

Presidencialismo*

Presidential System

Ana Catalina Arango Restrepo

Universidad EAFIT

acarangor1@eafit.edu.co

Recibido / received: 10/01/2018

Aceptado / accepted: 20/01/2018

DOI: <https://doi.org/10.20318/eunomia.2018.4167>

Resumen

El sistema presidencial ha sido objeto de un intenso debate en América Latina, primero, por entender algunos que los regímenes de la región eran una copia “desviada” o “atrofiada” del modelo estadounidense y más tarde, por ser identificada esta forma de gobierno como uno de los factores que explicaba la caída en cadena de sus democracias. En esta voz se retoma el debate que abrió Linz en los años ochenta sobre el desempeño de los sistemas presidenciales, con el objeto de rescatar aquellos elementos que continúan siendo relevantes para acercarse al estudio del presidencialismo. A partir de las principales variables que, según esta discusión, sirven para determinar la posición que ocupa el ejecutivo en el entramado institucional, esto es, las facultades legislativas que la Constitución le otorga al presidente y la configuración del sistema electoral y de partidos, se recogen los elementos que permiten distinguir tres categorías dentro de los sistemas presidenciales: “hiperpresidencialismo”, presidencialismo “moderado” y presidencialismo “atenuado”.

Palabras clave

Formas de gobierno, gobernabilidad, variaciones del presidencialismo.

Abstract

The presidential system has been a subject of intense debate in Latin America, first because some authors claimed that the regimes in the region were a "deviant" or "atrophied" copy of the American model and later because this form of government was identified as one of the factors that explained the collapse of their democracies. This article examines the debate opened by Linz in the eighties over the performance of presidential systems, aiming to bring up some of the elements that are still relevant for studies over presidentialism. Taking into account the main variables that according to these debates determine the role of the government within the institutional framework, it distinguishes among three of its variations: "hyperpresidentialism", "moderate" presidentialism and "attenuated" presidentialism.

Keywords

Forms of government, governability, variations of presidential systems.

* Este trabajo hace parte de una investigación más amplia desarrollada por la autora en el GIDYJ y financiada por el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación de la República de Colombia (COLCIENCIAS), a través del Programa de Formación Doctoral en el Exterior (Convocatoria 617 de 2013).

Agradezco a los revisores anónimos y al Consejo de Edición de la revista *Eunomia* sus valiosos aportes que han enriquecido la versión inicial.



SUMARIO. 1. Sistemas presidenciales, parlamentarios y mixtos. 2. El sistema presidencial como “factor de quiebra” de la democracia. 3. Tres variaciones del presidencialismo.

1. Sistemas presidenciales, parlamentarios y mixtos

Las distintas alternativas institucionales para establecer una forma de gobierno se han definido a partir de los mecanismos que se utilizan para elegir la cabeza del ejecutivo y determinar su permanencia en el cargo. Siguiendo estos criterios una tipología clásica distingue entre sistemas presidenciales, parlamentarios y mixtos¹. En los primeros, el ejecutivo se instituye para un período fijo mediante el voto popular de un presidente en el que confluyen las calidades de jefe de estado y jefe de gobierno. La elección popular (directa o indirecta) le atribuye al presidente una legitimidad democrática que lo hace independiente del congreso y lo exime de responder políticamente frente a él, de manera que sólo en casos muy restringidos y contemplados en la ley, el presidente puede ser destituido y apartado del cargo (Loewenstein, 1949, pp. 451 y 452)². En los sistemas parlamentarios, en cambio, el ejecutivo es bicéfalo³. La función de jefe de estado es ejercida por un presidente o monarca –dependiendo de si se trata de una república o una monarquía–, mientras que la calidad de jefe de gobierno recae sobre un primer ministro o canciller. El jefe de gobierno, elegido por el parlamento y entre uno de sus miembros, deriva su legitimidad de la confianza del parlamento y, por tanto, la duración de su mandato está ligada al tiempo que logre retenerla. A diferencia de los sistemas presidenciales, en los parlamentarios la única institución que goza de legitimidad democrática directa es el parlamento. Mientras en los primeros existe entonces una clara separación de poderes, en los segundos el ejecutivo y el legislativo se confunden (Linz, 1994, pp. 5 y 6).

A esta definición pueden agregarse otros elementos que algunos autores han considerado indispensables. Para Shugart y Carey (1992, pp. 19 y 20), en los sistemas presidenciales el presidente debe tener reconocida en la constitución algún tipo de autoridad sobre la creación de la ley como, por ejemplo, el veto o la facultad de expedir decretos con fuerza de ley. Aunque este criterio no tiene que ver con la conformación del ejecutivo, un régimen que no le atribuya esta función estaría haciendo del presidente un “jefe del ejecutivo” en el más literal de los sentidos, esto es, un ejecutor de leyes que no tiene influencia alguna sobre su creación. Por el contrario, cuando se le reconoce dicha función, se garantiza que el programa de gobierno que ha recibido el respaldo popular a través de las elecciones pueda traducirse en la elaboración de políticas reales. Por su parte, Lijphart (1994, p. 93) identifica como una diferencia esencial el carácter unipersonal del ejecutivo en el

¹ Una explicación de las diferencias entre regímenes presidenciales, parlamentarios y mixtos puede consultarse en Cheibub (2007, pp. 26-48).

² Los sistemas presidenciales, señala Pérez-Liñán (2003, pp. 158-160), con frecuencia crean una “asimetría legal” en la resolución de los conflictos que surgen entre el ejecutivo y el legislativo pues, mientras la Constitución le otorga al congreso mecanismos institucionales para remover al presidente de su cargo como, por ejemplo, el juicio político o la declaración de incapacidad, el presidente, salvo raras excepciones, no tiene autoridad para disolver al congreso. No obstante, en Latinoamérica el ejecutivo se ha valido de tres mecanismos para conseguirlo: la intervención militar, la creación de normas constitucionales que lo autorizan a clausurar la legislatura y la convocatoria a una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución (esta última modalidad fue utilizada por primera vez en Colombia en 1991 y repetida por Chávez en Venezuela en 1999).

³ Sobre esta definición que opone la dualidad del ejecutivo de los sistemas parlamentarios a la unidad de los presidenciales, Lijphart (2012, pp. 125 y 126) llama la atención para señalar que no puede ser entendida como una distinción esencial puesto que existen importantes excepciones en ambas formas de gobierno. Así lo evidencian los casos de Botsuana y Sudáfrica, repúblicas parlamentarias en las que el jefe de gobierno ejerce también funciones de jefe de Estado, y el caso de Israel, un sistema presidencial que funciona con un ejecutivo bicéfalo.

sistema presidencial y el carácter colegiado en el sistema parlamentario. Si bien el gabinete está integrado al ejecutivo en ambos, en el parlamentario el primer ministro forma un sólo cuerpo con el gabinete e incluso, en caso de que ocupe una postura de preeminencia, las decisiones que toma tienen un alto grado de colegialidad. En el sistema presidencial, en cambio, el gabinete está subordinado al presidente y cumple una función meramente consultiva. Esta lógica personalista, afirma Ackerman (2000, p. 660), no sólo se evidencia en la relación que construye un presidente con su gabinete sino también en la que sostiene con el congreso. En efecto, si para obtener la aprobación de una ley determinada el presidente debe pasar por encima de su partido y formar una coalición con la oposición, no tendrá reparos en hacerlo porque sabe que su permanencia en el cargo no depende de la confianza de su partido. Un primer ministro, que sí debe su puesto al partido, no se atrevería a impulsar un programa de gobierno al que éste se oponga. Al contrario, si oye voces de descontento, busca cooperar y establecer acuerdos con él.

Otras características del presidencialismo, ya no esenciales, se refieren a la imposibilidad del presidente de disolver el congreso, la potestad de nombrar y remover a los miembros del gabinete sin interferencia del poder legislativo y la prohibición de que sea de manera simultánea miembro de éste (Lijphart, 1994, pp. 99 y 100). Por su parte, en los sistemas parlamentarios la medida en que es compartido el poder puede dar lugar a distintas modalidades de parlamentarismo. Aunque en éstos por definición se excluye la concentración de poderes en cabeza de una sola persona, el primer ministro puede relacionarse con los miembros de su gobierno como “i) el primero por encima de iguales, ii) el primero entre desiguales, iii) el primero entre iguales” (Sartori, 2009, pp. 101 y 102).

