

REFLEXIÓN

Los peligros del presidencialismo: Análisis y nuevas reflexiones de Juan Linz

Arend Lijphart 
alijphart@ucsd.edu

Universidad de California, San Diego, Estados Unidos

Los politólogos han estado interesados en las diferencias entre el gobierno presidencial y el parlamentario, y sus ventajas y desventajas relativas, durante mucho tiempo. En los días del “viejo institucionalismo” en la ciencia política, que duró hasta la década de 1950, el debate se centró principalmente en una comparación entre el sistema presidencial de los Estados Unidos y el gobierno parlamentario británico. Este enfoque representó dos características típicas del antiguo institucionalismo: enfatizó principalmente a los países más grandes y a los países del área del Atlántico Norte.

La revolución de comportamiento, que comenzó a finales de los años 1950, no solo estimuló una perspectiva geográfica mucho más amplia y un interés más allá de los países grandes, sino también introdujo un énfasis en el comportamiento político y un descuido casi completo de factores institucionales. Como resultado, el debate presidencial –parlamentario prácticamente desapareció de la ciencia política por un corto período de tiempo. Regresó con el advenimiento de la “nueva institucionalidad” a fines de la década de 1970. La contribución más importante al debate fue hecha por Juan J. Linz a principios de la década de 1990. Su primer análisis seminal, titulado “Los peligros del presidencialismo,” se publicó en el primer número del nuevo *Journal of Democracy* en 1990. Su declaración completamente elaborada, “Democracia presidencial o parlamentaria: ¿Hace una diferencia?” fue publicada en 1994.

Han pasado más de 30 años desde entonces, pero creo que el análisis de Linz sigue siendo el tratamiento más mordaz del tema, que su crítica de las cuatro graves debilidades del presidencialismo sigue siendo válida, y que su conclusión general de que el gobierno presidencial es un grave peligro para la estabilidad democrática sigue siendo



Este trabajo está sujeto a una licencia de Reconocimiento 4.0 Internacional Creative Commons (CC BY 4.0).

totalmente correcta. Las únicas adiciones a su análisis que se pueden hacer son una serie de puntos relativamente pequeños, todos los cuales sirven para fortalecer la conclusión de Linz. Estas adiciones se refieren a tres de los cuatro puntos de Linz, así como un nuevo quinto punto.

Permítanme resumir brevemente la crítica de cuatro puntos de Linz. El primer problema del presidencialismo es lo que Linz llama “doble legitimidad democrática.” En los sistemas parlamentarios, solo la legislatura es elegida popularmente y es el representante claro y legítimo del pueblo, pero en los sistemas presidenciales tanto el presidente como la legislatura son elegidos popularmente y son ambos representantes legítimos del pueblo, pero es muy posible e incluso probable que el presidente y la mayoría de los legisladores tengan preferencias políticas divergentes, incluso si nominalmente pertenecen al mismo partido. No existe un principio democrático para resolver tales desacuerdos. El resultado práctico tiende a ser un estancamiento, y una fuerte tentación para el presidente de asumir poderes extraordinarios o para los militares de intervenir.

El segundo problema es la "rigidez:" los presidentes son elegidos por períodos fijos de tiempo, que a menudo no se pueden extender debido a los límites del mandato, incluso si un presidente sigue siendo popular y exitoso, y que no se pueden acortar incluso si un presidente demuestra ser incompetente, o se enferma gravemente, o está acosado por escándalos de diversos tipos. El juicio político puede ser una posibilidad, pero este proceso es casi siempre muy lento y, en última instancia, no tiene éxito porque se requieren mayorías extraordinarias para efectuar la eliminación.

El tercer problema grave es la naturaleza de "el ganador se lleva todo" de las elecciones presidenciales. El candidato ganador gana todo el poder ejecutivo que se concentra en la presidencia, y es "el perdedor lo pierde todo" para el candidato derrotado que a menudo termina sin un cargo político y puede desaparecer de la escena política por completo. Reconoce que las elecciones parlamentarias también pueden ser mayoritarias y, por lo tanto, añade: “Aunque las elecciones parlamentarias pueden producir una mayoría absoluta para un solo partido, con mayor frecuencia dan representación a un número de partidos. La repartición del poder y la formación de coaliciones son bastante comunes, y los titulares están en consecuencia atentos a las demandas e intereses incluso de los partidos más pequeños”¹. Esta es una calificación importante porque significa que su tipo preferido de gobierno parlamentario no es la democracia de estilo británico con elecciones de pluralidad y un sistema bipartidista, sino el tipo de parlamentarismo basado en elecciones por representación proporcional y sistemas multipartidistas que se pueden encontrar en Alemania, Suecia y otras democracias de Europa continental. Esto también es claramente mi propia preferencia.

