos señalar que de acuerdo al enfoque sistémico se ubica dentro de las instituciones y normas, y en el enfoque neo institucionalista es parte del primer elemento, especialmente en las reglas de juego que dan acceso a los poderes políticos. En este cuaderno, se puede apreciar que la definición que dimos al inicio está más cerca al enfoque neo institucionalista. Asimismo, se podrá observar que cuando desarrollamos los regímenes democráticos

⁴ El clásico libro que planteó la importancia de esta categoría fue *Clases, Estado y nación en el Perú* (Lima: IEP, 1978) de Julio Cotler.

Interrelación entre gobierno, régimen y Estado



tanto presidencial como parlamentario, nos referiremos a los partidos políticos, por lo que es pertinente mencionar que los partidos políticos se ubican dentro del sistema político como parte del segundo elemento, es decir entre los actores institucionalizados.



Fuente: Creación del Área de Investigación e Información Electoral - AIIE

Un aspecto final tiene que ver con los tipos de regímenes políticos. Al inicio señalamos que hoy en día están vigentes dos grandes tipos de regímenes políticos: los democráticos y los autoritarios. Sin embargo, eso no siempre fue así, es decir no siempre hemos tenido estos dos tipos de regímenes. Aún más, si observamos el asunto de la clasificación, podemos notar que no siempre se han clasificado los regímenes políticos en función a los mismos criterios. Por ejemplo, en el caso de la clasificación que da lugar a afirmar que en la actualidad predominan los regímenes democráticos y los autoritarios, los criterios utilizados en esa clasificación son tres: según las reglas de acceso al poder, según las libertades y garantías que detentan los miembros de la comunidad política, y según la forma y la limitación del poder.

De manera muy breve, vale la pena señalar que la clasificación de los regímenes proviene desde que la política fue inventada por el pueblo griego. Así, Aristóteles fue uno de los primeros en señalar un criterio de clasificación sustentado en el número. Es decir, si el gobierno estaba a cargo de una persona, de pocos o de muchos. A partir de ese criterio organizó los regímenes o formas de gobierno en tres buenas monarquía, aristocracia y politeia respectivamente; y en tres malas conformadas por la tiranía, la oligarquía y la oclocracia.

Montesquieu utilizó la combinación de dos criterios: la naturaleza y el principio del gobierno. A la naturaleza correspondió el número y el modo de los que detentan el poder. Por ejemplo, la monarquía vista desde el criterio del número es uno solo en el poder y desde el modo que detenta el poder el soberano gobierna sobre la base de leyes fijas y estables. Desde su forma negativa, el despotismo es el gobierno de uno solo y desde el modo como detenta el poder es un gobierno sin leyes ni reglas. Según el principio, definió a la actitud que anima al pueblo en su existencia correcta, y el ejemplo que señaló fue que la república se funda en la virtud, la monarquía en el honor y el despotismo en el miedo. Norberto Bobbio sostiene que estos criterios de Montesquieu son un esfuerzo por vincular los diversos regímenes políticos con su base social.

Otra manera de clasificar es partir del criterio de legitimación, la distribución funcional del poder y la distribución territorial del poder. En ese caso, al igual que el anterior, se trata de combinar estos criterios y un mismo caso puede incluirlos. Un ejemplo de ello es cuando hablamos de un régimen democrático (criterio de legitimación), que es presidencial (criterio funcional del poder) y que es centralizado (criterio de distribución territorial del poder).

En este párrafo mencionaremos otros criterios con el objeto de conocer que los regímenes políticos responden a determinados criterios. Ya hemos mencionado el criterio del número y la dominación política. Otro conjunto de criterios está en función al origen del poder político y los elementos que lo legitiman. También contamos con el criterio según la forma y la limitación del poder. Asimismo, tenemos el criterio según la estructura del Estado; y, finalmente, el criterio correspondiente a los esquemas de decisión y estilo de política.⁵

A modo de resumen de este acápite, podemos sintetizar la interrelación básica de los tres conceptos de la siguiente manera: las personas que llegan a ejercer el poder devienen *gobierno*. Para devenir gobierno deben jugar a través de determinadas reglas que les den el acceso al poder. Esas reglas son el régimen. Por lo tanto, el gobierno ejerce el poder que ha adquirido a través de las estructuras y del aparato burocrático-coercitivo. Esa «máquina» de la cual se sirven los gobernantes es el *Estado*. Asimismo, el régimen político es parte de las reglas de juego que dan acceso a los poderes políticos, y por lo tanto es uno de los elementos del sistema político. Finalmente, hay varios criterios que nos permiten determinar y clasificar los regímenes políticos.

Ahora vamos a pasar al siguiente acápite, en el cual desarrollaremos los principales regímenes políticos vigentes en la actualidad.

2 | **¿Cuáles son los principales regímenes vigentes en la actualidad?: Regímenes políticos democráticos y regímenes políticos autoritarios**

Señalamos al inicio del primer acápite que hoy en día suele distinguirse a los regímenes políticos del mundo en dos grandes tipos:

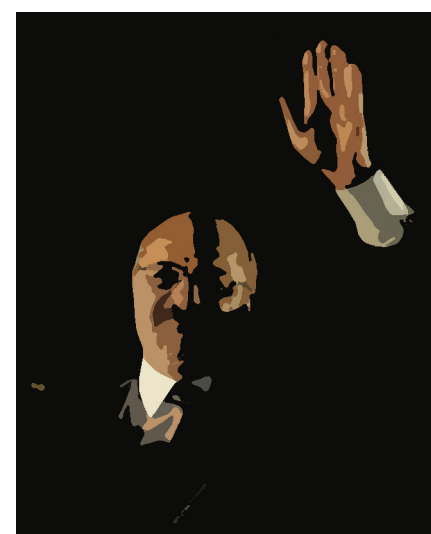
1. Los regímenes políticos *democráticos*.
2. Los regímenes políticos *autoritarios*.

A continuación vamos a desarrollar los dos grandes grupos de regímenes políticos. Primero empezaremos con los democráticos y luego con los autoritarios.

Principales regímenes políticos en la actualidad

Regímenes políticos democráticos

Regímenes políticos autoritarios



⁵ Para mayor detalle se puede consultar el Diccionario de Ciencia Política, editado por Dieter Nohlen en el año 2006, p. 625.

La democracia es el régimen político donde los gobiernos surgen de elecciones libres y justas

y los ciudadanos y ciudadanas tienen libertades para criticar, oponerse al gobierno, pudiendo exigir rendición de cuentas

1^{er} requisito de un régimen político democrático

Elecciones regulares, libres y justas



1 Regímenes políticos democráticos

La democracia es, básicamente, un tipo de régimen político. Pero también han existido y existen, otros regímenes políticos. Por ejemplo, las monarquías absolutistas, las dictaduras militares y otros tipos de régimen autoritario son también tipos de régimen político. Asimismo, la palabra democracia no ha tenido siempre el mismo significado a lo largo de la historia. Por ejemplo, lo que los griegos entendían por democracia, no es lo mismo que nosotros entendemos hoy.

Incluso, en nuestra misma época, hay mucha discusión sobre lo que es o debiera ser la democracia. En estos «Cuadernos de Divulgación de Educación Electoral y Democracia» estamos considerando a la democracia como un régimen político. Es decir, la democracia entendida como una forma de gobierno. Por ello, lo que buscamos es resaltar su carácter *liberal* y *procedimental*. No buscamos por esto agotar toda la riqueza y complejidad de lo que puede llegar a significar la expresión «democracia». De hecho, en otros de los cuadernos que conforman esta serie pueden verse aspectos que evidencian la importancia sustantiva que ella posee, sobre todo en términos de democracia representativa, participativa, procedimental, el aspecto de la democracia prescriptiva y la descriptiva, así como el concepto de poliarquía.⁶

Ahora bien, si nos circunscribimos por el momento al aspecto institucional de la democracia, podemos formularnos algunas preguntas como las siguientes ¿Cuáles son las características principales del régimen político democrático? La respuesta clave es la siguiente: *la democracia es el régimen donde los gobiernos surgen de elecciones libres y justas; y donde los ciudadanos y ciudadanas tienen las libertades necesarias para criticar y oponerse al gobierno, pudiendo aquellos exigir una rendición de cuentas por parte de éstos*. De lo que se trata es que los ciudadanos y ciudadanas tengan libertades individuales básicas, además de la posibilidad de poder elegir a los gobernantes. Para precisar nuestra definición de democracia como régimen político vamos a presentar seis requisitos básicos que son necesarios para que podamos reconocer cuando estemos frente a un régimen político democrático:

1. *Elecciones libres y justas*. Es necesario que los ciudadanos puedan elegir libremente a la hora de votar. Además, también es necesario que la competencia política sea justa. La democracia requiere de elecciones, pero no de cualquier tipo de elecciones. Las elecciones propiamente democráticas son las elecciones en las que los ciudadanos y ciudadanas pueden expresar sus preferencias libremente, sin miedo a represalias, además de ser elecciones en las que siempre hay un margen de *incertidumbre*. Cualquiera debe tener la posibilidad de ganar. Esto implica, entre

⁶ Cfr., Cuadernos de Divulgación de Educación Electoral y Democracia, Número 3, Lima: ONPE, 2010.

otras cosas, que exista más de un partido u oferta política real a la hora de votar. Se requieren pues, de elecciones regulares, libres y competitivas.

2. *Sufragio universal*: es necesario para la democracia que todos los ciudadanos y ciudadanas tengan igualdad política. Y esto implica que todos tengan derecho a votar y a poder ser eventualmente candidatos. Todos los votos, además, deben de valer lo mismo. La regla es «una persona, un voto». En las elecciones, los ciudadanos y ciudadanas experimentan la igualdad política, igualdad que puede diferir de la desigualdad económica. Algunas personas pueden tener más ingresos que otras, pero *todos los votos valen lo mismo* y ese es un mérito del régimen democrático. Las elecciones deben ser, además de lo dicho en el punto anterior, incluyentes.

3. *Amplia protección de los derechos civiles*: la democracia se distingue de los demás regímenes políticos, además, porque en ella cada uno de sus ciudadanos y ciudadanas tiene derechos, libertades y garantías que son inviolables e inalienables. Como ejemplo de esto tenemos a la libertad de expresión, la libertad de asociación y la libertad de protesta. El individuo, entonces, debe ser protegido de todo tipo de abuso o arbitrariedad. Esa es la razón principal del por qué consideramos a las democracias modernas como democracias *liberales*.

4. Los gobiernos electos deben tener el poder *real* para gobernar: esto quiere decir que no puede haber un poder no electo «detrás del trono» o un «poder en la sombra». Es decir, no puede haber alguien no electo que tome las decisiones, en lugar de las personas elegidas a través del sufragio popular.

5. *Rendición de cuentas (Accountability)*: la democracia es un régimen político en el cual el gobierno debe dar cuentas a la sociedad por las acciones que realiza, por las decisiones que toma. Ello implica que existan mecanismos legales, políticos y sociales para poder exigir una rendición de cuentas. El sistema jurídico debe tener mecanismos para ello y por eso un poder judicial independiente es clave. El sistema político, a su vez, también debe poder tener mecanismos para ello y las elecciones son, en parte, el mecanismo esencial para exigir una rendición de cuentas. Finalmente, la sociedad civil, debe poder participar y organizarse para demandar una rendición de cuentas. Aquí es clave, como puede intuirse, medios de comunicación plurales e independientes que puedan contribuir a esto.

6. *Estado de derecho*: la democracia es, en buena cuenta, un régimen donde el poder arbitrario y caprichoso es abandonado.

2^{do} requisito de un régimen político democrático

Sufragio universal

3^{er} requisito de un régimen político democrático

Amplia protección de los derechos civiles

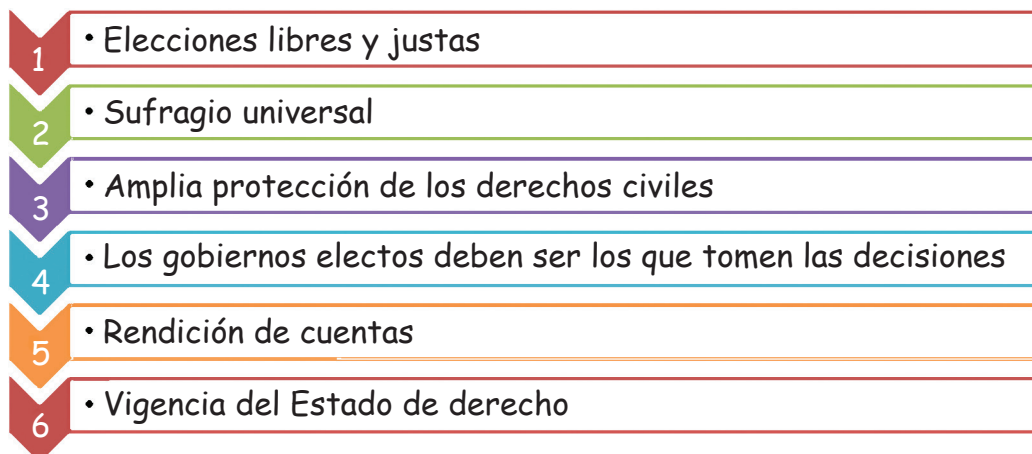


4^{er}, 5^{to} y 6^{to} requisito de un régimen político democrático

Ejercicio real del poder, rendición de cuentas y estado de derecho

En su lugar priman las leyes, los procesos y las razones.⁷ De ahí que estemos hablando de un régimen donde la constitución está por encima de cualquier ciudadano y ciudadana (el Presidente/ la Presidenta es también un ciudadano o ciudadana y nunca puede estar por encima de la ley). La democracia en ese sentido busca ser el régimen menos arbitrario posible.

Podemos graficar los seis requisitos básicos de un régimen político democrático de la siguiente manera:



Después de todo lo anterior, podemos deducir que el régimen político democrático se caracteriza por tener elecciones. Pero no cualquier tipo de elecciones, pues ya hemos mencionado que estas deben ser libres y justas. Asimismo, *no basta tener elecciones para que pueda decirse que un país tiene un régimen político democrático*. Si solamente importara eso, el Perú durante el gobierno de Odría —donde él fue el único candidato— podría ser considerado como régimen democrático. Y ello no sería cierto. Un régimen que tiene elecciones, pero que cierra periódicos o arresta a periodistas o líderes opositores, o que utiliza el poder arbitrariamente, no es democrático. Por eso hablamos de elecciones en un régimen democrático cuando estas son competitivas. Este tema ha sido desarrollado en mayor detalle en otro de nuestros cuadernos de divulgación de educación electoral y democracia.

Ahora que ya hemos examinado las características principales de los regímenes democráticos, podemos pasar a ver los distintos tipos que existen en el mundo. A pesar de que cada país democrático tiene sus propias peculiaridades, debido —entre otras cosas— a su diseño institucional y a su historia sociopolítica, es posible distinguir tres grandes tipos de regímenes democráticos en el mundo:

- Régimen político de democracia parlamentaria
- Régimen político de democracia presidencial
- Régimen político de democracia semipresidencial

⁷ Este es un elemento bastante moderno de la democracia, además del liberalismo que ya hemos mencionado. Esa es la razón por la cual podríamos pensar que en la democracia moderna, debe predominar como tipo de dominación legítima la dominación que Max Weber acuñó como dominación «racional-legal». Sobre esta categoría, cfr., Max Weber, *Economía y sociedad. Esbozo de una sociología comprensiva*, 2 volúmenes, México, D, F.: Fondo de Cultura Económica, 1974.

1.1 Democracia parlamentaria (parlamentarismo)

La democracia parlamentaria posee las siguientes características principales:

- Se distingue al jefe o jefa de Estado del jefe o jefa de Gobierno.
- Existencia de «una sola legitimidad»: el Parlamento.
- Entre cada período de gobierno, la duración del gobierno dependerá de la confianza que obtenga del Parlamento.
- Tiene altas posibilidades de formar coaliciones de gobierno.
- Las crisis de gobierno implican la elección de otro gobierno a cargo del Parlamento.

Explicemos esta primera característica —se distingue al *jefe o jefa de Estado del jefe o jefa de Gobierno*—. Lo que normalmente se tiene como un jefe de Estado es, o un Monarca constitucional o un Presidente elegido. En algunos casos es elegido por el Parlamento y en otros, por los ciudadanos y ciudadanas. En todos los casos se trata de un Jefe o jefa de Estado que «reina», pero que *no gobierna*. Es decir, se trata en buena cuenta de una figura formal sin poder efectivo. Este tipo de régimen corresponde a la tradición política del pueblo europeo, ya que fueron estos los que tuvieron como antecesores a monarcas que fueron perdiendo el poder político pero mantuvieron la capacidad de «reinar sin gobernar» debido especialmente a la carga simbólica que representaban entre la población.⁸ No compite con el poder del Primer Ministro/Primera Ministra o Presidente/Presidenta del Gobierno. El gobierno le corresponde al Primer Ministro/Primera Ministra y a su gabinete.⁹

En los regímenes parlamentarios existe lo que se conoce como «una sola legitimidad». Esto significa, básicamente, que no hay propiamente una tajante división de poderes entre Ejecutivo y Legislativo. La razón descansa en que en estos regímenes el Primer Ministro/Primera Ministra es elegido o elegida por el Parlamento. El Parlamento es el único poder con legitimidad democrática, es decir, que surge del voto popular de la ciudadanía. Entonces, lo que tenemos son ciudadanos y ciudadanas que eligen parlamentarios/as y estos parlamentarios/as eligen al Primer Ministro/Primera Ministra. El Primer Ministro/Primera Ministra, luego, elige al gabinete con el que va a gobernar.

La duración del gobierno depende de la confianza del Parlamento. Si el Primer Ministro/Primera Ministra y su gabinete pierden la confianza del Parlamento, dejan de gobernar. Ahora bien, el Parlamento sí tiene un período máximo, luego del cual se realizan elecciones. Si al acabar



⁸ Estos casos de los monarcas se fueron diferenciando durante el período moderno, es decir, a partir del siglo XVI y también fueron de tres tipos: monarcas pactistas, monarcas absolutistas y monarcas constitucionalistas. Los ejemplos respectivos de estos tipos son: el español, el francés y el inglés.

⁹ Henry Pease, *¿Cómo funciona el presidencialismo en el Perú?*, Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2010, p. 9.

el mandato se hacen elecciones, el resultado de la elección, en caso sea diferente, puede hacer caer al gobierno.

Como el gobierno surge del Parlamento, se incentiva a los distintos partidos para acordar un gobierno. Es decir, hay altas probabilidades de que se formen coaliciones en las que se comparte el poder. La negociación para conformar mayorías que puedan constituir gobierno es clave. Si el gobierno entra en crisis, estas son entendidas y procesadas como *crisis de gobierno*. Esto quiere decir que si se pierde el voto de confianza del Primer Ministro/Primera Ministra y su gabinete, estos dejan de gobernar y el Parlamento elige otro gobierno.

El caso paradigmático que se toma como ejemplo de un régimen político democrático parlamentarista suele ser *Inglaterra*.¹⁰

1.2 Democracia presidencial (presidencialismo)

Las principales características de la democracia presidencial son las siguientes:

- No hay una nítida diferenciación entre el jefe del Estado y el jefe de Gobierno.
- Hay una «legitimidad dual»: Presidente o Presidenta y Parlamento.
- Rigidez respecto al período de gobierno del Presidente o Presidenta.
- El partido político que gana la presidencia «gana todo».
- La crisis entre el Parlamento y el Ejecutivo puede devenir en una crisis del régimen.

No se distingue de manera tan fuerte entre el jefe o jefa de Estado y el jefe o jefa de Gobierno. Lo que se tiene es un Presidente elegido o Presidenta elegida por el pueblo que es, tanto jefe o jefa de Estado, como de Gobierno. Para poder gobernar requiere de un gabinete y por eso tiene el poder de nombrar y remover ministros o ministras (o secretarios o secretarías).

En el presidencialismo se da lo que se conoce como «legitimidad dual».¹¹ Esto quiere decir que hay dos poderes divididos que cuentan con un mismo origen que es el voto popular. Es decir, aquí lo que tenemos es que los ciudadanos y ciudadanas eligen, tanto al Presidente o la Presidenta (poder Ejecutivo), como al Parlamento (poder Legislativo). Algunos consideran que esto puede originar conflictos porque si el gobierno y el Parlamento no llegan a acuerdos, no hay manera de resolverlos. No hay un poder que esté por sobre el otro, ya que ambos tienen como origen el voto popular de los ciudadanos y las ciudadanas.

En el presidencialismo también se da rigidez del período presidencial. Esto quiere decir que si un Presidente o una Presidenta no gobierna bien, no se le puede sacar hasta que termine su mandato. Ahora bien, en casos extremos, cabe la posibilidad de la destitución, pero a través de un complicado juicio político con causales precisas. Es decir, es mucho más difícil cambiar de gobierno. Esto también puede verse como una ventaja, en la medida en que pueda dar estabilidad al gobierno por un período fijo y determinado.

¹⁰ Cfr., Carlos de Cueto, «Política y Gobierno en el Reino Unido: ¿Ante el agotamiento del ciclo de revisionismo constitucional laboralista?», en: De Cueto, Carlos (ed.), *Regímenes Políticos Contemporáneos. Entre el inmovilismo y el cambio*, Madrid: Comares, 2008.

¹¹ Cfr., Juan Linz y Arturo Valenzuela (eds.), *La crisis del presidencialismo*, 2 volúmenes, Madrid: Alianza Editorial, 1998.

En el presidencialismo es común que el partido que llega a ganar la presidencia, gane «todo», en el sentido de que el gobierno va a ser esencialmente de ese partido. Esto quiere decir que por el período que dura el mandato presidencial, los demás partidos que no ganaron tienden a quedar fuera del gobierno y asumen un rol básicamente de oposición.

Un problema que suele plantearse con el presidencialismo es que si el Parlamento y el Presidente no pueden llegar a acuerdos y se bloquean mutuamente, las crisis de gobierno pueden llegar a convertirse en crisis del régimen, es decir, de la democracia. En pocas palabras, si no se pueden llegar a acuerdos, es difícil que el gobierno pueda seguir gobernando. Algunos especialistas sostienen que esa es la razón por la cual en muchos casos se han dado golpes de Estado en las democracias presidenciales (sobre todo en América latina).¹²

El caso paradigmático que se toma como ejemplo de un régimen político democrático presidencialista suele ser *Estados Unidos*.¹³

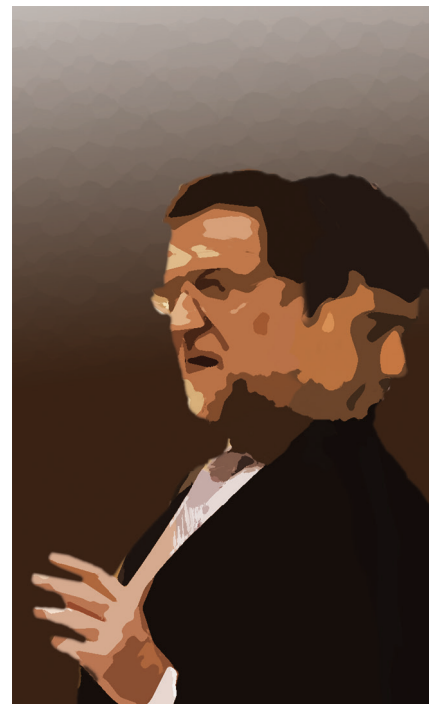
1.3 Democracia semipresidencial (semipresidencialismo)

La democracia semipresidencial posee las siguientes características principales:

- Hay distinción entre el jefe o jefa de Estado y el jefe o jefa de Gobierno.
- El Presidente o la Presidenta dirige el gobierno solo si su partido gana las elecciones legislativas, si ello no ocurre se produce la «cohabitación».

Se distingue entre un jefe o jefa de Estado (Presidente) y un jefe o jefa de Gobierno (Primer Ministro o Primera Ministra). El Presidente o la Presidenta es elegido por sufragio universal y el Primer Ministro o Primera ministra es elegido por el Parlamento. Podemos ver que comparte con el presidencialismo el hecho de que se elija un presidente o presidenta por sufragio popular. Pero, al mismo tiempo, comparte similitud con el parlamentarismo, en la medida en que es el Parlamento la institución de la que surge el jefe o jefa de Gobierno.

El Presidente o la Presidenta dirige el gobierno si su partido gana las elecciones legislativas, es decir, si cuenta con mayoría en el Parlamento. Si esto no ocurre, es decir, si la mayoría en el Parlamento la tiene otro partido diferente al del presidente o presidenta, entonces se dará lo que se conoce como el fenómeno de la «cohabitación». Lo que se tendrá será un Primer Ministro o Primera Ministra elegido/da por el Parlamento y, al mismo tiempo, un Presidente o una Presidenta elegido



¹² Sin embargo, este punto es un tema de debate. Para una visión menos crítica a la Linz y Valenzuela sobre el presidencialismo, pueden revisarse los aportes de Dieter Nohlen y el institucionalismo contextualizado. Cfr., Dieter Nohlen y Mario Fernández (eds.), *El presidencialismo renovado: Instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas: Nueva Sociedad, 1998.

¹³ Cfr., William Nysten y David Hill, «Política y Gobierno en los Estados Unidos de América: La transformación continua de una democracia esencialmente conservadora», en: De Cueto, Carlos (ed.), *Regímenes Políticos Contemporáneos. Entre el inmovilismo y el cambio*, Madrid: Comares, 2008.



por el voto popular, cuyas funciones serán principalmente garantizar el funcionamiento regular de las instituciones, dirigir la política exterior, la diplomacia, así como a las fuerzas armadas.

El caso paradigmático que se toma como ejemplo de un régimen político democrático semipresidencialista suele ser *Francia*.¹⁴

2 Regímenes políticos autoritarios

Ahora que ya hemos visto lo que caracteriza a un régimen democrático, así como a los grandes tipos de regímenes democráticos que existen (parlamentarismo, presidencialismo, semipresidencialismo), es que podemos pasar a ver lo esencial de los regímenes *autoritarios*. Los regímenes autoritarios se caracterizan por restringir las libertades políticas y civiles. El autoritarismo no permite la oposición, la discrepancia y la crítica al gobierno.

Hay muchas maneras de clasificar a los regímenes autoritarios. Nosotros vamos a presentar los seis tipos más importantes y conocidos en la historia contemporánea:¹⁵

- Monarquía
- Régimen militar
- Régimen de partido único
- Régimen personalista
- Régimen sultanístico
- Régimen autoritarista competitivo



2.1 Monarquía

La monarquía puede ser entendida como el régimen donde gobiernan un rey y su familia *ininterrumpidamente*. Esto quiere decir que bajo este régimen el poder es hereditario. Este tipo de monarquía autoritaria se diferencia de las monarquías constitucionales (como las de España e Inglaterra) porque en la monarquía autoritaria el rey o la reina no solo reina sino que también gobierna; a diferencia de un régimen parlamentario donde el monarca es un jefe o jefa de Estado que reina, pero no gobierna. Países con monarquías de este tipo son, por ejemplo, Jordania, Arabia Saudita, Kuwait y Marruecos.



¹⁴ Cfr., Huber Peres, «Política y Gobierno en Francia: La larga duración del presidencialismo flexible», en: De Cueto, Carlos (ed.), *Regímenes Políticos Contemporáneos. Entre el inmovilismo y el cambio*, Madrid: Comares, 2008.

¹⁵ Para el término «autoritarismo», el autor clave es Juan Linz. Cfr., Juan Linz, *Sistemas totalitarios y regímenes autoritarios*, en: Obras Escogidas, volumen 3, edición a cargo de José Ramón Montero y Thomas Jeffrey Miley, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009. Para aproximaciones más recientes: cfr., Andreas Schedler (ed.), *Electoral authoritarianism: the dynamics of unfree competition*, Boulder: Lynne Rienner Pub., 2006; Brownlee, Jason, *Authoritarianism in an age of democratization*, New York: Cambridge University Press, 2007; Steven Levitsky y Lucan A. Way, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*, New York: Cambridge University Press, 2010.

2.2 Régimen militar

El régimen militar es el régimen político en el que gobiernan directamente las fuerzas armadas, luego de un golpe de Estado. Las decisiones gubernamentales son tomadas por un grupo de oficiales militares que representan a las fuerzas armadas.

2.3 Régimen de partido único

El régimen de partido único es el régimen civil en el cual el partido de gobierno siempre gana las elecciones. En algunos casos la oposición está prohibida (por ejemplo en China y en Cuba). En otros casos, el régimen permite la oposición, pero hay un partido predominante que siempre gana las elecciones (a veces, incluso, a través del fraude). Los otros partidos no ganan y tienden a ser reprimidos. Un ejemplo actual es Singapur, pero México fue durante muchos años un régimen de este tipo.

2.4 Régimen personalista

El régimen personalista es el régimen político donde las decisiones del gobierno son tomadas por una sola persona y su círculo íntimo. No es un partido (como en el régimen de partido único), ni tampoco un grupo de militares (como en el régimen militar); aunque esta persona sí puede ser un ex-militar. También puede tener un partido, siempre y cuando este no sea tan importante para la toma de decisiones. En este régimen el poder está concentrado en una persona. Este tipo de régimen suele tener una baja institucionalidad y el poder tiende a ser precario.

2.5 Régimen sultanístico

El régimen sultanístico es una versión más extrema e institucionalizada del régimen personalista. En el régimen sultanista el poder del líder tiene un alcance muy amplio. Lo más resaltante es que en este régimen la autoridad del líder y su familia están más o menos fusionada con el poder del Estado. En pocas palabras, aquí no se distingue tan fácilmente lo que es público de lo que es privado o del gobernante.

En estos regímenes todas las instituciones más importantes del Estado, como las fuerzas armadas, la policía y el poder judicial, están penetrados por el dictador y su familia. Ejemplos importantes de regímenes sultanísticos son Nicaragua con los Somoza, Cuba con Batista, República Dominicana con Trujillo, Haití bajo los Duvalier.

2.6 Autoritarismo competitivo

El autoritarismo competitivo es el régimen político donde la oposición es legal y puede competir por el poder. Pero la competencia, aunque es real, no es justa. El gobierno ataca u hostiga a la oposición. La oposición no cuenta con acceso a medios o recursos financieros. El gobierno tiene enormes ventajas por sobre la oposición. Las libertades básicas son violadas (esto se aprecia sobre todo en los líderes o las lideresas y activistas de la oposición, así como en los medios de comunicación que tratan de ser independientes). También puede haber fraude electoral. Ejemplos de este tipo de régimen autoritario los podemos encontrar recientemente en Europa oriental.