Ahora bien, los sistemas presidenciales y parlamentarios pueden sufrir alteraciones en la forma en que se instituye y remueve al ejecutivo, así como en las facultades que se le otorgan. Los regímenes que surgen a partir de estos cambios pueden instituirse como formas de gobierno híbridas que combinan elementos de ambos. Las primeras caracterizaciones de los sistemas “semi-presidenciales” y “semi-parlamentarios” fueron hechas por Duverger (1980b, pp. 165-187) en un estudio comparativo entre el régimen de la Quinta República francesa –al que luego se añadieron los casos de Finlandia, Austria, Irlanda, Islandia y Alemania bajo la República de Weimar– y los demás sistemas políticos europeos⁴. A partir de esta investigación, Duverger concluyó que un régimen es considerado semi-presidencial si la constitución combina tres elementos: el presidente es elegido por sufragio universal, tiene poderes considerables y comparte el ejecutivo con un primer ministro que depende de la confianza del parlamento. De esta forma, el semi-presidencialismo supone una alteración del principio de separación de poderes que define a los sistemas presidenciales puros.

Estos son, a grandes rasgos, los elementos que definen las formas de gobierno arquetípicas. No obstante, cada sistema tiene sus particularidades y los arreglos institucionales que pueden pactarse en función del principio de separación de poderes y de las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, son de enorme variedad. En los sistemas presidenciales, por ejemplo, pueden darse un gran número de combinaciones en la forma en que se elige al presidente, las condiciones de las que se hace depender su permanencia en el cargo, la posibilidad que se le otorgue o no de reelegirse (inmediatamente o en períodos alternos), la elección de un vicepresidente para sucederlo en casos extraordinarios, el nombramiento y rendición

⁴ Este artículo tiene origen en un estudio previo del mismo autor titulado “*Echec au roi*” (1978), en el que desarrolla por primera vez su concepto de “sistemas semi-presidenciales”.

de cuentas del gabinete, etc.⁵. Duverger, por ejemplo, diferencia entre “el régimen presidencial clásico”, desarrollado en los Estados Unidos a partir de la Constitución de 1787, y las “deformaciones presidencialistas, que se aproximan a las dictaduras” y que surgen de la importación que han hecho de éste los países de América Latina⁶. Así, para Duverger “[e]l presidencialismo constituye una aplicación deformada del régimen presidencial clásico, por debilitamiento de los poderes e hipertrofia de los poderes del presidente” (1980, p. 152). En este sentido, las instituciones presidenciales de algunos de estos países “subdesarrollados” funcionarían como “puro camuflaje” a dictaduras puras y simples, y en el mejor de los casos, como regímenes intermedios entre la democracia liberal y la dictadura.

Pero, si bien cuando se estudia el presidencialismo latinoamericano se le identifica sin mayores explicaciones con el presidencialismo “clásico” o se interpretan sus particularidades atribuyéndoles una exagerada distorsión, éste ha desarrollado características propias que resultan mucho más complejas que la simple afirmación de que se trata de un presidencialismo “deformado”⁷. La confusión surge, como bien advierten Cheibub, Elkins y Ginsburg (2013), debido a que esta tipología “clásica”, que diferencia entre sistemas presidenciales y parlamentarios, parte del supuesto de que la distinción entre ambos agrupa constituciones que tienen rasgos razonablemente homogéneos respecto a las relaciones que se establecen entre el ejecutivo y el legislativo, cuando en realidad la sistematicidad de los atributos que se predica de ellas no existe y las características que utilizan para distinguir los regímenes presidenciales de los parlamentarios, se encuentran indistintamente en ambos sistemas. Esta tipología clásica es incapaz, por tanto, de predecir las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, mientras que otros factores, como la región geográfica en la que se expide una constitución o el momento en que es escrita, sí son determinantes a la hora de predecir el diseño constitucional del sistema político y la forma en que se distribuyen los poderes entre el ejecutivo y el legislativo (Cheibub, Elkins y Ginsburg, 2013, p. 23).

Latinoamérica es un claro ejemplo del acierto de esta conclusión. En una investigación posterior, los mismos autores ponen en evidencia que, si bien los países latinoamericanos tomaron como modelo el sistema presidencial norteamericano⁸, muchos de sus rasgos han evolucionado a lo largo del tiempo dando lugar a nuevas modalidades de presidencialismo que guardan poca relación con el arquetipo norteamericano y que, sin embargo, son compartidas en buena medida por la región (Cheibub, Elkins y Ginsburg, 2011, pp. 24-25). Las constituciones latinoamericanas, señalan, convergen en una tendencia especialmente pronunciada a expandir las facultades del ejecutivo y, en particular, a dotarlo de amplios poderes legislativos, como la expedición de decretos, el ejercicio de poderes de emergencia y la iniciativa legislativa, tanto para adelantar reformas constitucionales como las leyes de presupuesto. Ninguno de estos poderes hace parte de las atribuciones del presidente norteamericano. De hecho, algunos de ellos son tomados de los sistemas

⁵ Estas variaciones son estudiadas con detalle por Shugart y Carey (1992, pp. 76-130). Para un estudio de los rasgos comunes y las particularidades del presidencialismo latinoamericano puede consultarse el artículo de Serrafro (1991, pp. 202-214).

⁶ Un estudio de las transformaciones que ha sufrido el modelo de frenos y contrapesos en los países latinoamericanos puede consultarse en Negretto (2003, pp. 41-76).

⁷ Una revisión histórica de la influencia que tuvo la Constitución de los Estados Unidos sobre el constitucionalismo latinoamericano, así como de las variaciones que éste ha experimentado puede verse en: Cheibub, Elkins y Ginsburg (2011, pp. 3-10).

⁸ Si bien no nos detendremos en este punto, conviene señalar que el proceso que dio lugar a la creación de las instituciones que caracterizan al presidencialismo norteamericano puede rastrearse en los debates que preceden a la expedición de la Constitución norteamericana de 1787 y que quedaron recogidos en los artículos federalistas y antifederalistas. Una reconstrucción de estos debates puede consultarse en Cueva Fernández (2011, pp. 340-379).

parlamentarios y no son comunes en el resto de sistemas presidenciales que existen fuera de la región. Para los autores esto sugiere que la adopción del presidencialismo en Latinoamérica no fue tanto el resultado de una apropiación mecánica de la Constitución estadounidense sino la adopción de una respuesta que los norteamericanos encontraron al mismo problema al que se enfrentaban los latinoamericanos al momento de su independencia, esto es, cómo establecer un ejecutivo nacional una vez que se ha removido al monarca (Cheibub, Elkins y Ginsburg, 2011, p. 14). A partir de entonces, el presidencialismo latinoamericano ha tenido un proceso de evolución en el que desarrolla características propias que son compartidas por la región y que se alejan del modelo que inicialmente le sirvió como referente⁹.

Autores como Negretto (2003, pp. 55-56, 62-63 y 71) han explicado esta desviación del modelo estadounidense en la necesidad de los países latinoamericanos de solucionar los problemas de parálisis y conflicto a que da lugar el principio de separación de poderes. Los cambios implementados se proponen, primero, reducir la posibilidad de que las ramas ejecutiva y legislativa representen intereses políticos distintos, para lo cual se han diseñado una serie de reglas electorales que facilitan el apoyo partidario del presidente en el parlamento, tales como la elección concurrente de presidente y congreso, la elección del presidente por mayoría relativa y la elección del congreso mediante fórmulas de representación proporcional con lista cerrada. Segundo, otorgar al presidente amplias facultades para promover cambios legislativos en caso de que no tenga un apoyo mayoritario en el congreso y, por último, mantener cierto grado de pluralismo representativo que, aunque en ocasiones puede dar lugar a gobiernos divididos, puede reducir las posibilidades de que las ramas se bloqueen entre ellas. De esta forma, advierte Negretto, los sistemas presidenciales latinoamericanos introducen figuras propias de los sistemas parlamentarios sin suprimir el principio de separación de poderes.

2. El sistema presidencial como “factor de quiebra” de la democracia

La transición a la democracia que experimentan de manera simultánea en los años de la posguerra algunos países de Europa, América Latina, Asia y África, así como el período de regresión al autoritarismo que sobreviene a esta segunda ola de democratización (Huntington, 1998, p. 26), renuevan el interés por el estudio de las condiciones que favorecen la consolidación de una democracia y los factores que determinan su ruptura. Sólo en Suramérica, entre 1958 y 1975, Argentina, Chile, Uruguay, Paraguay, Brasil, Bolivia, Perú y Ecuador sucumben nuevamente a la dictadura. Una parte de los académicos atribuía las fisuras de la democracia al sistema de partidos, al sistema electoral, a los conflictos socioeconómicos, la inestabilidad del gobierno, la desigualdad o la violencia. No obstante, con la circulación de los trabajos de Juan Linz a principios de los años ochenta, empieza a ganar fuerza un nuevo enfoque en la ciencia política que entiende que la estabilidad de una democracia estaría condicionada por la forma de gobierno que ésta adopte (Linz, 1994, pp. 3- 87)¹⁰.

