

## ***Otras investigaciones***



# Una respuesta a Linz desde el presidencialismo

*A Response to Linz from the Presidentialism*

**Daniela Lucía Vargas Moreno**

Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia

daniela.vargas@uexternado.edu.co

ARTÍCULO DE REFLEXIÓN

**Fecha de recepción:** 16 de Diciembre de 2011 • **Fecha de aprobación:** 18 de septiembre de 2012



Este artículo está publicado en acceso abierto bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 2.5 Colombia.

### **Resumen**

Este artículo es una reflexión descriptiva de las relaciones e interacciones que se establecen entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en el sistema presidencial. Su objetivo principal es responder a la crítica de Juan José Linz hacia el presidencialismo a través del examen de los dos argumentos centrales del autor: la legitimidad democrática dual y la rigidez de los mandatos. A su vez, este escrito incorpora el estudio del sistema electoral, del sistema de partidos y del liderazgo político, y las dinámicas que se generan entre estos elementos debido al tipo de régimen. La conclusión apunta a que no se puede establecer un fracaso rotundo del presidencialismo sin antes considerar distintas variables que han incidido, particularmente, en el escenario latinoamericano.

*Palabras clave:* régimen político, sistema presidencial, sistema electoral, liderazgo político.

### **Abstract**

This article is a descriptive analysis of the relations and interactions that exist between the executive and the legislative branches in presidential systems. Its main objective is to respond to Juan J. Linz's critic towards the presidential regime through the examination of the two main arguments of the author: dual democratic legitimacy and the fixed terms. Also, the article examines the electoral system, party system and political leadership, and the dynamics generated between these elements due to the type of regime. The conclusion points out that a complete failure of presidentialism cannot be established without take into account other variables that have affected, particularly, the Latin-American scenario.

*Keywords:* Political regime, presidential system, electoral system, political leadership.

## Introducción

Para hablar de sistemas de gobierno, es referente obligado el trabajo de Juan José Linz, “Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?”, que forma parte de la obra *The Failure of Presidential Democracy*. Para 1994, fecha de publicación del libro, habían pasado veinte años desde el inicio de la denominada Tercera Ola de Democratización (Huntington, 1994) en la que América Latina había tenido un papel protagónico. El interés investigativo en la materia lo despertaron las graves crisis originadas en el seno de regímenes presidenciales, las experiencias de transición a la democracia y la reinstauración posterior del mismo sistema de gobierno. Lo anterior motivó a académicos como Linz a estudiar de forma más sistemática las diferencias entre los sistemas parlamentario y presidencial, así como las implicaciones del tipo de régimen en temas como la cultura política, el sistema de partidos y la estabilidad democrática (Linz, 1994, p. 135).

Su obra se inclina claramente hacia el parlamentarismo y hace una crítica dura a los regímenes presidenciales que puede resumirse en cuatro puntos fundamentales: la rigidez de los mandatos, la legitimidad dual, el juego tipo “suma-cero” y el estilo político. Estos planteamientos despertaron polémica e incitaron la posterior producción de un considerable número de trabajos que respaldaron u objetaron varias de las hipótesis sobre las que estaba fundamentada la propuesta de Linz. De acuerdo con lo anterior, lo que se busca en este documento es analizar algunos de los factores que dan forma a la dinámica de un sistema político, específicamente del presidencial, los cuales ya han sido abordados separadamente en otras investigaciones y propuestas académicas. Por eso, a esta breve revisión de la literatura, se suman análisis propios y anotaciones que sirven para contrastar las teorías con la nueva realidad latinoamericana.

En síntesis, lo que se va a estudiar es la forma en la que están relacionados e interactúan los poderes Ejecutivo y Legislativo en un sistema político, la cual determina frente a qué tipo de régimen se está. En primer lugar se examinarán los dos elementos básicos sobre los que reposa la crítica de Linz al presidencialismo: la legitimidad democrática dual y la rigidez de los mandatos, seguidamente se estudiará el presidencialismo desde el sistema electoral y el sistema de partidos, para finalmente abordar el tema del liderazgo en este régimen político.

El origen de los dos tradicionales sistemas de gobierno, parlamentario y presidencial, puede atribuirse al fin del autoritarismo monárquico y

a los procesos revolucionarios y de independencia que tuvieron lugar en Europa y América, respectivamente. De un mandato divino y por imposición, se pasó a la concepción de la soberanía popular, de un principio monárquico a uno electivo (Lleixà, 1996, p. 462). Si bien se puede encontrar relación entre lo que pasaba a los dos lados del Atlántico, la instauración democrática dio lugar a dos distintos tipos de organización en estos escenarios geográficos.

La preocupación común era limitar la concentración de poder en un individuo y establecer las condiciones necesarias para que se diera un equilibrio de fuerzas<sup>1</sup> entre las instituciones nacientes. Pero las diferencias entre los métodos seleccionados para la introducción de los nuevos regímenes fueron considerables. Mientras que en Europa se establecía un Parlamento, que en el mejor de los casos había logrado negociar con las monarquías la cesión de poder, en América, la ausencia de tradiciones de nobleza y el vacío de gobierno que había que llenar dieron lugar al modelo presidencial con dos poderes electos, independientes y mutuamente controlables.

Joaquim Lleixà (1996, pp. 465-467) ofrece una explicación concisa al situar el origen del parlamentarismo en ese tránsito de los regímenes monárquicos a los liberal-democráticos, y el del presidencialismo en la revolución americana que daría lugar a una división marcada entre presidente, que reúne en su poder la jefatura del Estado y del Gobierno, y Congreso que lo controla y no puede ser disuelto por este. Los dos tipos de régimen fueron entonces resultado de procesos históricos que se acomodaron a los ideales y requerimientos sociales y como tales deben ser entendidos.

Aunque se hablará del sistema presidencial en singular, hay que reconocer que, debido a diversos factores que varían en cada caso, pueden encontrarse distintas clases de presidencialismo. Además, la complejidad del escenario real demanda la convergencia de instrumentos de uno y otro régimen para dar respuesta a los problemas contemporáneos.