3 | **¿Por qué la democracia es mejor que el autoritarismo?**

Podemos reconocer ahora las ventajas fundamentales de la democracia, frente a los regímenes autoritarios. La democracia como régimen político promete dos cosas esenciales:

1. Es el único régimen que nos permite cambiar y escoger a todos el gobierno cada cierto número de años (en el Perú es cada 5 años) *sin violencia*. Al ver la historia política de la humanidad en su conjunto (con múltiples guerras, conflictos y luchas violentas por el poder, en la gran mayoría de casos), nos damos cuenta que esto no es para nada poca cosa. Los regímenes autoritarios, salvo la monarquía, no tienen mecanismos claros e institucionalizados para el cambio de mando. Las elecciones democráticas institucionalizadas, limpias y transparentes constituyen el mejor y más legítimo mecanismo para cambiar de gobierno de manera pacífica.

2. Es el único régimen que protege sistemáticamente los derechos humanos y las libertades básicas, tales como la libertad de expresión, la libertad de organizarse y protestar, la libertad de criticar al gobierno, el derecho a poder exigir que el gobierno dé cuenta de sus decisiones, etc. Se trata de un régimen que protege al individuo frente a los demás individuos y grupos; pero también es un régimen que lo protege del gobierno, en la medida en que pone a la constitución y a la ley por sobre todos los ciudadanos y las ciudadanas. Es pues, el régimen político donde es posible la menor arbitrariedad y el menor abuso, además de la convivencia pacífica de personas con creencias o culturas diferentes. Y en un país tan diverso como el nuestro esto es algo extremadamente importante.

En síntesis, por los principios que sustentan este régimen, es el único en el cual la responsabilidad de su funcionamiento recae en todas y todos los miembros de la comunidad política. En efecto, la igualdad política y la soberanía popular son los principios de esta forma de gobierno que otorgan a sus integrantes las decisiones (directa o indirectamente) sobre lo público.

Los regímenes políticos en América latina


1 | *¿Cuál de los regímenes políticos vigentes en la actualidad predomina hoy en día en América Latina?*

De conformidad con lo que hemos señalado en la primera parte de este cuaderno de divulgación de educación electoral y democracia, nos corresponde introducirnos de manera panorámica a los regímenes políticos de América Latina. Si recordamos las categorías de los regímenes actuales, habíamos visto la existencia de dos grandes grupos, los regímenes políticos democráticos y los regímenes políticos autoritarios. A continuación, observemos los requisitos que señalamos en la primera parte para poder reconocer un régimen político democrático:

- 1 • Elecciones libres y justas
- 2 • Sufragio universal
- 3 • Amplia protección de los derechos civiles
- 4 • Los gobiernos electos deben ser los que tomen las decisiones
- 5 • Rendición de cuentas
- 6 • Vigencia del Estado de derecho

A partir de lo observado en este gráfico y si consideramos la evidencia empírica que cada país de la región muestra hoy en día, podemos afirmar que la mayoría de los países de América latina tienen regímenes políticos democráticos.

Asimismo, vimos que dentro de los regímenes políticos democráticos había a su vez tres variantes: los presidencialistas, los parlamentaristas y los semipresidencialistas. En el caso de América Latina podemos mencionar que aquellos regímenes que son democráticos, se ubican a su vez entre los presidencialistas. No obstante, las respectivas constituciones muestran que no son formas puras, sino que presentan un abanico muy diverso de variaciones institucionales.



**De América Latina hoy en día podemos afirmar lo siguiente:
La mayoría de los países tienen regímenes políticos democráticos. Los que tienen regímenes políticos democráticos son presidencialistas**

El Presidencialismo latinoamericano es distinto al Presidencialismo norteamericano

El latinoamericano introduce en el proceso político de nuestra región mayor flexibilidad institucional que un posible sistema parlamentario

Gracias a ello, la mayoría de presidentes latinoamericanos tiene más poder que el presidente estadounidense

En primer lugar, para ir conforme a la división de los subcapítulos de cada una de las respectivas constituciones, todos los países de América Latina se consideran a sí mismos repúblicas democráticas. Teniendo como finalidad el carácter republicano, gobierno civil dirigido por el mandato de la ley por sobre cualquier interés particular, los países establecen distintos mecanismos democráticos como las reglas de juego para acceder al poder político. Si bien estos mecanismos incluyen los representativos y los de democracia directa y participativa, normativamente la representación nacional se lleva a cabo a través de la representación política. Con esto se quiere decir que los regímenes son gobernados por un Presidente o una Presidenta y por una Asamblea, que representa a la ciudadanía. Estos dos órganos son elegidos directamente por el pueblo, pero en muchas de las decisiones a tomar, no se considera directamente la participación de los electores. Salvo las reformas constitucionales y diversas medidas que cada gobierno asumiría como prudentes.

Hemos señalado —al inicio de esta parte— que los regímenes políticos de los países latinoamericanos son mayoritariamente presidencialistas. No obstante, el concepto presidencialismo no engloba una homogeneidad de casos. Por ejemplo si observamos el presidencialismo de los Estados Unidos y el de Argentina nos daremos cuenta que cada uno de esos presidencialismos es distinto entre sí. Aunque vale decir que los presidencialismos tienen ciertos rasgos más similares entre sí que respecto al parlamentarismo europeo, al deberse, constitucionalmente, al modelo estadounidense (Linz 1998, 31). Una característica que diferencia el presidencialismo norteamericano del latinoamericano es que este presidencialismo introduce en el proceso político de nuestra región mayor flexibilidad institucional que un posible sistema parlamentario. Gracias a ello, la mayoría de los presidentes y las presidentas latinoamericanos tiene más poder que el presidente estadounidense. Pueden vetar en secciones de leyes, se les permite gobernar por decretos y, a menudo, se les conceden amplios poderes de emergencias (Sartori 1996, 111).

El presidencialismo pasó por un debate en nuestra región, especialmente al caer los regímenes autoritarios a partir de la década de 1980, es decir como parte del conjunto de países que participaron en la tercera ola de democratización, se intensificaron cuestionamientos al presidencialismo, en el entendido que este tipo de régimen democrático no contribuía a consolidar la democracia, sino que más bien la debilitaba e incluso podía devenir en regímenes autoritarios. Por eso hubo un fuerte debate entre los que abogaban por el presidencialismo y otros porque el presidencialismo sea reemplazado por el parlamentarismo. Así, la propuesta que más fuerza cobraba fue el modificar las reglas para lograr el tránsito hacia un parlamentarismo parecido al europeo. El crecimiento del poder del Ejecutivo correspondía con un debilitamiento

—en alcance y en funciones— del Legislativo y del Judicial. El Congreso se queda limitado a ser el espacio de la representación de intereses políticos y económicos y de los partidos políticos, en la tramitación de las leyes. En síntesis, en el debate de ese momento se asumió que el presidencialismo desembocaba en autoritarismo. Mayores detalles sobre este debate tan importante puede encontrarse en las lecturas complementarias de este cuaderno de divulgación.

Entre los principales aportes que se logró luego de este debate entre parlamentarismo y presidencialismo, fue el haber observado que en América Latina las dificultades del gobierno o del sistema presidencial, están íntimamente relacionadas asimismo son intensificadas, por el estancamiento económico, las evidentes desigualdades y las herencias socioculturales.

La fortaleza de los presidentes y las presidentas; en correspondencia a las funciones del Legislativo, descansa en el tipo de poderes presidenciales: poderes constitucionales y partidarios; tal como podremos observar con mayor detalle en las lecturas complementarias de este cuaderno. En ese sentido, las constituciones permiten que los presidentes veten proyectos de ley o emitan decretos-ley. Los presidentes y las presidentas están permitidos de dar forma a los resultados de políticas del sistema, sin considerar que sean líderes de su partido o del bloque que los llevó al poder o que tengan el control de la mayoría parlamentaria. Los poderes partidarios radican en la capacidad de moldear el proceso de proponer una ley dentro del sistema de partidos. La relación entre estos dos tipos de poderes presidenciales da forma a las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. Asimismo, determinan la capacidad de los presidentes para transformar algunas políticas del mismo programa legislativo (Mainwaring 2002, 20).

Si miramos hacia atrás en el tiempo, por ejemplo en la última década del siglo XX, podemos decir que la década de 1990 se caracterizó por su inestabilidad en varios países de América Latina. La destitución de varios presidentes constitucionales generó un clima de incertidumbre política. Sin embargo, tal proceso mostró a su vez una ordenación de poderes resaltada por Pérez-Liñán. Al término de este proceso se evidenció que fueron los parlamentos los que se hicieron cargo de la transferencia de poderes, en medio de la debacle política (Pérez-Liñán 2009, 321). Entonces, podríamos preguntarnos lo siguiente ¿la desestabilización de las democracias presidenciales se debe a la crisis entre el Ejecutivo y el Legislativo? Asumimos —a partir de los hallazgos de Pérez Liñán— que ello no es suficiente para causar tal revuelo. Con esto no queremos decir que las salidas de los presidentes han sido efecto de la acción de los parlamentos. Estos fueron retirados por las diversas protestas populares y en ese contexto, el Congreso fue el canal por el cual se produjo el derrumbe de esos regímenes (Pérez-Liñán 2009, 326).

EN AMÉRICA LATINA NUESTRA DEBILIDAD DEMOCRÁTICA NO DEPENDE SOLAMENTE DE QUE EL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO SEA PRESIDENCIALISTA

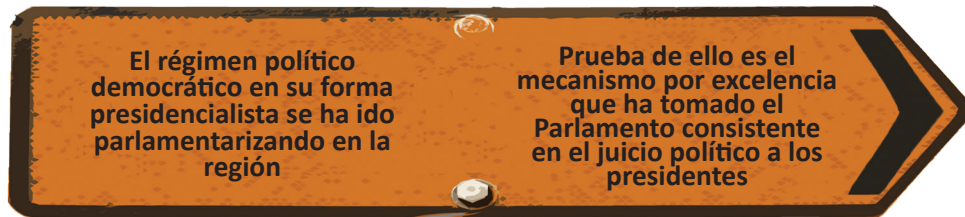
En América Latina las dificultades del gobierno o del sistema presidencial, están íntimamente relacionadas, y a la vez son intensificadas, por el estancamiento económico, las evidentes desigualdades y las herencias socioculturales

Los presidentes en América Latina tienen dos tipos de poderes:

- **Los poderes constitucionales**
- **Los poderes partidarios**

Esos poderes establecen las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo

Continuando con Pérez-Liñán podemos afirmar que el régimen político democrático en su forma presidencialista se ha ido parlamentarizando en la región. Con ello, el mecanismo por excelencia que ha tomado el Parlamento es el juicio político a los presidentes, este es considerado como un nuevo modelo de frenos y contrapesos. Las elites políticas utilizaron el juicio político como dispositivo de control a presidentes que se habían vuelto impopulares, impredecibles o renuentes a acuerdos. Se advierte que este control fue utilizado únicamente para destituir a los mandatarios y no abogan por un cambio de modelo en la relación de poderes. En él los legisladores mostraban que tenían la fuerza para pedir cuentas al presidente, claro está fuera de las instancias regulares (Pérez-Liñán 2009, 333).



2 | *¿Siempre predominó en América Latina el régimen político democrático?*

Ahora que ya hemos presentado los conceptos básicos sobre el régimen político y ubicado en ese marco a los regímenes políticos en América Latina, corresponde preguntarnos si siempre esta región ha sido democrática presidencialista. Para responder ello, debemos recordar que América Latina es una región muy diversa y compleja, por lo tanto lo que mostraremos a continuación son algunas tendencias que parecen ser recurrentes en buena parte de los casos. Asimismo, vamos a señalar que a lo largo de los siglos XIX y XX, en América Latina más han predominado los regímenes políticos autoritarios que los democráticos. No obstante, tal como señala Charles Tilly, esta situación es común en occidente, ya que los regímenes democráticos son recientes.

Aquí vamos a seguir, por cuestiones didácticas, las ideas clásicas que David Collier¹⁶ presenta a partir del trabajo seminal de Guillermo O'Donnell,¹⁷ quien busca sintetizar los procesos histórico-políticos latinoamericanos del siglo XX,¹⁸ donde primaron regímenes autoritarios, restringidos y algunos casos democráticos. De manera general, podemos señalar que recién podemos hablar de democracia como régimen predominante en la región a partir de la tercera ola de democratización y especialmente desde el siglo XXI. Antes, hemos tenido principalmente tres tipos de regímenes políticos:

- Régimen oligárquico
- Régimen populista
- Régimen burocrático autoritario

16 Cfr., David Collier (ed.), *El nuevo autoritarismo en América latina*, México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1985.

17 Cfr., Guillermo O'Donnell, *Modernización y autoritarismo*, Buenos Aires: Paidós, 1972.

18 Esta tipología de régimen se basa sobre todo en los siguientes países: Brasil, Argentina, Chile, Uruguay y México.

Régimen oligárquico

El primer gran rasgo común que tienen los regímenes políticos en América latina es el de ser regímenes oligárquicos. Se trata de regímenes con una competencia política muy limitada, ya que no hay libertades y derechos políticos universales para todos, como el sufragio. La élite tiende a beneficiarse del Estado y a subordinarlo a sus intereses primario exportadores, tales como minerales y productos agrícolas. Los sectores populares no han sido aun políticamente activados. Este tipo de régimen fue predominante en la región a fines del siglo XIX y en las primeras décadas del siglo XX.

Régimen populista

El segundo gran momento en los países latinoamericanos es la transformación del régimen oligárquico en un régimen populista. El rasgo característico de los regímenes populistas es el hecho de que son regímenes incorporadores. Se trata sobre todo de una coalición de la élite industrial y del sector popular urbano. En lugar del modelo primario exportador, lo que se da es una especie de «nacionalismo económico», donde lo que se busca es realizar la primera fase de la industrialización. Esto quiere decir, apoyar a la industria nacional y orientarla hacia la producción de bienes de consumo. Si lo ubicamos en el tiempo, este régimen fue bastante común a partir del período entreguerras.

Régimen burocrático autoritario

A diferencia de los regímenes populistas, los regímenes burocrático-autoritarios se caracterizan por ser esencialmente excluyentes y no democráticos. La coalición dominante aquí está compuesta por tecnócratas de alto nivel, tanto civiles, como militares. Esta coalición suele contar con apoyo y capital extranjero. Aquí se controla la participación política de los sectores populares.

Además de estos tres tipos generales, podemos encontrar como estructuras recurrentes otros regímenes autoritarios: América latina ha tenido muchísimos golpes de Estado y regímenes militares. La presencia de patrones personalistas y sultanísticos también ha sido recurrente. Hoy en día, el autoritarismo competitivo ha sido más común. Además de esto, el problema central que atraviesa la estabilidad democrática es el populismo y en general el retorno del autoritarismo.

A manera de síntesis, podemos señalar que en esta segunda parte hemos podido apreciar que el régimen político predominante en América latina hoy en día es el democrático presidencialista. Asimismo, vemos este tipo de régimen es reciente, pero si observamos nuestra historia desde que esta región logró su independencia de España, han prevalecido los regímenes políticos autoritarios. Finalmente, hay asuntos estructurales que intervienen en la precariedad de nuestra democracia, por ejemplo la desigualdad, los partidos políticos poco estructurados y con poca capacidad de representación y un Estado débil.

Ello quiere decir que los regímenes democráticos no son irreversibles, por lo que es responsabilidad de los miembros de la comunidad política, ya sean organizados o de manera individual comprometerse en la construcción y estabilización de los regímenes democráticos. Ello porque, como hemos visto en la primera parte de este cuaderno, la democracia es el régimen político que el ser humano ha descubierto y construido como el mejor para poder vivir con respeto, tolerancia, inclusión, pacíficamente y en búsqueda del bien común.

PARTE

3

Los regímenes políticos en el Perú

¿Cuál es el régimen político en el Perú de hoy?

El régimen político vigente en nuestro país es el democrático presidencialista

Dos características del régimen democrático presidencialista del pueblo peruano son:

Elecciones simultáneas de los comicios electorales nacionales

El presidente electo o la presidenta electa designa su gabinete

Una vez que hemos abordado la cuestión del régimen político en términos conceptuales y en América Latina, podemos pasar, finalmente, a ver qué es lo propio y constitutivo del régimen político en el Perú. Para lo cual esta parte ha sido dividida en dos acápites. El primero aborda las características del régimen político democrático presidencial en el Perú, que es el que está vigente hoy en día en nuestro país. En el segundo acápite, mencionaremos cuáles han sido los regímenes políticos que predominaron a lo largo de nuestra historia republicana.

1 | ¿Cuál de los regímenes políticos vigentes en la actualidad predomina hoy en día en el Perú?

Ahora bien, en términos actuales, podemos decir que el régimen político en nuestro país hoy es una *democracia presidencial*. Pero este régimen no es una forma pura, tal como se diseñó originalmente en Norteamérica, sino que tiene características propias, las que vamos a presentar a continuación de manera panorámica. Asimismo, estas características del régimen han dado lugar a que algunos consideren que nuestro régimen es semipresidencial, por lo que después de explicar nuestro régimen político actual, abordaremos este asunto del semipresidencialismo, con el fin de poder clarificar los aspectos que dan lugar a la confusión.

1.1 | Características de la democracia presidencial peruana

La Constitución de 1993 optó por limitar al Parlamento, proceso que se había iniciado con la Carta de 1979. El sistema presentado en esta Carta consagra un régimen presidencial con algunos mecanismos propios del parlamentarismo, correspondiendo con la tendencia latinoamericana de tener un Presidente o una Presidenta de la República muy fuerte. Esta, en términos del constitucionalista Francisco Eguiguren, introdujo serias restricciones neoliberales con respecto a la intervención estatal en el régimen económico y en derechos económicos y sociales. Tales modificaciones afectaron también el proceso de descentralización y de las competencias de gobiernos municipales y regionales (Eguiguren 2007, 35).

Este régimen consagra una distribución inequitativa del poder entre los órganos del Estado. Por ello, es posible que la rigidez del sistema presidencialista genere una tendencia hacia la personalización del poder derivada de un Estado muy grande y de un Presidente o una Presidenta muy poderoso/sa. A ello se aúna la carencia de instrumentos para la solución de conflictos entre los poderes, además de formas de un «arbitraje popular».

Una característica que establece un marco político especial durante los períodos correspondientes a cada gobierno es la elección paralela de los comicios electorales nacionales. En efecto, al realizarse las elecciones populares de manera simultánea para el Presidente o la Presidenta de la República y las congresistas —y estas en una sola vuelta— es un poco más complicado que el Presidente y la Presidenta electo pueda disponer de mayoría en el Parlamento, como fue el caso del gobierno de Toledo (2001-2006) y García (2006-2011). Este escenario da cierta inmutabilidad en la composición política del país en los cinco años.

Una segunda característica del régimen político democrático presidencialista peruano es que el Presidente o la Presidenta electo o electa designa su gabinete, los que en la práctica se convierten en colaboradores/ras o secretarios/rias de este. Los ministros y ministras asumen responsabilidades políticas en la gestión gubernamental ante el Parlamento, su función garantiza la continuidad de la misma política dirigida por el Presidente o la Presidenta. El Presidente o la Presidenta del Consejo de Ministros y el Consejo de Ministros no poseen capacidades autónomas frente al Presidente o la Presidenta. «El liderazgo político y social del Presidente o la Presidenta de la República es lo dominante, lo que se refuerza por su condición de jefe o jefa de Gobierno» (Eguiguren 2007: 40).

Respecto a constituciones políticas anteriores, vale la pena mencionar algunas de las innovaciones presentadas por la Constitución de 1993 y que se encuentran vigentes:¹⁹

- Para ser Presidente o Presidenta de la República se necesita más de la mitad de los votos, pero se encuentran excluidos del conteo los votos blancos y nulos.
- Se mantiene la atribución del Presidente o Presidenta como jefe o jefa de Estado y de Gobierno —incluyéndose la función de dictar decretos de urgencia en materia económica— para lo cual se contempla que el Presidente o Presidenta del Consejo de Ministros sea un ministro o ministra «sin cartera». El hecho de no tener a cargo un ministerio lo lleva a asumir funciones como ser el portavoz del gobierno, coordinar las funciones con los demás ministros y refrendar los decretos legislativos, los de urgencia y otras normas dictadas por el Ejecutivo.
- Parlamento unicameral de ciento treinta miembros, cuya selección se realiza de acuerdo con el sistema de representación proporcional.
- Se suprimen las atribuciones del Congreso como la ratificación del nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema, de las promociones al grado de general de los oficiales superiores de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, así como de las y los embajadores, ahora nombrados directamente por el Presidente o Presidenta.
- El Presidente o Presidenta del Consejo de Ministros y su equipo deben concurrir al Congreso a exponer y debatir la política general del gobierno en los primeros treinta días de haber asumido las funciones. El Congreso puede votar concediéndole o negándole confianza.
- Se mantiene la potestad presidencial de disponer la disolución del Congreso.

¹⁹ En general estas son manifestadas en el texto de Eguiguren Praeli: La responsabilidad del Poder, pp. 35-37 las que luego se han modificado.

Dentro del marco de los poderes del Presidente o Presidenta está la formalización de los decretos de urgencia —que en la práctica los presidentes anteriores habían realizado— al determinar que el mandatario puede dar medidas extraordinarias en materia de economía y finanzas. No obstante, los decretos de urgencia son utilizados en diversas materias.

La atribución más importante del Presidente o Presidenta, es la de disolver el Congreso. Ello porque limita el poder del Congreso de censurar, interpelar y negar la confianza a los ministros de Estado. Ya que —como se establece en el artículo 134.º de la Constitución— esta se puede hacer efectiva si el Congreso censura o niega la confianza a dos Consejos de Ministros. La disolución parlamentaria puede ser considerada en un régimen en que el jefe o jefa de Gobierno es políticamente responsable, no obstante en un régimen eminentemente presidencialista es muy complicado que se haga efecto, aunque sea constitucionalmente más factible debido a la composición del Congreso —una sola Cámara—, se pueden poner en práctica algunos supuestos institucionales y políticos para dicha acción y porque las restricciones son menores que las previstas en anteriores Constituciones (Guzmán 2003, 215).

El aumento de los poderes del Presidente o Presidenta trae consigo la disminución de la actividad parlamentaria y en el contrapeso al poder del Ejecutivo. Con respecto a las funciones que tenía en la Constitución de 1979, el Congreso ha perdido la capacidad de ejercer ciertas facultades ratificadoras en materia de nombramientos y ascenso —altos mandos policiales y militares— y la ratificación al nombramiento de embajadores. Ambas tareas han pasado a ser facultad del Presidente o Presidenta de la República (Guzmán 2003, 203).

El instrumento de control, que se ha mantenido como atribución del Parlamento más efectivo es la interpelación ministerial. Esta y la consecuente moción de censura tratan de determinar la responsabilidad política del gabinete ante una situación determinada. Con la censura se hace efectiva esta responsabilidad ministerial. «La censura es, pues, el mecanismo más directo de control político, siendo esa precisamente la razón de sus regulaciones y limitaciones» (Guzmán 2003, 211). No obstante la censura ministerial no garantiza un cambio real en la política gubernamental ni solución a las controversias suscitadas. Lo que sanciona es a la persona que ocupa el cargo. El Ministro o la Ministra, como se ha dicho, al ser designado o designada por el Presidente o la Presidenta, obedece los lineamientos políticos que este dispuso.

La Carta consigna otros instrumentos como «alternos» o «indirectos». Estos son básicamente la posibilidad de iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público, aunque no se señala de manera explícita si tal función de observación comprende la posibilidad de fiscalizar. A su vez, el Congreso puede realizar una acusación constitucional o un antejuicio al Gobierno. Por último, puede solicitar informes al Consejo de Ministros o a los Ministros o a las Ministras por separado. Por esas razones, se puede decir que las funciones del Congreso son representar, investigar, fiscalizar, entre otras.

1.2 | ¿Por qué algunos consideran que nuestro régimen es semipresidencial?

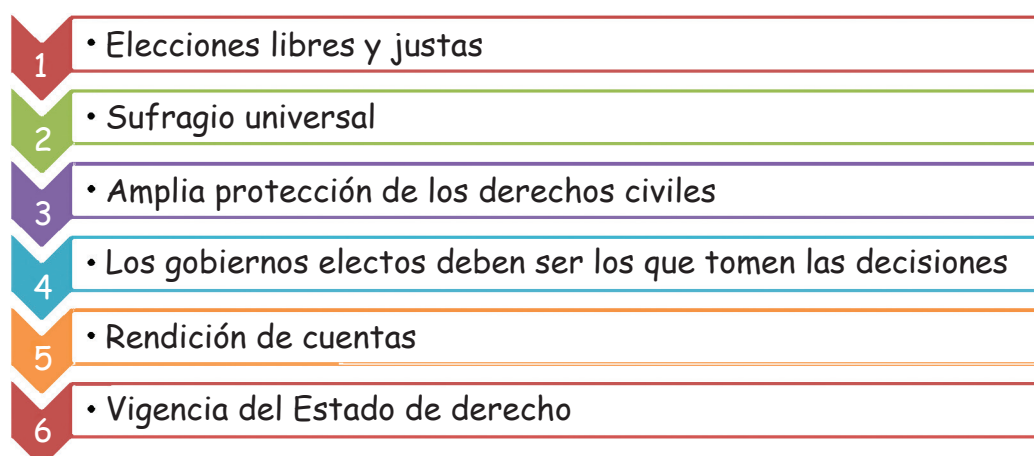
Hay que dejar en claro esto porque algunos malos entendidos podrían a veces hacer pensar a algunos que nuestro régimen es semipresidencial.

Los ciudadanos y las ciudadanas eligen, tanto al Presidente o la Presidenta, como a las y los congresistas. El presidente y/o la presidenta, una vez electo, convoca a su gabinete para gobernar y, a la cabeza de este, se encuentra el Presidente o la Presidenta del Consejo de Ministros. Sobre el Presidente y/o la Presidenta del Consejo de Ministros debemos decir que, frente a lo que muchas veces dicen los medios y la opinión pública, es incorrecto referirse a él o ella como el «primer ministro y/o primera ministra». En nuestro país no existe tal figura porque el Presidente o la Presidenta de la República es, al mismo tiempo, jefe o jefa de Estado y jefe o jefa de Gobierno.

El Presidente o La Presidenta del Consejo de Ministros no es un jefe o jefa de Gobierno. Lo que hay es un presidente del consejo de ministros que desde 1993 no tiene cartera propia y esto genera la confusión: «Esto [es decir, el no tener una cartera] hace que su figura se juegue a una función transversal lo cual a muchos hace pensar que se trata de un jefe o jefa de Gobierno. Esto es erróneo. El Premier no es el jefe de los ministros. El único jefe o jefa de Gobierno es el mismo jefe de Estado, el Presidente de la República».²⁰

La otra figura que se presta a la confusión es la del «voto de investidura»: nuestro régimen estipula que el gabinete debe ser aprobado por el Parlamento, algo ajeno al sistema presidencial. Ello genera una situación anómala en la que el resultado termina siendo perverso: el congreso puede no dar su voto, pero si lo hace dos veces, el Presidente está autorizado a disolver el congreso, lo cual genera una situación de poder por parte del Presidente hacia el Parlamento.

Para finalizar este acápite volvamos al gráfico en el cual señalamos los requisitos básicos para identificar si un régimen es democrático:



20 Henry Pease, ¿Cómo funciona el presidencialismo en el Perú?, p. 11.

Si comparamos esos requisitos con nuestra realidad, podemos observar que en términos generales cumplimos con ellos. Es decir, ha habido en esta última década, elecciones libres, limpias y justas. El sufragio universal es un hecho desde que en las elecciones 2006 se incorporaron como electores activos los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional. Hay una amplia protección de los derechos civiles y estamos en un Estado de derecho. Los organismos electorales cuentan con una buena imagen frente a la opinión pública. Ahora de lo que se trata es de fortalecer la protección de las libertades y garantías individuales de los ciudadanos, así como profundizar en la lucha contra la corrupción, buscando que los mecanismos de rendición de cuentas sean cada vez más eficaces.

2 | ¿Siempre predominó en el Perú el régimen político democrático?

Históricamente, es importante señalar la fuerte división y desigualdad que se generó a través del Virreinato del Perú. En ese entonces la sociedad estaba dividida según su estatus o de manera estamental y no había lugar para las mezclas. Dichas divisiones se mantuvieron, e incluso agudizaron, cuando el Perú se independizó. A esas divisiones económicas y sociales en la república se añadieron el racismo, la discriminación y la exclusión las que han sido variables constantes que están presentes hasta nuestros días.

La historia republicana²¹ está, desde sus inicios, llena de caudillos en el siglo XIX, dictaduras o regímenes militares en el siglo XX, nuevas constituciones, corrupción y violencia política, donde prima el personalismo, la fuerza y el patrimonialismo.²² Esto no ha ayudado a generar instituciones políticas democráticas que sean fuertes y estables. De ahí que el régimen político haya sido algo que haya ido cambiando a lo largo de la historia.

En términos generales, nuestra historia política coincide con los regímenes políticos que ha habido en América Latina y que mencionamos en la segunda parte de este cuaderno de divulgación de educación electoral y democracia. Es decir, hemos tenido regímenes oligárquicos, regímenes populistas y regímenes burocrático autoritarios.

Por ejemplo, el sufragio universal es algo que recién se obtuvo hace poco más de tres décadas cuando se amplió el derecho de elegir y votar a los mayores de 18 años —hasta ese momento se votaba a partir de los 21 años— y a los analfabetos. Luego, a partir del año 2006 pueden votar los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional. Y tenemos un régimen democrático continuo desde hace una década. Nuestra tarea es poder fortalecer y consolidar dichas instituciones.

21 Cfr., Basadre, Jorge, *Historia de la República del Perú*, Lima: El Comercio, 2005.

22 Por eso Alberto Flores-Galindo pensó que nuestro país tenía una «tradición autoritaria». Cfr., Flores-Galindo, Alberto, *La tradición autoritaria: violencia y democracia en el Perú*, Lima: SUR, 1999.

Bibliografía utilizada

Basadre, Jorge.- Historia de la República del Perú. Lima: El Comercio, 2005.

Brownlee, Jason.- Authoritarianism in an age of democratization. New York: Cambridge University Press, 2007.

Collier, David (ed.).- El nuevo autoritarismo en América latina. México, FCE, 1985.