La falta de estudios que se detuvieran en el análisis de los arreglos institucionales que convienen a una democracia preocupaba a Linz pues, advertía, ni todas las reglas y procedimientos democráticos son idénticos en su diseño, ni tampoco afectan de forma similar a todo tipo de sociedad, variando en función de sus

⁹ Para Nohlen y Fernández (1998, p. 112), el presidencialismo latinoamericano es un híbrido que resulta de la combinación de distintas doctrinas y procesos políticos. En efecto, señalan, en quienes protagonizan la emancipación y los primeros intentos de organización política confluyen las más variadas doctrinas y experiencias.

¹⁰ Este artículo circuló, aun sin ser publicado, desde 1984 y a partir de entonces ha sido ampliamente discutido.

condiciones sociales y económicas particulares¹¹. Para Linz, existen diferencias sustanciales en la estructura constitucional de los regímenes democráticos que determinan su estabilidad o quiebra, y que van más allá del sistema de partidos, el sistema electoral o de circunstancias de tipo político, económico, social y cultural. Dichas variaciones, dice, son de carácter institucional y surgen principalmente de los mecanismos que un régimen adopte para la conformación y rendición de cuentas del ejecutivo. Esta distinción da lugar así a dos clases de regímenes democráticos: el presidencial y el parlamentario, que, si bien abarcan un amplio rango de fórmulas, pueden agruparse y compararse de acuerdo a los elementos que comparten (Linz, 1994, p. 5).

La defensa de una supuesta superioridad del parlamentarismo estuvo fuertemente influenciada por la inestabilidad o la ruptura de un gran número de democracias latinoamericanas, que constituían la mayor parte de sistemas presidenciales existentes en el mundo¹². Mientras que en 1960 nueve de los diez países suramericanos de origen español eran regímenes democráticos, en 1973 sólo dos de ellos, Colombia y Venezuela, consiguen mantenerlo (Huntington, 1998, p. 32). Por el contrario, la mayoría de democracias que permanecían estables en el resto del mundo eran parlamentarias. Aparte quedaba el sistema norteamericano, cuyas particularidades –que no se replican en los demás regímenes presidenciales– hacían de él un caso de estudio aislado¹³. Contraponiendo entonces la caída en cadena de las democracias latinoamericanas a la estabilidad de las democracias europeas, Linz (1994, p. 18) lanza la tesis de que la forma de gobierno es la variable que explica su consolidación o quiebra.

En efecto, Linz señala al principio de separación de poderes, característica que define a los regímenes presidenciales, como la causa que imposibilita la solución a las crisis o bloqueos por carecer de mecanismos institucionales que impidan la ruptura de la democracia¹⁴. En los sistemas parlamentarios, en cambio, la

¹¹ A pesar de que Linz habla de una “ausencia” de estudios sobre el papel de las instituciones políticas, en realidad su trabajo rescata el enfoque institucional que la ciencia política había hecho a un lado. En efecto, señala Mainwaring, ya en los años cuarenta y cincuenta las instituciones políticas habían sido objeto de un intenso debate. Una recapitulación de éste puede consultarse en: Mainwaring (1990, pp. 159-164).

¹² No es extraño que la discusión sobre la gobernabilidad de los sistemas presidenciales en Latinoamérica hubiera girado en torno a la inestabilidad que surge a partir de la “pugna de poderes”, pues, advierte Pérez-Liñán entre los años 1950 y 2000 se registran, en dieciocho países, cuarenta y cinco casos de conflictos entre el presidente y el congreso que “alcanzaron un nivel de confrontación extremo”. Esto quiere decir que “[d]urante el último medio siglo, América Latina ha sufrido una crisis institucional producto de la pugna de poderes en promedio cada catorce meses” (2003, p. 150).

¹³ Si afirmamos que los sistemas presidenciales se quiebran, no por el contexto en que se insertan sino por fallas en su Constitución que los predispone a estas quiebras, se pregunta Riggs (1988, pp. 247-278), ¿qué es lo que hace que la Constitución norteamericana haya sobrevivido durante doscientos años? Para el autor, existen en el sistema norteamericano una serie de las prácticas “paraconstitucionales”, esto es, prescripciones que no están contenidas en la Constitución, o que estando contenidas en ellas su importancia no es lo suficientemente reconocida, que han permitido sortear las amenazas a que se enfrenta todo sistema presidencial como, por ejemplo, las confrontaciones entre el presidente y el Congreso, las parálisis de la Asamblea, el sostenimiento de un partido viable de oposición y la existencia de un árbitro que medie en los conflictos entre el presidente y el Congreso. Entre estas prácticas, el autor señala la figura de un presidente que no es en exceso débil ni tampoco fuerte, la indisciplina de los partidos al interior del Congreso, la prioridad que dan los congresistas a los intereses de las circunscripciones locales que los eligen, la existencia de subcomités al interior del Congreso, la apatía de los votantes y el papel activo de la Corte Suprema como árbitro entre las dos ramas, entre otros.

¹⁴ Para identificar las “crisis presidenciales”, entendidas como los conflictos entre el ejecutivo y el legislativo que pueden desestabilizar el sistema, Pérez-Liñán propone un criterio que abarca aquellos episodios en los que “(1) el presidente desconoce la legitimidad del congreso; (2) el congreso amenaza con destituir al presidente; o (3) alguno de los dos poderes se inclina en favor de una intervención militar en contra del otro” (2003, pp. 151-152).

dependencia mutua del ejecutivo y el legislativo permitiría encontrar salidas previstas en la Constitución, como la moción de censura o el voto de confianza, que evitarían poner en riesgo la estabilidad del régimen. Aun cuando Linz (1996, p. 25) no afirma que esta forma de gobierno sea en sí misma incompatible con una democracia estable ni que bajo circunstancias extremas el parlamentarismo evitaría siempre su caída, sí observa ciertas tendencias o pautas repetidas en el derrumbamiento de algunas democracias, lo que pone en evidencia las herramientas defectuosas con que cuenta el presidencialismo para hacer frente a las crisis o bloqueos en regímenes que, en principio, tienen probabilidades razonables de subsistir¹⁵.

El argumento empírico que daba sustento al pesimismo en el sistema presidencial parecía estar de parte de Linz. No obstante, la debilidad de esta evidencia fue puesta de relieve por Shugart y Mainwaring (1997, pp. 12, 13 y 19). La comparación entre presidencialismo y parlamentarismo, señalan –el primero implementado en gran parte de los países de América Latina y África y el segundo en Europa occidental y en las colonias inglesas–, no parece plausible cuando los sistemas que se contrastan tienen profundas diferencias socioeconómicas y condiciones desiguales para la consolidación de una democracia. En estos casos resulta de enorme dificultad distinguir los obstáculos atribuibles a la forma de gobierno de aquellos que se derivan de factores socioeconómicos. De esta forma, el problema no sería el diseño institucional en sí, sino los países seleccionados para hacer la comparación.

Esta advertencia, sin embargo, pasó desapercibida para la primera generación de estudios que surge a partir del trabajo de Linz –incluidos en ella autores como Valenzuela, Riggs y Stepan–, que comparte la idea de que la forma de gobierno es el factor que explica la consolidación o quiebra de un régimen democrático¹⁶. Sus principales argumentos se centran en que las características inherentes al presidencialismo son responsables de la parálisis e ingobernabilidad de los regímenes latinoamericanos. En esta etapa, los autores llaman la atención sobre la urgencia de sustituir los sistemas presidenciales como única medida efectiva para evitar el retorno al autoritarismo (Valenzuela, 1993, pp. 3-16). De hecho, en algunos países latinoamericanos la discusión desembocó en la presentación de reformas políticas encaminadas a implantar sistemas parlamentarios o figuras híbridas¹⁷.

La tesis de Linz, sin embargo, recibió numerosas críticas que rechazaban la idea de que la forma de gobierno fuera suficiente para determinar la estabilidad o

¹⁵ Los principales peligros del presidencialismo para Linz son: la doble legitimidad democrática que le otorga al congreso y al presidente el ser elegidos por voto popular (1994, p. 6); el período fijo del mandato presidencial que impide que éste pueda ser removido de su cargo por causas políticas; el carácter sumacero de las elecciones (*winner-takes-all*) que supone que quien alcanza la presidencia obtiene el control total sobre la conformación del gabinete (Linz, 1990, pp. 55-58) y el que la elección directa del presidente permita el acceso al poder de candidatos que no tienen experiencia en política ni una trayectoria dentro de su partido, los llamados *outsiders*.