1. LINZ (1990) p. 56.

El cuarto inconveniente grave del presidencialismo es que las campañas electorales presidenciales fomentan la política de la personalidad, con énfasis en las debilidades personales y los supuestos defectos de carácter de los candidatos, en lugar de una política de partidos y programas de partidos en competencia. En la democracia representativa, los partidos proporcionan el vínculo vital entre los votantes y el gobierno. Lipset llama acertadamente a los partidos políticos “indispensables” en las democracias². El ideal democrático es tener partidos fuertes y cohesionados con programas claros. Cualquier cosa que menoscabe este ideal menoscaba la viabilidad de la democracia.

En este punto, permítanme hacer un pequeño desvío para mencionar brevemente la opción de un sistema semipresidencial, como un compromiso entre el gobierno presidencial y el parlamentario. Juan Linz es muy escéptico de esta alternativa, pero señala que ha operado de manera tan diferente en distintos países, que es difícil llegar a conclusiones generales. También señala, sin embargo, que en democracias estables con constituciones semipresidenciales –Austria, Islandia e Irlanda– la práctica política real ha sido parlamentaria en lugar de parcialmente presidencial³.

Otras dos democracias que alguna vez fueron semipresidenciales también se han convertido principalmente en parlamentarias: Portugal desde 1982 y Finlandia desde 1991. La Quinta República Francesa, el principal y a menudo admirado ejemplo de semipresidencialismo, no ha funcionado realmente como un sistema mixto o intermedio. Raymond Aron predijo en 1982: “El Presidente de la República es la autoridad suprema mientras tenga mayoría en la Asamblea Nacional; pero debe abandonar la realidad del poder si alguna vez un partido que no sea el suyo tiene mayoría en la Asamblea”⁴. En este último caso, el primer ministro se convierte en el principal líder del gobierno. Esto es exactamente lo que ha sucedido varias veces desde 1986. Francia ha *alternado* entre *las fases* presidencial y parlamentaria⁵. También debe tenerse en cuenta que todos los defectos del gobierno presidencial –legitimidad democrática dual, rigidez, el ganador se lleva todas las elecciones, y la política de la personalidad– son también debilidades del semipresidencialismo con su presidente elegido popularmente. Finalmente, a los defensores de este tipo de sistema se les debe hacer una pregunta crítica básica: ¿Por qué querríamos combinar el sistema parlamentario más seguro con el sistema presidencial defectuoso?

2. LIPSET (2000).

3. LINZ (1994) pp. 48-55.

4. ARON (1982).

5. LIJPHART (2012) pp. 109-111.

Permítanme ahora referirme a las adiciones que quisiera hacer al análisis de Linz. Me parece, en primer lugar, que hay que añadir un elemento importante a la idea de la “doble legitimidad democrática.” El problema no es solo que tanto el presidente como la legislatura puedan reclamar formalmente la legitimidad democrática, sino que casi todos, incluidos los propios presidentes, el público en general e incluso los politólogos, tienden a sentir que el reclamo del presidente es mucho más fuerte que el de la legislatura. Un ejemplo extremo de este sentimiento es la declaración hecha por el presidente francés Charles de Gaulle en una conferencia de prensa en 1964: “La autoridad indivisible del estado es completamente dada al presidente por la gente que le eligió. No existe otra autoridad, ni ministerial, ni civil, ni militar, ni judicial, que no sea conferida o mantenida por él” –olvidando convenientemente que la Asamblea Nacional también es elegida popularmente⁶.

Una versión menos extrema de esta afirmación en los Estados Unidos es la referencia frecuente a que el presidente (junto con el vicepresidente) es el único funcionario elegido por todo el pueblo, un hecho que supuestamente le da al presidente una legitimidad democrática única. Al igual que la afirmación de De Gaulle, esta interpretación ignora el hecho de que el Congreso de los Estados Unidos también es elegido popularmente y que, como cuerpo colectivo, también es elegido por todo el pueblo, de hecho, con mayorías más grandes que las que generalmente obtienen los candidatos presidenciales exitosos. Por lo tanto, el problema del estancamiento causado por la doble legitimidad democrática se ve agravado por la frecuente renuencia de los presidentes a buscar el consenso y el compromiso, inducidos por sus sentimientos de legitimidad superior.

En la práctica, además, los presidentes han tendido a ser más poderosos que las legislaturas en los sistemas presidenciales. En escritos anteriores, he argumentado con frecuencia que la separación de los poderes ejecutivo y legislativo en los sistemas presidenciales ayuda a equilibrar estos poderes, pero me he visto obligado a cambiar de opinión sobre este punto. Muchos presidentes tienen un amplio decreto y poderes legislativos de emergencia, así como fuertes poderes con respecto a la conducción de la política exterior. Los poderes de política exterior son especialmente importantes en el caso estadounidense debido al estatus de los Estados Unidos como una superpotencia, pero no siempre han sido claramente evidentes en el pasado, porque los presidentes generalmente no se han desviado mucho de las tradiciones multilaterales e internacionalistas firmemente establecidas. Sin embargo, dos presidentes estadounidenses recientes, George W. Bush y Donald J. Trump, han adoptado orientaciones de política exterior radicalmente diferentes, y los vastos e independientes poderes de política exterior del presidente, se han vuelto abundantemente evidentes.