Cotler, Julio.- Clases, Estado y Nación en el Perú. Lima: IEP, 1978.

Del Águila, Rafael (ed.).- Manual de Ciencia Política. Madrid: Trotta, 1997.

De Cueto, Carlos.- «Política y Gobierno en el Reino Unido: ¿Ante el agotamiento del ciclo de revisionismo constitucional laboralista?». En: De Cueto, Carlos (ed.).- Regímenes políticos contemporáneos. Entre el inmovilismo y el cambio. Madrid: Comares, 2008.

Eguiguren Praeli, Francisco.- La responsabilidad del Poder. Razones para una reforma Constitucional. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2007.

Flores Galindo, Alberto.- La tradición autoritaria: violencia y democracia en el Perú. Lima: Sur, 1999.

Guzmán Napurí, Christian.- Las relaciones de Gobierno entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2003.

Huntington, Samuel.- La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX. Buenos Aires: Ediciones Paidós, 1994.

Levitsky, Steven y Lucan A. Way.- Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War. New York: Cambridge University Press, 2010.

Linz, Juan y Arturo Valenzuela (eds.).- La crisis del presidencialismo. Madrid, Alianza Editorial, 1998, 2 volúmenes.

Linz, Juan.- «Sistemas totalitarios y regímenes autoritarios». En: Obras escogidas. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009, volumen 3.

Mainwaring, Scott y Matthew Soberg.- «Presidencialismo y democracia en América latina:

revisión de los términos del debate». En: Mainwaring, Scott. *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires: Paidós, 2002.

Mazzuca, Sebastián.- «¿Democratización o burocratización? Inestabilidad del acceso al poder y estabilidad del ejercicio del poder en América latina». En: *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, Año 4, N.º 7, primer semestre 2002.

Nohlen, Dieter.- *Diccionario de Ciencia Política: Teorías, métodos, conceptos*. México: Editorial Porrúa, 2006.

Nohlen, Dieter.- *Sistema de Gobierno, Sistema Electoral y Sistema de Partidos Político: opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Fundación Friedrich Naumann, 1999.

Nohlen, Dieter y Mario Fernández (eds.).- *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América latina*. Caracas: Nueva Sociedad, 1998.

ONPE.- *Cuadernos de divulgación de Educación Electoral y Democracia*. Lima: ONPE, 2010-2011, 8 volúmenes.

O'Donnell, Guillermo.- *Modernización y autoritarismo*. Buenos Aires: Ediciones Paidós, 1972.

O'Donnell, Guillermo, Schmitter, Phillipe y Laurence Whitehead (comps.).- *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Buenos Aires: Ediciones Paidós, 1989, 4 volúmenes.

Pease, Henry.- *¿Cómo funciona el presidencialismo en el Perú?*. Lima: PUCP, 2010.

Pérez- Liñán, Aníbal.- *Juicio político al presidente y nueva institucionalidad política en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2009.

Santos, Boaventura de Sousa (coord.).- *Democratizar la democracia: los caminos de la democracia participativa*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica, 2004.

Sartori, Giovanni.- *Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económica, 1996.

Schedler, Andreas (ed.).- *Electoral Authoritarianism: the dynamics of unfree competition*. Boulder: Lynne Rienner Pub., 2006.

Weber, Max.- *Economía y sociedad. Esbozo de una sociología comprensiva*. México: FCE, 1974.

Tilly, Charles.- *Democracia*. Madrid. España: Akal, 2010 .

Lecturas complementarias

Presidencialismo*

■ Giovanni Sartori

1 | Definición de «sistema presidencial»

Así como se divide a los sistemas electorales en mayoritarios y proporcionales, a los sistemas políticos democráticos se les divide en presidenciales y parlamentarios. Sin embargo, es más difícil hacer esta última distinción que la primera. Es cierto que se puede definir a los sistemas presidenciales y a los parlamentarios por exclusión mutua y que un sistema presidencial no es parlamentario y uno parlamentario no es presidencial; pero la distribución de los casos reales en estas dos clases lleva a situaciones inaceptables. La razón es, por una parte, que en su mayoría los sistemas presidenciales no son definidos adecuadamente y, por otra, que los sistemas parlamentarios difieren tanto entre ellos que hacen que su nombre común sea engañoso. [...]. Primero debemos definir los sistemas presidenciales y asegurarnos de que no se les confunda con formas que aparentan ser presidenciales ni se les considere erróneamente como mezclas, casi como un presidencialismo parlamentario.

El primer criterio (o criterio 1) definitorio de un sistema presidencial es la elección popular directa o casi directa del jefe de Estado por un tiempo determinado (que puede variar de cuatro a ocho años). Sin duda, este criterio es una condición definitoria necesaria, pero de ninguna manera es suficiente. Austria, Islandia e Irlanda utilizan la elección popular directa de sus presidentes y solo se trata, cuanto mucho, de un presidencialismo de fachada. Sin importar lo que diga la Constitución acerca de sus prerrogativas de poder,²³ esos presidentes son poco más que adornos y Austria, Islandia e Irlanda funcionan en todo sentido como sistemas parlamentarios. Por tanto, a estos países no se les puede clasificar como presidencialistas, a pesar de la popularidad de sus presidentes electos.²⁴

* Extracto tomado de Giovanni Sartori, Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados. México D.F.: FCE. 1996. V Presidencialismo, pp. 97-115.

23 El presidente irlandés en realidad tiene muy poco poder, en tanto que el de Austria y especialmente el de Islandia sí tienen importantes prerrogativas de poder que son, sin embargo, letra muerta [...]. Aquí solo sostengo que aunque una elección popular directa sin duda establece una legitimidad independiente, este factor constitutivo no es, *per se*, de consecuencia.

24 Duverger los clasifica como semipresidenciales. La suya es, sin embargo, una categorización puramente legalista, como él mismo lo admite: «el concepto de una forma semipresidencial de gobierno [...] es definido solo por el contenido de la Constitución» (1980, 166). [...].

Un sistema político democrático puede ser dividido entre dos grandes grupos

Presidencial

Parlamentario



Giovanni Sartori propone tres criterios que ayudan a definir el *Presidencialismo*, y diferenciarlo del *Parlamentarismo*

Un sistema político es presidencial si, y solo si, el jefe o la jefa de Estado (el presidente o la presidenta)

Es electo popularmente

No puede ser despedido del cargo por una votación del Parlamento durante su período pre establecido

Encabeza o dirige de alguna forma el gobierno que designa



Un segundo criterio (criterio 2) definitorio es que en los sistemas presidenciales el gobierno, —o el Ejecutivo—, no es designado o desbancado mediante el voto parlamentario. Los gobiernos son una prerrogativa presidencial: es el Presidente el que a su discreción nombra o sustituye a los miembros del gabinete. Es cierto que cualquier Presidente puede elegir a sus ministros y ministras de una forma que agrade al Parlamento; aun así, los miembros del gabinete deben su designación al Presidente. Obsérvese inmediatamente que este criterio no es violado si se da al Parlamento el poder de censurar a ministros individuales del gabinete, incluso en las raras situaciones en que la censura parlamentaria implica que un ministro debe renunciar a su cargo.²⁵ En este caso, no se viola el criterio porque en ambos casos sigue siendo el presidente o la presidenta quien retiene unilateralmente el poder de nominación y llena los puestos del gabinete como mejor le parece.

¿Bastan el criterio 1 y el criterio 2 para identificar a un sistema presidencial? Diría que casi, pero no del todo porque debe quedar muy claro que un sistema presidencial puro no permite ninguna clase de «autoridad dual» que se interponga entre él y su gabinete. A este respecto, Lijphart propone el criterio de «un Ejecutivo de una persona». Pero esta es quizás una precisión muy limitante: implica que el jefe de Estado debe ser también el jefe del Gobierno. Es verdad que generalmente este es el caso. Aun así, prefiero una formulación más flexible como la siguiente: que la línea de autoridad es clara del presidente hacia abajo. En resumen, el tercer criterio es que el presidente dirige el Ejecutivo.

De manera que un sistema político es presidencial si, y solo si, el jefe o la jefa de Estado (el Presidente): a) es electo popularmente; b) no puede ser despedido del cargo por una votación del Parlamento o Congreso durante su período pre-establecido, y c) encabeza o dirige de alguna forma el gobierno que designa. Cuando se cumplen estas tres condiciones conjuntamente, tenemos sin duda un sistema presidencial puro, según mi definición.²⁶

Aún queda un punto por tratar. El primer criterio establece, absolutamente, que el presidente sale de una elección directa o casi directa. ¿Qué tan directo es esto? Los Estados Unidos, Argentina, y antiguamente Chile (hasta Allende), tuvieron o tienen elecciones casi directas, en las que el presidente es elegido por el Parlamento cuando ningún candidato recibe la mayoría absoluta del voto popular. Como la práctica establecida en esos casos es elegir al candidato o candidata que ha obtenido la mayoría relativa popular, esta clase de elección indirecta puede identificarse

²⁵ Por tanto, decir con base en lo anterior que Chile (entre 1891-1925) y Perú fueron sistemas parecidos al parlamentario es una equivocación que puede llevar a ideas erróneas. Algo semejante se dice ahora de Uruguay, pero también sin bases sólidas (tal como lo sostengo más adelante en la nota 10).

²⁶ Para otras definiciones y una, discusión, véase Shugart y Carey, 1992, pp. 18-22. Mi definición omite el cuarto criterio, es decir, «que al presidente se le ha concedido constitucionalmente autoridad para legislar». En mi opinión, esto es demasiado vago para constituir un criterio y ya está implícito en mis criterios. Si un presidente encabeza o nombra al Ejecutivo, esto indica que debe tener alguna autoridad legislativa. Pero no perjudica si, *ad abundantiam*, se añade este criterio a los tres que propongo.

con una directa. En cambio, Bolivia practica la elección parlamentaria entre los tres candidatos que obtienen el mayor número de votos (tanto en 1985 como 1989 se eligió al que obtuvo el segundo lugar) y por consiguiente, es discutible que se trate de una elección directa. Por otra parte, hasta 1988 es claro que Finlandia no elegía a su presidente en forma directa: el Colegio Electoral Presidencial Elegido era quien en realidad designaba al presidente, pues su libertad de elección no tenía límites. La marca divisoria estriba, así, en que el organismo intermediario (ya sea el Colegio Electoral, el Congreso, o bien el Parlamento) pueda tomar o no sus propias decisiones. Si solo aprueba, entonces la diferencia entre una elección popular directa y una indirecta carece de importancia; si puede decidir, entonces en cierta medida no se cumple el criterio [...].

El punto general es este: que los sistemas presidenciales (al igual que los sistemas parlamentarios) lo son por una lógica *sistémica*, conforme a la cual se les puede agrupar. De esta manera, antes de reasignar algún presidencialismo a otra clase —ya sea semipresidencialismo, casi-parlamentarismo, o similares—, debemos comprobar si una determinada variación viola o no esa lógica. ¿Qué pasa si se le permite a un presidente disolver un Parlamento? ¿Qué pasa si se le permite al Parlamento destituir a los miembros del gabinete? ¿Qué, si se puede hacer renunciar a un presidente mediante una consulta popular? ¿Producen éstas y otras anomalías un mecanismo distinto que sigue una lógica distinta? Si la respuesta es afirmativa, veamos entonces qué clase de nuevos mecanismos tenemos y reclasifiquemos un sistema presidencial de acuerdo con los resultados. Pero no nos apresuremos a descubrir o inventar «nuevos sistemas» cada vez que un país toma prestado algún instrumento de otro sistema.

Con esta condición, confío en que ahora tenemos una definición que separa claramente lo que el «presidencialismo» incluye y lo que excluye. Sobre esta base tenemos, en la actualidad, unos 20 países, concentrados en su mayoría en la América Latina. La razón por la que Europa no tiene sistemas presidenciales puros, mientras que los encontramos desde Canadá hasta el Cabo de Hornos, pasando por las dos Américas, es histórica y no se trata de una decisión deliberada. Cuando los Estados europeos empezaron a practicar el gobierno constitucional, todos (excepto Francia que se convirtió en República en 1870) eran monarquías; y las monarquías ya tenían un jefe de Estado hereditario. Pero mientras que Europa no daba cabida a los presidentes electos (al menos hasta 1919), en el Nuevo Mundo casi todos los nuevos países conquistaron su independencia como repúblicas (las excepciones temporales fueron Brasil y, en cierto modo, México), y por tanto debieron elegir a sus jefes de Estado, es decir, a sus presidentes. La división entre los sistemas presidenciales y los parlamentarios no resultó, pues, de alguna teoría que debatió si una forma era superior a la otra [...].

¿Cómo podemos distinguir si el Presidente es elegido de manera directa cuando hay una instancia intermedia en el proceso de elección?

La marca divisoria estriba, en que el organismo intermediario (ya sea el Colegio Electoral, el Congreso, o bien el Parlamento) pueda tomar o no sus propias decisiones

Si solo aprueba, entonces la diferencia entre una elección popular directa y una indirecta carece de importancia

Si puede decidir, entonces en cierta medida no se cumple el criterio

¿Cuál es la lógica sistémica del Presidencialismo?

Para analizar si un régimen determinado es Presidencialista debemos responder las siguientes preguntas:

¿Qué pasa si se le permite a un presidente disolver un Parlamento?

¿Qué pasa si se le permite al Parlamento destituir a los miembros del gabinete?

¿Qué, si se puede hacer renunciar a un presidente mediante una consulta popular?

¿Producen éstas y otras anomalías un mecanismo distinto que sigue una lógica distinta?

En Estados Unidos hay separación de poderes

El Ejecutivo es autónomo y no depende del Parlamento

Además es un sistema de balances y contrapesos

El presidencialismo, por mucho, ha funcionado mal. Con la única excepción de los Estados Unidos, todos los demás sistemas presidenciales han sido frágiles —han sucumbido regularmente ante los golpes de Estado y otras calamidades—.²⁷ Sin embargo, la excepción, los Estados Unidos, aunque aislada, es importante. Además, los Estados Unidos proporcionan el original del que se derivaron todos los demás sistemas presidenciales. Así que aquí empezamos.

2 | El prototipo estadounidense

El modelo de Washington está caracterizado, más que por cualquier otro rasgo individual, por la división y separación de poderes entre el Presidente y el Congreso. Esta separación no es fácil de describir. Para Neustadt (1960, 33) los Padres Fundadores no crearon un gobierno de poderes separados sino, en cambio, «un gobierno de instituciones separadas que comparten el poder». Pero Jones (1990, 3) lo corrige: «Tenemos un gobierno de instituciones separadas que *compiten* por el poder compartido»; en última instancia considera al sistema político estadounidense como un «sistema truncado». A pesar de este y otros importantes detalles, lo esencial es que la división consiste en «separar» al Ejecutivo del apoyo parlamentario, mientras que compartir el poder significa que el Ejecutivo se mantiene con el apoyo del Parlamento, o cae cuando le falta este.²⁸ Con este criterio lo que los Estados Unidos tienen es realmente separación de poderes.

Por tanto, con la separación de poderes, el Parlamento no puede interferir en los asuntos internos, en el *interna corporis*, del campo que corresponde al Ejecutivo, y especialmente, no puede destituir a un presidente. Si seguimos la misma lógica, o el mismo principio, la separación de poderes implica que un presidente no puede disolver un Parlamento. Este es de hecho el caso en los Estados Unidos y en la mayoría de los sistemas presidenciales. Pero, ¿qué pasa si se le otorga tal poder al presidente? ¿Constituye esto una violación del principio de separación? Sí, aunque yo me inclino a considerar el poder de disolución del Parlamento como una anomalía que no transforma —si se aplican mis tres criterios definitorios— a un sistema presidencial en otro diferente. Es cierto que el poder de disolver el Parlamento aumenta los poderes presidenciales, pero generalmente se sobrestima la eficacia de este disuasivo y, en cualquier caso, no veo argumentos suficientes para reclasificar solo sobre esta base a una estructura presidencial.

²⁷ Según la cuenta de Mainwaring (1993, 204-207), desde por lo menos 1967 el mundo ha tenido 31 democracias continuas; de estas, solo cuatro (Colombia, Costa Rica, los Estados Unidos y Venezuela) tienen sistemas presidenciales. Según la cuenta de Riggs (1993, 219-220), «entre 76 sistemas políticos abiertos, 33 eran presidenciales [...] su tasa de fracasos fue mucho mayor que la de los sistemas parlamentarios: 91% (30 casos) para los primeros, en comparación con 31% (13 casos) para los segundos». Ciertamente, estas estadísticas no pueden demostrar mucho sin ser apoyadas por un razonamiento.

²⁸ Esto es más preciso que «independencia mutua», porque la presidencia y el Congreso no son recíprocamente independientes en todos los aspectos.

Los más de los autores también caracterizan al sistema estadounidense como un sistema de balances y contrapesos. Correcto, pero esta difícilmente es una cualidad clasificatoria, porque todos los verdaderos sistemas constitucionales son sistemas de balances y contrapesos. Lo que importa es que pueden tener balances y contrapesos sin que exista la separación de poderes, y que la singularidad del presidencialismo del tipo estadounidense es precisamente que limita y equilibra el poder dividiéndolo. De aquí que (insisto) la característica definitoria y central del modelo de Washington es un poder Ejecutivo que subsiste separado, por derecho propio, como un organismo autónomo.

Esto no significa que al presidente de los Estados Unidos le sea indiferente tener o no el apoyo del Congreso. En realidad, cuanto más dividida está la estructura del poder, tanto más se necesita — parece— un «gobierno unido», es decir, que la misma mayoría controle el Ejecutivo y el Congreso. Esta ha sido, durante siglo y medio, la teoría y la práctica del gobierno de los Estados Unidos. Sin embargo, ahora el patrón prevaleciente se ha convertido en el del «gobierno dividido». Eisenhower fue, en 1954 y luego en 1957, el primer presidente después de 72 años que se vio ante un Congreso controlado por el partido opositor. Desde entonces, «de 1955 hasta 1992, el gobierno estuvo dividido durante 26 de 38 años»; y «de 1969 a 1992, el gobierno dividido prevaleció en 20 de 24 años» (Sundquist 1992: 93). Ciertamente, la presidencia de Clinton restableció un gobierno con una mayoría no dividida pero que solo duró dos años (1993-1994). No obstante, la tendencia durante los últimos 40 años ha sido, indudablemente, elegir presidentes cuyo partido no tiene la mayoría en las cámaras del Congreso. Mientras los republicanos ocuparon la Casa Blanca todo el período de 1968 a 1992 (excepto los cuatro de Carter), los demócratas controlaron constantemente una de las cámaras y (excepto por seis años) ambas desde 1955.

Para la mayoría de los observadores, esto parece un cambio importante que enfrenta al sistema estadounidense con el estancamiento y la contienda continua. No obstante, según David Mayhew, no hay razón para preocuparse, porque «el control unificado o el control dividido no han influido de manera significativa en [...] la aprobación de la legislación importante común [...] se han aprobado leyes importantes con una rapidez que no está relacionada con el control partidista» (1991: 4). Pero creo que Mayhew está muy equivocado. La diferencia entre gobierno unificado y gobierno dividido no puede ignorarse, y la razón por la que esta diferencia no aparece en sus estudios hace que el caso estadounidense luzca más problemático que nunca.²⁹ Me ocuparé de esto dentro de poco. Primero quiero enunciar todo el caso tal como yo lo veo.

El supuesto básico acerca de los sistemas presidenciales es que conducen a un gobierno fuerte y efectivo —por sí mismos y en comparación con los sistemas parlamentarios—. Pero este supuesto tiene poco fundamento. El hecho de que el sistema estadounidense durante mucho tiempo ha logrado resolver sus problemas no puede ocultar que una estructura de poder dividida genera parálisis y estancamientos más que cualquier otra. Y ¿realmente sigue operando el sistema estadounidense? Si vemos los años pasados, se observa que la división de poderes ha sido compensada no solo por mayorías consonantes, es decir, porque el partido que obtuvo más votos para la presidencia también obtuvo la mayoría en el Congreso, sino además por la costumbre de prácticas consocietales, en especial el acuerdo bipartidista en la política exterior.

29 Dejo aparte el problema de qué tan válidos son los descubrimientos de Mayhew. No es de sorprender lo difícil que resulta evaluar cualitativamente una producción legislativa; además, Mayhew no puede captar las omisiones, esto es, el número de proyectos que nunca se pondrán en la agenda porque se sabe de antemano que no tienen la menor oportunidad. Más aún, es probable que en un gobierno dividido las negociaciones se hagan de manera diferente a la utilizada en un gobierno unido. En todos estos aspectos y en otros, encuentro dudosa y poco convincente la evidencia de Mayhew. Pero si él tiene razón, entonces se reforzaría mi posición.

A pesar de lo anterior, y si no se presenta un improbable regreso de los ciclos de gobierno no dividido, la pauta que ha surgido desde los años cincuenta en adelante nos enfrenta a un organismo político dividido antagónicamente, cuyos dos principales elementos componentes consideran que sus intereses electorales respectivos radican, por lo general, en el fracaso de la otra institución. Para un Congreso controlado por los demócratas apoyar a un presidente republicano es ayudar a que se tenga otra presidencia republicana. A la inversa, un presidente con una minoría en el Congreso que procura restablecer el gobierno no dividido se enfrentará probablemente a un Congreso que estará jugando el juego de ¿quién es el culpable?

Irónicamente, por lo anterior, la opinión de que los sistemas presidenciales son sistemas fuertes se apoya en el peor de los acuerdos estructurales —un poder dividido sin defensa ante el gobierno dividido— y no comprende que el sistema estadounidense funciona, o ha funcionado, *a pesar* de su Constitución, y difícilmente *gracias* a su Constitución. En la medida en que puede seguir funcionando requiere, para destrabarse, de tres factores: falta de principios ideológicos, partidos débiles e indisciplinados y una política centrada en los asuntos locales. Con estos elementos un presidente puede obtener en el Congreso los votos que necesita negociando (*horse trading*) favores para los distritos electorales. Quedamos finalmente con la institucionalización de la política de las componendas, lo que no es nada admirable. Lo que tenemos estructuralmente, de hecho, es un Estado débil.

Regresemos pues a los descubrimientos de Mayhew de que el control partidista dividido de la presidencia y del Congreso no parece afectar y empeorar de ninguna manera importante la producción legislativa del Congreso. Supongamos, para facilitar la argumentación, que este descubrimiento es importante. Sin embargo, aunque lo sea, no lo es en el sentido que quisiera Mayhew, sino que señala la creciente atomización de los partidos estadounidenses. Es decir, que el factor o variable de que estamos hablando es el de cruzar la línea y elegir al otro partido en las votaciones legislativas. El que un presidente tenga o no «su mayoría» en el Congreso es importante y hace la diferencia si aceptamos el supuesto de que el concepto de mayoría es significativo, en el sentido de que hay algo que está unido y actúa cohesivamente. Sin embargo, si la mayoría existe solo en el papel, si tiene que obtenerse en cada caso, entonces es razonable decir que la diferencia entre el gobierno unido y el dividido puede ser muy pequeña. De este modo, el problema es que incluso cuando la mayoría no está dividida en el papel, la realidad es que, en la actualidad, un presidente de los Estados Unidos nunca tiene una mayoría verdadera y confiable en el Congreso.

Es cierto que el interés de un Congreso demócrata es el de tener un presidente demócrata que tenga éxito. También es claro que debe haber, para el consumo de la opinión pública, alguna muestra de que el gobierno unido da «unidad» de apoyo, esto es, un mayor apoyo que en otros casos. No obstante, ahora lo que más importa, para cada miembro del Congreso, es qué tan bien luce su «registro» de votación, voto por voto, en su distrito electoral. Se admite ampliamente que los partidos estadounidenses son poco más que *partidos electorales* y lo son solo en el débil sentido de que proporcionan un símbolo para que dos candidatos se enfrenten entre sí en distritos electorales que eligen a un solo representante. Pero, ¿son algo más que eso como *partidos parlamentarios*? Diría que la creciente disolución de los partidos electorales debe reflejarse de alguna manera en el Congreso.³⁰ Por tanto somos testigos de una fragmentación

³⁰ Aquí la diferencia consiste en que un presidente tenga que negociar con los líderes de un partido en el Congreso, los que podrán entregar sus votos

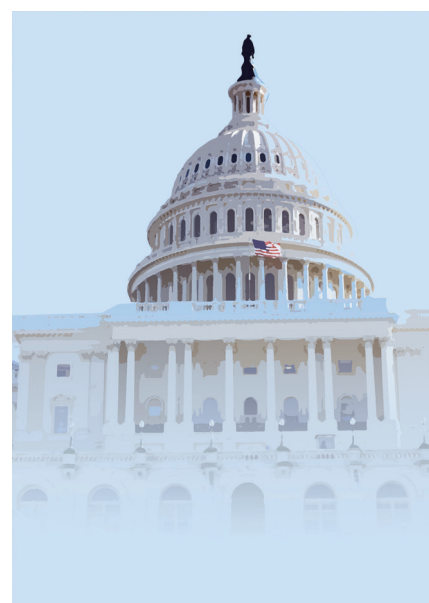
cada vez mayor y cada vez más localista orientada a los distritos electorales, de los partidos estadounidenses en el Congreso (aunque es menor, por razones obvias, en el Senado). Y un Parlamento en que la política se convierte en una política al menudeo [...], en que más y más miembros se desempeñan como cabilderos de sus distritos, como mensajeros de sus electores, en un Parlamento en que las mayorías fácilmente se convierten el algo vaporoso y voluble. Veamos lo que dice un observador perspicaz, Nelson Polsby (1993, 33), quien escribe:

En la política práctica de hoy día, el acto de legislar requiere frecuentemente una clase complicada de acuerdo: debe formarse una coalición que [...] pase los límites de los partidos. Esta coalición es el resultado de una serie de negociaciones no solo acerca del contenido de las varias medidas sino también de la distribución del crédito por los beneficios que puedan generar esas medidas o de la culpa por los inconvenientes que puedan causar [...]. Aprobar legislaciones que causarán perjuicios es en consecuencia algo riesgoso para los funcionarios electos [...]. Sorprendentemente, a veces lo hacen, si se puede concertar un acuerdo para compartir la culpa.

Polsby conoce a sus personajes y los retrata bien. Pero, ¿puede considerarse que el proceso que describe es una formación de coaliciones? Me doy cuenta de que el término coalición es usado en forma poco precisa en el campo de la política estadounidense, como una cobertura para casi cualquier cosa. A pesar de ese sentido tan vasto, en este caso está mal empleado. En el pasado, las coaliciones propiamente dichas existieron en el Congreso porque los demócratas del sur se comportaban como una coalición o bloque. Quizá actualmente todavía existen las coaliciones verdaderas pero lo que describe Polsby definitivamente no es una coalición. Las coaliciones son acuerdos, pero no acuerdos sobre un solo tema o a los que se llega diariamente. Para que sea significativo, el concepto de coalición supone un mínimo de constancia; es decir, alguna clase de entendimiento duradero que abarca una gama congruente de temas. Las coaliciones que se forman la noche anterior a la votación no son coaliciones, y los tratos que describe Polsby no corresponden a ellas; se trata más bien de parches. Reitero, por tanto, que con acuerdos parciales diarios no formamos mayorías reales. Una de las principales propuestas del «gobierno reunificado» del presidente Clinton fue el paquete de medidas económicas y para reducir el déficit que sometió al Congreso en agosto de 1993, el que fue aprobado (después de muchas consultas y tratos) por una mayoría de dos votos en la Cámara de Diputados, y por el margen de un solo voto (el del vicepresidente que lo preside) en el Senado. ¿Comprueba esto que el presidente está apoyado por una mayoría legislativa? Yo diría que no.

Lo que aún es cierto, como lo expresa V. O. Key, es que «el control posteriormente, o tenga que negociar con los miembros del Congreso uno por uno.

A diferencia de otros estudiosos, Sartori considera que la afirmación que los sistemas presidenciales conducen a un gobierno fuerte y efectivo tiene poco fundamento



Sartori sostiene que el Presidencialismo norteamericano funciona a pesar de su diseño constitucional:

«El sistema estadounidense funciona (a su manera) porque los estadounidenses están decididos a hacerlo funcionar. Es tan sencillo como eso, y por lo mismo, tan difícil»

partidista común del Ejecutivo y el Legislativo no asegura un gobierno fuerte, en tanto que la división del control partidista lo impide» (1965, 688). Sin embargo, hemos añadido otra característica básica: que el control partidista común de ninguna manera asegura una mayoría partidista común. Entonces, sin importar que el gobierno estadounidense esté o no dividido, en ambos casos gran parte de su toma de decisiones requiere pagos laterales localistas a cambio de mosaicos mal unidos, en vez de compromisos sólidos. El sistema estadounidense funciona (a su manera) porque los estadounidenses están decididos a hacerlo funcionar. Es tan sencillo como eso, y por lo mismo, tan difícil. Porque los estadounidenses tienen una maquinaria constitucional diseñada para la parálisis gubernamental, defecto que surge con toda su fuerza cuando se exporta su presidencialismo.

3 | *La experiencia latinoamericana*

Al dejar los Estados Unidos, naturalmente nos encontramos con la América Latina. En ella se encuentra la mayoría de los sistemas presidenciales. Y también es aquí donde estos tienen un impresionante historial de fragilidad e inestabilidad.

En términos de longevidad, hasta la fecha Costa Rica es la que mejor se ha desempeñado, porque no se «ha roto el orden constitucional» desde 1949; le sigue Venezuela, pues hay continuidad desde 1958, Colombia (desde 1949), y Perú (que regresó al gobierno civil en 1979).³¹ Los más de los países de la región (en particular Argentina, Uruguay, Brasil y Chile) han restablecido su democracia presidencial solo en los años ochenta.³² Si bien el último bastión sudamericano de las dictaduras tradicionales —Paraguay— cayó en 1989, muchos países todavía son considerados como democracias inciertas y como sistemas políticos «muy vulnerables al colapso o al golpe de Estado» (Diamond *et al.*, 1989, XVIII): por ejemplo, Ecuador, Bolivia, Honduras, Guatemala, y la República Dominicana;³³ y no olvidemos a Nicaragua, que volvió a la democracia bajo la vigilancia sandinista. En otras regiones, Filipinas es nuevamente, desde 1986, una democracia presidencialista, pero le falta demostrar si puede funcionar, y de qué manera lo hará.³⁴ Por todo, entonces, el historial de los países gobernados por un presidente varía —con una sola excepción— de malo a desalentador y nos lleva a preguntarnos si su problema político no se debe al propio presidencialismo.