¹⁶ Una clasificación de las etapas u “olas” que ha experimentado la discusión reciente sobre el presidencialismo y el parlamentarismo puede consultarse en el artículo de Robert Elgie (2005). Si bien, como advierte el autor, estas etapas no son del todo secuenciales, resultan de gran utilidad para distinguir formas de acercarse a un mismo problema y registrar la transformación que éstas han sufrido a través del tiempo. Un recorrido de la evolución que ha sufrido el debate en Latinoamérica desde el año 1940, puede consultarse en el trabajo de Mainwaring (1990).

¹⁷ Varias reformas constitucionales, advierte Negretto (2009, pp. 46-48), mantuvieron la lógica del régimen presidencial, pero incorporaron figuras híbridas que fortalecieron el control del Congreso sobre los ministros del gabinete. En efecto, Constituciones que ya contemplaban la facultad del Congreso de controlar a los ministros la conservaron, como la de Ecuador (1978) y Perú (1979), y las reformas constitucionales de Bolivia (1995) y Uruguay (1996). Otras constituciones, como la de Chile (2005) la establecieron, o la extendieron, caso de El Salvador (1983), Nicaragua (reforma constitucional de 1995) y Paraguay (1992). Incluso algunas, como la de Colombia (1991), fueron más lejos otorgándole al congreso la facultad de destituir a los ministros.

caída de una democracia. En una segunda ola de estudios, autores como Shugart, Carey y Mainwaring señalan que aparte de la forma de gobierno existen otras variables que explican el derrumbe de una democracia, tales como el sistema de partidos¹⁸, el sistema electoral, las facultades del líder, etc. Además, la principal preocupación de esta segunda ola de estudios no se restringía al impacto que éstas pudieran tener sobre la estabilidad de una democracia, sino respecto a una variable más amplia: el buen gobierno (Elgie, 2005, pp. 110- 115). En todo caso, afirma Cheibub (2007, pp. 5 y 6), los estudios que siguen a los trabajos de Linz comparten una característica y es que, tanto si proponen sustituir el presidencialismo como si hablan de introducir correctivos a él, conservan implícita la idea de que el principio de separación de poderes, como rasgo inherente al presidencialismo, es el que mina la estabilidad de una democracia. De esta forma, entienden que el funcionamiento adecuado del sistema presidencial depende de la neutralización de este principio.

Pero, si en los años ochenta parecía claro que la mayoría de democracias estables eran parlamentarias, la evidencia empírica que podía dar credibilidad a la tesis de Linz ha desaparecido. De hecho, los regímenes latinoamericanos que sucumbieron al autoritarismo en la segunda contra ola, se instituyeron nuevamente como sistemas presidenciales en su retorno a la democracia y cuentan hoy, en su mayoría, con una trayectoria de casi tres décadas de democracia ininterrumpida¹⁹. El presidencialismo ha desafiado entonces los pronósticos de la comunidad académica, que advertían un retorno cíclico a las dictaduras militares, y continúa hoy sosteniendo regímenes democráticos pese a los altos índices de desigualdad y pobreza y a la tradición autoritaria que ronda a la región (Mainwaring y Hagopian, 2005, pp. 1 y 2). Además, si bien las “caídas presidenciales”²⁰ siguen siendo un fenómeno frecuente²¹, a partir de la tercera ola han dejado de estar encabezados por los militares y asociados a la quiebra de la democracia, son, por regla general, “cambios «dentro» del régimen, no quiebres del régimen” (Hochstetler, 2008, pp. 54)²². De hecho, advierte Pérez Liñán, el principal mecanismo constitucional que ha servido para resolver las crisis entre el ejecutivo y el legislativo durante los años noventa ha sido, ya no el golpe militar, sino el juicio político, de forma que las democracias “han generado una práctica que permite disolver el gobierno presidencial sin violentar el régimen presidencialista” (2000, p. 73). Como ejemplos, el autor cita los juicios que dieron lugar a la destitución de los presidentes Fernando Collor (Brasil, 1992), Carlos Andrés Pérez (Venezuela, 1993), Abdalá Bucaram, (Ecuador, 1997) y Raúl Cubas Grau (Paraguay, 1999), así como los intentos fallidos de destituir a los presidentes

¹⁸ Sobresale la tesis de Mainwaring (1990) según la cual el presidencialismo podría llegar a ser perjudicial para la consolidación de una democracia cuando se combina con un sistema multipartidista, aumentando el riesgo a medida que la fragmentación del sistema de partidos crece (Mainwaring, 1993, p. 199).

¹⁹ Un estudio detallado sobre los presidentes latinoamericanos que sí han tenido “mandatos interrumpidos” durante esta tercera ola puede consultarse en Valenzuela (2004). En 1992 se registra un autogolpe en Perú y en el 2000 y 2002 golpes militares en Ecuador y Venezuela, respectivamente. No obstante, estos casos son excepcionales y suponen un cambio en la tendencia en la región respecto de los años comprendidos entre 1950 y 1989, en donde la resolución de veinte de treinta y una crisis presidenciales, esto es, un 64%, estuvo determinada por los militares (Pérez- Liñán, 2003, p. 156).

²⁰ Hochstetler utiliza el término “caída presidencial” para referirse a la dejación del cargo por parte de un presidente electo antes de que termine su mandato “ya sea porque renunciaron o porque fueron expulsados por juicio político o por cualquier otra manera forzosa de renuncia. Los «desafíos» involucran acciones concretas para convencer a un presidente de que renuncie o para forzarlo a dejar su cargo” (2008, p. 54).

²¹ De los cuarenta presidentes suramericanos que fueron elegidos y ejercieron su mandato entre 1978 y 2003, dieciséis fueron desafiados para finalizar su mandato y nueve salieron antes de cumplirlo. En estos desafíos, Hochstetler identifica tres rasgos que se repiten: “las políticas económicas neoliberales del presidente, su involucramiento personal en escándalos y su estatus minoritario” (Hochstetler, 2008, p. 55).

²² Un estudio de las interrupciones presidenciales en un rango más amplio que incluye, además de América Latina, nuevas democracias en Europa, Asia y África, entre 1974 y 2003, puede consultarse en: Kim, Y. y Bahry D. (2008).

Alberto Fujimori (Perú, 1991) y Ernesto Samper (Colombia, 1995). Esta práctica ha derrumbado el principal argumento que justificaba la superioridad del parlamentarismo y determinar las virtudes o peligros de cada sistema es una discusión que cayó en desuso²³.

El posicionamiento de los regímenes latinoamericanos ha dado lugar así a una nueva generación de estudios que se propone demostrar que, desde el punto de vista institucional, tanto los sistemas presidenciales como parlamentarios son aptos para sostener democracias estables. Cheibub, por ejemplo, afirma que no son las características intrínsecas al presidencialismo, y dentro de estas la separación entre los poderes ejecutivo y legislativo, lo que propicia la quiebra de una democracia. Desde el punto de vista institucional, afirma, una democracia puede ser tan estable con un sistema presidencial como con uno parlamentario. La inestabilidad del presidencialismo, obedece a una causa exógena a éste y es que ha sido instaurado en países en los que cualquier forma de democracia estaría llamada a perecer, esto es, en países con tendencia a sufrir una dictadura militar. El autor encuentra así un vínculo entre la inestabilidad de una democracia y las condiciones que preceden a su instauración, y demuestra que las democracias precedidas por una dictadura militar fueron más propensas a quebrarse que aquellas precedidas por una dictadura civil. De esta forma, advierte, “es el nexo entre militarismo y presidencialismo y no, las características institucionales del presidencialismo, lo que explica los altos niveles de inestabilidad en las democracias presidenciales” (2007, p. 3)²⁴.

Estos nuevos estudios han supuesto un giro en el debate en el que ha perdido sentido el mero ejercicio de contraponer el presidencialismo a otras formas de gobierno y ha cobrado importancia estudiar las variaciones que experimenta y las implicaciones que éstas pueden tener sobre la estabilidad o consolidación de una democracia (Colomer y Negretto, 2005). De hecho, el presidencialismo no es una forma de gobierno unificada²⁵ y, atendiendo al grado de concentración de poderes que cada régimen político admita sobre el ejecutivo, así como al diseño del sistema de partidos y al sistema electoral, surgen distintas modalidades que a su vez tienen repercusiones muy variadas sobre la democracia (Mainwaring y Shugart, 1997, p. 463). Además, si bien pueden identificarse tendencias políticas compartidas en la región, existen profundas diferencias en la forma en que cada país ha definido el sistema presidencial y el grado en que cumple los estándares democráticos, pues, que al proceso de democratización de la tercera ola no siguiera un período de retroceso en cadena al autoritarismo no significa que todos ellos puedan ser considerados plenamente democráticos ni que hayan evolucionado en la misma dirección. Esta diversidad de sistemas políticos no sólo se evidencia comparando los

²³ No quiere decir esto que el debate sobre el efecto que tiene la forma de gobierno sobre la estabilidad de la democracia y la duración de los gobiernos haya concluido. Linares, por ejemplo, pone en duda el cierre de este debate y continúa sosteniendo la inferioridad del presidencialismo en su desempeño respecto al parlamentarismo, tanto en lo que se refiere a la generación de situaciones de bloqueo entre el ejecutivo y el legislativo, como a las interrupciones prematuras y la quiebra de la democracia. Para el autor, la “conexión plebiscitaria” entre el pueblo y el presidente y la “legitimidad dual” continúan dando lugar a tres consecuencias en los sistemas presidenciales: “1) la postergación prolongada del conflicto, 2) la imprevisibilidad de las salidas institucionales, 3) la legitimidad controvertida de las salidas institucionales” (Linares, 2011, p. 28).