---

1 No puede encontrarse más claramente expresado que en la célebre frase sacada de la obra de Montesquieu, *L'esprit des lois*: "Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir".

## El eje doble de la teoría de Linz

### Legitimidad democrática dual

En la obra de Linz se señala a la “legitimidad democrática dual” y a la “rigidez de los mandatos” como los rasgos fundamentales que determinan las dinámicas (problemáticas o no) del régimen presidencial. En primera instancia, la elección tanto del Congreso como del presidente por medio del voto popular, da lugar a un conflicto de legitimidad latente (Linz, 1994, p. 34), en el que no es posible determinar cuál de los dos poderes prevalece como el más acreditado para representar la voluntad del pueblo. El conflicto se hace mayor cuando las posiciones de estos dos actores son distintas y, según el autor, es irresoluble a la luz de los principios democráticos.

Efectivamente, esta situación puede ser problemática, pero no irresoluble. El régimen presidencial fue concebido desde esta dualidad, ahora condenada por Linz pero pensada, en principio, como una ventaja gracias a la clara y suficiente separación de poderes que supone. El grado de autonomía entre el Ejecutivo y el Legislativo es mayor en este tipo de régimen y permite una mejor definición de las competencias, funciones y responsabilidades. Si bien existen mecanismos de interacción entre las dos instituciones, sus campos de maniobra están delimitados y hay menos lugar a la confusión de poderes<sup>2</sup>, lo que, en teoría, favorece la efectividad de su actuación.

Un escenario sin presencia del conflicto que puede derivarse de la legitimidad dual es entonces posible, pero no necesariamente habitual en la práctica presidencialista. En este sentido, son los mecanismos de interacción, que bien puede darse en términos de colaboración o de control, los que sirven para atenuar el problema. Por un lado, la idea que subyace en la división de poderes es el control político e institucional, recíproco y frecuente de la actividad de cada órgano, incluso en ausencia de enfrentamientos manifiestos entre el Ejecutivo y el Congreso, la función de control mutuo es esencial.

---

2 Para García Roca (2000, p. 47), el principio de separación de poderes de Montesquieu, más que ser rígido y absoluto —y por lo tanto inaplicable en la realidad—, apunta hacia el equilibrio institucional y la “no confusión” de poderes.

Por otro lado, aun cuando existe una clara desvinculación en el origen y la supervivencia de las dos instituciones, el cumplimiento de sus funciones implica la colaboración entre las dos. El proceso de toma de decisiones en un sistema presidencial es corresponsabilidad del Ejecutivo y del Legislativo, este implica una suma de las voluntades populares, representadas por los dos órganos, para su aprobación (Alcántara & Sánchez, 2007, p. 4). La colaboración, previsible en un régimen parlamentario, demanda un esfuerzo especial en el presidencialismo, en el cual se deben generar incentivos para no llegar a un bloqueo institucional.

En términos generales, estos dos tipos de relación pueden valorarse desde la capacidad de chantaje, veto y negociación que tengan las instituciones<sup>3</sup>. Estos elementos guardan una estrecha vinculación con otras consideraciones, como la clase de liderazgo que propicia el régimen presidencial, sobre el que se profundizará más adelante. De acuerdo con lo anterior, se puede decir que no son pocos los mecanismos de interacción institucional y de resolución de problemas derivados de las legitimidades separadas. Como bien se mencionó, no se desconoce la existencia del elemento descrito por Linz, por el contrario, se enfatiza en que es una de las características esenciales del sistema presidencial, pero se objeta su estimación como netamente perjudicial e irresoluble. La existencia de dinámicas de relacionamiento entre los poderes y los planteamientos en los cuales este rasgo se ve como una ventaja del presidencialismo (Shugart & Carey, 1992, pp. 43-48) matizan lo expuesto por este autor.

### Rigidez de los mandatos

En segunda instancia, la duración fija de los periodos para los que el presidente y el Congreso son elegidos es vista como generadora del problema de rigidez de los mandatos (Linz, 1994, p. 37). Este aspecto tiene interpretaciones opuestas en cuanto a la estabilidad del sistema político. Por un lado, se dice que ofrece mayor certidumbre que el parlamentarismo, en el que tanto el jefe de Gobierno como el Parlamento pueden ver una interrupción en su periodo, motivada por una moción de censura en

---

3 Es difícil referirse separadamente a cada una de las atribuciones de los poderes Ejecutivo y Legislativo debido a la gran cantidad de ejemplos presentes en la realidad, que si bien mantienen las características genéricas del sistema presidencial, han incorporado variaciones. El análisis de los casos particulares no aplica para los efectos de este trabajo, por lo cual se toman la capacidad de chantaje, veto y negociación como los elementos clave para la interacción institucional que reúnen los atributos e inciden en la resolución del conflicto de la legitimidad democrática dual.

el primer caso o por la disolución y convocatoria a elecciones anticipadas en el segundo. Por otro lado, se arguye que la rigidez de los periodos fijos limita el margen de maniobra de los poderes frente a las eventuales crisis que pueden llevar, incluso, a quiebres democráticos.

Para Linz, el primer planteamiento que alude a la mayor inestabilidad del parlamentarismo olvida que en la práctica se han dado gobiernos parlamentarios muy estables y duraderos, sin embargo, al decantarse por la segunda apreciación, él mismo excluye la evidencia de que en regímenes presidenciales también se han logrado solucionar graves crisis políticas. Leiv Marsteintredet (2008) esboza una acertada respuesta a este tema, con suficiente evidencia empírica de los casos que referencia sobre interrupciones presidenciales en América Latina. En su trabajo se muestra que los regímenes presidencialistas sí tienen cómo responder a las crisis políticas y que, en este sentido, las interrupciones presidenciales no son signo de quiebre democrático, sino un medio para evitar este escenario.