Siempre se especula cuando se separa la política de su sustrato económico, social y cultural. En el caso latinoamericano debe reconocerse en especial que las dificultades del gobierno presidencial están relacionadas y son poderosamente intensificadas, por el estancamiento económico, las flagrantes desigualdades y las herencias socioculturales. Sin embargo, el único instrumento que tenemos para enfrentar y resolver los problemas es la política. Ciertamente que la política puede empeorar las cosas, y a veces así sucede, pero es de la «buena política» que esperamos las cosas buenas que deseamos.

31 Sin embargo, en 1992 y 1993 Venezuela (que se destaca como una de las democracias latinoamericanas más «sólidas» no solo por su duración sino también en términos de su riqueza económica) sufrió dos intentos de golpe militar, para desaliento de todo el mundo. Y el Perú ha caído en unos 18 meses de gobierno no constitucional. El presidente Fujimori dio un autogolpe en abril de 1992, y gobernó con poderes de emergencia y apoyo militar hasta que a duras penas ganó, el 31 de octubre de 1993, un referéndum para una nueva Constitución (que le permite, entre otras cosas, reelegirse) redactada por un Congreso Constituyente electo en forma dudosa en noviembre de 1992.

32 Uruguay ha mostrado oscilaciones constitucionales poco características entre el «cuasi-presidencialismo» (1830, 1934, 1942, 1966) y formas que no lo son (1918, 1952), pero definitivamente consideraría a su sistema actual presidencialista (después del golpe de Estado de 1973 y la interrupción de 1973 a 1984). El que la legislatura pueda censurar a los ministros y que el presidente tenga el poder de disolver a la legislatura representa una desviación del modelo estadounidense, pero no contradice mi criterio definitorio del presidencialismo (véase, *supra*, sección I) y apenas afecta la esencia del mismo.

33 El Ecuador está en una crisis casi permanente; Bolivia ha sufrido entre 1952 y 1982, unas 17 intervenciones militares; Honduras y Guatemala funcionan mal y en gran medida bajo el control militar de *facto* y la República Dominicana es más que nada una *dictablanda*.

34 La señora Aquino subió al poder en 1986 solo porque el «poder del pueblo» en las calles de Manila (ayudado por la persuasión de los Estados Unidos) obligó a Marcos a huir. Así, la elección del presidente Ramos en 1992 fue la primera transmisión del mando regular y libre en 26 años. Y aunque la señora Aquino era en cierto sentido un presidente simbólico por aclamación, Ramos (que era general) viene de fuera del sistema y tiene poco e inadecuado apoyo parlamentario.

¿Qué es lo que está mal en el presidencialismo latinoamericano? El análisis previo del modelo, prototipo, de los Estados Unidos facilita la respuesta. Nunca ha sido cierto para ese país que los sistemas presidenciales sean sistemas fuertes de gobiernos enérgicos, y está claro que este es un espejismo que lleva al engaño en los países que buscan inspiración en el modelo estadounidense. Por supuesto, un problema es que muchos presidencialismos latinoamericanos se fundamentan en sistemas partidistas «equivocados». Pero el principal argumento, el que debemos estudiar primero, es que los presidentes latinoamericanos de ninguna manera son todopoderosos, aunque puedan parecerlo. Por el contrario, «la mayoría de los presidentes latinoamericanos enfrentan fuertes problemas para cumplir sus programas de campaña. Han tenido todo el poder para iniciar las acciones políticas, pero les ha sido muy difícil obtener apoyo para ejecutarlas» (Mainwaring, 1990, 162).

Sin embargo, si esto es así, ¿por qué no remediarlo reforzando el poder de los presidentes? De hecho se ha seguido este camino, porque la mayoría de los presidentes de Latinoamérica tienen más poder que un presidente estadounidense. En muchos casos se les da el poder de vetar secciones de leyes, lo que repetidas veces se le ha negado a la Casa Blanca; se les permite gobernar en gran medida por decretos, aunque en diferente grado, y a menudo se les conceden amplios poderes de emergencia. Además, se siguen tomando medidas para reforzar el poder presidencial.³⁵ No obstante, lo que prevalece actualmente es la tendencia a recortar las «alas»³⁶ de la presidencia, porque se considera, equivocadamente, que las pasadas tomas dictatoriales del gobierno son resultado de su poderío. Sea como fuere, en última instancia el problema reside en el principio de la separación de poderes, el que mantiene a los presidencialismos de la América Latina en una perenne e inestable oscilación entre el abuso del poder y la falta del mismo.

Giovanni Sartori considera que el Presidencialismo de gran parte de América latina muestra dificultades porque...

el problema reside en el principio de la separación de poderes, el que mantiene a los presidencialismos de la América latina en una perenne e inestable oscilación entre el abuso del poder y la falta del mismo

Aparentemente tenemos aquí un nudo gordiano, para el que Juan Linz y, después de él, varios estudiosos latinoamericanos no ven ninguna otra solución excepto la proverbial de cortarlo de un tajo. Linz y otros han llegado a la conclusión de que el remedio no es — en América Latina— mejorar el presidencialismo sino eliminarlo del todo, y adoptar en su lugar una forma parlamentaria de gobierno. El argumento de Linz se formuló en 1985 y su punto capital era, y sigue siendo, que el presidencialismo probablemente es menos capaz que el parlamentarismo de sostener regímenes democráticos estables (véase Linz, 1990 y 1994). Pero su argumento central no es que cierta estructura presidencialista propenda más al estancamiento estructural sino, en cambio y más generalmente, que los sistemas presidenciales son rígidos mientras que los parlamentarios son flexibles, y que debe preferirse esta flexibilidad a la rigidez, en particular porque la flexibilidad reduce al mínimo los riesgos. De este modo, la opinión de Linz se basa, esencialmente, en el argumento de que un ente

³⁵ Por ejemplo, la Constitución de Chile de 1989 le da poderes al presidente para disolver la Cámara de Diputados (Art. 32.º, Sección 5). Como ya he tratado de la forma (véase, *supra*, sección II) en que esta anomalía afecta la división del poder, aquí solo quiero expresar que la acción de reforzar el poder presidencial es motivo para preocuparse.

³⁶ Este estado anímico se ve, por ejemplo, en la propuesta que se ha presentado en Venezuela para someter al presidente a un posible despido por votación popular.

político parlamentario está menos expuesto al riesgo —a causa de sus propios mecanismos autocorrectores— que uno rígido. Como lo resumió apropiadamente Valenzuela, «las crisis de los sistemas parlamentarios son crisis de gobierno, no de régimen» (1987, 34). Sin duda, esta afirmación es aceptable. Los sistemas presidenciales no pueden manejar las crisis importantes.³⁷ No obstante, en mi opinión la discusión no puede terminar aquí. En primer lugar, una de las alternativas posibles del presidencialismo es el semipresidencialismo, y argumentaré que este resuelve en gran medida el problema de la rigidez, que proporciona la flexibilidad de que carece el presidencialismo [...]. En segundo lugar, y ante todo, la propuesta de Linz no explica de manera convincente por qué y de qué manera el cambio al parlamentarismo resolvería los problemas de gobernabilidad que el presidencialismo genera o no puede resolver.³⁸

4 | ¿Es el parlamentarismo un remedio?

El que los sistemas parlamentarios sean superiores a los presidenciales es una cuestión que debe aguardar a que se haga el análisis del parlamentarismo [...]. Por el momento solo puedo ocuparme de la transición de un sistema de estilo estadounidense a otro semejante a los europeos tomando como base esta sencilla advertencia: que la democracia parlamentaria no puede funcionar —en cualquiera de sus muchas variedades— a menos que existan partidos *adaptados al parlamentarismo*, es decir, partidos que han sido socializados (por los fracasos, una larga existencia e incentivos apropiados) para ser organismos cohesivos y/o disciplinados. Téngase en cuenta que lo anterior no siempre es cierto para los sistemas presidenciales, para los que el argumento es —sabemos— que en condiciones de un gobierno dividido el estancamiento se evita precisamente mediante la indisciplina partidista. En cambio, los partidos disciplinados son verdaderamente una *condición necesaria* para el «funcionamiento» de los sistemas parlamentarios. Dicho de otra manera, con partidos indisciplinados, los sistemas parlamentarios se convierten en sistemas de asambleas no funcionales.

Entonces lo que importa es saber si, en caso de que los países latinoamericanos adoptaran sistemas parlamentarios, el funcionamiento de estos sería mejor que el de las asambleas de gran parte de la Europa continental hasta las décadas de 1920 y 1930. Lo dudo mucho, porque claramente sabemos que la América latina no tiene partidos adecuados al parlamentarismo y está lejos de tenerlos. Brasil es un caso pertinente, y ya que llegó a someter a referéndum en 1993 la adopción de un sistema parlamentario, lo trataré con algún detalle.

Probablemente en la actualidad en ningún país haya tanta oposición a los partidos, en la teoría y en la práctica, como en Brasil. Los políticos se relacionan con sus partidos como partido de *aluguel*, el partido que alquilan. Con frecuencia cambian de partido, votan contra lo dispuesto por este, y rechazan cualquier tipo de disciplina partidista sobre la base de que su libertad para representar a sus electores no debe ser limitada (véase Mainwaring, 1991). Así los partidos son, en realidad, entes muy volátiles y por tanto se deja al presidente brasileño flotando en un vacío, sobre un Parlamento ingobernable y fuertemente fraccionado. ¿Puede esperarse en

37 En este respecto, el caso chileno con Allende es un símbolo. Como lo resume Mainwaring (1993, 208): «En 1973, en Chile los oponentes del gobierno de Unidad Popular temían que si le permitían a Allende terminar su sexenio (1970-1976), abrirían la puerta al socialismo autoritario. Allende había perdido el apoyo de la mayoría del Congreso y en un sistema parlamentario habría tenido que renunciar. En un sistema presidencial, empero, no había forma de reemplazarlo, excepto con un golpe de Estado». La generalización que se deriva de lo anterior es que «en muchos casos, un golpe de Estado parece ser el único medio de librarse de un presidente incompetente o impopular».

38 Linz está de acuerdo con la crítica de Lijphart de que el presidencialismo está manchado por un rasgo autoritario. Pero esto es dudoso, y yo ciertamente no estoy de acuerdo con la obsesión antimayoritaria de Lijphart [...]. En mi opinión, la política proporcional puede ser tan perjudicial, por lo menos, como la política mayoritaria.

estas condiciones que el cambio a un sistema parlamentario traerá la consolidación de los partidos porque a los partidos del nuevo sistema se les pedirá que sostengan un gobierno derivado del Parlamento? Éste fue el argumento de los defensores del referéndum (que fue derrotado). Pero no hay ninguna evidencia histórica o comparativa que apoye esta expectativa.

En comparación con los partidos brasileños, los alemanes durante la República de Weimar fueron «partidos modelo»; no obstante, nunca pudo superarse su fragmentación y su desempeño parlamentario entre 1919 y 1933 jamás mejoró ni propició la gobernabilidad. Nada cambió la conducta o naturaleza de los partidos durante la Tercera y la Cuarta Repúblicas francesas. La duración media de los gobiernos durante el período de 40 años de la Tercera República (1875-1914) fue de 9 meses. Lo mismo puede decirse de la Italia pre fascista. Lo que trato de probar es que la cohesión y disciplina partidista (en las votaciones parlamentarias) nunca han sido una consecuencia de los gobiernos parlamentarios. Si un sistema se basa en las asambleas fragmentadas, ingobernables, y emocionales, por su propia inercia seguirá tal cual es. No puedo pensar en ningún sistema partidista que haya evolucionado hacia un «sistema» aceptable constituido por partidos de masas, fuertes y bien organizados, con base en la experiencia *interna* parlamentaria. La metamorfosis de un sistema de partidos no estructurado a uno estructurado siempre ha sido iniciada por un asalto *exógeno* y por el «contagio». Los antiguos partidos de notables y de opinión desaparecieron o cambiaron su forma de ser en respuesta al desafío de partidos de masas creados externamente (y en su mayoría opuestos al sistema), caracterizados por fuertes nexos y fervor ideológico. Ahora bien, todos los elementos mencionados brillan por su ausencia en Brasil. Por si fuera poco, las opiniones y la retórica contrarias a los partidos (además de una legislación electoral antipartidista), que predominan en ese país, hacen que el surgimiento de partidos parlamentarios aceptables sea no solo improbable, sino del todo inconcebible. El argumento, por tanto, es que la actual tradición y cultura políticas brasileñas propician que haya *partidos parlamentarios* inadecuados. Está en contra de todas las probabilidades suponer que bajo esas circunstancias un sistema parlamentario sacaría al Brasil del caos y lo conduciría a alguna clase de gobierno parlamentario eficiente.

Por otra parte, en América Latina hay tres países importantes que pueden concebiblemente permitirse un cambio —en términos de su sistema de partidos— al parlamentarismo; estos son Chile, y los bipartidistas Argentina y Venezuela. Chile tiene el acuerdo multipartidista que, en el continente, más se acerca a los europeos. Sin embargo, también tiene un pasado de «pluralismo polarizado», una fuerte polarización aunada a una fuerte fragmentación partidista. ¿Sería conveniente, sobre estas bases, que Chile adoptara un sistema parlamentario? No lo creo. Si

La democracia parlamentaria no puede funcionar a menos que ..

existan partidos adaptados al parlamentarismo

partidos que han sido socializados (por los fracasos, una larga existencia e incentivos apropiados) para ser organismos cohesivos y/o disciplinados

Sartori reflexiona lo siguiente: si el presidencialismo no ha funcionado en América latina ¿es posible que se deje este sistema y se pase al parlamentarismo para que funcione mejor la democracia? Sobre ello se responde...

«Lo dudo mucho, porque claramente sabemos que la América latina no tiene partidos adecuados al parlamentarismo y está lejos de tenerlos»

los del pueblo chileno decidieran abandonar su sistema presidencial, les convendría, en mi opinión, buscar una solución semipresidencialista, y no una parlamentaria.

En cambio, Argentina es un sistema bipartidista que en la actualidad casi disfruta de mayorías no divididas.³⁹ Como una pregunta puramente hipotética: ¿Se beneficiaría Argentina de una transformación parlamentaria? Tampoco lo creo. Los partidos argentinos no son partidos «sólidos». Lo que los mantiene unidos y actualmente produce esa unión, es el sistema presidencial, esto es, la abrumadora importancia de ganar un premio indivisible: la presidencia.⁴⁰ Lo que preveo es que un sistema diferente produciría una fragmentación partidista que la Argentina no necesita. Por todo lo anterior, parece que Venezuela es el único país sudamericano que puede —sobre la base de dos partidos fuertes y disciplinados— enfrentar el riesgo de un experimento parlamentario. Pero por el momento la solidez del bipartidismo del pueblo venezolano está en ruinas.⁴¹ De aquí que me vea motivado a concluir que la variedad de parlamentarismo que muy probablemente surgiría en la mayoría de la América Latina sería la variedad asambleísta de la peor clase.⁴²

Es cierto, como afirma Linz (1990, 52), que los sistemas presidenciales funcionan mal en países muy divididos y con sistemas partidistas fragmentados. Pero, ¿podrían estos países funcionar mejor —si las circunstancias siguen igual— bajo formas parlamentarias? *Ceteris paribus*, no lo creo.

39 El presidente Alfonsín tuvo una pequeña mayoría, en 1983-1987, en la Cámara de Diputados, pero no en el Senado; y el presidente Menem tuvo, desde 1989 y durante su período, una mayoría en el Senado, pero no (sin ayuda) en la Cámara Baja. Entonces esta no es una clara situación de mayoría indivisa. Históricamente, y aparte de los períodos presidenciales de Perón, solo el presidente Frondizi (1958-1962) tuvo mayoría en ambas cámaras del Congreso.

40 Los partidos radical y peronista tienen tendencias «centralistas»; aun así, a medida que el partido peronista pierde y de hecho hace a un lado la doctrina de su fundador, yo diría que el factor presidencial adquiere más ponderación al reducirse las diferencias ideológicas entre ambos partidos. Pero no sostengo, con esto, que el premio presidencial es una condición suficiente —en Argentina o en otras partes— para el bipartidismo.

41 Se hace referencia a la elección presidencial de diciembre de 1993 que ganó Caldera como independiente con el apoyo de 17 grupos políticos, y en contra de los dos partidos —la socialdemócrata Acción Democrática y el socialcristiano COPEI— que han tenido el control desde 1958. Aquí hacemos la observación de que Caldera es, sobre la base de los resultados electorales, un presidente minoritario, y de que su desempeño en el cargo ha sido de dudosa legalidad.

42 Para una evaluación de los distintos niveles de «institucionalización» (cuando la hay) de los partidos en toda América latina, véase Mainwaring y Scully (comps.), especialmente el capítulo 1.

Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate*

■ Matthew Soberg Shugart y Scott Mainwaring

En años recientes, muchos académicos han argumentado que la forma presidencialista de gobierno ha sido uno de los factores que contribuyeron a las dificultades de la democracia en América Latina. Este aumento ha sido ampliamente aceptado, y se han publicado pocas contra argumentaciones. Sin embargo, como esperamos dejar en claro en este capítulo, la evidencia a favor de la posición anti presidencialista es más débil de lo que a menudo se supone. El argumento empírico contra el presidencialismo se basa mayormente en la experiencia latinoamericana. El fracaso de las democracias presidencialistas en esta parte del mundo ha llevado a muchos estudiosos a afirmar que los regímenes parlamentarios hubieran tenido un mejor desempeño. Este argumento presenta dos problemas (1) la democracia presidencialista ha existido sobre todo en América Latina, lo cual hace difícil separar los obstáculos para la democracia en esa región que se derivan del tipo de régimen y los que se originan en factores socioeconómicos o de otra índole; y (2) la democracia parlamentaria se presenta casi exclusivamente en Europa o en ex colonias británicas, lo cual debería inducirnos a sospechar de los argumentos que sostienen que el parlamentarismo funcionaría igualmente bien fuera de esos contextos. Por cierto, los críticos del presidencialismo y partidarios del parlamentarismo no han basado sus posiciones enteramente en datos empíricos; no obstante, han desarrollado convincentes defensas lógicas de las mismas, sin embargo, tal como esperamos demostrar, pueden hacerse defensas igualmente convincentes a favor del presidencialismo y en contra del parlamentarismo.

¿Qué concluir, entonces? Sostenemos que esto genera dudas acerca de que uno de los tipos de régimen sea claramente superior al otro. Consideramos que esta es una conclusión que no solo tiene bases empíricas, sino que también abre camino a un mayor optimismo respecto de América Latina. En la mayor parte de los países latinoamericanos existen escasas perspectivas de un cambio hacia el parlamentarismo, de modo que si aceptaríamos los argumentos en contra del presidencialismo nos quedaríamos con pocas razones para ser optimistas acerca del futuro de la democracia latinoamericana. Dada nuestra lectura más escéptica de la posición anti presidencialista, encontramos menos razones para creer que América Latina esté condenada a repetir su ciclo de autoritarismo. O, en caso de que se encuentre efectivamente condenada, el tipo de régimen es una razón menos central de lo que han sugerido algunos académicos.

* Extracto tomado de Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart.- Presidencialismo y democracia en América Latina. Buenos Aires, Paidós. 2002. Cap. 1 «Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos en debate», pp. 19-64.

Shugart y Mainwaring participan en la discusión sobre presidencialismo vs. parlamentarismo en el siguiente sentido:

El hecho que el presidencialismo no haya fortalecido la democracia en América latina, no significa que el parlamentarismo sea mejor para esta región

Shugart y Mainwaring desarrollan tres temas:

Primero, definen la democracia presidencialista en contraste con otros tipos de régimen, en especial el parlamentarismo

Segundo, abordan el debate acerca de la eficacia de los regímenes presidencialistas para la supervivencia de la democracia

Tercero, analizan los factores que afectan marcadamente el funcionamiento y el desempeño de las democracias presidencialistas y desarrollan sus variantes

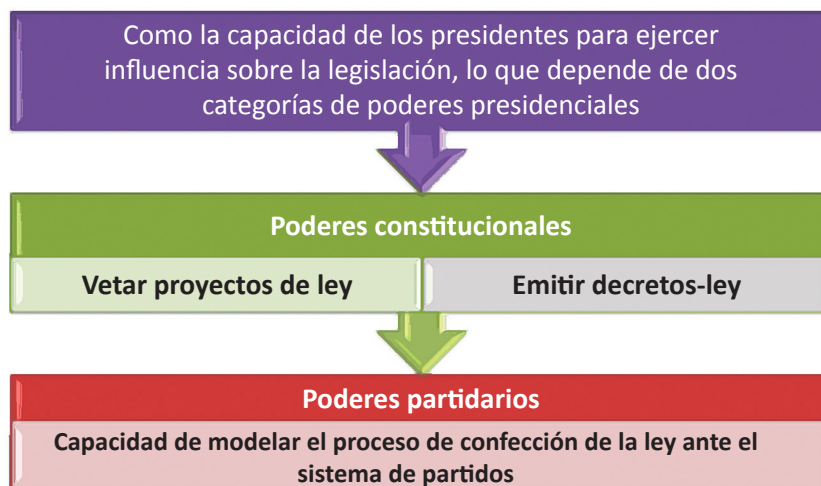
Este capítulo se propone tres tareas principales. Primero, definimos la democracia presidencialista en contraste con otros difundidos tipos de régimen, en especial el parlamentarismo. Tener una definición concisa del tipo de régimen es un primer paso crucial para poder distinguir variaciones entre regímenes presidenciales.

Segundo, abordamos el debate acerca de la eficacia de los regímenes presidencialistas para la supervivencia de la democracia. Al hacerlo, desafiamos el consenso existente, que se ha concentrado en exceso en las fallas del presidencialismo y no ha hecho suficiente hincapié en el contexto más amplio en que este ha prevalecido.

Tercero, comenzamos analizando los factores que afectan marcadamente el funcionamiento y el desempeño de las democracias presidencialistas [...]. Muy a menudo, a nuestro entender, el presidencialismo es tratado como un tipo homogéneo [...]. Algunas variaciones en el presidencialismo —en la autoridad constitucional del presidente o en el sistema de partidos, por ejemplo— son más afines que otras a la estabilidad de la democracia.

Sostenemos que la «fortaleza» de los presidentes —su capacidad para ejercer influencia sobre la legislación— descansa sobre dos categorías de poderes presidenciales: poderes constitucionales y partidarios. Los poderes constitucionales, tales como la atribución de vetar proyectos de ley o de emitir decretos-ley, permiten al presidente dar forma a los resultados de políticas del sistema sin importar que sean o no los líderes de un partido o bloque de partidos en control de una mayoría legislativa. Algunos presidentes (tales como los de Colombia y los de Chile después de Pinochet), tienen vastos poderes constitucionales, mientras que otros (los de Costa Rica y Venezuela, por ejemplo) tienen poderes constitucionales comparativamente limitados. Los poderes partidarios son la capacidad de modelar (o, incluso de dominar) el proceso de confección de la ley que se origina en la posición del presidente ante el sistema de partidos. En un extremo (v.g. México), el presidente puede ser la o el líder indisputable del partido mayoritario. En el otro extremo (v.g. Brasil), los partidos de los presidentes no alcanzan la mayoría en el Congreso. La interacción entre los poderes constitucionales y partidarios de los presidentes da forma al carácter de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo y determina en gran medida la capacidad de los presidentes para transformar en políticas un programa legislativo.

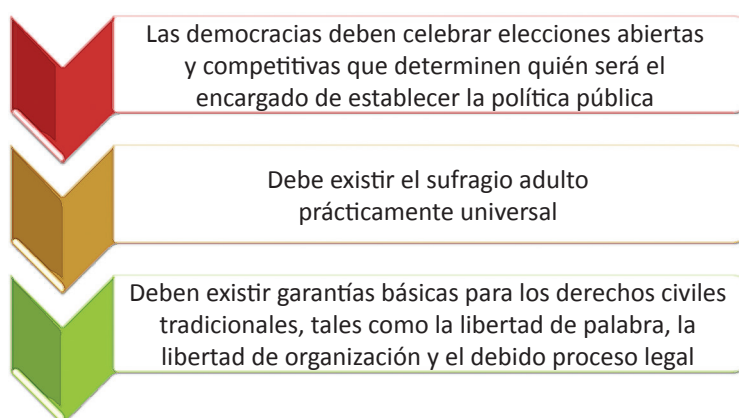
¿Cómo definen la fortaleza del presidente?



1 | Una definición de la democracia presidencialista

Nuestra primera tarea consiste en definir los términos *democracia* y *democracia presidencialista*. Optamos por una definición procedimental de la democracia. Específicamente, una democracia debe satisfacer tres criterios. En primer lugar, las democracias deben celebrar elecciones abiertas y competitivas que determinen quién será el encargado de establecer la política pública. Esto significa que los resultados de las elecciones no pueden ser determinados por medio del fraude, la coerción o proscripciones importantes. Un país determinado puede tener un conjunto de instituciones que parezcan formalmente democráticas y, sin embargo, el carácter democrático del funcionamiento real del sistema puede estar severamente en cuestión, como es el caso de México [...]. Las elecciones deben, en principio, contemplar la posibilidad de alternancia en el poder aun cuando, como en el caso de Japón, la alternancia de hecho no se produzca durante décadas. Segundo, en el período contemporáneo debe existir el sufragio adulto prácticamente universal.⁴³ Tercero, deben existir garantías básicas para los derechos civiles tradicionales, tales como la libertad de palabra, la libertad de organización y el debido proceso legal.⁴⁴

Una definición procedimental de la democracia



¿Qué queremos decir con la expresión «democracia *presidencialista*»? Hay dos definiciones características (1) El jefe del Ejecutivo (presidente) es popularmente electo, y (2) los mandatos tanto del presidente como de la asamblea son fijos. Estas características pueden contrastarse con las del parlamentarismo, en el cual (a) el jefe del Ejecutivo (primer ministro) no es elegido en forma popular sino que, en cambio, es elegido por el Parlamento, y (b) los mandatos no son fijos, dado que la permanencia en el poder del primer ministro y su gabinete depende de la confianza de la mayoría parlamentaria, y a veces el gabinete puede disolver el Parlamento y convocar a elecciones anticipadas.⁴⁵ Los rasgos fundamentales del presidencialismo —cualesquiera sean las variaciones que existan entre sus diversos tipos— son el origen separado (es decir, la elección

43 Hasta hace bastante poco tiempo, este criterio era debatible porque algunos países que eran normalmente considerados democráticos excluían a una amplia porción de la población adulta, pero eso ya no sucede. Por ejemplo, Suiza excluyó a las mujeres hasta 1971; y Brasil y Chile excluyeron a los analfabetos hasta 1985 y 1970, respectivamente.

44 Nuestra definición de democracia sigue en lo esencial la definición que proporciona Dahl (1971) de la *poliarquía*, excepto en lo que se refiere al criterio adicional relativo a las libertades civiles tradicionales.

45 Quienes abogan por el parlamentarismo, en parte basándose en la ausencia de mandatos fijos que le proporciona mayor flexibilidad, sugieren a menudo que el primer ministro tiene por definición la autoridad discrecional para disolver el Parlamento en caso de parálisis. No obstante, muchos sistemas parlamentarios depositan el poder de disolución no en el gabinete sino en un presidente que, por un lado, no es popularmente electo y, por el otro, puede haber sido elegido por una coalición diferente de la que sostiene en el poder a un gabinete determinado. Algunos presidentes en sistemas parlamentarios son elegidos con mayorías extraordinarias y/o por un período más prolongado que el Parlamento y/o por medio de colegios electorales compuestos por políticos tanto regionales como nacionales. Contrariamente a las creencias más difundidas, en muchos sistemas parlamentarios —incluyendo Alemania e Italia— la disolución no se encuentra entre las prerrogativas del Ejecutivo.

Características básicas de la democracia presidencialista y la democracia parlamentarista

Democracia presidencialista

El jefe del Ejecutivo (presidente) es popularmente electo
Los mandatos tanto del presidente como de la asamblea son fijos

Democracia parlamentarista

El jefe del Ejecutivo (primer ministro) no es elegido en forma popular sino que es elegido por el Parlamento,
Los mandatos no son fijos: la permanencia en el poder del primer ministro y su gabinete depende de la confianza de la mayoría parlamentaria.
A veces el gabinete puede disolver el Parlamento y convocar a elecciones anticipadas

popular del Ejecutivo) y la supervivencia separada (o sea, que ni el Ejecutivo ni el Legislativo pueden recortar el mandato del otro).⁴⁶ Estos dos rasgos definitorios del presidencialismo generan una matriz de dos por dos que puede verse en cuadro 1.1.

Un tercer tipo de democracia —que, fuera de América Latina, es cada vez más común— es el premier-presidencialismo (una forma que otros han denominado semipresidencialismo).⁴⁷ En este tipo de régimen, el presidente es popularmente electo y tiene poderes políticos, incluida la autoridad para designar (o, al menos, para nominar) al primer ministro o a la primera ministra y, usualmente, para disolver al Parlamento.⁴⁸ Sin embargo, en esos sistemas (a diferencia de lo que sucede en los sistemas presidencialistas) el gabinete es colectivamente responsable ante el Parlamento. Así, el presidente no tiene autoridad constitucional para despedir a los ministros o las ministras (al menos cuando cuentan con la confianza del Parlamento). Dado que los gabinetes son responsables frente al Parlamento, el presidente puede funcionar como jefe de gobierno (líder del Ejecutivo) solo cuando su partido (o bloque de partidos) tiene una mayoría de escaños parlamentarios, como ocurrió casi siempre en Francia entre 1958 y 1986. Cuando ello no sucede, el presidente debe ceder los poderes más importantes al primer ministro y al gabinete (como sucedió en Francia en 1986-1988 y 1993-1995).

Cuadro 1.1

Una conceptualización del presidencialismo

| Jefe de gobierno elegido por | Mandato fijo | |
|------------------------------|-----------------|-------------------------------|
| | Sí | No |
| Votantes | Presidencial | Híbrido (Israel) ^a |
| Legisladores | Híbrido (Suiza) | Parlamentario |

Fuente: Adaptado de Lijphart (1984,70)

^a Sistema que sería utilizado por primera vez en 1996.