²⁴ Para Cheibub, esta tendencia a que las dictaduras militares sean sucedidas por sistemas presidenciales sólo es clara en Latinoamérica. No obstante, resulta de gran interés la objeción que hace Linares a esta afirmación. Partiendo de los procesos de democratización africanos, Linares advierte “el legado militar torna inestable a las democracias porque las dictaduras prefieren los presidentes fuertes (en presidencialismos y semi-presidencialismos), que resultan, a su vez, un factor de inestabilidad durante periodos democráticos” (2011, pp. 22 y 23).

²⁵ En este sentido, advierte Lanzaro: “El presidencialismo latinoamericano circula por lo tanto a través de sendas sinuosas y diversificadas, con tipos de régimen y modos de gobierno distintos y mutantes, diferentes formatos de democracia y ciertas alternativas de pluralismo” (2003, p. 34).

países de la región o, incluso, de varios continentes, como se ha hecho con éxito en numerosos estudios (Lijphart, 2012; García Montero, 2009; Hochstetler, 2008, Pérez-Liñán, 2003). También en un mismo país se registran distintas formas de presidencialismo y grados diversos de “democraticidad” que saltan a la vista si se contrastan varios períodos²⁶. Profundizar en el conocimiento de los sistemas presidenciales exige así, como bien advierte Amorin (2006), centrarnos en nuevos problemas que pueden ser críticos para el desempeño de la democracia, aunque no impliquen su quiebra²⁷.

3. Tres variaciones del presidencialismo

Como se vio al inicio, los sistemas presidenciales y parlamentarios pueden sufrir profundas transformaciones dependiendo de los arreglos institucionales que pacte cada régimen para instituir y remover al ejecutivo. La alteración de estos elementos puede dar lugar a la formación de gobiernos híbridos. No obstante, no toda alteración amerita que un sistema político sea incluido en una nueva categoría. Sobre este punto, advierte Sartori (2009, p. 85), tanto los regímenes presidenciales como parlamentarios actúan de acuerdo a una “lógica sistémica”, de manera que los cambios que experimentan deben ser evaluados en función de si violan o no dicha lógica. Los sistemas presidenciales, dice Sartori, actúan de acuerdo a la lógica del principio de separación de poderes, “la separación consiste en «separar» al ejecutivo del apoyo del legislativo, mientras que compartir el poder significa que el ejecutivo se mantiene o cae, cuando pierde el apoyo del parlamento” (Ibid, p. 86). Los sistemas parlamentarios, por su parte, funcionan con una lógica inversa en la que el ejecutivo y el legislativo comparten el poder, dice el autor: “todos los sistemas que llamamos parlamentarios requieren que el gobierno sea designado, apoyado y, apartado, en caso de serlo, por el voto del parlamento” (Ibid, p. 101). En este sentido, si los cambios que sufre un sistema presidencial se mueven dentro de la lógica del principio de separación de poderes, el régimen resultante será tenido como una de sus variantes. Si, por el contrario, se sale de esta lógica, la reforma supone la implantación de una forma de gobierno híbrida.

Ahora bien, las variaciones que experimenta un sistema presidencial obedecen, principalmente, a un mayor o menor grado de concentración de poderes en cabeza del ejecutivo. Esta concentración está determinada tanto por las facultades que la Constitución le asigna al presidente como por el respaldo efectivo que éste consigue del congreso para sacar adelante su programa de gobierno (Lijphart, 2012, p. 127), es decir, lo que Shugart y Mainwaring llaman *constitutional and partisan powers over legislation* (1997, p. 51). En las primeras quedan inmersas el veto total, el veto parcial, la facultad de legislar mediante decreto, la iniciativa exclusiva sobre determinadas materias, la iniciativa presupuestaria y el poder para convocar referendos (Shugart y Carey, 1992). El apoyo del congreso, por su parte, está condicionado por el sistema electoral y de partidos, pues la consecución de una

²⁶ La “democraticidad” de un régimen político, advierte Andrea Greppi “es una cualidad gradual, que varía en función de que se cumplan, en mayor o menor medida, un conjunto de condiciones. Entre la democracia óptima y la peor de todas, puede darse un amplio abanico de situaciones intermedias. Pero esta gradualidad no significa que entre los distintos regímenes no puedan establecerse distinciones relevantes. Por grandes que sean sus defectos desde el punto de vista de la calidad, seguirá habiendo todavía una diferencia significativa entre la peor de las democracias y la mejor de las autocracias” (2014, p. 176).

²⁷ Nino, por ejemplo, advierte que aun cuando no se modifique el sistema presidencial podrían adelantarse algunas reformas como, por ejemplo, establecer la posibilidad de revocarle el mandato al presidente mediante iniciativa popular, medida que permitiría aliviar las tensiones políticas y desincentivar la tentación de romper las promesas electorales (1992, p. 56). Otras medidas adicionales, dice Nino, pueden ser: separar las elecciones de congreso y presidente, que el congreso y el poder judicial asuman las funciones absorbidas por el presidente sobre todo durante los estados de sitio, decretos de necesidad y urgencia e indultos etc.

mayoría depende tanto de los mecanismos que el sistema utiliza para convertir los votos en sillas como de la fragmentación y polarización del sistema de partidos, de la disciplina de los mismos, etc. (García Montero, 2009, p. 86).

Un sistema puede incluirse en la categoría de “hiperpresidencialista” cuando de los arreglos institucionales y la práctica política resulta la supremacía del poder presidencial sobre los demás órganos del Estado porque se concentran las funciones ejecutiva y legislativa en cabeza suya, de manera que el parlamento queda estrictamente subordinado a él²⁸. Este tipo de presidencialismo tiende a configurarse cuando la Constitución le asigna al presidente la facultad de intervenir en el proceso de creación de la ley tanto a través de poderes *proactivos* como *reactivos*²⁹. En efecto, el presidente reúne un gran poder si se le otorga la facultad de expedir decretos con fuerza de ley que le permitan modificar el *statu quo* sin necesidad de que medie la aprobación del congreso, así como si se le faculta para impedir la alteración de dicho *statu quo* otorgándole la iniciativa exclusiva sobre determinadas materias y para vetar la ley. Cuando se le otorga la facultad de vetar la ley, su poder será aún mayor si la Constitución exige al congreso una mayoría calificada para rechazar el veto o le permite al ejecutivo incluir modificaciones al proyecto objetado. Este poder continúa creciendo si se le atribuye alguna forma de control sobre la agenda del congreso, sea a través de la facultad de enviarle mensajes de urgencia para que dé trámite de forma prioritaria a un proyecto de su interés o de la de convocarlo a sesiones extraordinarias en las que sólo el ejecutivo puede establecer los temas a debatir. A esto puede añadirse, además, la facultad de disolver la asamblea, de elegir y remover libremente a los ministros sin intervención del congreso y la definición de la función de éstos más como la de un grupo de consejeros que como la de un órgano colectivo que comparte el poder ejecutivo, aunque su firma sea necesaria para refrendar algunos actos del presidente³⁰.

Estas facultades van acompañadas, en los sistemas “hiperpresidencialistas”, por la conformación de un congreso en el que el partido del presidente ocupa la mayoría de escaños. La consecución de esta mayoría se facilita cuando las elecciones a la presidencia y al congreso concurren en una misma fecha (Shugart y Carey, 1992, p. 207). Tener una mayoría, sin embargo, no es suficiente. Para conseguir la aprobación de su programa de gobierno e imponerse sobre el congreso, el presidente necesita que su partido sea disciplinado y actúe en bloque. Esta disciplina puede aumentar cuando las posibilidades de los candidatos de salir elegidos dependen de la reputación de la colectividad y no de su reputación personal (Carey y Shugart, 1994, pp. 420- 422). Las listas que se presentan a las elecciones deberán ser cerradas, de manera que sean los líderes del partido y no los electores los que determinen tanto el acceso al partido como el orden de las listas. Con este control de los líderes del partido sobre sus miembros, el ejecutivo puede contar con el apoyo constante de su partido y obtener de él la delegación de facultades

²⁸ Resulta de interés la categorización que hace Loewenstein (1949, pp. 452-459) del presidencialismo latinoamericano en: presidencialismos puros, presidencialismos atenuados y presidencialismos que se aproximan a formas de gobierno parlamentarias, dependiendo de si el gabinete comparte o no con el presidente el poder ejecutivo y de las facultades que se le otorguen al parlamento para ejercer controles sobre el ejecutivo.