El juicio político y la renuncia presidencial<sup>4</sup> —únicas posibilidades mencionadas por Linz— son medios para atenuar la rigidez de los periodos y resolver problemas de presidentes que realizan actos ilegales o que tienen altos niveles de impopularidad, pero además de estas opciones, otras herramientas legales<sup>5</sup> se han abierto paso en el escenario político latinoamericano: la declaración de incapacidad presidencial, la renuncia mediante convocatoria a elecciones anticipadas y la elección del jefe del Ejecutivo por parte del Congreso (Marsteintredet, 2008, p. 37). Es fácil reconocer en estos procedimientos un acercamiento a las dinámicas de funcionamiento parlamentarista.

La declaración de incapacidad presidencial mediante la votación mayoritaria del Legislativo, que a diferencia del juicio político no tiene como requisito la violación de la ley por parte del primer mandatario, puede asociarse con el voto de censura parlamentario, sus causas se remiten al bloqueo político y a conflictos interinstitucionales. En la renuncia mediante la convocatoria a elecciones anticipadas, puede decirse que

---

4 En el trabajo de Marsteintredet se toman como casos de juicio político a: Fernando Collor de Melo (Brasil, 1992), Carlos Andrés Pérez (Venezuela, 1993) y Raúl Cubas (Paraguay, 1999); y como renuncia presidencial: Raúl Alfonsín (Argentina, 1989), Jorge Serrano (Guatemala, 1993), Alberto Fujimori (Perú, 2000), Hugo Bánzer (Bolivia, 2001), Gonzalo Sánchez de Lozada (Bolivia, 2003) y Carlos Mesa (Bolivia, 2005).

5 Se hace la distinción al no incluir en la enunciación de los métodos para destituir al presidente al tradicional Golpe de Estado.

los presidentes han actuado como primeros ministros llamando a elecciones prematuras para evitar quiebres democráticos. Este tipo de interrupción se ha dado especialmente cuando una sucesión presidencial no ha contado con suficiente legitimidad, y la continuidad tanto de las políticas del Ejecutivo como de la composición del Legislativo no han satisfecho al electorado. Y finalmente, la elección del presidente por parte del Legislativo, práctica equivalente a la Investidura en el régimen parlamentario, más que un proceso en sí mismo, es una consecuencia de una interrupción presidencial previa<sup>6</sup>.

Los 18 casos que Marsteintredet relaciona como interrupciones gubernamentales en América Latina durante la Tercera Ola de Democratización manifiestan que se rompe tanto con la rigidez del periodo fijo, como con el problema de la doble legitimidad en algunos casos. Los procedimientos aplicados son comparables con los del parlamentarismo porque suplen la misma función y, en los casos particulares, condujeron al mismo objetivo: la solución de los conflictos políticos que estaban teniendo lugar. Pero más allá de esto, lo que se quiere rescatar es que los regímenes presidencialistas sí tienen cómo responder a las crisis políticas, aun cuando la aplicación de estas medidas suponga un mayor grado de dificultad que sus equivalentes en un régimen parlamentario.

Existen otros argumentos adicionales que se oponen a la evaluación básica de Linz. Uno de ellos señala que la no dependencia del Ejecutivo con respecto al partido mayoritario en el Congreso evita que se llegue a una partidocracia, donde los únicos actores que importan son los partidos, y más específicamente las oligarquías partidistas. De la misma manera, en cuanto a la mayor probabilidad de conflicto entre los poderes, se puede decir que está latente tanto en el parlamentarismo como en el presidencialismo, pero planteamientos como los de Pérez Liñán (2008) apuntan a que las crisis no se generan exclusivamente por la estructura

---

6 En el trabajo de Marsteintredet se toman como casos de declaración de incapacidad a: Abdalá Bucarám y Lucio Gutiérrez (Ecuador, 1997 y 2005 respectivamente); como renuncia mediante convocatoria a elecciones anticipadas a: Hernán Siles Suazo (Bolivia, 1985), Joaquín Balaguer (República Dominicana, 1996), Valentín Paniagua (Perú, 2001), Eduardo Duhalde (Argentina, 2003) y Eduardo Rodríguez Veltzé (Bolivia, 2005). En cuanto a los jefes de Estado elegidos por el Congreso, se hace alusión a: todas las elecciones en Bolivia entre 1985 y 2005, Ramiro de León Carpio (Guatemala, 1993), Ramón José Velásquez (Venezuela, 1993), Fabián Alarcón (Ecuador, 1997), Adolfo Rodríguez Saá y Eduardo Duhalde (Argentina 2001 / 2002).

y la relación institucional, sino que otros actores, como los movimientos sociales, se han transformado en un factor importante capaz de desestabilizar a un gobierno.

Se destaca el argumento de María Matilde Ollier, según el cual sería erróneo asumir que en contextos de institucionalización débil —cómo han sido generalmente los seleccionados para estudiar las desventajas del presidencialismo— las instituciones sean la causa explicativa de la crisis (Pérez, 2008, p. 113). Más aún, su argumento es clave al proponer que las protestas de la población se orientan contra el gobierno, mas no contra el régimen democrático.

En otra línea, Linz plantea que, frente a la oposición del Legislativo ante el programa de gobierno, un presidente puede optar por cuestionar el grado de representatividad y las credenciales democráticas de los legisladores electos, basándose en que la representación territorial puede estar manipulada por el clientelismo y el caciquismo alimentados por las desigualdades. Esto, más que un señalamiento al tipo de régimen, sería una crítica al nivel de desarrollo y en general a la sociedad latinoamericana, motivada por la percepción que tiene de esta.

## **Las dinámicas sistémicas en el presidencialismo**

### **Sistema electoral**

Hacer referencia al sistema electoral y a los elementos que interactúan en él es un ejercicio importante y necesario para hablar del tipo de régimen. Las dos grandes funciones de las elecciones son producir representación y producir gobierno. El presidencialismo ofrece dos tipos de juego electoral, en los que la lógica de representación se mueve entre los extremos de lo mayoritario y lo proporcional. La teoría indica que un criterio mayoritario sirve para generar gobierno y uno proporcional para generar representación, por lo cual resulta sencillo aplicar uno y otro a las elecciones presidenciales y legislativas, respectivamente.