Algunos estudiosos (v. g. Duverger 1980; Lijphart 1984) han sugerido que estos regímenes alternan entre las celdas superior izquierda e inferior

⁴⁶ En teoría sería posible conservar el origen separado sin la elección popular, pero probablemente nunca hayan existido casos semejantes. Un ejemplo sería el de las legislaturas estatales que eligieran al jefe del Ejecutivo en un sistema federal sin ninguna participación de los votantes o los legisladores nacionales, pero los votantes eligieran a los legisladores nacionales.

⁴⁷ Shugart y Carey (1992) prefieren *premier-presidencialismo* porque *semipresidencialismo* se aplica a menudo a regímenes en los cuales el presidente tiene poderes unilaterales de designación y revocación, pero donde los gabinetes deben mantener también la confianza parlamentaria. Esos regímenes, para los cuales Shugart y Carey prefieren el término *presidencial-parlamentarios*, manifiestan una relación confusa y conflictiva entre la autoridad ejecutiva y la autoridad legislativa sobre los ministros. Los ejemplos incluyen a la República Alemana de Weimar, al Sri Lanka desde 1977, y Rusia bajo su Constitución de 1993. Ninguno de ellos debe ser equiparado al tipo de régimen presente en Finlandia y en Francia.

⁴⁸ En unos pocos países, el presidente no cuenta siquiera con discrecionalidad para nombrar a los ministros del gabinete y tampoco puede disolver el Parlamento. En estos regímenes el presidente es esencialmente solo un jefe de Estado electivo en un sistema parlamentario sin un rol gubernamental o una función constitucionalmente reconocida en relación con la formulación de políticas. La Constitución haitiana de 1987, así como la Constitución irlandesa y algunas constituciones nuevas en los ex países comunistas (tales como Bulgaria y Eslovenia) otorgan al presidente una autoridad tan débil que son esencialmente parlamentarias.

derecha del cuadro 1.1, dependiendo de si es el presidente o la oposición quien tiene la mayoría. Sin embargo, puesto que la capacidad del presidente para actuar de hecho como jefe de Gobierno depende enteramente de la mayoría legislativa, el sistema no es nunca «presidencial» en un sentido significativo, dado que ello implicaría (por definición) que el presidente es el jefe de Gobierno en todas las instituciones legislativas. Además, como ya hemos señalado, el presidencialismo implica mandatos fijos; bajo el premier-presidencialismo, en cambio, el líder del gobierno puede ser expulsado por medio de un voto de desconfianza, y normalmente (como es el caso de Francia) el presidente puede disolver la asamblea. El premier-presidencialismo fue considerado como alternativa para Brasil en la Asamblea Constituyente de 1987-1988 y nuevamente en un plebiscito en 1993, y fue propuesto oficialmente en la Argentina durante el gobierno de Alfonsín (1983-1989), pero no existen en América latina ejemplos actuales.

Elección popular

En un sistema presidencial, el jefe de Gobierno es electo popularmente. Por lo general, elección popular significa elección *directa*, pero algunos países tienen un colegio electoral que no se desvía en forma significativa del principio de la elección popular. En una elección directa, los votos se cuentan en un distrito único nacional. En un colegio electoral, los votos se agregan a nivel subnacional y los delegados elegidos de ese modo eligen formalmente al presidente o presidenta. Si, como en los Estados Unidos y en la Argentina hasta 1995, los delegados en el colegio electoral no tienen otra función política además de elegir al presidente, podemos hablar de todos modos de elección presidencial popular (aunque no directa).

Una desviación potencialmente más significativa de la naturaleza popular de las elecciones presidenciales se presenta cuando es el Congreso el que hace la selección final. En un extremo, el Congreso podría elegir al presidente sin ninguna intervención de la elección popular. Un régimen semejante evidentemente no sería presidencialista. No obstante, si hay una elección popular pero existe el requisito de una mayoría absoluta para que ella sea decisiva, la selección final en algunos sistemas recae en el Congreso más que en el electorado en una segunda vuelta (*ballotage*). En ese caso, tenemos un híbrido de elección popular e intervención del Congreso. Ejemplos de procedimientos de esta clase son Chile antes de 1973 y Bolivia en la actualidad. En Chile, el Congreso estaba limitado a la elección entre los dos candidatos que hubieran obtenido mayor cantidad de votos: en todos los casos el Congreso eligió al ganador de la pluralidad popular⁴⁹. En Bolivia, hasta 1993 el Congreso podía elegir entre los

⁴⁹ Este respeto observable por el primer candidato no necesariamente reflejaba una norma de apoyo a la elección del electorado. Fue, más bien, parcialmente accidental: entre 1925 y 1970, solo en 1970, en una elección presidencial sin un ganador mayoritario, el primer candidato alcanzó el 30% de los votos. En 1970, los demócrata-cristianos decidieron votar por Allende (cuya diferencia sobre el segundo más votado era de 36.6% a 35.3%) más que por sus archirrival del Partido Nacional. Además de 1970, la única otra elección realmente ajustada fue la de 1958, cuando Allende (con el 28.9%) quedó segundo detrás del conservador Alessandri (31.6%). Es dudoso que un Congreso dominado por partidos tradicionales conservadores y centristas hubiera respetado «la elección del

Elección directa del presidente

Los autores sostienen que en el régimen presidencialista el jefe de Gobierno es elegido popularmente, mediante elección directa. En ese ámbito observan dos variaciones:

Cuando hay un Colegio Electoral que elige al presidente pero que no se desvía de la voluntad popular

Cuando es el Parlamento el que elige al Presidente sin desviarse de la voluntad popular



El asunto del mandato fijo

En un régimen político democrático presidencialista el asunto del mandato fijo consiste en:

- **La supervivencia en el cargo del Presidente no depende del Parlamento**
- **La supervivencia del mandato del Parlamento no depende del Presidente**

Es decir, estos plazos están previamente señalados



candidatos que hubieran obtenido los tres primeros lugares, y de hecho han sido elegidos tanto presidentes que habían obtenido el primer lugar en el voto popular como candidatos que habían salido terceros.

Una reforma de la Constitución boliviana realizada en 1994 redujo la libertad de elección del Congreso al exigirle que optara entre los dos primeros candidatos. Este cambio aumentó la probabilidad de que fuera elegido el candidato que obtuviera la primera pluralidad de sufragios, pues los candidatos ya no tenían la opción de apostar por el tercer lugar esperando ser seleccionados por el Congreso.

Mandatos fijos

Cuando nos referimos al régimen presidencialista como a un sistema en el cual tanto la asamblea como el jefe del Ejecutivo ejercen mandatos fijos, queremos decir que la supervivencia de cada uno de ellos en el cargo no depende del otro. No hay democracias presidenciales en América Latina en las cuales el presidente tenga la autoridad de disolver el Congreso cuando lo encuentre políticamente conveniente, como sí pueden hacerlo los presidentes francés y finlandés.⁵⁰ Sin embargo, las constituciones peruanas de 1933, 1979 y 1993 han permitido al presidente disolver el Congreso en respuesta a repetidas censuras de sus gabinetes. Con esta disposición, los mandatos dejan de ser realmente fijos, y la Constitución de desvía marcadamente del tipo presidencialista.⁵¹ La Constitución uruguaya también permite la disolución luego de que haya habido censuras, pero la censura es tan difícil de realizar (requiere del voto de los dos tercios y no de una mayoría, como en Perú) que el régimen sigue siendo básicamente presidencialista.

No hay ninguna Constitución en los países americanos de habla española o portuguesa en la cual el jefe de gobierno pueda ser relevado de su cargo antes del final de su mandato, excepto en circunstancias extraordinarias. La mayor parte de las constituciones contempla la posibilidad de *impeachment* del presidente, pero solo luego de haber descubierto una conducta delictiva o anticonstitucional, a menudo en el marco de un proceso judicial; en general, se requiere una mayoría extraordinaria del Congreso para remover al presidente de su cargo. Procedimientos de esta clase han conducido a la remoción de solo dos presidentes en la historia latinoamericana: Fernando Collor de Mello en Brasil, en 1992, y Carlos Andrés Pérez en Venezuela, en 1993.

electorado» si los porcentajes se hubieran invertido.

50 Existen, por supuesto, casos de presidentes que disuelven el Congreso en ausencia de la autoridad constitucional para hacerlo —como sucedió en Perú en abril de 1992, cuando la situación de las censuras no se había presentado—. No obstante, es necesario distinguir esos golpes presidenciales (autogolpes) del poder constitucional de disolución.

51 Aun en ese caso existe una diferencia básica con el sistema francés, en el cual el presidente puede disolver el Parlamento por cualquier motivo siempre que no lo haya hecho previamente en el curso del año anterior.

2 | Una nueva evaluación del desempeño del presidencialismo

Como señaláramos al comienzo, en la literatura especializada han abundado las críticas al tipo de régimen presidencialista. El punto de partida de esas críticas ha sido cierta evidencia empírica que indica que los sistemas presidencialistas no han funcionado bien, al menos en lo que se refiere a la sustentabilidad de la democracia a lo largo de períodos prolongados.

La mayor parte de las críticas al presidencialismo parten de la observación de que pocas de las democracias que han sido estables por mucho tiempo son presidencialistas. Se han realizado varios intentos por contar el número y establecer los porcentajes de democracia «estables» de uno u otro tipo. En general, la conclusión es que la democracia presidencialista es una fórmula muchos menos exitosa que la democracia parlamentaria. Más que revisar en detalle la literatura (véase Linz 1994, 71-74), utilizaremos como punto de partida uno de los esfuerzos más ambiciosos en ese sentido, el de Stepan y Skach (1994), quienes ordenan una gran cantidad de evidencia con el objetivo de demostrar el superior desempeño del parlamentarismo. Estos autores señalan que entre las 43 democracias consolidadas existentes en el mundo entre 1979 y 1989, había 34 sistemas parlamentarios, 2 semipresidencialistas y solo 5 presidencialistas. E indican que el predominio abrumador de los sistemas parlamentarios dentro del conjunto de las democracias es indicativo de una capacidad mayor para sostener la democracia. En segundo lugar, observan que los sistemas parlamentarios tienen probabilidades mucho mayores que los sistemas presidencialistas de ocupar los primeros lugares (*democratic overachievers*) en el índice de Democratización de Vanhanen (1990), mientras que los sistemas presidencialistas tienen probabilidades mucho mayores de encontrarse entre los últimos (*democratic underachievers*).⁵²

En tercer lugar, comparados con los sistemas presidencialistas, los sistemas parlamentarios que fueron democráticos durante por lo menos un año entre 1973 y 1989 tenían probabilidades mucho mayores de haber sido democráticos en forma continua durante al menos diez años consecutivos en ese período, y los sistemas parlamentarios tenían probabilidades mucho menores de haber experimentado un golpe militar mientras eran democráticos. En este ejercicio, Stepan y Skach excluyen a los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para controlar parcialmente el nivel de desarrollo. Finalmente, Stepan y Skach analizan comparativamente el historial democrático de 93 países que se independizaron entre 1945 y 1979. De los 36 países que eran presidencialistas en el momento de su independencia, ninguno fue democrático en forma continua entre 1980 y 1989. En contraste, de los 41 países que eran parlamentarios en el momento de su independencia, 15 permanecieron democráticos durante los años ochenta.

Tomados en conjunto, estos hallazgos parecen ofrecer una fuerte evidencia de que el presidencialismo torna más difícil la construcción de una democracia duradera. No pretendemos abordar aquí todos los puntos tratados por Stepan y Skach, sino algunos de esos argumentos en contra del presidencialismo que caen presos de cierta parcialidad en la selección y, por lo tanto, de correlaciones espurias (véase Shugart 1995b). Por ejemplo, si el parlamentarismo aparece más a menudo en sociedades que presentan condiciones contextuales relativamente más favorables para la democracia, entonces la correlación puede surgir de la parcialidad en la selección y no de las fortalezas y debilidades inherentes al diseño institucional. Dado que tantos regímenes presidencialistas se han concentrado en América latina y que el parlamentarismo

⁵² Stepan y Skach usaron el índice de Recursos del Poder de Vanhanen para controlar el nivel de desarrollo y determinar qué países eran *democratic overachievers* y cuáles eran *democratic underachievers*.

Stepan y Skach encontraron que el parlamentarismo es mejor que el presidencialismo para sostener la democracia por las siguientes razones:

Porque predominan en número sobre los regímenes presidencialistas

Tienen probabilidades mucho mayores que los presidencialistas de ocupar los primeros lugares en el índice de democratización de Vanhanen

Los que fueron democráticos durante por lo menos un año entre 1973 y 1989 tenían probabilidades mucho mayores de haber sido democráticos durante al menos diez años consecutivos en ese período y tenían probabilidades mucho menores de haber experimentado un golpe militar mientras eran democráticos

ha estado ausente de la región, la parcialidad en la selección constituye una posibilidad real. Stepan y Skach reconocen este hecho e introducen algunos controles para el nivel de desarrollo y para los efectos del gobierno colonial británico, aunque probablemente continúen subestimando el impacto de esos factores no institucionales.

Cuando se afirma que una ruptura de la democracia puede ser atribuida al presidencialismo, implícitamente se está argumentando que en ese mismo país un régimen parlamentario podría no haber colapsado. Este tipo de análisis contrafáctico ha sido hecho para Chile (Valenzuela 1994) y para unos pocos casos más. En el caso chileno, un Ejecutivo en minoría como el que encabezaba Salvador Allende no hubiera durado bajo un sistema parlamentario. Sin embargo, para sostener el argumento contrafáctico de que un sistema parlamentario en general hubiera hecho a Chile un mejor servicio, debe ser posible afirmar también que el parlamentarismo hubiera sobrevivido a crisis anteriores que fueron remontadas por el régimen presidencialista en vigencia. Faundez (1997) afirma que el parlamentarismo bien podría no haber durado bajo las difíciles condiciones de los años treinta (época en que se produjo una breve ruptura del régimen presidencial, pero en que la democracia fue rápidamente restaurada) y de los años cincuenta (cuando los partidos tradicionales se vieron peligrosamente debilitados).

Otro frente en el cual el argumento en contra del presidencialismo resulta vulnerable a la acusación de correlación espuria concierne a la agrupación temporal y regional de las rupturas de la democracia, ya fuera presidencial o de otra clase. La mayor parte de los fracasos del presidencialismo que atrajeron la atención de los críticos se produjeron en el marco de una ola de rupturas en los años sesenta y setenta. Durante este período, los colapsos de la democracia en la Argentina, Brasil y Chile —todos ellos presidencialistas— presentaban un marcado contraste con la exitosa restauración de la democracia en España bajo un sistema parlamentario. No obstante, dada la ausencia de sistemas parlamentarios en América del Sur, no podemos estar seguros de que esos colapsos resultaran del presidencialismo más que de las condiciones más generales que afligían a la democracia sudamericana. Además, y pese a la transición española, ese mismo período no fue particularmente auspicioso para los sistemas parlamentarios. Entre 1960 y 1980 hubo rupturas de regímenes parlamentarios en Grecia (1967) y Turquía (1980)⁵³ después de una serie de elecciones abiertas y competitivas. Muchos otros regímenes parlamentarios de más corta vida colapsaron en el mismo período, entre ellos los de Burma, Kenia y Somalia (Shugart y Carey 1992, 40). Estos, por alguna razón han recibido menos atención. La presencia de tan numerosos quiebres democráticos en un período tan breve (Huntington 1991) debería

⁵³ Turquía es a veces caracterizada como un híbrido, pero se trata de una impresión errónea basada en la relativa visibilidad del presidente en comparación con los presidentes en otros sistemas parlamentarios. Sin embargo, el presidente turco es elegido por el Parlamento y no tiene más autoridad sobre los gabinetes o la legislación que la que tiene, por ejemplo, el presidente italiano.

prevenirnos contra la tentación de atribuir la ruptura de la democracia en un determinado país a su tipo institucional, por no hablar de inferir que un tipo es universalmente más conducente que otros a la estabilidad democrática.

La naturaleza epocal de las rupturas de democracias presidenciales establecidas ocurridas en los años sesenta y setenta queda aún más de manifiesto si se toma en consideración la ola previa de colapsos democráticos. En los años veinte y treinta las democracias cayeron en Alemania, Italia, Portugal, España y en los tres estados bálticos. Todos los regímenes, excepto el de Alemania, eran parlamentarios; y, en Alemania, ciertos rasgos parlamentarios de la constitución —tales como la necesidad de formar gabinetes de coalición que pudieran mantener el apoyo mayoritario, y la posibilidad de disolución— fueron al menos tan responsables del fracaso de la democracia como lo sería la «rigidez» de los rasgos presidencialistas de los regímenes del pueblo brasileño y del pueblo chileno algunas décadas más tarde. En tiempos de crisis económica y política internacional, los mecanismos institucionales que suelen funcionar en épocas «normales» pueden transformarse en chivos expiatorios cuando la democracia fracasa.⁵⁴

Democracia, tipo de régimen y condiciones contextuales desde los años setenta

En esta sección presentamos pruebas adicionales acerca del historial democrático comparado del presidencialismo y el parlamentarismo. Descansamos aquí en las evaluaciones de Freedom House, que desde 1972 ha adjudicado puntajes a los países en el terreno de los derechos políticos y de los derechos civiles con una escala de 1 a 7 (siendo 1 el mejor puntaje). En el cuadro 1.2 aparece la lista de los 33 países que fueron democráticos en forma ininterrumpida entre 1972 y 1994. Hemos considerado a un país «ininterrumpidamente democrático» si tuvo un puntaje promedio de 3,0 o mejor en derechos políticos a lo largo de todo el período 1972-94.⁵⁵ A la inversa, un país no fue considerado como ininterrumpidamente democrático si cualquiera de los puntajes fue alguna vez peor que 4,0 en cualquiera de los estudios anuales de Freedom House.

Los países del cuadro 1.2 son luego divididos según tres criterios: nivel de ingreso, tamaño de la población y herencia colonial británica. Se agregan estas categorías porque es posible que ellas desempeñen

⁵⁴ La representación proporcional fue uno de los chivos expiatorios institucionales favoritos en el caso de las rupturas democráticas del período de entreguerras. Véase Hermens (1941) para un ejemplo y Taagepera y Shugart (1989, 234-36) para una discusión.

⁵⁵ La utilización de un promedio de 3,0 para ambas medidas (derechos políticos y derechos civiles) hubiera eliminado a algunos países (v.g. Colombia, India, Vanuatu) que nosotros (y la mayor parte de los observadores) consideramos democráticos, pero que han tenido dificultades para proteger los derechos civiles, en parte debido a la lucha contra grupos violentos. Creemos que un país que pudo mantener una competencia electoral libre aun en tiempos de violencia antigubernamental probablemente merezca ser reconocido como un régimen democrático. Hemos incluido los puntajes de Freedom House en los cuadros que aparecen a continuación, de modo que los lectores que deseen adoptar criterios más estrictos puedan ver cuáles son los países que de ese modo quedarían eliminados.

Shugart y Mainwaring discrepan con las afirmaciones de Stepan y Skach

Porque no está probado que las crisis políticas del presidencialismo se hubiesen evitado si ese régimen hubiese sido parlamentaria

Cuando el contexto de ruptura democrática fue general, cayeron todos los regímenes democráticos sean presidencialistas o parlamentarios

No está definido si los colapsos de los regímenes democráticos presidencialistas se deben al hecho de ser presidencialistas o se deben a otros factores (económicos y sociales)



algún papel respecto de la probabilidad de que la democracia se mantenga en una sociedad determinada. Es ampliamente reconocido que un nivel de ingreso relativamente elevado constituye una importante condición contextual para la democracia (Lipset 1960, 27-63; Dahl 1971, 62-80; Bollen 1979; Lipset 1994), aunque la forma exacta de la relación sigue siendo objeto de disputas. Para clasificar a los países por niveles de ingresos, seguimos los criterios del Banco Mundial (1994): «bajo» es un Producto Bruto Nacional (PBN) per cápita inferior a 635 dólares; «medio-bajo» corresponde a un PBN de entre 636 y 2.555 dólares; «medio-alto» a uno de entre 2.556 y 7.910 dólares; y «alto» a uno que se encuentre por encima de 7.911 dólares. Hemos unificado las dos categorías inferiores.

Los países muy pequeños pueden tener ventajas en lo que se refiere a la estabilidad democrática porque típicamente tienen poblaciones relativamente homogéneas, al menos en términos étnicos, religiosos y lingüísticos, lo cual atenúa fuentes potenciales de conflicto político (Dahl y Tufte 1973). La otra razón para separar a los países según el tamaño de su población es que parece inapropiado contar como un caso tanto a un microestado como a la India, sin prestar atención al hecho de que en comparación con la población de la India resulta microscópica la cifra que resulta de la suma de las poblaciones de todos los países del mundo con menos de 500.000 habitantes. Los países que aparecen en los cuadros fueron clasificados como micro (población por debajo de los 500.000 habitantes), pequeños (entre 500.000 y 5 millones) y de medianos a grandes (más de 5 millones de habitantes). Utilizamos los datos de población correspondientes a 1994; por supuesto, si hubiéramos utilizado fuentes anteriores los agrupamientos hubieran resultado ligeramente diferentes (por ejemplo, Israel y Finlandia se hubieran encontrado en la categoría de los pequeños).

La fuerte correlación entre herencia colonial británica y democracia ha sido ampliamente reconocida. No nos ocuparemos aquí de las razones de esa asociación, pero las posibilidades mencionadas en la literatura incluyen la tendencia a entrenar a los funcionarios públicos (Diamond 1989; Weiner 1987), las prácticas e instituciones gubernamentales (que no pueden ser reducidas al parlamentarismo, aunque lo incluyen) creadas por los británicos, y la ausencia de control de las elites terratenientes locales sobre el Estado colonial (Rueschmeyer, Stephens y Stephens 1992). En los casos africanos, el nivel de desarrollo económico tiende a ser más bajo y el grado de pluralismo étnico tiende a ser mayor que en otras partes del mundo en desarrollo, pero incluso en África los países con herencia cultural británica (como Botswana) han llegado a alcanzar un mejor desempeño democrático que los que carecen de ella. Así la selección de los casos no nos autoriza a descartar el posible efecto independiente del colonialismo británico porque hay un problema de dependencia lineal.

Cuadro 1.2

Países independientes que fueron democráticos en forma continua entre 1972 y 1994

| Nivel de Ingresos | Tamaño de la población | Parlamentario | Presidencialista | Otros |
|-------------------------|------------------------|---|--|--|
| Bajo/ Medio- bajo | Micro | | | |
| | Pequeño | <i>Jamaica (1,8;2,6)</i> <i>Mauricio (2,0;2,3)</i> | Costa Rica (1,0;1,1) | |
| | Mediano/grande | | Colombia (2,1;3,1) República Dominicana (2,2;2,0) | |
| Medio -alto | Micro | <i>Barbados (1,0;1,0)</i> <i>Malta (1,4; 2;1)</i> | Venezuela (1,5;2,3) | |
| | Pequeño | <i>Nauru (1,7; 2,1)</i> | | |
| | Mediano/grande | <i>Botswana (1,9; 2,9)</i> <i>Trinidad y Tobago (1,4; 1,7)</i> | | |
| Alto | Micro | Luxemburgo (1,3; 1,0) | | Islandia (1,0; 1,0) |
| | Pequeño | <i>Irlanda (1,0; 1,3)</i> <i>Nueva Zelanda (1,0; 1,0)</i> <i>Noruega (1,0;1,0)</i> | <i>Chipre</i> <i>(1,7 2,2)</i> | |
| | Mediano/grande | <i>Australia (1,0; 1,0)</i> <i>Bélgica (1,0; 1,0)</i> <i>Canadá (1,0; 1,0)</i> <i>Dinamarca (1,0; 1,0)</i> <i>Alemania (1,0; 1,7)</i> <i>Israel (2,0; 2,4)</i> <i>Italia (1,1; 1,6)</i> <i>Japón (1,4; 1,2)</i> <i>Países Bajos (1,0; 1,0)</i> <i>Suecia (1,0; 1,0)</i> <i>Reino Unido (1,0; 1,2)</i> | Estados Unidos (1,0; 1,0) | <i>Austria</i> <i>(1,0; 1,0)</i> <i>Finlandia</i> <i>(1,7; 1,8)</i> <i>Francia</i> <i>(1,0; 2,0)</i> <i>Suiza</i> <i>(1,0; 1,0)</i> |

Nota: Todos los regímenes que aparecen bajo la columna «Otros» son premier-presidencialistas, excepto en el caso de Suiza. Los números entre paréntesis corresponden a los promedios de los puntajes anuales de Freedom House para derechos políticos y derechos civiles, respectivamente. Los países que se han independizado de Gran Bretaña o de un Estado del Commonwealth Británico desde 1945 aparecen en itálicas.

En América latina se concentra el mayor número de regímenes democráticos presidencialistas

El número de democracias presidencialistas en América latina presenta ingresos bajos o medio-bajos

Si los obstáculos de los bajos ingresos en América latina continúan causando problemas para la consolidación de la democracia, el número de rupturas de la democracia podría ser nuevamente elevado...

No es nuestro objetivo analizar aquí las contribuciones de estos factores a la democracia; más bien, lo que tratamos de ver es si esos factores parecen tener alguna correlación, con el tipo de régimen. Si una condición contextual que es conducente a la democracia tiene alguna correlación con el parlamentarismo, entonces cualquier intento por establecer una correlación entre parlamentarismo y democracia podría ser espurio a menos que se haga algún esfuerzo por controlar las condiciones contextuales.

El cuadro 1.3 amplía el cuadro 1.2 al añadir otros 24 países que, según los mismos criterios utilizados en el cuadro 1.2, habían sido democráticos en forma ininterrumpida, pero por un período más breve (diez años). Se han producido numerosas transiciones a la democracia en casi todas las regiones del mundo, en especial a partir de mediados de los años ochenta, y muchos países se independizaron desde 1972, cuando comenzaron a registrarse los puntajes de Freedom House. Todos esos países aparecen en el cuadro 1.3 —que, al combinarse con el cuadro 1.2, nos proporciona un panorama completo de las democracias contemporáneas que han perdurado durante al menos diez años—.

Hay dos hechos sorprendentes en relación con los países del cuadro 1.3. En primer lugar, un gran número de microestados se independizaron de Gran Bretaña en los años setenta u ochenta, y todos ellos tienen sistemas parlamentarios. En segundo lugar, se ha incrementado sustancialmente el número de democracias presidencialistas, la mayor parte de las cuales se concentra en las categorías de ingresos bajos o medio-bajos, y la totalidad de las cuales se localiza en América latina.⁵⁶ Así, si los obstáculos de los bajos ingresos (u otros factores que no consideramos aquí) en América latina continúan causando problemas para la consolidación de la democracia, el número de rupturas de la democracia podría ser nuevamente elevado en el futuro. Por otro lado (más optimista), si las democracias latinoamericanas alcanzan esta vez un mayor éxito en su consolidación, tendremos en el futuro un número sustancial de democracias presidencialistas.

El cuadro 1.4 sintetiza la distribución de los casos de los cuadros 1.2 y 1.3 según nuestros criterios contextuales. Vemos que hay muchos más regímenes parlamentarios (38) que de otros tipos entre los países que han sido democráticos sin interrupción desde al menos 1985; solo 13 casos son sistemas presidencialistas. Sin embargo, 17 de las democracias parlamentarias se encuentran en Europa o en otros países de altos ingresos tales como Canadá, Israel y Japón. Es probable que esos países también hubieran sido democráticos entre 1972 y 1995 si hubieran tenido constituciones presidencialistas. Por



⁵⁶ Al menos tres nuevas democracias presidencialistas han sido establecidas más recientemente fuera de América latina: Benin (1991), Corea (1987) y Filipinas (1986). Además, hay numerosas democracias nuevas que han elegido presidencias pero no son presidencialistas según nuestra definición (por ejemplo, sistemas premier-presidencialistas en Bangladesh y Polonia, e híbridos en Namibia y Zambia).

consiguiente, como lo han reconocido algunos partidarios del parlamentarismo —aunque sin el énfasis que nosotros ponemos aquí—, parte del éxito de la democracia parlamentaria es accidental: debido, en cierto aspecto, a la evolución de las monarquías constitucionales hacia la democracia, la región del mundo que se democratizó y se industrializó primero se encuentra abrumadoramente poblada por sistemas parlamentarios.

Cuadro 1.3

Países independientes que hacia 1994 habían sido democráticos durante al menos diez años (pero menos de 23)

| Nivel de ingresos | Tamaño de la población | Parlamentario | Presidencialista | Otros |
|-----------------------|------------------------|---|--|-------|
| Bajo/ Medio – Bajo | Micro | <i>Belice (1,0;1,5; 1981)</i> <i>Dominica (2,0;1,8; 1978)</i> <i>Kiribati (1,3;1,9; 1979)</i> <i>Salomon (1,5;1,8; 1978)</i> <i>Santa Lucía (1,3;2,1; 1979)</i> <i>San Vicente (1,6;1,9; 1979)</i> <i>Tuvalu (1,4;1,6; 1978)</i> <i>Vanuatu *(1,9;3,3; 1980)</i> | | |
| | Pequeño | <i>Papúa Nueva Guinea (2,1;2,4; 1945)</i> | | |
| | Mediano / grande | <i>India (2,4;3,1; 1979)</i> | <i>Bolivia (2,0;3,0; 1982)</i> <i>Brasil (2,3;2,9; 1985)</i> <i>Ecuador (2,0;2,5; 1979)</i> <i>El Salvador (2,9;3,6; 1985)</i> <i>Honduras (2,4;3,0; 1980)</i> | |

| | | | | |
|-------|----------------|---|---|-----------------------------|
| Medio | Micro | <i>Antigua y Barbuda (2,5;2,9; 1981)</i> <i>Granada (1,6;1,9; 1986)</i> <i>San Kitts-Nevis (1,1; 1,4; 1983)</i> | | |
| | Pequeño | | | |
| | Mediano/grande | Grecia (1,5;2,1; 1974) | Argentina (1,8;2,3;1983) Uruguay (1,6;2,0; 1985) | Portugal ** (1,3;1,8; 1976) |
| Alto | Micro | <i>Bahamas (1,5;2,2; 1973)</i> | | |
| | Pequeño | | | |
| | Mediano/grande | España (1,3;2,0; 1977) | | |

* Vanuatu fue administrada conjuntamente por Gran Bretaña y Francia hasta 1980.

** Portugal tiene un sistema premier-presidencialista.

Nota: Los números entre paréntesis corresponden a los promedios de los puntajes anuales de Freedom House para derechos políticos y derechos civiles, respectivamente, y el año inicial a partir del cual se computan dichos promedios. La fecha corresponde al comienzo de la transición a la democracia (o la independencia de las ex colonias británicas que no eran independientes en 1972). Los países que se independizaron de Gran Bretaña o de un Estado del Commonwealth Británico desde 1945 aparecen en *itálicas*.