²⁹ Los primeros, según Shugart y Mainwaring (1997, p. 41), permiten al presidente establecer o intentar establecer un nuevo *statu quo* mediante, por ejemplo, la tramitación de nueva legislación sin el consentimiento previo del congreso (iniciativa legislativa, mensajes de urgencia y decretos legislativos). Los segundos, en cambio, sólo le permiten defender el *statu quo* de los intentos de la mayoría legislativa de modificarlo (veto).

³⁰ Esta figura de los ministros como meros asistentes o consejeros que no comparten el poder ejecutivo es propia de los sistemas que Loewenstein (1949, p. 454) denomina *pure presidentialism* y que puede encontrarse en países como Argentina, Brazil, Mexico, Colombia, Ecuador y la mayoría de países del Caribe.

extraordinarias para legislar sobre determinadas materias, bloquear las iniciativas legislativas que no le convienen, impedir el rechazo de los vetos, determinar la composición de los demás poderes públicos influyendo sobre la elección de los cargos que le corresponde elegir al congreso y en síntesis, hacerse con las funciones del poder legislativo, bloqueando a su vez el control del poder judicial³¹.

Tal acumulación de competencias requiere, además, que el sistema de partidos no esté muy fragmentado. La fragmentación puede contenerse con un sistema electoral que establezca umbrales altos para impedir a los partidos pequeños obtener curules y que reduzca la magnitud de los distritos electorales (Lijphart, 2012, pp. 50-151). Pero, incluso un presidente que no tenga un partido mayoritario podría imponerse si logra formar coaliciones estables, en cuyo caso el sistema de partidos no puede estar muy polarizado (García Montero, 2009). De hecho, mientras más pequeña sea la distancia ideológica que separa su partido de los demás, mayores probabilidades tendrá de formar coaliciones o de hacer negociaciones concretas para completar sus mayorías (Sartori, 2009, p. 432). Asimismo, la indisciplina de los partidos de la oposición le facilita que algunos de sus miembros se unan de manera ocasional a sus iniciativas. Finalmente, la facultad de nombrar gran parte del aparato burocrático le otorga al ejecutivo un amplio margen para llevar a cabo negociaciones individuales con el congreso e incluso con el poder judicial³².

El presidencialismo puede “moderarse” cuando la función legislativa es restituida al parlamento y ejercida por éste. La concentración de poderes en cabeza del ejecutivo se reduce cuando el presidente, a pesar de tener reconocidas en la Constitución amplias facultades, no consigue hacerse con una mayoría en el congreso, bien sea porque el sistema de partidos está altamente fragmentado y no le es posible a su partido obtener la mayoría de curules o bien porque, aún si la consigue, su partido es tan indisciplinado que no actúa de acuerdo a sus directrices y descompleta permanentemente dicha mayoría. La elección del presidente en fechas distintas a las del parlamento puede facilitar esta situación de fragmentación, así como la eliminación de los umbrales que permita a un gran número de partidos acceder a él. Por su parte, la indisciplina es producto de un sistema de lista abierta en donde son los electores y no los líderes del partido quienes deciden su orden y de un sistema electoral en el que los votos que obtiene un candidato no se suman al resto del partido, sino que favorecen exclusivamente al candidato que los ha conseguido (Carey y Shugart, 1994). El sistema de partidos y el sistema electoral pueden moderar así el presidencialismo a partir de la fragmentación de los partidos, pero también, de una alta polarización que le dificulte al presidente acercarse a la oposición para formar coaliciones, siempre y cuando no se llegue al extremo de producir un bloqueo.

De igual forma, puede moderarse el presidencialismo cuando el ejecutivo cuenta con una mayoría en el congreso o con coaliciones estables que respaldan su

³¹ Quienes defienden el hiperpresidencialismo, afirma Gargarella, sobreestiman la capacidad que tienen los ciudadanos para controlar o sancionar los excesos del ejecutivo, insistiendo en los problemas que tendrían los controles legislativo y judicial por sus “insuficiencias informativas, problemas de coordinación y dificultades propias a la acción colectiva”. No sólo dejan de lado, afirma el autor, que estas mismas dificultades que se identifican en relación a los controles que pueden ejercer los poderes legislativo y judicial se exacerban cuando recaen en la ciudadanía, sino que además “subestiman u ocultan las capacidades del presidente para eludir los controles que se impongan y para socavar la autoridad de quienes pretendan limitarlo” (2014, p. 295).

³² Un interesante análisis sobre por qué el hiper-presidencialismo se aleja considerablemente de las exigencias de una concepción deliberativa de la democracia puede consultarse en Nino (1992). También sobre este punto advierte Gargarella que “el mayor poder político del ejecutivo, y las dificultades existentes para controlarlo, amenazan con quitarle todo valor al proceso de elaboración normativa. En efecto, es razonable temer que, dadas condiciones como las citadas, el poder ejecutivo tienda a imponer su voluntad desconociendo la opinión de la ciudadanía o el parlamento, aun en contra de las orientaciones de aquellos” (1997, p. 975).

gestión, pero no tiene asignadas en la Constitución facultades tan amplias como las que surgen a partir de la iniciativa legislativa exclusiva sobre determinadas materias, el veto de la ley, la exigencia de mayorías calificadas para rechazar el veto de la ley o amplias facultades para expedir decretos con fuerza de ley. Limitar al ejecutivo el poder de nombramiento también puede suponer un gran recorte de su margen de negociación con congresistas individuales y, por tanto, de su facultad para conseguir mayorías “aplastantes”. En los sistemas moderados, presidente y congreso guardan un equilibrio de poderes en donde si bien el presidente obtiene un apoyo del congreso que impide el bloqueo del sistema, éste tiene a su vez los controles que no le permiten a aquel imponerse³³.

Por último, el presidencialismo puede pasar a la categoría de “atenuado” si el ejecutivo no tiene amplias facultades establecidas en la constitución y tanto el sistema electoral como el sistema de partidos le impiden acumular un poder desbordado que le permita imponerse sobre el congreso, pero, sobre todo, si se dota al congreso de herramientas suficientes para resistir a las presiones del ejecutivo. Sobre este punto, advierte Nino (2003, p. 241), si bien el sistema presidencialista puro no establece coordinación alguna en la formación de los órganos ejecutivo y legislativo, el presidencialismo puede atenuarse si se le otorga al congreso la facultad de confirmar las designaciones que hace el ejecutivo y de censurar a los designados o, incluso, al presidente mismo. En este sentido para Loewenstein (1949, p. 454), el presidencialismo atenuado es aquel en el que el presidente comparte el poder ejecutivo con los ministros y estos son responsables, de forma individual o colectiva, ante el congreso. Así mismo, esta participación del poder ejecutivo se combina, en esta forma de presidencialismo, con la facultad del parlamento de requerir a los ministros para que asistan a las sesiones del congreso, de establecer comisiones de investigación, solicitar información o pedir explicaciones sobre las políticas implementadas. Para atenuar el presidencialismo deben configurarse los poderes del ejecutivo de forma que se incentive una relación de cooperación entre las ramas en lugar de una relación de confrontación, en la que se favorezcan dinámicas de diálogo y no de subordinación entre los distintos poderes.

La “atenuación” del presidencialismo es advertida por Marsteintredet en algunos sistemas presidenciales latinoamericanos que han experimentado un proceso de *parlamentarización*. Este fenómeno, que empieza a evidenciarse en la región a partir de la tercera ola, supone la utilización de mecanismos de interrupción presidencial que encierran nuevas formas de *accountability* hasta entonces desconocidas en los regímenes presidenciales (Marsteintredet, 2008, p. 32). En efecto, la permanencia en el cargo del presidente dejó de estar condicionada exclusivamente a la terminación del período establecido en la Constitución y empezó a sujetarse a la voluntad del Congreso y del pueblo. Tanto los procedimientos que el autor denomina de “flexibilización” –la renuncia presidencial y el juicio político– como los “cuasi parlamentarios” –la declaración de incapacidad del presidente, la renuncia mediante la convocatoria a elecciones anticipadas y la elección de un sucesor presidencial por parte del congreso, que equivaldrían, en el mismo orden, al voto de censura, la convocatoria parlamentaria a elecciones anticipadas y la investidura–, atenúan la rigidez que le otorga a los sistemas presidenciales la elección del ejecutivo por un período fijo³⁴. Estos mecanismos, propios de los sistemas parlamentarios,

³³ En la misma línea, Jorge Lanzaro (2003, p. 30) se refiere a dos categorías de presidencialismo, los “que operan en clave mayoritaria” y que resultan de un diseño institucional o de mecanismos plebiscitarios y los “presidencialismos moderados”, que pueden compararse con el modelo estadounidense y se caracterizan por “poderes repartidos y mejores equilibrios”.