Estos criterios son la máxima que define al sistema electoral, de la cual se derivan otros componentes. Vale la pena enunciar algunos de ellos, como el tipo de cargo por suplir con la elección (uninominal o plurinominal), que está relacionado con el tipo de distrito (uninominal o plurinominal) y este a su vez con la magnitud de distrito; otros elementos serían, en el caso de elecciones plurinominales, el tamaño del órgano

de representación y el tipo de listas, así como las barreras o umbrales y la obligatoriedad del voto. La introducción o modificación de cualquiera de los rasgos anteriores incide en toda la dinámica sistémica.

Un gran problema reconocido por los críticos del presidencialismo, relacionado directamente con el sistema electoral, es que se produce un resultado de “suma-cero” en el que el candidato vencedor se queda con el dominio completo del Ejecutivo, mientras que el perdedor no consigue ninguna participación en este, e incluso puede ver anulado su liderazgo durante el periodo de gobierno. A este respecto, se reconoce como cierta la posibilidad de que el ganador de la contienda presidencial pueda formar gobierno sin incluir a su antiguo contendor, o a otras fuerzas políticas, pero aun así, gracias a la división de poderes y al otorgamiento de legitimidades separadas, en el Congreso encontrarán espacio las opciones no afines al presidente electo.

Se debe tener en cuenta que el resultado del juego “gana-todo” responde más al criterio de representación (que puede ser mayoritario o pluralista) usado para la elección, que al tipo de régimen político. Por eso, puede identificarse la presencia de claros resultados de suma-cero también en el parlamentarismo, en el caso en el que exista un jefe de Gobierno perteneciente a un partido que haya obtenido la mayoría absoluta de los escaños y que, por lo tanto, no deba negociar de manera apremiante, ni sea sometido a profundos controles a su actividad; mientras que se observan casos de presidentes con apoyo minoritario en el Congreso que están lejos de ser catalogados como “gana-todo”. Es claro entonces que bajo un modelo mayoritario, sea presidencial o parlamentario, quien gane gobernará con más facilidades y exclusividad en el ejercicio de poder, mientras que si se da algún espacio al sistema proporcional, el triunfo estará más repartido.

Actualmente, en el presidencialismo, la creciente necesidad de aprobación, apoyo popular y legitimidad, más allá de la otorgada en la contienda electoral, lleva a que se formen gobiernos basados en el “compromiso” y la “coalición” (Lanzaro, 2001, p. 21). Quien ocupa el primer cargo del Ejecutivo es consciente de que puede necesitar del respaldo de otras fuerzas y actores políticos distintos a su partido durante el transcurso de su mandato, por lo cual es posible que hasta otorgue cargos en el gabinete a figuras provenientes de opciones políticas distintas, acto que además puede favorecer su imagen frente a un electorado que premie la concertación y unión de esfuerzos en pro de los intereses nacionales.

También dentro del análisis del sistema electoral, consta que la no reelección estuvo por mucho tiempo en la base del presidencialismo como componente simbólico que representaba el rechazo a los escenarios dictatoriales y de caudillismo vividos en América Latina durante la primera mitad del siglo XX y, a su vez, como elemento práctico de limitación del poder presidencial. Además del clásico argumento de la imposibilidad de hacer una efectiva rendición de cuentas vertical a un presidente que no puede volver a presentarse como candidato, Linz (1994) reconoce otro peligro en la existencia de esta norma: “Ningún gobierno tiene asegurado el tiempo para cumplir sus promesas” (p. 50), esto propiciaría que se implementen políticas mediocres en el afán de producir resultados en un periodo de tiempo restringido.

Ahora bien, es inevitable notar las transformaciones que el escenario político latinoamericano sufrió en cuestión de pocos años. La diferencia inicial la marca el ciclo electoral experimentado entre 2005 y 2006, en el cual se eligieron once presidentes, siete de ellos por medio de la reelección<sup>7</sup>. En 2004, solo Leonel Fernández, en República Dominicana, gozaba de esta figura, pero en el periodo mencionado tres presidentes más lograron prolongar su mandato por medio de la reelección inmediata y cuatro por la reelección alterna. La realidad de la tendencia reeleccionista en Latinoamérica pone un primer freno al argumento de Linz, especialmente cuando enfatiza que un presidente que no puede ser reelegido no es “responsable” frente al electorado (Linz, 1994, p. 44).

En la misma línea, otro de los elementos del sistema electoral que se debe considerar en cuanto a su relación con el régimen, es la concurrencia o no de los procesos electorales para el Ejecutivo y el Legislativo. Incluso, cuando se esté frente a un sistema proporcional para la elección de los congresistas, la realización de elecciones simultáneas puede llevar a que, por el peso de la elección presidencial, el electorado se divida en dos bandos de acuerdo con las preferencias que se consideren en cuanto a los candidatos a presidente (Mainwaring & Shugart, 1994, p. 406) y que se dé un efecto arrastre del voto de los candidatos a los partidos, pre-

7 Los siete casos fueron: Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Nicaragua, Perú y Venezuela. En Colombia, Brasil y Venezuela se dio la reelección inmediata de Luiz Inácio Lula da Silva, Álvaro Uribe Vélez y Hugo Chávez Frías, respectivamente; en Bolivia, Costa Rica, Nicaragua y Perú se planteó la reelección alterna en la que solo Jorge Quiroga en Bolivia no resultó elegido, mientras que Óscar Arias, Daniel Ortega y Alan García sí se vieron favorecidos.

viendo una definición mucho más clara de la bancada de gobierno (que seguramente resultará beneficiada) y de oposición en el Congreso.