Claramente, no toda la ventaja del parlamentarismo se origina en el hecho de que se localiza en países industriales avanzados. Incluso en las categorías de ingresos que van desde bajos hasta medio-altos, hay más sistemas parlamentarios (21, en comparación con 11 sistemas presidencialistas). No obstante, como lo muestra el cuadro 1.4, *todas y cada una de las democracias parlamentarias fuera de la categoría de ingresos altos son ex colonias británicas*. Todas las demás democracias en esas categorías de ingresos son presidencialistas, y todas excepto Chipre se encuentran en América latina.

Cuadro 1.4

Distribución de las democracias ininterrumpidas (durante por lo menos diez años hacia 1994) según condiciones contextuales y tipo de régimen (porcentajes)

| | N.º | Parlamentarias | Presidencialistas | Otros |
|-----------------------------|-----|----------------|-------------------|----------|
| Nivel de ingresos | | | | |
| Bajo/Medio-bajo | 20 | 12 (60,0) | 8 (40,0) | 0 (0,0) |
| Medio-alto | 13 | 9 (69,2) | 3 (23,1) | 1 (7,7) |
| Alto | 24 | 17 (70,8) | 2 (8,3) | 5 (20,8) |
| Herencia colonial Británica | 23 | 22 (95,7) | 1 (4,3) | 0 (0,0) |

| Población | | | | |
|---------------------|----|-----------|-----------|----------|
| Menos de 500.000 | 17 | 16 (94,1) | 0 (0,0) | 1 (5,9) |
| 500.000 – 5.000.000 | 10 | 8 (50,0) | 2 (20,0) | 0 (0,0) |
| Más de 5.000.000 | 30 | 14 (46,7) | 11 (36,7) | 5 (16,7) |
| TOTAL | 57 | 38 (66,7) | 13 (22,8) | 6 (10,5) |

Hasta donde nosotros sabemos, los partidarios del presidencialismo no han reconocido la ventaja del tamaño con que cuentan los sistemas parlamentarios. Cada uno de los 16 Estados de nuestra lista con poblaciones inferiores al medio millón de habitantes (en su mayoría Estados isleños) son parlamentarios, al igual que 8 de los 10 Estados con poblaciones de entre medio millón y cinco millones de habitantes. Por otra parte, no hay sistemas presidencialistas entre los microestados; muchos de los Estados presidencialistas son excepcionalmente grandes, como Argentina, Brasil y los Estados Unidos. Entonces, si el legado colonial británico o el tamaño reducido de la población son conducentes a la democracia, el parlamentarismo cuenta con una ventaja incorporada simplemente porque sucedió que Gran Bretaña, un sistema parlamentario, colonizó muchos territorios isleños. Por regla general, las colonias británicas tenían autogobierno local, siempre según el modelo parlamentario, con anterioridad a su independencia.⁵⁷ Además, si hay aspectos de las sociedades latinoamericanas —la extrema desigualdad entre clases o regiones, quizás— que son adversos a la estabilidad de la democracia, entonces el presidencialismo lleva adosada una fuerte desventaja.

El cuadro 1.5 proporciona la lista de las democracias que colapsaron entre 1977 y 1995. Para ser contado aquí, un país tiene que haber sido, antes de la ruptura de su democracia, democrático según los criterios utilizados para los países de los cuadros 1.2 y 1.3 —es decir, tener un promedio de 3,0 o mejor en la escala de Freedom House para derechos políticos y ningún puntaje peor que 4,0 ni en derechos políticos ni en derechos civiles— durante al menos los cinco años inmediatamente precedentes. En esas circunstancias, se considera que ha existido una ruptura cuando el puntaje con que Freedom House califica a ese país en el terreno de los derechos políticos o de las libertades civiles cae a 5;0 o peor en un año. La utilización del período 1977-1995 nos permite contar con cinco años de datos de Freedom House anteriores al período, de modo de poder determinar la caída de regímenes que eran de hecho democráticos según sus criterios; Freedom House comenzó a elaborar sus *rankings* en 1972. La elección de un período dentro de la «Tercera Ola» (Huntington, 1991) de democratización implica también que estamos considerando las rupturas que ocurrieron a contramano de esa ola. De esa manera, controlamos parcialmente los factores internacionales que estaban impulsando a un gran número de países en una dirección; así podemos tener más confianza en que el tipo de régimen puede haber desempeñado algún papel en esos casos que la que tendríamos si hubiéramos utilizado casos de los sesenta y de principios y mediados de los setenta, durante la previa «ola de marcha atrás».

⁵⁷ Algunas colonias británicas adoptaron posteriormente sistemas presidencialistas y no se democratizaron, o no permanecieron democráticas. Sin embargo, en muchos casos la democracia terminó (si es que alguna vez llegó a funcionar) con un golpe llevado a cabo por los primeros ministros y sus colaboradores. Se trató de rupturas, no de democracias presidencialistas sino de protodemocracias parlamentarias. Un caso típico fue el de Seychelles. El hecho de que la mayor parte de estos países no haya evolucionado de regreso hacia la democracia no puede ser atribuida al presidencialismo.

A partir del cuadro 1.5 vemos que los quiebres de democracias parlamentarias (cinco) superan en número a los casos de presidencialismos (uno), pese a que los casos son demasiado pocos para que se pueda generalizar con firmeza. Tres de los países —Fidji, Gambia y Sri Lanka— habían sido democráticos desde comienzos de los estudios de Freedom House en 1972, mientras que los demás generalmente representan experimentos más breves con la democracia. Con las excepciones de Fidji y Gambia, todos tenían puntajes promedio para derechos civiles peores que 3,0 —de hecho, de entre 3,3 y 3,8— mientras eran democráticos. Por consiguiente, sus democracias ya habían comenzado a erosionarse aun cuando mantuvieran buenos puntajes para derechos políticos hasta la suspensión de la competencia electoral abierta o hasta el ulterior estrangulamiento de los derechos civiles. Este hallazgo subraya la importancia de los derechos civiles tradicionales en nuestra definición de democracia ya que, sin esas protecciones, la democracia no solamente es hueca sino que puede resultar frágil incluso en su sentido electoral más limitado. Para poner aún más énfasis sobre este punto, hay solo 4 casos en los cuadros 1.2 y 1.3 con puntajes promedio para derechos civiles peores que 3,0, aun cuando nuestra definición permitía que esos países fueran contados como ininterrumpidamente democráticos. Son los casos de Colombia (3,1), India (3,1), Vanuatu (3,3) y el Salvador (3,6). La brecha entre los puntajes para derechos civiles de las democracias fallidas del cuadro 1.5 y los comparativamente exitosos casos de los cuadros 1.2 y 1.3 es notoria, aunque algunas de las democracias ininterrumpidas de los cuadros 1.2 y 1.3 han tenido breves episodios similares y se las arreglaron para sobrevivir.⁵⁸

Cuadro 1.5

Democracias que colapsaron entre 1977 y 1995

| Nivel de Ingresos | Parlamentarias | Presidencialistas | Otros |
|-------------------|---|------------------------------|---|
| Bajo/ Medio-bajo | Turquía 1980 (2,1;3,3) Turquía 1994 (2,6;3,8) | <i>Gambia</i> 1944 (2,3;2,6) | Perú 1992 (2,1;3,3) <i>Sri Lanka</i> 1989 (2,4; 3,4) |
| Medio -alto | <i>Fidji</i> 1987 (2,0;2,0) <i>Granada</i> 1979 (2,0;3,5) <i>Malasia</i> 1984 (2,8;3,6) | | |

Nota: Los números entre paréntesis corresponden a los promedios de los puntajes anuales de Freedom House para derechos políticos y derechos civiles, respectivamente. Una ruptura de democracia (indicada por el año del golpe o de la declaración del estado de emergencia) es definida como un puntaje de Freedom House de 5,0 en derechos ya sea político o civil para cualquier año posterior a un período democrático. Un período de democracia es definido como cinco años consecutivos previos cuando los puntajes promedio fueran de 3,0 o mejores y ningún puntaje en ningún año fuera de 5,0 o peor. Todos los países del cuadro se encuentran en las categorías de pequeños a grandes en términos de población, excepto Granada, que es un microestado. Los países que se independizaron de Gran Bretaña o de un Estado del Commonwealth Británico desde 1945 aparecen en itálicas.

En resumen, existen más probabilidades de que el presidencialismo sea adoptado en América latina y en África que en otras partes del mundo, y es posible que estas partes del mundo enfrenten obstáculos más formidables para la democracia cualquiera sea su forma de gobierno. Por otra parte, el parlamentarismo ha sido el tipo de régimen elegido en la mayor parte de Europa y en las ex colonias británicas (un alto porcentaje de las cuales son microestados), donde posiblemente las condiciones para la democracia sean en general más favorables. Así

⁵⁸ Por ejemplo, Malta obtuvo un puntaje de 4,0 para derechos civiles durante cuatro años consecutivos (1983-1896), pero desde entonces obtuvo siempre puntajes de 1,0 o 2,0.

existen razones para ser cautelosos en lo que se refiere a la correlación observada entre forma constitucional y éxito de la democracia, pese a lo impresionante que esa correlación pueda parecer en un principio.

Aunque los argumentos que exponemos aquí generan dudas acerca de la afirmación de que una forma de régimen es claramente superior a la otra, no se trata de argumentos que sostengan que la elección de un sistema de gobierno es irrelevante. Un tema central a lo largo de este libro es que la forma en que el Ejecutivo es elegido y la forma en que este interactúa con la Legislatura y los partidos y se mantiene en el poder, es de fundamental importancia para la política democrática. Así consideramos que la opción por el presidencialismo es de enorme importancia para la dinámica de la democracia, pero que no necesariamente es tan crucial a la hora de determinar si acaso la democracia sobrevivirá o colapsará. Además, las combinaciones y variaciones institucionales específicas dentro de tipos de régimen amplios pueden ser tan importantes como la elección de un gobierno parlamentario o presidencialista.

El argumento en contra del presidencialismo

Los críticos del presidencialismo no han basado sus argumentos exclusivamente en las correlaciones entre el tipo de régimen y el historial de éxitos y fracasos democráticos. A partir de esta correlación han identificado varias debilidades características de los sistemas presidencialistas. Ofrecemos aquí una breve reseña de los argumentos básicos en contra del presidencialismo (Linz y Valenzuela 1994; Lowenstein 1949; Riggs 1988; Suárez 1982; Blondel y Suárez 1981; Stepan y Skach 1994; Mainwaring 1993).

En primer lugar, los críticos del presidencialismo afirman que el mandato fijo del cargo presidencial introduce una rigidez que es menos favorable a la democracia que la flexibilidad que ofrecen los mecanismos parlamentarios de no confianza y disolución. Sostienen que el mandato presidencial fijo provoca dificultades a la hora de hacer frente a crisis importantes. Aunque la mayor parte de los sistemas presidencialistas tienen mecanismos de *impeachment*, ofrecen menos flexibilidad en situaciones de crisis porque los intentos de deponer al presidente hacen peligrar fácilmente al propio régimen. El Presidente puede resultar incapaz de llevar adelante un curso de acción coherente a causa de la oposición del Congreso, pero ningún otro actor puede resolver el problema jugando dentro de las reglas de juego democráticas. En muchos casos un golpe aparece como el único medio para desembarazarse de un presidente incompetente o impopular.

No solo es difícil remover a los presidentes de sus cargos, sino que tampoco puede el jefe del Ejecutivo reforzar su autoridad ya sea

Existen más probabilidades de que el presidencialismo sea adoptado en América latina y en África que en otras partes del mundo, y es posible que estas partes del mundo enfrenten obstáculos más formidables para la democracia cualquiera sea su forma de gobierno

La forma en que el Ejecutivo es elegido y la forma en que este interactúa con la Legislatura y los partidos y se mantiene en el poder, es de fundamental importancia para la política democrática

Allí donde la autoridad ejecutiva es débil y no hay medios institucionales para llenar el vacío resultante, la estabilidad política y/o la gobernabilidad a menudo resultan dañadas

En los sistemas presidenciales, la elección popular tiende a imbuir a los presidentes de la sensación de que no necesitan enfrentar el tedioso proceso de construir coaliciones y hacer concesiones a la oposición



mediante un voto de confianza o por medio de la disolución del parlamento para convocar a nuevas elecciones. Por consiguiente, el liderazgo presidencial puede ser más débil que el que ejercen algunos primeros ministros. Las constituciones presidencialistas manifiestan a menudo una contradicción «entre el deseo de un Ejecutivo fuerte y estable y la sospecha latente hacia ese mismo poder presidencial» (Linz 1990, 55).⁵⁹ En virtud de su mayor capacidad para promover cambios en el gobierno, los sistemas parlamentarios ofrecen mayores oportunidades para la resolución de las disputas. Esa válvula de seguridad puede incrementar la estabilidad del régimen, según algunos partidarios del parlamentarismo.

Así como el presidencialismo torna difícil el reemplazo de un jefe de gobierno democráticamente electo que ya no goza de apoyo, generalmente impide la extensión del mandato de presidentes populares más allá de los límites fijados constitucionalmente. Aunque tales disposiciones no son inherentes al tipo de régimen, la mayor parte de las constituciones presidencialistas prohíben la reelección presidencial para mandatos consecutivos. En consecuencia, los buenos presidentes son dejados cesantes aun cuando la población en general, las elites y los partidos políticos y otros actores importantes continúen apoyándolos. Por consiguiente, los presidentes cuentan con relativamente poco tiempo para llevar a cabo sus proyectos, y por lo tanto a menudo se ven tentados de tratar de realizar demasiado en muy poco tiempo. Según Linz, el «temor a la discontinuidad en las políticas y la desconfianza hacia los potenciales sucesores alimentan una sensación de urgencia [...] que podría conducir a políticas mal diseñadas, a una implementación rápida, a la impaciencia ante la oposición» y a otros problemas (Linz 1984, 17). Por otra parte, Linz ha argumentado persuasivamente que el deseo de restringir la reelección es en sí mismo un subproducto de la concentración del Poder Ejecutivo en manos de una sola persona. Semejantes temores forzosamente no emergen bajo el parlamentarismo y, en consecuencia, no se encuentran límites a los mandatos en ningún régimen parlamentario.

Una segunda crítica de los sistemas presidencialistas es que presentan mayores tendencias al inmovilismo que los sistemas parlamentarios, por dos razones principales. Primero, en comparación con los sistemas parlamentarios, los sistemas presidencialistas son más aptos para engendrar gobiernos de minoría y poderes ejecutivos débiles. Segundo, los sistemas presidencialistas son menos capaces que los sistemas parlamentarios de manejar esos problemas cuando ellos surgen (véase Mainwaring 1993).

Los sistemas presidencialistas carecen de los medios para asegurar que

⁵⁹ Los partidarios del parlamentarismo reconocen también la tensión entre la necesidad de un Ejecutivo ágil y efectivo y la necesidad de frenos y contrapesos. Pero ponen esta tensión bajo la luz diferente, percibiéndola como constructiva y necesaria.

el presidente cuente con el apoyo de una mayoría parlamentaria. Dado que los presidentes son elegidos en forma independiente de la asamblea, y debido a que las cualidades personales con frecuencia son decisivas en las campañas presidenciales, el ganador no necesita provenir de un partido mayoritario —si es que hay alguno—. En algunos países, los partidos de los presidentes no controlan nada que se acerque a la mayoría de los escaños en el Congreso. A veces resultan elegidos presidentes que disfrutaban de un escaso apoyo en el Congreso, lo cual puede fácilmente conducir a amargas luchas entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Muchos presidentes comienzan sus mandatos con un fuerte control sobre sus propios partidos, pero lo pierden a medida que su ineffectividad se vuelve más evidente (Coppedge 1944). No pueden disolver las legislaturas y convocar a nuevas elecciones, como pueden hacerlo a veces los primeros ministros. En consecuencia, los presidentes tienen que aguardar dolorosamente hasta el final de sus mandatos, incapaces de implementar un paquete coherente de políticas a causa de la falta de apoyo. Bajo estas difíciles circunstancias de parálisis en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo y con un calendario fijo, tanto los presidentes como la oposición se ven a menudo tentados de recurrir a mecanismos extraconstitucionales para alcanzar sus objetivos. Todo lo cual sugiere que los presidentes democráticos, a pesar de las enormes expectativas que generan sus liderazgos, tienen a veces una capacidad limitada para implementar sus programas. Pero allí donde la autoridad ejecutiva es débil y no hay medios institucionales para llenar el vacío resultante, la estabilidad política y/o la gobernabilidad a menudo resultan dañadas.

En las democracias presidencialistas, el inmovilismo ha sido con frecuencia un ingrediente crucial de los golpes de Estado. En el contexto de un gobierno ineffectivo, problemas sociales y económicos acuciantes y movilización política alentada por actores de elite como medio para ganar poder en una situación de empate, los líderes autoritarios pueden fácilmente justificar y reunir apoyo para dar golpes. Además, el inmovilismo puede alentar el radicalismo, visto como una forma de superar la ineficacia de las débiles democracias liberales. Entonces no resulta sorprendente que numerosos analistas (Dos Santos 1986; Gillespie y Gonzáles 1994; Valenzuela 1944) hayan atribuido los golpes en parte a la parálisis resultante del conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo.

De un modo similar, Linz ha sostenido que en los sistemas presidencialistas el presidente y la asamblea esgrimen reivindicaciones rivales de su legitimidad. «Dado que ambos [el presidente y el Congreso] derivan su poder del voto del pueblo [...] hay conflicto siempre latente y a veces a punto de entrar dramáticamente en erupción; no hay ningún principio democrático para resolverlo, y los mecanismos que pudieran existir en la Constitución son generalmente complejos, altamente técnicos, legalistas y, por consiguiente, de dudosa legitimidad democrática para el electorado» (Linz 1994, 7). Linz argumenta que el parlamentarismo escapa a este problema porque el Ejecutivo no es independiente de la asamblea. Si una mayoría de la asamblea favorece un cambio de dirección en las políticas; puede reemplazar al gobierno por medio del ejercicio de su voto de no confianza.

Una tercera crítica del presidencialismo, también desarrollada por Linz, es que este incorpora una lógica en la que «el ganador se lleva todo» que es poco favorable a la estabilidad democrática. «Una elección parlamentaria podría producir una mayoría absoluta para un partido determinado, pero más normalmente otorga representación a una cantidad de partidos [...] y se vuelven

necesarias algunas negociaciones para obtener apoyo mayoritario» (Linz 1944, 18). En los sistemas presidenciales, la elección popular tiende a imbuir a los presidentes de la sensación de que no necesitan enfrentar el tedioso proceso de construir coaliciones y hacer concesiones a la oposición. Por otra parte, «el peligro que presentan las elecciones presidenciales de suma cero se incrementa con la rigidez del mandato presidencial fijo. Los ganadores y los perdedores quedan claramente definidos para todo el período que dure el mandato presidencial [...]. Las y los ganadores y las y los perdedores deben esperar al menos cuatro o cinco años sin ningún acceso al Poder Ejecutivo y al patronazgo» (Linz 1994, 56).⁶⁰

Una última crítica de los sistemas presidencialistas es la que se refiere a la elección popular directa de los presidentes, que en sí misma parece ser un desiderátum. Sin embargo, el lado negativo de las elecciones populares directas es que pueden resultar elegidas personalidades ajenas a la clase política [*outsiders*] con escasa experiencia en política partidaria y legislativa (Suárez 1982; Rose 1981). Como lo mostraron los ganadores de las elecciones presidenciales de Brasil en 1989 y de Perú en 1990, esos individuos pueden crear partidos a último momento para competir por la presidencia.⁶¹ En algunos países (tales como Brasil y Ecuador), los presidentes no necesariamente gozan de un apoyo seguro ni siquiera dentro de sus propios partidos [...]. En el peor de los casos, la elección popular directa puede servir como incentivo para la demagogia y el populismo y, por lo tanto puede desalentar enfoques más realistas de políticas alternativas.

Las ventajas del presidencialismo

En esta sección presentamos dos argumentos básicos. En primer lugar, sostenemos que el presidencialismo, además de presentar algunos problemas peculiares, tiene también algunas ventajas específicas. En segundo lugar, afirmamos que algunos de los argumentos en contra del presidencialismo que acabamos de sintetizar, aun siendo incisivos y merecedores de una cuidadosa consideración, pueden ser directamente rebatidos. Los contraargumentos pueden o no constituirse en una defensa del presidencialismo —como ya se ha señalado, nuestro propósito [...] no consiste en adherir a una u otra forma de gobierno—. No obstante, los contraargumentos sirven como un llamado de atención contra la aceptación demasiado fácil de las críticas a la democracia presidencialista, y nos recuerdan que el parlamentarismo tampoco se encuentra libre de fallas [...].

Mayor cantidad de opciones para los votantes

Las reivindicaciones rivales de legitimidad que pueden provocar crisis en los sistemas presidencialistas son también la otra cara de una ventaja. La elección directa del jefe del Ejecutivo otorga a los votantes dos opciones electorales en lugar de una sola —suponiendo un legislativo unicameral, en aras de la simplicidad del argumento—. La existencia de elecciones tanto para el Ejecutivo como para el Legislativo proporciona a los votantes un abanico más libre de opciones. Ellos pueden dar su apoyo a un partido o candidato en el plano legislativo y a otro para la jefatura del Ejecutivo.

Responsabilidad e identificabilidad electoral

⁶⁰ En una versión definitiva de su artículo, Linz (1994) modificó de algún modo este argumento acerca de que «el ganador se lleva todo» en los sistemas presidencialistas, reconociendo que los sistemas parlamentarios no proporcionan consistentemente una ventaja en este punto. Citamos aquí una versión anterior, aun conociendo el cambio en el pensamiento de Linz, porque esa versión del argumento fue ampliamente difundida y aceptada.

⁶¹ El repentino surgimiento de Forza Italia, el partido de Silvio Berlusconi, en 1994, muestra que los sistemas parlamentarios no son completamente invulnerables a los *outsiders*. La diferencia, por supuesto, es que en un sistema presidencialista un *outsider* puede obtener para sí mismo el control del Ejecutivo por un período fijo aun si carece de una base legislativa.

El presidencialismo presenta algunas ventajas en términos de rendición de cuentas [*accountability*] e identificabilidad. La *accountability* electoral designa el grado y los medios con que los funcionarios electos o las funcionarias electas son electoralmente responsables ante los ciudadanos,⁶² mientras que la identificabilidad se refiere a la capacidad de los votantes para realizar una elección informada antes de los comicios, basada en su capacidad para calcular el abanico probable de gobiernos que puedan resultar de las elecciones.

Cuanto más directa es la conexión entre las opciones hechas por los votantes en las urnas y las expectativas de los funcionarios electos, mayor es la *accountability* electoral. En función del principio de maximización de la rendición de cuentas directa de los funcionarios electos hacia los votantes, el presidencialismo es superior al parlamentarismo en contextos pluripartidistas porque el jefe del Ejecutivo es elegido en forma directa por el voto popular. Los presidentes o las presidentas (cuando está permitida la reelección) o sus partidos pueden ser juzgados por las y los votantes en elecciones subsiguientes.

Una objeción a la afirmación de la superioridad del presidencialismo en términos de *accountability* electoral es que, en la mayor parte de los sistemas presidencialistas, los presidentes o las presidentas no pueden ser reelectos/reelectas en forma inmediata, si es que pueden serlo de algún otro modo. Cuando ese es el caso, se debilita el incentivo electoral para que el presidente o la presidenta permanezca en sintonía con los electores y las electoras, y la *accountability* electoral resulta dañada. Los partidarios del presidencialismo pueden responder a esta objeción que las prohibiciones de la reelección son deficiencias de la mayor parte de los sistemas presidencialistas, pero no del presidencialismo como tipo de régimen. En algunos sistemas presidencialistas existe la responsabilidad directa hacia el electorado, y ella es siempre posible bajo un sistema presidencialista. Si, como sucede con frecuencia, la Constitución impone una prohibición de la reelección inmediata pero admite reelecciones posteriores, los presidentes que aspiran a regresar a sus cargos cuentan con poderosos incentivos para ser sensibles a los intereses de los votantes, y enfrentan por consiguiente un mecanismo de *accountability* electoral. Los incentivos para una *accountability* vía elección popular se ven dramáticamente debilitados solo si un presidente (a) no puede ser reelecto bajo ninguna circunstancia y (b) se transforma en un actor secundario o ausente en la política nacional y partidaria una vez que termine su mandato. Sin embargo, incluso en los casos en que se prohíbe la reelección inmediata, los votantes pueden de todos modos exigir rendición de cuentas al partido del presidente.⁶³

⁶² Hacemos explícita la definición de la *accountability* electoral porque no tenemos en mente aquello que O'Donnell (1994) ha denominado *accountability* horizontal. La *accountability* electoral tiene lugar por medio de las elecciones; la *accountability* horizontal ocurre en su mayor parte entre elecciones e involucra a las instituciones que controlan al Ejecutivo, tales como el Congreso, los tribunales y la Auditoría General.

⁶³ La *accountability* electoral a través del partido es más prometedora cuando el sistema de partidos se encuentra relativamente institucionalizado. En teoría, los brasileños podrían haber exigido al partido de Collor de Melo, el

La existencia de elecciones tanto para el Ejecutivo como para el Legislativo proporciona a los votantes un abanico más libre de opciones

Cuanto más directa es la conexión entre las opciones hechas por los votantes en las urnas y las expectativas de los funcionarios electos, mayor es la *accountability* electoral

En algunos sistemas presidencialistas existe la responsabilidad directa hacia el electorado, y ella es siempre posible bajo un sistema presidencialista

En el parlamentarismo, por el contrario, bajo las condiciones de un sistema de partidos profundamente fragmentado, la ausencia de elecciones para el Ejecutivo debilita en forma inevitable la *accountability* electoral, pues el ciudadano no puede estar seguro acerca de cómo votar a favor o en contra de un determinado potencial jefe del Ejecutivo.

Allí donde se admite la reelección presidencial, la necesidad de asegurarse la candidatura y un nuevo mandato es en sí misma una fuerza para la *accountability* del Ejecutivo. Las disposiciones antireeleccionistas fueron introducidas básicamente para reducir los incentivos del Presidente para utilizar la política pública o el patronazgo para su crecimiento político personal y, posiblemente, también para proporcionar a líderes en posiciones más bajas la oportunidad de acceder al cargo más alto por medio del mandato de la rotación. Pese a su potencial para el abuso, la reelección puede ser autorizada, y consideramos que debería serlo en aquellos países donde existan instituciones confiables para proteger a las elecciones de manipulaciones flagrantes por parte del oficialismo.⁶⁴

En los sistemas parlamentarios pluripartidistas, aun cuando el ciudadano tenga una noción clara de cuáles son los partidarios que deberían ser considerados responsables por las fallas de un determinado gobierno, a menudo no resulta evidente que votar por un cierto partido aumente la probabilidad de excluir a otro de la coalición gobernante. Los gobiernos cambian a menudo en el período entre elecciones, e incluso luego de una elección no es infrecuente que los partidos que han perdido escaños sean invitados a unirse a las coaliciones gobernantes.

Strom (1990) empleó el término «identificabilidad» para designar el grado en que las posibles coaliciones alternativas para controlar el Ejecutivo son discernibles para los votantes antes de una elección. La identificabilidad es elevada cuando los votantes pueden reconocer a quienes compiten por el control del Ejecutivo y pueden establecer una conexión lógica inmediata entre su candidato o partido preferido y su voto óptimo. La identificabilidad es reducida cuando los votantes no pueden predecir con facilidad cuál será el efecto de su voto en términos de la composición del Ejecutivo. Esto puede suceder ya sea porque la naturaleza del Ejecutivo depende de negociaciones postelectorales, como sucede en los sistemas parlamentarios pluripartidistas, o porque la presencia de un amplio conjunto de competidores por un solo cargo hace difícil discernir en qué caso un voto será «desperdiciado» y en qué caso votar por el «mal menor» podría ser una estrategia óptima. En el parlamentarismo, los votantes pueden enfrentar una situación en la cual (1) su opción se restringe básicamente a dos partidos principales, en el caso del parlamentarismo de mayoría, o (2) tienen un abanico de opciones tan amplio que no pueden emitir un voto efectivo en el plano ejecutivo, en el caso del parlamentarismo pluripartidista en el cual las coaliciones postelectorales que podrían emerger son numerosas.

El indicador de la identificabilidad que utiliza Strom va de 0 a 1, donde 1 indica que en el 100% de las elecciones posteriores a la Segunda Guerra Mundial en un país dado el gobierno electo era identificable como el resultado probable de la elección en el momento en que el electorado concurre a las urnas. El promedio de su muestra de países parlamentarios de Europa Occidental

Partido de la Reconstrucción Nacional (PRN), una rendición de cuentas por los actos impropios del presidente, pero ese partido era un vehículo electoral hasta tal punto personalizado que para la siguiente elección ya había desaparecido.

64 En 1994 una convención constituyente eliminó en la Argentina la prohibición que pesaba sobre la reelección inmediata al mismo tiempo que acortó el mandato presidencial de seis a cuatro años [...]. También en Perú, la Asamblea Constituyente de 1993 eliminó la prohibición de la reelección, aunque la elección a partir de la cual se formó dicha asamblea estuvo deslegitimada por la toma autoritaria del poder del por entonces presidente en ejercicio.

entre 1945 y 1987 fue de 0,39%, lo cual significa que la mayor parte del tiempo los votantes no pudieron saber por qué gobierno estaban votando. En un sistema parlamentario, sin embargo, votar por un miembro del parlamento (MP) o por una lista partidaria es la única forma en que los electores pueden ejercer influencia sobre la formación del Ejecutivo. En algunos sistemas parlamentarios, tales como los de Bélgica (0,10), Israel (0,14) e Italia (0,12), el votante raramente pudo predecir el impacto de su voto en las elecciones parlamentarias sobre la formación del Ejecutivo. La formación del Ejecutivo es el resultado de negociaciones parlamentarias entre numerosos participantes. Por ese motivo, el cálculo que debe realizar el votante para saber cómo dar su apoyo en la forma más efectiva a un Ejecutivo determinado puede ser virtualmente impracticable.