³⁴ En un sentido similar advierte Hochstetler que “la flexibilidad institucional, a menudo lamentada, de los países sudamericanos podría estar produciendo su propio híbrido de parlamentarismo y presidencialismo

desdibujan el principio de separación de poderes que caracteriza al presidencialismo y lo dotan de herramientas para enfrentarse con éxito a las presiones y bloqueos políticos que antes de la tercera ola se traducían en un quiebre a la democracia (*ibíd.*, pp. 36 y 37).

Debe tenerse en cuenta, además, que el desplazamiento de un sistema presidencial hacia la categoría de “hiper”, “moderado” o “atenuado” no responde necesariamente a un cambio en el diseño institucional³⁵. Poguntke y Webb (2005, pp. 5-7) han llamado la atención sobre un nuevo fenómeno que resulta de gran utilidad para explicar estos desplazamientos, y es la posibilidad que tiene todo régimen político, presidencial o parlamentario, de moverse entre formas de gobierno en las que el poder ejecutivo es ejercido de manera altamente personalizada (*presidentialized*) o es controlado por los partidos políticos (*partified*). Y si bien el marco dentro del cual puede desplazarse cada régimen estaría determinado por criterios formales establecidos en la Constitución, la dirección de ese desplazamiento depende de otros factores subyacentes de tipo estructural o accidental, tales como cambios en el tejido social, en los medios de comunicación masiva o en el contexto político y la personalidad del líder, entre otros.

Existe así un espacio entre las normas y la práctica política que facilita ciertas variaciones en el sistema y que son inexplicables a partir de argumentos jurídico-constitucionales. Dentro de este espacio, Poguntke y Webb han identificado un proceso de *presidencialización* de algunas democracias, casi todas europeas, en donde el ejecutivo adopta comportamientos que obedecen a una lógica propia del sistema presidencial sin que éstos respondan a un cambio formal en la estructura del régimen³⁶. En estos casos se evidencia una personalización del ejecutivo producida por un incremento de las herramientas del líder para gobernar, una ampliación de su autonomía respecto de los partidos políticos y, en el proceso electoral, una sustitución del liderazgo del partido por el protagonismo de su figura individual³⁷. Este proceso supone una tensión entre el líder y los actores colectivos –el gabinete ministerial y los partidos políticos–, que finalmente se resuelve otorgándole al primero beneficios típicos de un ejecutivo unipersonal³⁸. El fenómeno de la *presidencialización*, sin embargo, no es exclusivo de los sistemas parlamentarios. Por el contrario, advierten

en la práctica, así como ha permitido crear una estabilidad inesperada de la democracia electoral básica en la región, incluso cuando presidentes individuales caen” (2008, p. 70).

³⁵ Partiendo de la tipología propuesta por Jorge Carpizo, Zovatto y Orozco (2008, pp. 18-31) hacen una clasificación de los sistemas presidenciales latinoamericanos según sean las atribuciones que cada constitución otorgue al presidente y la forma en que regule la responsabilidad política ministerial. Para los autores, harían parte del “presidencialismo puro” países como Brasil, Chile, Ecuador, Honduras y México. República Dominicana puede tenerse como una forma de “presidencialismo predominante”, mientras que Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Panamá y Paraguay quedarían incluidos en la categoría de “presidencialismos con matices parlamentarios”. Por último, harían parte del “presidencialismo parlamentarizado” regímenes como Argentina, Colombia, Guatemala, Perú, Uruguay y Venezuela. No obstante, advierten, esta clasificación puede diferir de la propuesta de otros autores que, además del estudio de los textos constitucionales, utilicen criterios que tengan en cuenta la realidad política constitucional.

³⁶ Un interesante estudio comparado, que se opone a la tesis de que exista una tendencia generalizada hacia la presidencialización de estos regímenes, poniendo en evidencia algunos casos con tendencias mixtas o contrarias, puede consultarse en Karvonen (2010).

³⁷ Sobre el proceso de presidencialización de algunas democracias europeas puede verse también: Mughan (2000) y Garzia (2011).

³⁸ Sobre el fenómeno de la presidencialización en el caso español puede consultarse: Picarella (2009). A partir de un análisis del gobierno, los partidos políticos y las campañas electorales en el período comprendido entre 1975 y 2008, la autora encuentra que, si bien España tiene una fuerte tendencia a la presidencialización y la personalización del ejecutivo, sus características constitucionales pueden permitirle también reafirmar el poder del parlamento. Así las cosas, concluye, “se ha desarrollado un arreglo institucional flexible, en que la autoridad política puede moverse según la imprevisible evolución de las dinámicas de los partidos” (*ibíd.*, p. 540).

los autores, es dentro de los sistemas presidenciales que se realiza cabalmente. Este concepto puede ayudarnos a explicar por qué los distintos mandatos presidenciales que se ejercen en un sistema político determinado adoptan características tan diversas, a pesar de estar sujetos a unas mismas reglas de juego. La presidencialización puede dar lugar así a una variación en la forma de gobierno y producir el desplazamiento de un presidencialismo que por su diseño institucional sería “moderado” hacia un “hiperpresidencialismo”.

Consideraciones finales

El último año ha puesto en evidencia que los rasgos autoritarios que puede adquirir el presidencialismo están siempre latentes. Si bien los excesos de los ejecutivos latinoamericanos tendieron a explicarse en un diseño institucional defectuoso respecto del sistema norteamericano, también éste –que ha sido el referente de los países que apostaron por esta forma de gobierno en el resto del mundo– empieza a dar muestras de algunos de los problemas de los que hasta ahora parecía exento. En efecto, la expedición de un gran número de decretos en las primeras semanas de mandato de Donald Trump, que convierten en ley sus principales promesas de campaña³⁹, nos traslada de inmediato a la forma en que se ha ejercido el poder presidencial en América Latina. Este acercamiento a formas de gobernar que han sido típicas de los países de la región supone no sólo impulsar una agenda legislativa de forma unilateral, a pesar de tener una mayoría en el congreso que le permitiría aprobarla, sino además adoptar medidas que ponen en riesgo los derechos de una parte importante de la población, en especial de los grupos más vulnerables, en el caso de Estados Unidos los inmigrantes y las minorías musulmanas. Esta situación nos recuerda que los excesos del ejecutivo no pueden ser explicados únicamente a partir del diseño institucional. Incluso un cuidadoso sistema de frenos y contrapesos como el norteamericano se puede mostrar insuficiente en determinados momentos para revertir la tendencia que tiene el presidencialismo a concentrar poderes en cabeza del ejecutivo y a ceder a la tentación autoritaria.

De igual forma, el proceso de presidencialización que están experimentando los ejecutivos de algunos sistemas parlamentarios europeos y la reaparición de presidentes latinoamericanos que apelan a su popularidad para extender su mandato con la promesa de solucionar las crisis crónicas que enfrentan sus países, despiertan la alerta de que las debilidades del presidencialismo están lejos de ser superadas y exigen que volvamos a discutir los peligros o amenazas que suponen para una democracia el resurgimiento de ejecutivos que se arrojan de forma progresiva más poder y que empiezan a ubicarse por encima del parlamento.

Bibliografía

- ACKERMAN, B. (2000), “The new separation of powers”, *Harvard Law Review*, Vol. 113, No. 3, pp. 633-729.
- AMORIM NETO, O. (2006), “The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas”, *Comparative Political Studies* Vol. 39, No. 4, pp. 415-440.
- CAREY, J. y Shugart, M. (1994). “Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering Of Electoral Formulas”, *Electoral Studies*, Vol. 14, No. 4, pp. 417–439.

³⁹ The Guardian, “Donald Trump's first week: carnage, both real and imagined” Disponible en: <https://www.theguardian.com/us-news/2017/jan/28/donald-trump-first-week-news-review-executive-orders>, última consulta: enero de 2018. Ver también: BBC News, “What executive actions has Trump taken?”, Disponible en: <http://www.bbc.com/news/world-us-canada-38695593>, última consulta: enero de 2018.