Mientras tanto, cuando las elecciones no son concurrentes, se pueden realizar en tres momentos distintos: durante el primer año luego de las del Ejecutivo, periodo tradicionalmente denominado “de luna de miel” en el que se favorece al reciente ganador y se pueden consolidar importantes mayorías en el Congreso que facilitan la gobernabilidad; a mitad de periodo, en el que la coyuntura está más o menos libre de presiones electorales distintas y el voto estratégico se reduce; y finalmente en el año previo a las elecciones presidenciales siguientes, donde se da nuevamente una influencia del clima electoral y puede haber un mayor desgaste del partido de gobierno. Esta teoría indica que la posibilidad de obtener mayoría legislativa va a disminuir paulatinamente de acuerdo con el tiempo que pase entre un proceso electoral y otro.

Si se analizan las dos consideraciones anteriores sobre reelección y concurrencia, puede extraerse un nuevo argumento útil para rebatir el señalamiento de Linz, en el cual, aun cuando reconoce que es posible que existan casos en los cuales los primeros mandatarios puedan reelegirse, no es sino hasta el final del mandato en el que se puede ejercer un *accountability* vertical. En las elecciones legislativas que se realizan a mitad y al final del periodo presidencial, es posible hacer una evaluación y premiar o castigar, si no al mandatario directamente, sí a su grupo político. Podría decirse incluso que este reconocimiento o sanción no solo tocaría de forma secundaria al jefe del Ejecutivo, sino que afectaría abiertamente sus posibilidades de acción, negociación y liderazgo. Esta sería una forma de *accountability* vertical relativa y anterior a la que seguirían las elecciones en las que el presidente en ejercicio estaría nuevamente como candidato.

El tema de las mayorías necesarias para ganar la Presidencia y de la realización de una o dos vueltas electorales también impacta la dinámica del régimen. A este respecto, Mainwaring y Shugart (1994) apuntan que la opción de segunda vuelta con mayoría absoluta tiene la ventaja de evitar que un candidato gane con una mayoría relativa estrecha, pero también alimenta la fragmentación debido a que muchos candidatos entran en la contienda para la primera vuelta solo con el fin de hacerse a un peso electoral que les otorgue cierta capacidad de chantaje. Por su parte, la regla de mayoría relativa lleva a que solo se presenten dos con-

tendientes “serios”, pero es importante que su elección esté restringida por márgenes mínimos de votación o umbrales<sup>8</sup>.

Tanto la elección presidencial por mayoría relativa, como la realización de una segunda vuelta electoral propician la conformación de coaliciones. Linz asemeja la unión de esfuerzos en la contienda electoral con la formación de coaliciones en el parlamentarismo para la elección del primer ministro, pero pone en tela de juicio la estabilidad de estos grupos y el poder real de un mandatario elegido por un compromiso de este tipo que puede romperse en cualquier momento. Es necesario decir que la posibilidad de que una coalición de gobierno llegue a su fin está igualmente presente en los dos regímenes, sin embargo en el presidencial se cuenta con la ventaja de que si esto sucede, no se dará al mismo tiempo la caída del gobierno. Además, si bien las mecánicas son semejantes y pueden relacionarse, en la realidad son lógicas distintas. No se trata de una copia al modelo parlamentario, sino de una consecuencia lógica del funcionamiento del sistema presidencial y de los intereses políticos.

### Sistema de partidos

En cuanto al sistema de partidos, Linz argumenta que en los regímenes presidenciales es más difícil contar con partidos disciplinados y propone la introducción de un sistema parlamentario, con las respectivas reformas institucionales necesarias, para corregir los problemas de la crisis partidista y democrática en América Latina. Respondiendo a esto, Mainwaring y Shugart (1997, p. 53) señalan que la debilidad del presidencialismo, que Linz quiere relacionar con la indisciplina partidista, realmente estriba en los bajos niveles de desarrollo de la cultura democrática alcanzados hasta ahora por los países latinoamericanos. La introducción del parlamentarismo no se traduciría en organizaciones partidistas menos indisciplinadas, y aun cuando estas causan problemas en sistemas presidenciales, habría conflictos todavía más graves, de encontrarse con estas en regímenes parlamentarios.

---

8 Es necesario anotar que existen algunas excepciones en la práctica a lo mencionado en este apartado. En países como México o El Salvador no se da necesariamente la alta fragmentación descrita, y en casos como el de México, aun con mayoría relativa se presentan más de dos contendientes con opciones y no hay un margen mínimo de votación.

Es acertado señalar que un sistema con partidos disciplinados, de actuación más predecible, facilita las relaciones entre los poderes, pero si las organizaciones caen en el extremo de la rigidez, también pueden llegar a obstruir la negociación (Mainwaring & Shugart, 1997, p. 395). Aun cuando en un sistema parlamentario se dan incentivos naturales para la disciplina partidaria, pueden introducirse leyes en regímenes presidenciales que promuevan esta misma actuación, y que no permitan que los actores políticos caigan en la rigidez señalada anteriormente.

Otro aporte relevante hecho por Mainwaring y Shugart es la clasificación de los poderes presidenciales en constitucionales y partidistas. Los primeros, permiten al jefe del Ejecutivo tener una actuación en el proceso legislativo por medio de herramientas como el veto o el decreto-ley. Los partidistas se refieren más a su habilidad para controlar a su propio partido, y que este controle la mayoría de los escaños en el Congreso (Mainwaring & Shugart, 1997, p. 13). En el presidencialismo, la relación del presidente con el partido o coalición que lo apoya es fundamental. Un ejemplo claro es el de Brasil, en el que el expresidente Luiz Inácio Lula da Silva era el líder natural del Partido dos Trabalhadores (PT), mientras que la presidenta en ejercicio, Dilma Rousseff, aunque mantiene una buena relación con el PT, no lo controla, además este es solo uno de los integrantes de la coalición de gobierno.