En los sistemas presidencialistas con formato de pluralidad simple en una sola vuelta electoral, es probable que la indistinguibilidad sea cercana a 1 en la mayoría de los casos, pues los votantes emiten sus votos para el Ejecutivo, y es probable que el número de competidores significativos sea pequeño. Los casos de mayoría con segunda vuelta para la elección del presidente son diferentes, pues antes de la primera vuelta es posible que sean tres o más los candidatos considerados como competidores serios (Shugart y Taagepera 1994). Cuando se utiliza un formato de pluralidad para la elección del presidente y las elecciones legislativas y presidenciales se llevan a cabo simultáneamente, la norma es que la competencia «seria» se vea restringida a dos candidatos incluso cuando exista competencia pluripartidista en las elecciones legislativas (Shugart 1988, 1995a; Jones de próxima aparición; [...]). En especial cuando el método electoral no es de mayoría con segunda vuelta, el presidencialismo tiende a alentar la formación de coaliciones antes de las elecciones, aclarando de ese modo las opciones básicas de políticas que son presentadas al electorado en las elecciones presidenciales y simplificando de alguna manera el cálculo del voto.

Linz (1994, 10-14) ha respondido a nuestro argumento previo (1993) de que el presidencialismo engendra mayor *identificabilidad* afirmando que en la mayor parte de los sistemas parlamentarios los votantes ciertamente pueden identificar a los probables primeros ministros y ministros del gabinete. Su lógica es que dado que el Parlamento y el gabinete son un «invernadero» para la producción de liderazgos, en el momento en que los individuos se aproximan a la posición de líderes ya son bien conocidos por los votantes. Aunque esta réplica es a primera vista válida, Linz utiliza el término *identificabilidad* en un sentido diferente del nuestro o del de Strom. Se refiere a la capacidad de los votantes para identificar a las personas, más que a los equipos gubernamentales, los cuales, como hemos señalado, pueden no ser identificables. Y pese a que Linz tiene razón cuando argumenta que lo que los votantes identifican en una elección presidencial «se basa a

**Strom (1990)
empleó el término
«identificabilidad»
para designar el
grado en que las
posibles coaliciones
alternativas para
controlar el Ejecutivo
son discernibles para
los votantes antes de
una elección**

**Allí donde los
sistemas de partidos
se encuentran
moderadamente
institucionalizados,
la denominación
partidaria provee
información
considerable acerca
de las políticas
que el candidato
probablemente
propugnerà**

**El
presidencialismo
es más apto que el
parlamentarismo
para combinar la
independencia de
los legisladores
con un Ejecutivo
responsable e
identificable**

menudo en una opinión sobre un individuo, una personalidad, promesas y —seamos honestos— una imagen que proyecta el candidato» (Linz 1994, 11), de todas maneras también en las democracias presidencialistas con sistemas de partidos más institucionalizados (Mainwaring y Scully 1995) —tales como la Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Uruguay y Venezuela—, los primeros competidores han sido casi siempre conocidos líderes del «invernadero» legislativo, de administraciones previas o, en sistemas federales como los Estados Unidos, Brasil y la Argentina, de las gobernaciones estatales o provinciales. Además, allí donde los sistemas de partidos se encuentran moderadamente institucionalizados, la denominación partidaria provee información considerable acerca de las políticas que el candidato probablemente propugnará.⁶⁵

Independencia del Congreso en cuestiones legislativas

Dado que las y los representantes parlamentarios en un sistema presidencialista pueden trabajar sobre la legislación sin preocuparse sobre las consecuencias inmediatas que ello pueda tener para la supervivencia del gobierno, cada asunto puede ser considerado según sus propios méritos más que como una cuestión de «confianza» en el liderazgo del partido o la coalición gobernante. En este sentido específico los legisladores ejercen un juicio independiente sobre asuntos legislativos. Por supuesto, es precisamente esta independencia de la asamblea respecto del Ejecutivo lo que puede generar el problema del inmovilismo. Esta independencia legislativa resulta particularmente problemática en presencia de sistemas pluripartidistas altamente fragmentados, en los cuales los presidentes en minoría son la regla y los empates paralizantes son la consecuencia que se sigue fácilmente. No obstante, allí donde los presidentes gozan de un apoyo sustancial en la asamblea, la oposición legislativa a las iniciativas del Ejecutivo puede promover la construcción de consensos y puede evitar que sean aprobadas leyes mal concebidas con el único propósito de prevenir una crisis de confianza. El inmovilismo tan temido por los detractores del presidencialismo es meramente la otra cara de los frenos y contrapesos tan apreciados por los Padres Fundadores de los Estados Unidos.⁶⁶

La independencia legislativa puede alentar la construcción de coaliciones amplias porque ni siquiera un presidente mayoritario tiene la garantía de un apoyo sin reservas por parte de sus partidarios en el Congreso. En cambio, cuando el partido de un primer ministro cuenta con una mayoría, los sistemas parlamentarios exhiben características altamente mayoritarias. Incluso un partido con menos que una mayoría de los votos puede gobernar casi sin controles si el sistema electoral «fabrica» una mayoría de escaños para el partido. El incentivo de no poner en peligro la supervivencia del gobierno presiona a los miembros del parlamento cuyos partidos tienen cargos ejecutivos para que no se opongan a las directivas ministeriales. Así, puede argumentarse que el presidencialismo es más apto que el parlamentarismo para combinar la independencia de los legisladores con un Ejecutivo responsable e identificable. Si se desea que la tarea consensual y a menudo delicada de construir coaliciones sea encarada para cada iniciativa legislativa importante y no solamente en el momento de la formación de un gobierno, entonces el presidencialismo cuenta con una ventaja.

65 Un sistema de partidos institucionalizado no elimina la posibilidad de que un partido quiera tratar de cambiar su base de sustentación y sus posiciones en términos de políticas, o de que un presidente intente modificarlas en nombre del partido. Ello puede conducir a graves sorpresas postelectorales. Sin embargo, este difícilmente es un rasgo privativo del presidencialismo; de hecho, debería ser menos común en los sistemas presidencialistas, dada la existencia de frenos y contrapesos. Por ejemplo, en Nueva Zelanda en los ochenta dos gobiernos consecutivos de diferentes partidos actuaron radicalmente en contra de sus promesas de campaña en el curso de la reestructuración de la economía sustitutiva de importaciones del país (Nagel 1994). Este proceso de perseguir deliberadamente políticas opuestas a las que habían sido anunciadas en las campañas tiene ecos similares en las prácticas de los países latinoamericanos en los años ochenta y noventa: la Argentina bajo el gobierno de Menem (1989-1995), Venezuela durante el gobierno de Pérez (1988-1992), Perú durante el de Fujimori (1990-1995). Durante sus campañas electorales para un segundo mandato, tanto Menem como Fujimori promocionaron las políticas que de hecho habían implementado durante sus primeros mandatos, aumentando de ese modo la *accountability*.

66 Véase en especial El Federalista, N.º 51.

Mandatos fijos *versus* inestabilidad del gabinete

La rigidez del presidencialismo, creada por los mandatos fijos, puede ser una desventaja, en algunos casos de gravedad. Sin embargo, el argumento sobre la «flexibilidad» para reemplazar gabinetes en los sistemas parlamentarios es de doble filo (Sartori 1994b). En un sistema parlamentario, el partido del primer ministro puede reemplazar a su líder, o un socio de coalición puede retirar su apoyo y provocar un cambio de gobierno sin recurrir a un golpe, mientras que este último podría constituir la única forma de remover a un presidente que carece de apoyo. Estamos de acuerdo con Linz y otros críticos del presidencialismo en que la inestabilidad del gabinete no necesariamente conduce a la inestabilidad del régimen, y que puede incluso proporcionarle una válvula de seguridad. Sin embargo, hay otra parte de la historia: las crisis terminales de muchos sistemas parlamentarios fallidos, incluidos los de Somalia⁶⁷ y Turquía, han sobrevenido precisamente a causa de la dificultad para sostener gabinetes viables. Los estudios de durabilidad de los gabinetes (Dodd 1976; Powell 1982) han concluido que la presencia de partidos extremistas y la volatilidad electoral contribuyen a que los gabinetes tengan corta vida. Como lo señalara Powell (1982), ambos factores están más difundidos en los países en desarrollo. Así, no debe suponerse que la compatibilidad entre coaliciones pluripartidistas y la estabilidad del régimen en Europa sea transferible al mundo menos desarrollado.

El presidencialismo eleva el umbral para la remoción del jefe del Ejecutivo; sus oponentes deben esperar hasta el final de su mandato o promover gobiernos no democráticos. Puede haber casos en los cuales este umbral más alto para el cambio de gobierno sea deseable, dado que se supone que proporcionará mayor predecibilidad y estabilidad al proceso de toma de decisiones que los frecuentes desmantelamientos y reconstrucciones de los gabinetes que aquejan a algunos sistemas parlamentarios, y que podrían ser especialmente persistentes en las condiciones de inestabilidad macroeconómica y escasez que afectan a buena parte del mundo menos desarrollado.

El problema de los mandatos fijos podría ser mitigado por la institución de mandatos más breves (digamos, cuatro o tal vez tres años, pero con la posibilidad de reelección inmediata) en lugar de períodos más prolongados (digamos, de seis años); los mandatos más cortos permitirían una resolución más temprana de los problemas por los mandatos fijos. El problema del mandato fijo podría teóricamente remediarse sin adoptar el parlamentarismo mediante la posibilidad —bajo ciertas condiciones— de convocar a elecciones adelantadas. Luego de un golpe fallido en febrero de 1992, los políticos venezolanos consideraron brevemente esa salida, que podría haberse asemejado al mecanismo que existe en algunos estados norteamericanos en los cuales puede realizarse una elección de renovación [*recall election*] a partir de la recolección de un número determinado de firmas entre el electorado. Para evitar que estas elecciones sean empleadas con propósitos puramente partidarios, el umbral de las firmas requeridas debe ser relativamente alto; pero, aun así, la amenaza de una elección de revocación puede disuadir al Ejecutivo de abusar de su autoridad.

Otra posibilidad es la de un régimen que permita a una mayoría de legisladores convocar a elecciones anticipadas tanto presidenciales como legislativas. Aunque semejante régimen no sería estrictamente presidencialista, tampoco sería parlamentario, pues el Poder Ejecutivo no podría reconstituirse sin recurrir nuevamente al electorado. No solamente la asamblea tiene el

⁶⁷ Los recientes acontecimientos en ese país lo hacen olvidar fácilmente, pero Somalia tuvo un sistema democrático desde 1960 hasta 1969.

derecho de revocar al Ejecutivo, sino que también el Ejecutivo puede disolver la asamblea —y nuevas elecciones populares deben realizarse para cada uno de ellos luego de tales acciones—, tenemos entonces un nuevo tipo de híbrido que figuraría en el casillero superior derecho del cuadro 1.1. Un régimen de ese tipo adoptado en Israel (véase Libai, Lynn, Ribenstein y Tsiddon 1990, para una propuesta pionera), fue considerado en los Países Bajos por una comisión oficial (Lijphart 1984), y ha sido recientemente discutido en Italia (Barbera 1990).

El presidencialismo puede impedir los juegos en que «el ganador se lleva todo»

Estamos en desacuerdo con la afirmación de Linz de que el presidencialismo induce más que el parlamentarismo a un enfoque de la política en que «el ganador se lleva todo». Tal como nosotros lo vemos, los sistemas parlamentarios no presentan ninguna ventaja en este sentido. De hecho, los sistemas parlamentarios con un partido mayoritario disciplinado son los que ofrecen menores controles sobre el partido gobernante y, por consiguiente, promueven más que los sistemas presidencialistas un enfoque donde «el ganador se lleva todo». Pese a la argumentación de Linz (1994, 18), [...] de que por lo general ningún partido obtiene una mayoría, fuera de Europa existe escasa experiencia en gobiernos de coalición. Todos los sistemas parlamentarios en las categorías de ingresos que van desde bajos hasta medio-altos (cuadro 1.2) se basan en el modelo británico de sistema bipartidista y, por lo tanto, de gabinetes monocolors. Bajo este sistema, aun sin un margen decisivo en el voto popular, un partido puede controlar el Ejecutivo y el Legislativo en su totalidad durante un período de tiempo prolongado. Por ejemplo, en Gran Bretaña el Partido Conservador recibió tres veces en los años setenta y ochenta mayorías parlamentarias de hasta el 60% de los escaños pese a haber obtenido menos del 44% de los votos.

Debido a la combinación de partidos disciplinados, distritos electorales uninominales en sistemas de pluralidad simple, y la atribución de disolver el Parlamento en manos del primer ministro, los sistemas de tipo Westminster proporcionan escasos controles legislativos sobre la primera ministra. En principio, los miembros del Parlamento (MP) del partido gobernante controlan el gabinete, pero en la práctica lo usual es que apoyen las iniciativas legislativas y las políticas de su propio partido con independencia de los méritos de cada propuesta concreta, pues sus destinos electorales están íntimamente ligados al del liderazgo partidario (véase Cox 1987; Palmer 1995). La norma es que un partido mayoritario disciplinado deje al Ejecutivo virtualmente sin controles entre elección y elección.⁶⁸ Aquí, más que en ningún sistema presidencialista, el ganador se lleva todo. Dada la mayoría de un solo partido en el parlamento, es improbable que prevalezca un voto de no confianza, de modo que hay poca o ninguna oposición para poner límites al gobierno. Las elecciones anticipadas no son utilizadas como un mecanismo flexible para desembarazar al país de un gobierno ineficiente sino que quedan a discreción de la mayoría gobernante, la cual hace un uso estratégico de su poder de disolución para renovar su mandato por otros cinco años por medio de un llamado a elecciones antes de que termine el mandato en curso.⁶⁹

68 Desde ya que esta afirmación descansa sobre el presupuesto de que el partido permanece unido. Si ello no sucede, puede remover a su líder y de ese modo reemplazar al primer ministro, como sucedió con Margaret Thatcher en Gran Bretaña y con Brian Mulroney en Canadá. Esas crisis intrapartidarias de liderazgo son, no obstante, la excepción más que la regla en los sistemas parlamentarios mayoritaristas (de tipo Westminster).

69 Una posible excepción a lo que es regla general en los sistemas de Westminster se produce con los ocasionales gobiernos minoritarios, que son más comunes en esos sistemas que los gobiernos de coalición (Strom 1990). Pero incluso entonces es probable que las elecciones anticipadas sean convocadas por el gobierno en un intento por convertir su pluralidad en mayoría pues como resultado de un voto de no confianza debe llamarse a elecciones.

El presidencialismo, en cambio, se basa en un sistema de frenos y contrapesos. Después de todo, ese fue el fundamento de la adopción del sistema estadounidense. Aunque pueden ser criticados desde otras perspectivas, esos frenos y contrapesos inhiben las tendencias a que «el ganador se lleve todo». Los frenos y contrapesos están diseñados, precisamente, para limitar la posibilidad de que el que gana se quede con todo. Si pierde la presidencia, un partido o coalición puede de todos modos controlar votos decisivos en el Congreso, situación que en la mayoría de los países le permitiría poner límites y frenar las iniciativas presidenciales. Si los poderes legislativos con que cuenta el presidente son solamente reactivos (poder de veto, pero no poderes de decreto o de fijación exclusiva de la agenda), un Congreso controlado por la oposición puede incluso conservar la iniciativa en la legislación, como sucede a menudo en los Estados Unidos. Es posible que el control del Congreso no siempre sea el premio mayor, pero permite al partido o coalición establecer los parámetros dentro de los cuales se formulan las políticas, y puede ser un gran premio por derecho propio si la presidencia tiene poderes legislativos relativamente débiles.

3 | El poder de los presidentes

En esta última sección, pasamos revista a una de las principales variaciones institucionales que pueden producir variantes en el desempeño de los diferentes sistemas presidencialistas: el poder de los presidentes sobre la formulación de políticas. Cuando los observadores clasifican a los presidentes en «fuertes» o «débiles», tienden a centrarse en la capacidad de los presidentes para poder poner su propio sello sobre las políticas, o sea, para llevar a cabo su agenda. Nosotros hacemos esencialmente lo mismo. Hay dos medios principales a través de los cuales los presidentes pueden tener esa influencia. Uno es poseer poderes constitucionales inherentes al cargo de presidente que obliguen a que sus preferencias sean tomadas en consideración a la hora de aprobar las leyes. Otra es que tengan control sobre sus propios partidos y que estos controlen una mayoría de escaños. Presumiblemente, esos dos factores —a los que podríamos denominar *poderes constitucionales y partidarios sobre la legislación*— interactúan para determinar el grado de influencia que tienen los presidentes sobre políticas —y, por lo tanto, su fortaleza—. Los presidentes que no tienen autoridad constitucional independiente sobre la legislación serían muy débiles si carecieran de control sobre un partido mayoritario, pero parecerían dominantes —pese a su debilidad constitucional— si fueran los líderes indisputables del partido mayoritario. Por otro lado, presidentes con poderes legislativos sustanciales pueden ejercer una influencia significativa sobre la legislación aun si sus partidos carecen de mayoría legislativa —de hecho, incluso si su partido es un partido menor—. Esos presidentes tendrían una influencia independiente sobre políticas incluso si no fueran los líderes indiscutibles de sus partidos. Por otra parte, presidentes sin poderes legislativos constitucionalmente

El presidencialismo

Se basa en un sistema de frenos y contrapesos

Aunque pueden ser criticados desde otras perspectivas, esos frenos y contrapesos inhiben las tendencias a que «el ganador se lleve todo»

Hay dos medios principales a través de los cuales los presidentes pueden tener esa influencia. Uno es poseer poderes constitucionales inherentes al cargo de presidente que obliguen a que sus preferencias sean tomadas en consideración a la hora de aprobar las leyes. Otra es que tengan control sobre sus propios partidos y que estos controlen una mayoría de escaños

Los poderes legislativos del presidente o de la presidenta son un importante punto de partida para considerar las variaciones entre sistemas presidencialistas

reconocidos no estarían en condiciones de poner su sello sobre las políticas aun cuando sus partidos tuvieran mayoría en situaciones en que el partido mismo se encuentre dividido con respecto al liderazgo del presidente. De ese modo, debemos considerar la interacción entre los poderes constitucionales y partidarios.

En términos de los poderes constitucionales sobre la legislación, los presidentes pueden tener poder de veto —en cuyo caso ningún proyecto puede convertirse en ley sin la aprobación del presidente, a menos que el legislativo pueda reunir el voto mayoritario que sea necesario para anular un veto—, y muchos tienen poderes de decreto, en cuyo caso puede ser posible para el presidente legislar sin el Congreso. Claramente, los poderes legislativos del presidente son un importante punto de partida para considerar las variaciones entre sistemas presidencialistas. Luego de resumir los rasgos básicos de los poderes legislativos de los presidentes de Latinoamérica, sugerimos formas en que esos poderes interactúan con las posiciones de los presidentes frente al sistema de partidos [...].

Tipos de poderes legislativos

En los distintos sistemas presidencialistas los jefes del Ejecutivo comparten ciertos poderes (v.g. en política exterior, como comandantes de las Fuerzas Armadas, prerrogativas de designación de funcionarios). No obstante, hay enormes variaciones en los poderes legislativos de los presidentes. Una forma de pensar en los poderes legislativos de los presidentes es a partir de la relación entre el ejercicio del poder y el statu quo legislativo (Shugart s/f). Los poderes que permiten al presidente establecer —o tratar de establecer— un nuevo statu quo pueden ser denominados *poderes proactivos*. El mejor ejemplo es el poder de decreto. Aquellos que solo permiten al presidente defender el statu quo contra las tentativas de la mayoría legislativa por cambiarlo pueden ser catalogados como *poderes reactivos*. El que resulta más familiar aquí es el poder de veto, y es el que discutiremos primero porque es el poder presidencial más común sobre la legislación.

Veto (e insistencia)

Los presidentes con poder de veto pueden firmar o vetar una ley enviada hasta su despacho por el Congreso. Al firmarla, los presidentes la captan en la versión en que haya sido aprobada por el Legislativo, suponiendo que no puedan vetar algunas partes y promulgar el resto (una posibilidad que se discute más adelante). Si es vetada, prevalece el statu quo,⁷⁰ a menos que el Congreso logre superar el veto. El veto es un Poder Legislativo reactivo, en el sentido de que permite al presidente defender el statu quo reaccionando al intento de la Legislatura por alterarlo.

En tanto poder reactivo, el veto no habilita al presidente o la presidenta a obtener más de aquello sobre lo cual trata la ley aprobada por el Legislativo. Se trata de un instrumento que permite al presidente obstaculizar el cambio (Kiewiet y Mc-Cubbins 1988). Considérese el ejemplo siguiente. En 1986, el presidente Ronald Reagan quiso incrementar los gastos de defensa a pesar de las medidas de ajuste a la inflación. Cuando el Congreso se negó, Reagan amenazó con vetar la apropiación de fondos y exigió aún más. Como relata Kernell (1991 103), «Cuando fueron informados de esta posibilidad, los diputados demócratas respondieron con

70 Más precisamente, lo que sucede es que la política regresa a un punto anterior. En algunos casos, el punto al que retorna la política en ausencia de nueva legislación puede ser algo diferente del statu quo, como sucede cuando la autorización de un programa caduca en ausencia de una legislación que la renueve, o cuando la legislación existente apunta a un progresivo incremento del gasto mientras que la nueva legislación exigía recortes. Continuaremos utilizando el término «statu quo» porque es fácil de comprender en un modelo estilizado; no obstante, los lectores deben tener en mente que el resultado de un retorno no es siempre aquello que está sucediendo en el momento en que la ley es vetada.

sorna que tal vez le enviarían una apropiación aún menor la próxima vez. Finalmente, el presidente tuvo que retroceder en su amenaza». El veto no es efectivo para inducir más gastos en un determinado ítem, en una situación en que el presidente quiere modificar un statu quo con el cual el Congreso está conforme. Si, por el contrario, fuera el Congreso el que quisiera gastar en, por ejemplo, bienestar, más de lo que manda la política en curso, el presidente, en ejercicio de su poder de veto, podría preservar el statu quo frente al intento del Congreso por modificarlo.⁷¹ Desde el punto de vista del presidente, el problema es que es el Congreso quien tiene el poder de iniciativa pues es el que envía las leyes aprobadas al despacho presidencial para su promulgación o veto. La iniciativa de aprobar o rechazar la legislación permanece en manos del Congreso aun cuando, como es común en América latina, la mayoría de los proyectos de ley considerados en el Congreso sean originalmente enviados para su tratamiento por el Poder Ejecutivo. A menos que el Congreso no tenga la libertad de dar inicio a sus propias propuestas legislativas o, lo que es más importante, que no tenga el derecho de modificar los proyectos enviados por el Ejecutivo, el Congreso hace la propuesta definitiva, frente a la cual el presidente reacciona. Más adelante consideraremos algunos casos en los cuales el poder de iniciativa o de enmienda del Congreso está de hecho restringido, como sucede en algunos países latinoamericanos.

Los requisitos para superar los vetos presidenciales varían desde una mayoría simple —en cuyo caso en última instancia no hay veto sino una oportunidad para el presidente de retrasar la promulgación y pedir una reconsideración, como sucede en Venezuela— hasta el veto casi absoluto de Ecuador, donde ningún proyecto además del presupuesto puede convertirse en Ley sin aprobación presidencial (pero donde el Congreso puede exigir un referéndum acerca de una ley vetada).⁷² Los procedimientos para superar el veto que son por lejos los más comunes son los que requieren mayoría absoluta —que se encuentran en Brasil y en Colombia— y los que requieren el voto de los dos tercios, presentes en la Argentina y Chile, así como en los Estados Unidos.⁷³ Una insistencia que requiere de una mayoría absoluta —es decir, del 50% más uno del total del número de miembros— es clasificada aquí como «veto débil» y en presencia de cualquier otro requisito más estricto el veto es considerado «fuerte». Sin embargo, debe advertirse que en Brasil y en algunos otros países incluso el criterio de la mayoría absoluta es difícil de alcanzar debido a las bajas tasas de presentismo que afectan

71 Los ejemplos se refieren a la política de gastos, pero el juego funciona del mismo modo en áreas que no implican gastos por parte del gobierno. Supóngase que el statu quo es que se permite a todas las tiendas abrir los días domingos, pero el Congreso aprueba una ley que requiere que las librerías cierren los domingos. Si el presidente considera que salir a comprar libros los domingos constituye un derecho fundamental, su veto puede evitar el cambio. Pero supóngase en cambio que el presidente prefiera que no solo las librerías sino también las floristerías cierren los domingos. Si veta la ley, preserva entonces un statu quo en el cual incluso las librerías permanecerán abiertas; no puede estar seguro de que el Congreso, presa tal vez del *lobby* de los vendedores de flores, volverá a la carga con una ley más cercana a sus preferencias. El resultado más cercano a la preferencia del presidente lo lleva, entonces, a promulgar la ley.

72 En realidad, el mecanismo ecuatoriano es aún más complicado.

73 En Bolivia y Brasil el voto de insistencia se realiza en una sesión conjunta de ambas cámaras. En los otros sistemas bicamerales las dos cámaras deben emitir por separado el voto de insistencia estipulado para exigir la promulgación de un ley que ha sido vetada.

Los poderes que permiten al presidente o a la presidenta establecer —o tratar de establecer— un nuevo statu quo pueden ser denominados *poderes proactivos*

Aquellos que solo permiten al presidente o a la presidenta defender el statu quo contra las tentativas de la mayoría legislativa por cambiarlo pueden ser catalogados como *poderes reactivos*



En América latina, solo las constituciones argentina de 1944 y brasileña de 1988 otorgan explícitamente a los presidentes o las presidentas la prerrogativa de vetar partes de una ley al mismo tiempo que promulgan otras partes



Los poderes reactivos se refieren a la capacidad de los presidentes y de las presidentas para preservar el *statu quo* frente a un proyecto de ley aprobado por el Congreso que lo alteraría, un poder proactivo es un poder que permite al presidente o a la presidenta establecer un nuevo *statu quo*

al Congreso. Como resultado de las bajas tasas de presentismo, el requisito de la mayoría absoluta puede equivaler a una mayoría calificada (es decir, a una mayoría superior al 50% más uno) de los presentes. De todos modos, consideramos que se trata de un veto débil porque un partido (o coalición) mayoritario cuyos miembros consideran que un cierto asunto es crucial para sus intereses podría insistir y anular el veto presidencial sin recurrir a la ayuda de legisladores de otros partidos. Con un requisito más fuerte para la superación del veto, ni siquiera un partido (o coalición) mayoritario que tuviera esa determinación podría superar el veto sin esa ayuda.

Veto parcial

En unas pocas constituciones los presidentes pueden vetar disposiciones específicas de una ley. En el caso de un verdadero veto parcial —conocido como un veto de ítems [*ítem veto*]—, los presidentes pueden promulgar los ítems o artículos de la ley con los cuales están de acuerdo, a la vez que vetar y devolver al Congreso para su reconsideración solo las porciones vetadas. Este poder no es tan común en las constituciones latinoamericanas como lo es en la práctica. Numerosas constituciones latinoamericanas hacen referencia a la capacidad de los presidentes para *objetar* una ley «en todo o en parte», pero luego sugieren que la ley en su totalidad debe ser reenviada al Congreso para su reconsideración. Solo pueden ser reconsiderados los ítems sobre los cuales el presidente o presidenta ha presentado objeciones, pero ninguna parte de la ley puede ser promulgada a menos que el Congreso vuelva a aprobar la misma ley con la mayoría que la Constitución estipule como necesaria para superar el veto o que devuelva la ley al presidente sin los pasajes indeseables. Las constituciones del pueblo argentino (1853), del pueblo chileno (1925), del pueblo colombiano (1886 y 1991) y del pueblo ecuatoriano se encuentran entre aquellas que contienen estipulaciones de esta clase. Ninguna de esas constituciones otorga al presidente o presidenta la autoridad de promulgar partes seleccionadas de una ley y de ese modo dar «sintonía fina» a la legislación rechazando el intercambio de favores que podría haber sido necesario para asegurar una mayoría en la Legislatura. Sin embargo, numerosos presidentes han afirmado su derecho a la promulgación parcial. Los tribunales en algunas instancias han respaldado esta práctica.⁷⁴ En América Latina, solo las constituciones del pueblo argentino de 1944 y del pueblo brasileño de 1988 otorgan explícitamente a los presidentes y las presidentas la prerrogativa de vetar partes de una ley al mismo tiempo que promulgan otras partes. Fuera de América latina, varias constituciones estatales en los Estados Unidos y las constituciones de Filipinas (tanto la de 1935 como la de 1987) permiten en forma explícita el veto parcial y la promulgación parcial, al menos en lo que se refiere a las leyes que involucren gastos. No obstante, los vetos

⁷⁴ Para una discusión del debate sobre el veto y la promulgación parcial en la Argentina, véase Molinelli (1991, 191-194).

parciales con promulgación parcial son materia legal disputable en muchos países, dada la existencia de numerosas ambigüedades constitucionales.

Poderes de decreto

Hemos discutido la lógica de poderes reactivos tales como el veto. Consideraremos ahora sus contrarios, los poderes *proactivos*. Así como los poderes reactivos se refieren a la capacidad de los presidentes para preservar el statu quo frente a un proyecto de ley aprobado por el Congreso que lo alteraría, un poder proactivo es un poder que permite al presidente establecer un nuevo statu quo. Si, por ejemplo, el presidente puede firmar un decreto que se convierte en ley en el momento en que es firmado, ha efectivamente establecido un nuevo statu quo. La mayor parte de las constituciones latinoamericanas afirman que los presidentes o ministros del gabinete tienen autoridad para emitir decretos de naturaleza regulatoria a fin de implementar los términos de la ley existente, pero son sorprendentemente pocas las que autorizan al presidente a establecer *nueva legislación* sin que les haya sido antes delegada la autoridad explícita para hacerlo.⁷⁵ Aquellas que confieren esta autoridad potencialmente permiten que los presidentes sean muy poderosos; sin embargo, la Constitución usualmente permite al Congreso rescindir o enmendar el decreto si así lo decide.