- CHEIBUB, J. (2002), "Minority Governments, Deadlock Situations, and the Survival of Presidential Democracies", *Comparative Political Studies* Vol. 35, No. 3, pp. 284–312.
- CHEIBUB, J. (2007), *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- CHEIBUB, J., ELKINS, Z. Y GINSBURG, T. (2011), "Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective", *University of Chicago Public Law and Legal Theory Working Paper*, No. 361.
- CHEIBUB, J., ELKINS, Z. Y GINSBURG, T. (2013), "Beyond Presidentialism and Parliamentarism", *British Journal of Political Science*, Vol. 44, No. 3, pp. 1-30.
- COLOMER, J. y NEGRETTO, G. (2005), "Can Presidentialism Work Like Parliamentarism?", *Government and Opposition* Vol. 40, No. 1, pp. 60-89.
- CUEVA FERNÁNDEZ, R. (2011), *De los niveladores a Marbury vs. Madison: la génesis de la democracia constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- DUVERGER, M. (1980 [1955]), *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Traducción de Jordi Solé Tura, Ed. 6, Editorial Ariel, Barcelona.
- DUVERGER, M. (1980b), "A New Political System Model: Semipresidential Government", *European Journal of Political Research*, Vol. 8, No. 2, pp. 165-187.
- ELGIE, R. (2005). "From Linz to Tsebelis: Three Waves of Presidential/Parliamentary Studies?", *Democratization* Vol. 12, No. 1, pp. 106–122.
- GARZIA, D. (2011). "The Personalization of Politics in Western Democracies: Causes and Consequences on Leader–Follower Relationships", *The Leadership Quarterly*, Vol. 22, No 4, pp. 697-709.
- GARCÍA MONTERO, M. (2009), *Presidentes y parlamentos: ¿quién controla la actividad Legislativa en América Latina?*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- GARGARELLA, R. (1997). "Recientes reformas constitucionales en América Latina: una primera aproximación", *Desarrollo Económico*, Vol. 36, No. 144, pp. 971-990.
- GARGARELLA, R. (2014), *La sala de maquinas de la Constitución: dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1800-2010)*, Katz Editores, Madrid.
- GREPPI, A. (2014), "Calidad de la democracia", *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, No. 7, septiembre 2014 – febrero 2015, pp. 175-183.
- HOCHSTETLER, K. (2008), "Repensando el presidencialismo: desafíos y caídas presidenciales en el Cono Sur", *América Latina Hoy*, Vol. 49, pp. 51–72.
- HUNTINGTON, S. (1998 [1991]), *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*, Traducción de Josefina Delgado, Paidós, Barcelona.
- KARVONEN, L. (2010). *The Personalisation of Politics: A Study of Parliamentary Democracies*, ECPR Press.
- KIM, Y. y BAHRY D. (2008), "Interrupted Presidencies in Third Wave Democracies", *The Journal of Politics*, Vol. 70, No. 03, pp. 807-822.
- LANZARO, J. (2003), "Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina", En: LANZARO, J., *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales/CLACSO pp. 15-49.
- LIJPHART, A. (1994), "Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations", En: LINZ, J. y VALENZUELA, A., *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*, vol. 1, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, pp. 91-105.
- LIJPHART, A. (2012 [2000]), *Modelos de democracia: formas de gobierno y resultados en 36 países*, Traducción de Carme Castellnou, Ariel, Barcelona.
- LINARES, S. (2011), "Treinta años del debate parlamentarismo-presidencialismo: un balance de las evidencias", *Revista Española de Ciencia Política*, No. 27, pp. 9-44.

- LINZ, J. (1996), *La quiebra de las democracias*, Traducción de Rocío de Terán, Alianza Editorial, Madrid.
- LINZ, J. (1990), "The Perils of Presidentialism", *Journal of Democracy*, Vol. 1, No. 1, 51-69.
- LINZ, J. (1994), "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?". En: LINZ, J. y VALENZUELA, A., *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*, vol. 1, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, pp. 3-87.
- LOEWENSTEIN, K. (1949), "The Presidency Outside the United States: A Study in Comparative Political Institutions", *Journal of Politics* Vol. 11, No. 3, 1949, pp. 447-496.
- MAINWARING, S. (1990), "Presidentialism in Latin America: a Review Essay", *Latin American Research Review*, Vol. 25, No.1, pp. 157-179.
- MAINWARING, S. (1993), "Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination", *Comparative Political Studies*, Vol. 26, No. 2, pp. 198-228.
- MAINWARING, S. y HAGOPIAN, F. (2005), "Introduction: The Third Wave of Democratization In Latin America". En: HAGOPIAN, F. y MAINWARING, S., *The third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 1-13.
- MAINWARING, S. y SHUGART, M (1997), "Juan Linz, Presidentialism and Democracy: a critical appraisal", *Comparative Politics*, Vol. 29, No. 4, pp. 449-471.
- MARSTEINTREDET, L. (2008), "Las consecuencias sobre el régimen de las interrupciones presidenciales en América Latina", *América Latina Hoy*, Vol. 49, pp. 31-50.
- MUGHAN, A. (2000), *Media and the Presidentialization of Parliamentary Elections*, New York, Springer.
- NEGRETTO, G. (2003), "Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina", *Revista Mexicana de Sociología*, Año 65. No. 1, pp. 41-76.
- NEGRETTO, G. (2009), "Paradojas de la reforma constitucional en América Latina", *Journal of Democracy en español*, No.1, pp. 38-54.
- NINO, C. (1992), "El hiper-presidencialismo argentino y las concepciones de la democracia", En: NINO, C. (ed.), *El presidencialismo puesto a prueba –con especial referencia al sistema presidencialista latinoamericano–*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, pp. 17-80.
- NEGRETTO, G. (2003 [1997]), *La constitución de la democracia deliberativa*, Editorial Gedisa, Barcelona.
- NOHLEN, D. y FERNÁNDEZ M. (1998), "El presidencialismo latinoamericano: evolución y perspectivas". En: NOHLEN, D. y FERNÁNDEZ M., *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad, pp. 111-125.
- PÉREZ LIÑÁN, A. (2000), "¿Juicio político o golpe legislativo? Sobre las crisis constitucionales en los años noventa", *América Latina Hoy*, No. 26, pp. 67-74.
- PÉREZ LIÑÁN, A. (2001), "Crisis presidenciales: gobernabilidad y estabilidad democrática en América Latina, 1950-1996", *Revista Instituciones y Desarrollo* No. 8 y 9, pp. 281-298.
- PÉREZ LIÑÁN, A. (2003), "Pugna de poderes y crisis de gobernabilidad: ¿Hacia un Nuevo presidencialismo?", *Latin American Research Review* Vol. 38, No. 3, pp. 149-164.
- PICARELLA, L. (2009), "Presidencialización y personalización en el sistema político español, 1975-2008", *Enfoques*, Vol. VII, No. 11, pp. 515-544.
- POGUNTKE, T. y WEBB, P. (2005), "The Presidentialization of Contemporary Democratic Politics: Evidence, Causes and Consequences". En: POGUNTKE, T. y WEBB, P., *The Presidentialization of Politics: a Comparative Study of Modern democracies*, New York, Oxford University Press, pp. 336-356.

- RIGGS, F. (1988), "The Survival of Presidentialism in America: Para-Constitutional Practices", *International Political Science Review*, Vol. 9, No. 4, pp. 247-278.
- SARTORI, G. (2009 [1976]), *Partidos y sistemas de partidos: marco para un análisis*. Traducción de Fernando Santos Fontela, Alianza Editorial, Madrid.
- SARTORI, G. (1994), *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry Into Structures, Incentives, and Outcomes*, New York University Press, New York.
- SERRAFERO, M. (1991), "Presidencialismo y reforma política en América Latina", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, No. 8, pp. 195-233.
- SHUGART, M. y CAREY, J. (1992), *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamic*, Cambridge University Press, Cambridge.
- SHUGART, M. y MAINWARING, S. (1997), "Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate". En: MAINWARING, S y SHUGART, M. *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 12-54.
- VALENZUELA, A. (1993), "Latin America: Presidentialism in Crisis", *Journal of Democracy*, Vol. 4, No. 4, pp. 3-16
- VALENZUELA, A. (2004), "Latin American Presidencies Interrupted", *Journal of Democracy*, Vol. 15, No. 4, pp. 5-19.
- ZOVATTO, D. y OROZCO, J. (2008), "Reforma política y electoral en América Latina 1978- 2007: Lectura regional comparada", disponible en la siguiente dirección electrónica: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2527/6.pdf> (fecha de consulta: 16 de enero de 2018).