La interacción entre una de las críticas básicas de Linz y el sistema de partidos es un tema de estudio interesante. En este caso, la rigidez de los periodos de gobierno es un elemento positivo porque da lugar a que los partidos políticos y el presidente jueguen con certeza en cuanto al *timing* a la hora de decidir sus estrategias de respaldo u oposición a las iniciativas presidenciales (Alcántara & Sánchez, 2007, p. 2). Por otra parte, el número de partidos también importa, la tendencia general es a asumir que el multipartidismo no se lleva bien con el sistema presidencial. A esta afirmación haría falta agregarle otros elementos intervinientes. No se trata del multipartidismo en sí mismo, sino de un sistema de partidos altamente fragmentado, a la vez polarizado y poco institucionalizado. Este dificultaría la construcción de apoyos, pero podría ser un elemento legitimador al incorporar a todos los actores con peso en el sistema. Debe resaltarse que Linz no reconoce tal encaje entre instituciones y sistema de partidos, pero su argumento sugiere que el presidencialismo en minoría funciona mejor con multipartidismo y partidos débiles, indisciplinados y localistas (Linz, 1994, p. 79).

## Presidencialismo y liderazgo

El tema del liderazgo es fundamental, porque la estabilidad de todos los regímenes políticos depende, en gran medida, de la capacidad de sus líderes para gobernar. Las exigencias del Estado y de la sociedad hacen necesaria la presencia de profesionales en el arte del poder y, a este respecto, se dice que un sistema parlamentario puede presentar un plantel más amplio de líderes potenciales (Linz, 1994, p. 132). Esta afirmación puede ser matizada por la experiencia. Existen otros factores, presentes en regímenes presidenciales, que inciden en la formación de líderes. La descentralización propicia su aparición en los diferentes niveles territoriales, desde los cuales se puede construir una carrera que lleve hasta la primera magistratura. La multiplicidad de entes locales favorece entonces la proliferación de personajes destacables que se abren paso en la política nacional. Así como pasa en el parlamentarismo, también el órgano legislativo es una arena para cultivar liderazgos importantes.

Luego de esta afirmación, es válido plantear una cuestión poco tratada, que Linz esboza ligeramente al decir que una ventaja del parlamentarismo es que los candidatos a jefe de Gobierno necesariamente vienen del Parlamento, donde han trabajado con temas de política nacional e internacional, mientras que en el presidencialismo, muchos de ellos suelen provenir de ámbitos locales y contar con menos experiencia en estos asuntos. Indiscutiblemente, para llegar a ser jefe del Ejecutivo en un régimen presidencial no basta con haber construido un nombre y una imagen regional, la visibilidad del personaje debe ser alta y cubrir una gran parte del territorio.

El candidato a presidente, como se ha dicho, debe ser una figura identificable para el electorado. Ya que se está hablando del tema de liderazgo político, cabe en este punto mencionar uno de los motivadores de la actuación política: la ambición, entendida como el deseo de conseguir poder, en este caso en la esfera pública. Schlesinger (1996, p. 10) citado por Alcántara (2011, p. 5) define tres modelos de ambición: discreta, estática y progresiva<sup>9</sup>. Para este análisis, se asume que el tipo de ambición que mueve a un líder local que busca alcanzar la presidencia es el tercero.

---

9 La ambición discreta se refiere a que la carrera política de un individuo que se encuentra en una posición y siente que ha cumplido sus deseos llegará a su fin cuando cumpla con esa tarea; la ambición estática se refiere al mantenimiento de la posición en la que se está por el máximo periodo de tiempo; la ambición progresiva presupo-

Esto lleva a pensar que, racionalmente, un individuo que empieza su vida en el ámbito local, pero que desea alcanzar la Presidencia, pensará en ocupar un cargo de orden nacional que lo proyecte más allá de los límites de su principal fortín político. De darse este paso en el Congreso, el personaje contará con una experiencia en la administración pública a menor escala, y con un componente legislativo y de manejo de temas nacionales. Si su paso es por un cargo ejecutivo de carácter nacional, es posible que su actuación, supeditada a los designios del presidente de turno, se vea menguada, pero aun así puede lograr posicionarse en la baraja de “presidenciables” y ser considerado incluso por su jefe como un potencial sucesor.

Vale mencionar que la realidad latinoamericana a finales de 2011 ofrece un panorama variopinto de trayectorias políticas en cuanto a los jefes del Ejecutivo en ejercicio. De los dieciocho presidentes de los países latinoamericanos, siete tuvieron experiencia legislativa<sup>10</sup>, ocho de ellos ocuparon al menos una cartera ministerial<sup>11</sup>, los seis que no transitaron ninguna de estas dos vías<sup>12</sup> exhibieron algún tipo de liderazgo personalizado en distintos campos sociales que los hizo destacarse como referentes a nivel nacional.

También el sistema electoral guarda estrecha relación con el estilo de liderazgo, pues es un elemento que da forma a la competición política. Aunque ya se argumentó que no hay una relación estricta entre el régimen presidencial y el juego de suma-cero, sí se reconoce que la expresión de la voluntad popular en la elección de forma directa y de un solo in-

---

ne que el individuo está haciendo una carrera política que lo lleva a buscar siempre posiciones mejores.

- 10 Cristina Fernández de Kirchner (Argentina), Evo Morales (Bolivia), Sebastián Piñera (Chile), Laura Chinchilla (Costa Rica), Porfirio Lobo (Honduras), Felipe Calderón (México) y José Mujica (Uruguay). El presidente electo de Guatemala, Otto Pérez Molina, también tuvo un paso por el Legislativo.
- 11 Dilma Rousseff (Brasil), Juan Manuel Santos (Colombia), Laura Chinchilla (Costa Rica), Rafael Correa (Ecuador), Álvaro Colom (Guatemala), Felipe Calderón (México), Ricardo Martinelli (Panamá) y José Mujica (Uruguay).
- 12 Ollanta Humala (Perú), Mauricio Funes (El Salvador), Fernando Lugo (Paraguay) y Hugo Chávez (Venezuela). Leonel Fernández (República Dominicana), además del reconocimiento intelectual y partidista, fue candidato vicepresidencial y presidente entre 1996 y 2000, y Daniel Ortega (Nicaragua), reconocido líder del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), también había ocupado la primera magistratura entre 1985 y 1990.

dividuo puede engrandecer las expectativas y la percepción de poder de este, que se ve investido por el mandato popular. Sin embargo, este líder se encontrará, por un lado, con el Congreso y, por otro, con la necesidad de rodearse de cuadros políticos y de negociar con otras figuras locales para poder gobernar.