En América Latina, solo los presidentes de Argentina, Brasil y Colombia tienen la atribución de emitir nuevas leyes por decreto en prácticamente cualquier área de políticas. Los presidentes del pueblo brasileño cuentan con las llamadas medidas provisionales; se trata de decretos que dejan de regir si no son convertidos en ley dentro de un plazo de 30 días.⁷⁶ El presidente Fernando Collor de Melo (1990-1992) utilizó este poder en forma extensiva durante sus primeros meses en el cargo, emitiendo medidas provisionales a un ritmo de alrededor de una cada 48 horas en 1990. Entre ellas estuvo el famoso «Plan Collor» de estabilización económica. Muchos de sus decretos fueron convertidos en ley, lo cual sugiere que el presidente no actuaba en contra de los intereses del Congreso con tanta frecuencia como podría suponerse a partir del número de decretos. No obstante, existieron también conflictos importantes sobre algunos de sus decretos y en particular alrededor de sus intentos de reeditar decretos que habían expirado por falta de acción por parte del Congreso. Intentó incluso reintroducir algunas medidas provisionales que habían sido rescindidas por el Congreso, lo cual originó un fallo de la Corte Suprema en contra del presidente (Power 1991, en prensa). En Colombia, los presidentes han empleado sus extensos poderes de emergencia para legislar ampliamente por decreto, y desde 1968 hasta 1991 pudieron intervenir en la política financiera y crediticia en tanto prerrogativa constitucional. En la nueva Constitución se han colocado restricciones importantes a esos poderes, pero los presidentes colombianos aún gozan de amplios poderes para cambiar el statu quo por medio de la emisión de decretos [...]. En la Argentina, la Constitución de 1853 (que estuvo en vigencia entre 1983 y 1994) no contemplaba el poder de decreto pero, hacia mediados de los años noventa se había transformado en un poder de facto detentado por los presidentes. La nueva Constitución (1994) codifica este poder. En las constituciones peruanas de 1979 y 1993 la autoridad de decreto del presidente se

75 La distinción entre leyes y regulaciones es importante y existe en todos los sistemas legales latinoamericanos. La corte o un procurador general son los que normalmente tienen el poder de determinar si un decreto regulatorio excede de hecho la autorización de la legislación existente. Obviamente, la medida en que este poder de supervisión es ejercido depende del grado de independencia garantizado a esas instituciones. Se trata de un terreno en el cual queda mucho por investigar. Para una discusión más completa de estos puntos, véase Carey y Shugart (en prensa).

76 La reiteración de medidas provisionales luego de expirado dicho plazo ha sido tolerada (y no está explícitamente prohibida por la Constitución). Desde la entrada en vigor de la Constitución de 1988 hasta fines de mayo de 1995, sobre un total de 1.004 medidas provisionales 274 habían sido aprobadas, solo 18 rechazadas, y 640 reeditadas. Véase «A explosao das MP», *Veja*, N.º 1.394 (31 de mayo de 1995), p. 29. Véanse también Power (de próxima aparición) y Figueiredo y Limongi (1995).

El presidente o la presidenta sigue desempeñando un papel fundamental a la hora de dar forma a la legislación por tres razones inherentes al proceso que implica un decreto: (1) a diferencia de una ley aprobada por el Congreso, un decreto presidencial es ya una ley antes de que la otra rama del gobierno tenga la oportunidad de reaccionar ante ella; (2) los presidentes y las presidentas pueden invadir la agenda del Congreso con una avalancha de decretos, tornando difícil para el Congreso la consideración de las medidas antes de que tengan un efecto posiblemente irreversible; y (3) un presidente o una presidenta puede hacer un uso estratégico de su poder de decreto, con el objeto de discernir un punto en el espacio de las políticas en el cual la mayoría parlamentaria sea indiferente entre el statu quo y el decreto

encuentra limitada a las cuestiones fiscales. La disposición aparece redactada de modo tal que puede haber sido pensada como un mero mecanismo administrativo, y no como una herramienta para apartarse del statu quo legislativo,⁷⁷ no obstante, debido a la ambigüedad que contiene, ha llegado a ser generalmente aceptado que esta disposición equivalente a la autoridad para emitir nuevas leyes por decreto en materia fiscal (Schmidt s/f).

Los presidentes o presidentas de Ecuador pueden declarar una medida económica urgente, y ella se transforma en ley luego de 15 días, a menos que el Congreso haya votado para rechazarla. Aunque es aún una forma de poder de decreto, esta disposición es significativamente diferente de otras que otorgan a una medida fuerza de ley tan pronto como el presidente la emite.⁷⁸ Un poder adicional que detenta el presidente ecuatoriano es el derecho de someter a referéndum casi cualquier tipo de cuestión legislativa. Ello no equivale al poder de decreto pero, al igual que este, brinda al presidente la posibilidad de legislar sin pasar por el Congreso.

Aun cuando una mayoría pueda rescindir un decreto, el presidente o presidenta sigue desempeñando un papel fundamental a la hora de dar forma a la legislación por tres razones inherentes al proceso que implica un decreto: (1) a diferencia de una ley aprobada por el Congreso, un decreto presidencial (fuera de la disposición ecuatoriana a la que acabamos de referirnos) es ya una ley —y no una mera propuesta— antes de que la otra rama del gobierno tenga la oportunidad de reaccionar ante ella; (2) los presidentes pueden invadir la agenda del Congreso con una avalancha de decretos, tornando difícil para el Congreso la consideración de las medidas antes de que tengan un efecto posiblemente irreversible; y (3) un presidente puede hacer un uso estratégico de su poder de decreto, con el objeto de discernir un punto en el espacio de las políticas en el cual la mayoría parlamentaria sea indiferente entre el statu quo y el decreto. El poder de decreto en sí mismo no permite a los presidentes dominar el proceso legislativo —no pueden emitir cualquier decreto, confiados en que sobrevivirá en el Congreso— pero les permite modelarlo poderosamente y obtener resultados legislativos que el Congreso librado a sí mismo no hubiera librado. Ciertamente, con un veto fuerte, los presidentes o presidentas pueden estar en condiciones de conseguir cualquier resultado legislativo que consideren deseable por medio de la emisión de un decreto que será invulnerable a la revocación parlamentaria.

⁷⁷ Existía una disposición similar para la emisión de decretos-ley administrativos y fiscales en la Constitución nicaragüense de 1987. Sin embargo, una reforma constitucional eliminó en 1995 la frase «con fuerza de ley» a continuación de la referencia a los decretos, y los restringió también a cuestiones meramente administrativas.

⁷⁸ También el presidente uruguayo puede declarar una medida urgente, y esa medida se convierte en ley después de 45 días si el Congreso no actúa. Sin embargo, la Constitución impone numerosas restricciones al uso de este poder. Esas restricciones, sumadas al tiempo relativamente prolongado con que cuenta al Congreso para decidir (que puede ser extendido en caso de que una de las cámaras apruebe la ley bajo una forma diferente de la otra), nos conducen a no clasificar este caso como una forma de poder de decreto. No obstante, la Constitución otorga al presidente un poder considerable de control sobre la agenda de políticas.

Hasta aquí hemos estado discutiendo *qué* es la autoridad legislativa de decreto; también resultaría útil decir lo que ella *no es* [...]. En primer lugar, no se trata de una autoridad *regulatoria*. Casi todos los presidentes latinoamericanos o sus ministros y ministras pueden emitir decretos regulatorios (no legislativos) para implementar la legislación existente. (En los Estados Unidos, la función regulatoria recae en su mayor parte sobre agencias independientes establecidas por leyes del Congreso, tales como la Comisión para el Comercio Interestatal). En segundo lugar, la autoridad *administrativa* para emitir decretos es también diferente del Poder Legislativo al cual nos estamos refiriendo. Por ejemplo, casi todas las presidencias — incluso la de los Estados Unidos— tienen cierta autoridad ejecutiva inherente para reorganizar las funciones dentro de la burocracia, para crear fuerzas especiales interagencias o comisiones ad hoc, y así sucesivamente. En tercer lugar, el *poder de emergencia* también es diferente, puesto que en la mayor parte de los países esta autoridad se encuentra estrechamente circunscrita. Los presidentes pueden estar autorizados —a veces con, y a veces sin el consentimiento del Congreso— a suspender ciertos derechos constitucionales bajo condiciones de catástrofe o desorden. Se trata de un poder importante que se encuentra sujeto a abusos (y que, en última instancia puede conllevar la abrogación de la propia Constitución, como sucediera en Uruguay y en Filipinas en los años setenta). Sin embargo, en el marco de una democracia en funcionamiento, consideramos que es importante mantener la distinción conceptual entre esos poderes de emergencia y aquellas formas de autoridad de decreto que claramente permiten al presidente instituir un nuevo statu quo legislativo —un nuevo impuesto, una nueva moneda o un nuevo sistema de pensiones, para tomar ejemplos de varios de los estudios de casos—. La naturaleza del acto importa más que el nombre que lleve el instrumento legal en cada uno de los países.⁷⁹ Si se considera que el poder autoriza al presidente para imprimir una nueva dirección a la política, lo denominamos autoridad de *decreto legislativo*. Si se considera que implica la suspensión temporaria de algunos derechos, lo denominamos *poder de emergencia*.

Finalmente, hay decretos-ley que —en contraste con aquellos que hemos considerado como prerrogativas *constitucionales*— requieren la delegación previa del Congreso para poder ser emitidos. Estos últimos se denominan *facultades delegadas*. Muchas constituciones latinoamericanas autorizan al Congreso a promulgar una ley otorgando al presidente o presidenta el poder de decidir sobre ciertas cuestiones mediante decretos-ley [...]. La ley de delegación normalmente debe indicar las áreas específicas de políticas en las cuales pueden emitirse decretos y establecer un plazo a partir del cual la autoridad de decreto

⁷⁹ En Colombia, por ejemplo, muchos de los decretos que según nuestra definición serían considerados actos legislativos, son emitidos en el contexto de un estado denominado de emergencia económica. Su carácter, sin embargo, los vuelve más arrolladores que los actos de emergencia, tal como utilizamos ese término.

La naturaleza del acto importa más que el nombre que lleve el instrumento legal en cada uno de los países. Si se considera que el poder autoriza al presidente o presidenta para imprimir una nueva dirección a la política, lo denominamos autoridad de *decreto legislativo*. Si se considera que implica la suspensión temporaria de algunos derechos, lo denominamos *poder de emergencia*

El poder de decreto delegado es sustancialmente diferente del poder de decreto constitucionalmente garantizado



Además de los poderes de veto y de decreto, varios presidentes latinoamericanos tienen también el derecho de iniciativa exclusiva para las propuestas legislativas en ciertas áreas de políticas



—aunque no necesariamente los propios decretos— expira a menos que sea extendida por otra ley del Congreso. Algunas veces la autoridad delegada para emitir decretos es definida en forma muy estrecha, como sucedió en 1993 cuando el Congreso venezolano delegó en el presidente interino, Ramón José Velásquez, la autoridad para establecer por decreto un impuesto al valor agregado de entre 5 y 15%. (El presidente fijó el impuesto en 10%.) Otras veces la autoridad que se delega es delimitada en forma mucho menos cuidadosa, dejando abierta la posibilidad de abuso de su prerrogativa por parte del presidente o presidenta. De todas maneras es importante no perder de vista que el Congreso puede recuperar aquello que delega —o puede optar por no delegarlo—. En otras palabras, el poder de decreto delegado es sustancialmente diferente del poder de decreto constitucionalmente garantizado, como es el caso de la medida provisoria brasileña, que ha sido usada (y abusada) por los presidentes según su propia iniciativa.

El poder exclusivo de iniciativa legislativa

Además de los poderes de veto y de decreto, varios presidentes y presidentas de Latinoamérica tienen también el derecho de iniciativa exclusiva para las propuestas legislativas en ciertas áreas de políticas. A menudo este poder exclusivo se extiende a algunos asuntos críticos, especialmente presupuestos, así como a la política militar, la creación de nuevas reparticiones burocráticas y a leyes sobre políticas tarifarias y crediticias. Este poder es otra forma de poder reactivo, en el sentido siguiente: si los presidentes prefieren el statu quo a cualquiera otra alternativa que estiman que probablemente suscitará el apoyo de una mayoría a prueba de veto en el Congreso, pueden evitar todo cambio simplemente no introduciendo el proyecto de ley. La mayor parte de las constituciones latinoamericanas que contienen poderes de introducción exclusiva tienen también umbrales formales bajos para la superación de los vetos, tales como los mecanismos de anulación del veto por mayoría absoluta en Brasil y Colombia. Las prerrogativas de introducción exclusiva, entonces, se vuelven débiles a la hora de moldear el resultado en caso de que el presidente desee modificar el statu quo —o tenga la obligación de enviar un proyecto de ley, como es el caso del presupuesto anual— si la mayoría legislativa puede corregir a gusto la propuesta y superar un posible veto con relativa facilidad. Estas disposiciones otorgan ventaja al presidente o presidenta en las situaciones en que el Congreso podría querer iniciar algún cambio en las políticas pero el presidente prefiere no someter la cuestión a debate y por tanto no introduce el proyecto de ley.

Usualmente, la autoridad del Congreso para modificar un proyecto enviado por el presidente no tiene restricciones. Así, se trata simplemente de un poder de guardabarrera. Hay, sin embargo, algunas constituciones en las cuales no solamente se prohíbe al

Congreso considerar cambios en algunas áreas de políticas a menos que el presidente o la presidenta introduzca un proyecto de ley, sino que también se restringe su poder para proponer enmiendas. Varios sistemas —entre ellos los de Brasil, Chile, Colombia, y Perú desde 1993— limitan la autoridad del Congreso para aumentar las cantidades asignadas a los diferentes ítems en el presupuesto enviado por el presidente. En Uruguay, el Congreso no puede incrementar las exenciones impositivas propuestas por el presidente ni disminuir los precios máximos propuestos, y la nueva Constitución peruana (1993) estipula que solo el presidente tiene la iniciativa para algunos tipos de legislación impositiva.

Síntesis de los poderes constitucionales de los presidentes en América Latina

El cuadro 1.6 contiene un resumen de los poderes presidenciales en todas las constituciones actuales y en algunas importantes constituciones latinoamericanas del pasado. Las constituciones están agrupadas por constelaciones de poderes; las constelaciones que implican los mayores poderes globales están listadas en primer lugar en el cuadro, y aquellas que implican la autoridad presidencial más débil para influir sobre la legislación son enumeradas al final. En las categorías intermedias resulta algo más difícil definir cuáles constelaciones son más fuertes y cuáles más débiles. ¿Es un presidente con importantes poderes proactivos más fuerte que otro con grandes poderes reactivos? En términos convencionales, la respuesta parecería ser enfáticamente positiva, puesto que un presidente con poderes proactivos puede ignorar al Congreso al hacer la ley, mientras que un presidente con poderes solamente reactivos solo puede evitar que el Congreso altere el statu quo. Es con esta lógica en mente que hemos agrupado las constituciones.

No obstante, existe una advertencia importante: si el Congreso no está impedido de legislar en las mismas áreas en que el presidente puede emitir decretos, entonces puede aprobar una ley que revierta o modifique un decreto presidencial. Así, solo si el presidente tiene también poder de veto, el poder de decreto garantiza que el presidente dominará el proceso legislativo. Un presidente cuyos decretos son constantemente anulados es probablemente más débil que un presidente que tiene un poder de veto que requiere de una mayoría extraordinaria, dado que las opiniones de este último deben ser tomadas en cuenta para aprobar cada ley. Aun así, hemos considerado a las presidencias con poder de decreto pero sin poder de veto como más fuertes que aquellas que tienen poder de veto pero no poder de decreto, dada la capacidad de los presidentes que utilizan repetidamente sus poderes de decreto para fijar la agenda y forzar al Congreso a reaccionar constantemente a grandes cantidades de decretos ejecutivos.

Hay aún otra razón por la cual los presidentes con poderes de decreto —incluso en ausencia de poder de veto— pueden ser vistos como más poderosos que los presidentes con poder de veto (pero no de decreto). Como ya hemos señalado, el poder de veto solo permite al presidente o la presidenta exigir menos que lo que demanda el Congreso. Si los presidentes quieren alguna cosa más que el statu quo pero el Congreso aprueba un incremento inferior a los deseos del presidente, este no puede amenazar creíblemente con un veto que lo perjudicaría todavía más. Por consiguiente, los presidentes partidarios del statu quo aparecen fuertes frente al Congreso si tienen poder de veto, pero los presidentes que desean más de una determinada política aparecen débiles (Kiewiet y McCubbins 1988). En lo que se refiere a los poderes de decreto, en cambio, los presidentes que quieren más acción que el Congreso en relación con una determinada área de políticas aparecen relativamente fuertes, puesto

que pueden emitir un decreto que lleve a la política más lejos de lo que el Congreso la hubiera llevado por su propia voluntad. Aún si carecen de veto, y en la medida en que no se excedan y no emitan su decreto en un punto en que una mayoría se movilizará para actuar y devolver la situación al status quo, los presidentes pueden llegar a obtener con éxito más de aquella política de su preferencia.⁸⁰ En muchos países latinoamericanos, el electorado nacional de los presidentes los vuelve más representativos de las fuerzas «progresistas», mientras que el congreso, en especial si no existe proporcionalidad en la asignación de bancas, es más representativo de las áreas rurales tradicionales (Packenham 1970,1971). En estos casos, si los presidentes tienen poderes de decreto es esperable que prefieran apartarse del status quo y que sean capaces de utilizar sus poderes para dirigir las políticas al menos aproximadamente hacia la dirección deseada [...].

Si los presidentes y las presidentas tienen poderes de decreto, es esperable que prefieran apartarse del statu quo y que sean capaces de utilizar sus poderes para dirigir las políticas al menos aproximadamente hacia la dirección deseada

Cuadro 1.6

Resumen de las constelaciones de poderes presidenciales sobre la legislación en las constituciones latinoamericanas

| Autoridad legislativa del presidente, según la Constitución | Configuración de poderes | Ejemplos |
|---|---|------------------------------------|
| <i>Potencialmente dominante</i> | Decreto, veto fuerte, introducción exclusiva. | Chile 1980-89* Colombia 1968-91 |
| | Decreto, veto fuerte | Argentina** Ecuador*** |
| <i>Proactiva</i> | Decreto, veto débil, introducción exclusiva. | Brasil 1988** Colombia 1991 |
| | Decreto, veto débil | Perú 1993* Perú 1979* |

⁸⁰ La misma lógica se mantendría si el presidente quisiera menos que el statu quo; no es que los presidentes que desean más que el statu quo sean más fuertes que aquellos que desean menos cuando el único Poder Legislativo del presidente es el decreto. Antes bien, lo que sucede es que los presidentes que desean modificar la política a menos que el statu quo pueden aparecer más fuertes con cualquiera de esos poderes.

| | | |
|--------------------------------|-------------------------------------|--|
| <i>Reactiva</i> | Veto fuerte, introducción exclusiva | Brasil 1946 Chile antes de 1973 Uruguay |
| | Veto fuerte | Bolivia República Dominicana El Salvador Panamá |
| <i>Potencialmente marginal</i> | Sin veto | Costa Rica Honduras México Nicaragua Paraguay Venezuela |

Nota. Decreto: el presidente puede establecer nuevas leyes sin previa autorización del Congreso por consiguiente, no se incluyen los decretos de naturaleza regulatoria; veto fuerte: su anulación requiere de más que una mayoría de todos los miembros; introducción exclusiva: ciertos proyectos de ley importantes además del presupuesto deben ser iniciados por el presidente, o el Congreso no puede incrementar ítems de gastos en el presupuesto propuesto por el presidente.

* Decreto restringido básicamente a cuestiones fiscales.

** Diferentes especificaciones para el veto se aplican a distintos tipos de leyes. El presidente colombiano tiene fuertes poderes de veto sobre el presupuesto pero un poder de veto débil sobre otras formas de legislación. Ningún otro presidente tiene poder de veto sobre los presupuestos. Los poderes de veto sobre otras formas de legislación son fuertes en Costa Rica, Honduras y México, y casi absoluto en Ecuador.

*** El veto del presidente ecuatoriano no puede ser anulado si veta el texto completo, aunque el Congreso puede solicitar un referéndum sobre la ley; si el presidente presenta objeciones solo contra partes específicas de una ley, el veto (contra el conjunto de la ley) puede ser revertido por un voto de dos tercios.

Las constituciones del cuadro 1.6 son clasificadas en cuatro categorías: potencialmente dominante, proactiva, reactiva y potencialmente marginal. Algunos países plantean ciertas dificultades para su clasificación a causa de la existencia de diferentes regulaciones para el veto o el decreto que se aplican a las distintas clases de legislación. Por ejemplo, los presidentes de Costa Rica, Honduras y México cuentan con vetos fuertes en la mayoría de los tipos de legislación, pero no para las leyes anuales de asignación de gastos. Todos estos presidentes son clasificados como potencialmente marginales en términos de sus poderes constitucionales sobre la legislación porque, en ausencia de apoyo legislativo, podrían de hecho ser marginados en lo que concierne a un tipo de legislación muy importante. El grado en que estos presidentes aparecen como poderosos en vez de marginales depende de sus poderes partidarios o de otras clases (no legislativos e incluso no constitucionales), tales como el poder de hacer designaciones, su capacidad de persuasión o su superior acceso a los medios de comunicación. La clasificación de los poderes legislativos constitucionales indica tan solo cuán poderoso puede esperarse que sea un presidente en algunas áreas de políticas cruciales aun en ausencia de apoyo significativo bajo forma de legisladores de su misma opinión.

En la parte superior del cuadro, los presidentes que tienen tanto poder de veto como poder de decreto son potencialmente dominantes: capaces de emitir un decreto y vetar luego todo intento legislativo por introducir modificaciones. Los casos incluyen a la Argentina, Chile

Los poderes constitucionales de los presidentes sobre la legislación entran a jugar especialmente cuando ellos carecen de una base sólida de apoyo

Los poderes legislativos constitucionales son una fuente importante de variaciones en los sistemas presidencialistas; la forma en que esos poderes se traducen en capacidad presidencial para moldear de hecho las políticas es una cuestión que varía con otros factores tales como la relación de los presidentes o las presidentas con sus propios partidos y con la mayoría legislativa



desde 1989, Colombia entre 1968 y 1991, y a Ecuador. El potencial de las presidencias chilena y ecuatoriana para el predominio se manifiesta sobre todo en las cuestiones fiscales, mientras que el potencial predominio del presidente colombiano se manifestaba, con anterioridad a 1991, en prácticamente todas las áreas de políticas.

En el extremo opuesto del cuadro, los presidentes de Costa Rica, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y Venezuela son potencialmente marginales. Se trata de un hallazgo sorprendente, en particular en lo que a México se refiere. Este ejercicio de clasificación de los poderes legislativos derivados de la autoridad de que gozan los presidentes es importante no porque dé cuenta exhaustivamente de lo fuertes que ellos son —pues no lo hace— sino porque nos permite realizar predicciones comparativas acerca del poder presidencial ante variaciones en la situación partidaria. Por ejemplo, los presidentes mexicanos han sido presumiblemente los de *hecho* más dominantes a la hora de determinar la agenda legislativa; no obstante, ¿serán los futuros presidentes igualmente dominantes si sus partidos carecen de mayoría legislativa o pierden disciplina? A partir del cuadro 1.6 nuestra respuesta sería negativa. Para el área presupuestaria, en particular, podemos predecir que, sin el monolítico PRI tras sus espaldas, los presidentes mexicanos podrían haber parecido lisa y llanamente débiles en comparación con sus predecesores [...].

Por el contrario, los presidentes de Colombia anteriores a 1991 son clasificados como potencialmente dominantes. Sin embargo, aunque la mayor parte de los presidentes de esos años contaron con mayorías legislativas afines, su predominio fue más potencial que real porque sus propios partidos estaban tan fragmentados internamente que no les proporcionaban un apoyo legislativo consistente. Como afirman Archer y Shugart, el poder de decreto solo alcanza hasta determinado punto; llega un momento en que los presidentes descubren que deben recurrir a la legislatura para la institucionalización de largo plazo de las reformas realizadas por decreto. Si los presidentes colombianos hubieran podido apoyarse en mayorías disciplinadas, podrían haber convertido su predominio potencial en predominio real.

Los poderes constitucionales de los presidentes sobre la legislación entran a jugar especialmente cuando ellos carecen de una base sólida de apoyo. Por ejemplo, en el caso colombiano arriba mencionado, el presidente no necesitaría hacer uso de sus poderes legislativos potencialmente dominantes para controlar la política si tuviera el respaldo de un partido al estilo del PRI. Los presidentes cuyos partidos los apoyan confiablemente y que controlan una mayoría de escaños pueden aparecer como dominantes con independencia de sus poderes constitucionales. Además del caso mexicano, nos vienen a la mente algunas presidencias de Venezuela. A la inversa, a causa de la

fragmentación del sistema de partidos y de la indisciplina interna de los partidos, por ejemplo, los presidentes brasileños han debido recurrir a sus amplios poderes legislativos constitucionales para tener un impacto sobre las políticas resultantes del sistema, [...]. En otras palabras, los poderes legislativos constitucionales son una fuente importante de variaciones en los sistemas presidencialistas; la forma en que esos poderes se traducen en capacidad presidencial para moldear de hecho las políticas es una cuestión que varía con otros factores tales como la relación de los presidentes con sus propios partidos y con la mayoría legislativa [...].

4 | Resumen

A lo largo de este capítulo nos hemos centrado en el desempeño que históricamente ha tenido el presidencialismo y en las ventajas y desventajas de este tipo de régimen. Como afirmáramos al comienzo, nuestro objetivo no consistía en abogar por la superioridad intrínseca de ningún tipo de régimen. Aunque no estamos defendiendo al presidencialismo, hemos afirmado que los críticos de este tipo de régimen han exagerado sus fallas inherentes. Creemos que existen concesiones mutuas que deben hacerse el presidencialismo y el parlamentarismo; que el presidencialismo tiene algunas ventajas que contrarrestan parcialmente sus desventajas, y que por medio de una atención cuidadosa al diseño constitucional e institucional sus ventajas pueden ser maximizadas y reducidas sus desventajas [...].

Al mismo tiempo que reconocemos el generalmente pobre historial del presidencialismo en lo que se refiere a la sustentabilidad de la democracia, creemos que la explicación más importante de este fenómeno no es institucional, sino que se trata de un efecto de los menores niveles de desarrollo y de la presencia de culturas políticas no democráticas. El presidencialismo ha contribuido a veces a los problemas de la democracia, pero la correlación entre la democracia ininterrumpida y parlamentarismo es en parte una simple consecuencia de los lugares donde el parlamentarismo ha sido implementado.

Es importante señalar una de las implicaciones de nuestros argumentos. Estamos de acuerdo en que el presidencialismo ha contribuido al fracaso de la democracia en algunos casos, y también acordamos con que el parlamentarismo funcionaría mejor en algunas circunstancias. No obstante, no somos tan optimistas acerca de los efectos que se seguirían de un cambio hacia el gobierno parlamentario en países con partidos indisciplinaados. Los partidos indisciplinaados crean problemas en las democracias presidencialistas, pero crean problemas aún mayores en los sistemas parlamentarios (Sartori 1994). En los países con partidos indisciplinaados, existe el peligro de que un cambio hacia el parlamentarismo exacerbe en vez de atenuar los problemas de

Al mismo tiempo que reconocemos el generalmente pobre historial del presidencialismo en lo que se refiere a la sustentabilidad de la democracia, creemos que la explicación más importante de este fenómeno no es institucional, sino que se trata de un efecto de los menores niveles de desarrollo y de la presencia de culturas políticas no democráticas

No somos tan optimistas acerca de los efectos que se seguirían de un cambio hacia el gobierno parlamentario en países con partidos indisciplinaados. Los partidos indisciplinaados crean problemas en las democracias presidencialistas, pero crean problemas aún mayores en los sistemas parlamentarios

governabilidad e inestabilidad, a menos que se modificara simultáneamente la legislación partidaria y electoral para promover una mayor disciplina, y a menos que la conducta política se adaptara rápidamente a las nuevas reglas.⁸¹

En los sistemas parlamentarios, la estabilidad del gobierno depende de la continuidad de la confianza de la asamblea. Allí donde los miembros individuales de la asamblea actúan como agentes libres, no constreñidos por sus lazos partidarios, las mayorías gubernamentales tan cuidadosamente ensambladas en las negociaciones postelectorales se disipan fácilmente. Libres de votar como gusten, los legisladores individuales abandonan al gobierno cuando es políticamente redituable hacerlo. Bajo esas condiciones es probable que el clásico talón de Aquiles de algunos sistemas parlamentarios, los frecuentes cambios de gabinete, se convierta en un problema. Por consiguiente, cualquier desplazamiento hacia un sistema parlamentario requeriría del cuidadoso diseño de una panoplia de instituciones que incrementarían la probabilidad de su buen funcionamiento.

Al margen de los méritos y las fallas de estos dos tipos genéricos de sistemas, es probable que la mayoría de los países latinoamericanos —y muchas democracias fuera de América latina— retenga sus constituciones presidencialistas, al menos en el futuro previsible. Desde este punto de vista, sería prudente que los interesados en la reforma institucional para promover una gobernabilidad más efectiva no plantearan el debate exclusivamente en términos de la dicotomía presidencialismo-parlamentarismo. Esa dicotomía podría colocar todos los huevos en una canasta —la de la opción por el parlamentarismo—, lo cual podría resultar políticamente inviable en la mayoría de los países.

Finalmente, hemos comenzado la tarea de identificar variantes dentro del tipo de régimen presidencialista. Hemos señalado que con demasiada frecuencia el presidencialismo es tratado en la bibliografía especializada como si todos los regímenes presidencialistas fueran iguales. Hemos pasado revista a las variaciones que se presentan en lo que se refiere a una característica constitucional básica de los sistemas presidencialistas: los poderes legislativos reconocidos al presidente. Hemos introducido algunas nociones sobre la forma en que esos poderes interactúan con la situación partidaria de los presidentes [...].

81 Además, un cambio hacia el parlamentarismo requeriría de una decisión acerca de qué hacer con las unidades subnacionales de gobierno. En Brasil el debate sobre el parlamentarismo ignoró en gran medida esta cuestión. Algunos analistas temieron que la combinación de parlamentarismo en el ámbito nacional y «presidencialismo» (es decir, gobernadores estatales elegidos en forma directa) en el ámbito estadual y local fuera problemática.

Educación electoral es un proceso de interaprendizaje orientado a promover la toma de conciencia para el ejercicio de los derechos a elegir y a votar de manera auténtica, libre y espontánea en una sociedad democrática.



Oficina Nacional de Procesos Electorales
Gerencia de Información y Educación Electoral
Jr. Washington N.º 1894, Lima - Perú.
Central telefónica: (511) 417-0630
educacionelectoral@onpe.gob.pe
www.onpe.gob.pe