Es en este juego que se conforman gobiernos de coalición multipartido, argumento que iría en contra de la presunción de Linz de la dificultad de encontrar este tipo de agrupaciones en regímenes presidenciales. No existe una rigidez que no permita modificar las alianzas, al contrario de lo que pasaría en el parlamentarismo, en el cual estas deben mantenerse hasta finalizar el mandato; un presidente puede bien establecer mayorías estables con las cuales transitar por largos periodos, o bien negociar los apoyos para cada tema de su programa y en diferentes momentos de su gobierno, y así promover la participación de diversos sectores políticos de acuerdo con sus intereses.

En su obra, Linz apunta que se parte de una falacia inicial: “La ‘mejor’ persona en el puesto de presidente podría gobernar sin el apoyo del Congreso” (Linz, 1994, p. 68). Y tiene toda la razón, la premisa se equivoca al considerar la posibilidad de un gobierno enteramente guiado por las manos de un individuo; aquí él mismo concede un punto en su argumento, pues acepta, de manera implícita, que el presidencialismo también puede implicar colaboración, negociación y formación de coaliciones.

El surgimiento de liderazgos personalizados se ajusta más al sistema presidencial, no obstante se reconoce que también es posible que estos se den en el seno del Parlamento, con las respectivas constricciones partidistas. Es cierto que en un sistema parlamentario pueden surgir líderes fuertes e identificables, pero el poder sobre ellos lo sigue teniendo el partido. Aun así, la tendencia a votar por un individuo se reconoce fácilmente en el parlamentarismo incluso cuando se esté frente a la elección de un cuerpo colegiado. Sin embargo, es innegable que el sistema presidencial produce un mayor nivel de identificación con la persona postulada al cargo uninominal de la Presidencia. Ahora bien, este personalismo no es sinónimo, como parece anotar Linz (1994, p. 65), de falta de trayectoria, filiación ideológica o información sobre la procedencia de un candidato.

En contra del argumento generalizado de la emergencia de *outsiders*<sup>13</sup>, específicamente en la escena presidencial de América Latina, se sostiene

13 El termino *outsider* se refiere a “fuera de”, en este caso sería del sistema político, lo cual no es posible, pues el simple hecho de participar en la contienda electoral

que no es muy posible, y menos tan común como se ha llegado a pensar, alcanzar la Presidencia de la República sin ningún tipo de vínculo o trayectoria política. Muchos de los líderes que han sido clasificados en esta ambigua categoría contaban con unos antecedentes que los acreditaban como personajes reconocidos y habían ejercido cargos públicos o habían participado en la vida política de sus países antes de presentarse a las elecciones por la jefatura del Ejecutivo. En los pocos casos en los que no fue así (como en 1990, cuando llega al poder Alberto Fujimori en Perú), los individuos contaban con credenciales en otros ámbitos que, en términos reales, más que alejarlos del sistema, los catalogaban como políticos no profesionales, calificativo que empieza a modificarse en el momento en el que estos entran en la contienda política.

La coyuntura de desafección política y la satanización de las organizaciones partidistas, alimentada por los bajos niveles de confianza hacia estas<sup>14</sup>, propiciaron las campañas electorales basadas en la desvinculación e incluso hostilidad hacia los partidos y las élites tradicionales, pero encabezadas por figuras que no eran extrañas para el electorado y que habían participado de alguna forma en la vida política; hecho que desvirtúa el mito de los *outsiders* y su señalamiento como consecuencia de un régimen político específico.

Dentro de esta alusión a la falta de información sobre el Ejecutivo al momento de elegir en un régimen presidencial, debe concederse la razón en Linz en cuanto a que la formación del Gabinete resulta mucho menos clara en este que en el parlamentarismo. Aunque no sea siempre la situación, generalmente se sabe quiénes serán los posibles integrantes del Gabinete —que además son normalmente miembros del Legislativo— antes de

---

vincula al individuo al sistema. Se ha optado por identificar a un *outsider* como un personaje ajeno a la clase política, o que no tiene trayectoria política. Véanse Cottler (1995, pp. 117-141).

- 14 Se revisaron los datos de Latinobarómetro para: 1995\*, 1996, 1997, 1998, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 en: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela y República Dominicana 2004 – 2010. [\*No disponible para Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, y Panamá]. Del los resultados agregados se obtiene que el 34,6% de los encuestados manifiesta tener poca confianza en los partidos políticos, y el 44,6% se ubica en la categoría de Ninguna confianza en ellos.

que estos ocupen sus carteras; mientras que en el sistema presidencial no se tiene este conocimiento hasta que el presidente hace los nombramientos oficiales, que bien pueden obedecer a una lógica de partido, tecnocrática o de negociación con la oposición y demás fuerzas políticas.

El liderazgo político también puede ser analizado a partir de la posibilidad de la reelección; su prohibición ya no es un límite o amenaza a la construcción, continuidad y consolidación de este. No obstante, la reelección alterna introduce nuevas dinámicas al sistema, que fueron mencionadas por Linz: por ejemplo, el reconocimiento de la existencia de segundas filas que amenazan al líder principal y los posibles conflictos entre el titular del cargo y su antecesor. Esta tensión es normal cuando se trata de un cambio de partido en el Gobierno, es más, esta puede reconocerse cuando hay un cambio de gobierno en el régimen parlamentario, pero cuando se pasan las bandas a un sucesor del mismo partido y los dos personajes están a la expectativa de un periodo futuro, se pueden generar fracturas en el interior de la organización.

Los ejemplos recientes de Argentina y Colombia<sup>15</sup> demuestran que, por un lado, el deseo de continuidad puede llevar al líder original a buscar a un heredero político que no represente una amenaza y que permita que los dos cuenten con posibilidades de seguir o regresar al poder y, por el otro, que aun cuando el liderazgo inicial se vea amenazado, los dos personajes serán conscientes de los costos que puede tener un enfrentamiento entre ellos, especialmente quien se encuentre ejerciendo como presidente, ya que es en quien recae la mayor responsabilidad e interés

---

15 En Argentina, el presidente Néstor Kirchner (2003-2007) fue sucedido por su esposa, Cristina Fernández de Kirchner, que fue electa para el periodo 2007-2011 y reelecta en las elecciones de 2011, luego del fallecimiento de Kirchner, quien se perfilaba como posible candidato en octubre de 2010, los dos pertenecían al Frente para la Victoria (FPV) de orientación peronista. En Colombia, luego de ejercer como presidente entre 2002-2006 y ser reelecto para 2006-2010, Álvaro Uribe Vélez apoyó la candidatura de su exministro de Defensa, Juan Manuel Santos Calderón, quien además había sido fundador del Partido Social de Unidad Nacional – U, identificado con el uribismo. Santos ganó las elecciones en 2010, y hoy se reconoce la tensión latente entre los dos líderes, Uribe con su distintivo estilo beligerante y, Santos, con un talante más conciliador pero firme, que le exige su posición como jefe de Estado y Gobierno.

por proyectar una imagen positiva. Puede verse que este escenario también está determinado por el carácter de los implicados.

### **Conclusión**

La formación de gobierno, y en general, el funcionamiento del sistema político, supone la creación y operatividad de reglas y mecanismos formales que regulen la interacción entre las diferentes variables que inciden en él, pero también está determinado por la informalidad y por elementos de carácter menos predecible. Esto indica que el presidencialismo varía según distintos factores, entre los cuales se encuentra la configuración del sistema de partidos y las disposiciones del sistema electoral, así como las actitudes de los individuos que protagonizan el juego político, y que han dado forma a la cultura y a la historia política en cada caso particular.

Contrario a lo que dice Linz, no se reconoce un fracaso rotundo del presidencialismo; los distintos autores mencionados se han esforzado por generar propuestas académicas, basadas en la investigación, que moderen esta proposición, y han logrado rebatir en gran medida muchos de los supuestos iniciales en contra del sistema presidencial. En la misma medida, no ha tenido mayor eco la idea de innovación institucional tendiente a cambiar de régimen en los países latinoamericanos. Aun así, la obra de Linz sigue ocupando un espacio central dentro del estudio de este tema y se admite la validez de muchos de los problemas presentados por el autor y que efectivamente se han manifestado en países con régimen presidencial.

El punto fuerte ha sido la relación entre Presidencia y Congreso, la cual tiende a verse difícil por naturaleza. Puede sentirse un desbalance por la estructura misma de los poderes organizados en dos formas opuestas: colegiada y unipersonal. Debe pensarse mejor en una relación entre instituciones, cada una con características que responden a sus funciones particulares dentro del sistema y capaces de equilibrar la dinámica de poder. Los procesos de transformación social, económica y cultural implican también cambios políticos y adaptaciones institucionales que conducen precisamente a los sistemas híbridos y a la equiparación de instrumentos que pueden ser aplicables en distintas situaciones, casi con indiferencia del sistema, o más bien, ajustados al contexto institucional.

Es necesario establecer que el presidencialismo y el parlamentarismo son dos formas distintas de construcción política, con lógicas diferentes

en cuanto a la interacción que se establece entre las variables que concurren en ellos. Los dos son absolutamente válidos en la medida en que, siendo los dos extremos de un *continuum*, representan alternativas diversas para sociedades, del mismo modo, heterogéneas.



## Reconocimientos

El presente documento es un artículo de reflexión, realizado en el marco de la Maestría en Ciencia Política de la Universidad de Salamanca, Salamanca, España, como investigación de la autora para el seminario en Conceptos y Enfoques de la Ciencia Política y como insumo para su tesis de maestría.



## Daniela Lucía Vargas Moreno

Docente de la Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia. Profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia, y Magíster en Ciencia Política de la Universidad de Salamanca, Salamanca, España.

## Referencias

- Alcántara, M. (octubre 6 de 2011). La carrera política: racionalidad limitada y marco institucional [Ponencia]. Seminario de Investigación, Máster en Ciencia Política. Universidad de Salamanca, Salamanca.
- Alcántara, M. y Sánchez, F. (2007). *Las formas de gobierno: las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo*. En *Materiales Docentes*. Recuperado de <http://www.usal.es/~dpublico/areacp/materiales>. 2007
- Cottler, J. (1995). Crisis política, *outsiders* y democraduras: el Fujimorismo. En C. Perelli, S. Picado & D. Zovatto (Comps.), *Partidos y clase política en América Latina en los 90* (pp. 117-141). San José: CAPEL-IIDH.
- García Roca, J. (2000). Del principio de la división de poderes. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)* (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid), 108 (abril-junio), 41-75.
- Huntington, S. (1994). *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Lanzaro, J. (2001). *Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

- Linz, J. J. (1994). Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference? En J. J. Linz & A. Valenzuela. *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lleixà, J. (1996). El Gobierno. En M. Caminal (Ed.). *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Tecnos.
- Mainwaring, S. & Shugart, M. (1994). Juan J. Linz: Presidencialismo y Democracia (Una revisión crítica). *Desarrollo Económico - Revista de Ciencias Sociales* (Buenos Aires, Ides), 135(34) (octubre-diciembre), 397-418.
- Mainwaring, S. & Shugart, M. (1997). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Marsteintredet, L. (2008). Las consecuencias sobre el régimen de las interrupciones presidenciales en América Latina. *América Latina Hoy* (Universidad de Salamanca), 49, 31-50.
- Montesquieu, Ch.-L. de S. (1980). *Del espíritu de las leyes*. Madrid: Tecnos, DL.
- Pérez Liñán, A. (2008). Instituciones, coaliciones callejeras e inestabilidad política: Perspectivas teóricas sobre las crisis presidenciales. *América Latina Hoy* (Universidad de Salamanca), 49.
- Schlesinger, J. A (1966). *Ambition and Politics. Political Careers in the United States*. Chicago: Rand McNally.
- Shugart, M. & Carey, J. (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.