6. SULEIMAN (1994) p. 145.

Estoy completamente de acuerdo con el argumento de Linz de que la naturaleza de "el ganador se lleva todo" de las elecciones presidenciales hace que la democracia presidencial sea demasiado mayoritaria. De hecho, son más mayoritarios que los sistemas parlamentarios de estilo británico, aunque básicamente también son mayoritarios. Sin embargo, los primeros ministros británicos todavía tienen que prestar atención a sus partidarios en el parlamento y otros líderes del partido. El destino político de la primera ministra conservadora Margaret Thatcher, la que fuera la poderosa "Dama de Hierro" de la política británica, es un claro ejemplo. Cuando su partido decidió que se estaba convirtiendo en una responsabilidad para el partido, la obligaron a retirarse. Incluso en el sistema británico, por lo tanto, hay un grado significativo de compartir el poder. Por el contrario, debido a que en los sistemas presidenciales el poder ejecutivo se concentra en las manos del presidente, el grado de concentración del poder es aún mayor que en el sistema británico: el poder se concentra no solo en un *partido* sino en una *persona*.

Un punto crucial que debe agregarse al análisis de Linz es que las elecciones de "los ganadores se llevan todo" y la falta de poder compartido hacen que los sistemas presidenciales sean especialmente peligrosos en países profundamente divididos. Las democracias generalmente funcionan mejor cuando se hace hincapié en una amplia participación en la toma de decisiones, en la *inclusión* en lugar de la *exclusión*. Este es un objetivo deseable en todas las democracias, pero de vital importancia en sociedades profundamente divididas y polarizadas.

En mi trabajo sobre tales sociedades, he demostrado que la democracia puede funcionar bien si hay un completo reparto del poder entre todos los grupos y partidos significativos. Las características institucionales que conducen a la plena distribución del poder son el gobierno parlamentario (en lugar del gobierno presidencial) y la representación proporcional (en lugar de las elecciones en las que el ganador se lleva todo). Ha habido intentos de combinar el presidencialismo con el reparto del poder, como en el sistema colombiano de alternancia de la presidencia entre los dos principales partidos antagonicos durante un período de 16 años (1958-74) y el sistema libanés de asignar la presidencia y otros cargos importantes a los diferentes grupos étnicos y religiosos⁷. Pero estos son arreglos incómodos: funcionó solo temporalmente en el caso colombiano y, si bien duró más en el Líbano (1943-75), terminó en una guerra civil y no fue resucitado, con mejoras menores, hasta 16 años después. Cuando no es posible compartir el poder completo, al menos es necesario cierto grado de poder compartido, y el gobierno presidencial presenta un gran obstáculo para ello. En general, cuando hay fuertes divisiones entre las comunidades y los partidos en un país, los grupos excluidos, que ya pueden sentirse alienados, pueden volverse aún más

7. LIJPHART (1977) pp. 33-34, 147-157.

alienados. En un círculo vicioso, las profundas divisiones sociales pueden volverse progresivamente más profundas y peligrosas.

Con respecto a los peligros de la política de la personalidad que fomenta el presidencialismo, un ejemplo sorprendente es ofrecido por Paul Krugman⁸. Argumenta convincentemente que el resultado de las elecciones presidenciales de 2000 en los Estados Unidos fue influenciado en gran medida por el enfoque en la personalidad en lugar de los problemas: “El público, alentado con entusiasmo por muchos en los medios de comunicación, trató las elecciones presidenciales como un concurso de popularidad de la escuela secundaria. El candidato exitoso [George W. Bush] recibió tratamiento de guantes para niños y un pase libre en las matemáticas borrosas de sus propuestas de política, porque parecía un tipo divertido para pasar el rato, mientras que el candidato fracasado [Al Gore] fue objeto de burlas burlonas sobre su ropa y sus gestos. Si, en cambio, la atención se hubiera centrado en los principales temas, sobre los cuales las encuestas de opinión mostraron que el público estaba mucho más cerca de Gore, la presidencia ciertamente habría sido ganada por Gore, y las condiciones políticas en todo el mundo, incluido Estados Unidos, habrían sido dramáticamente diferentes.

El nuevo quinto punto que me gustaría añadir a los cuatro puntos de Linz se refiere a la llamada paradoja del voto, que es más probable que ocurra en las legislaturas presidenciales que en los sistemas parlamentarios. El problema ha sido de gran preocupación para los teóricos políticos democráticos, porque implica una situación en la que el gobierno de la mayoría no funciona y se producen “mayorías cíclicas.” No considero que este problema sea tan grave como los cuatro puntos básicos de Linz porque no hay pruebas sólidas de que ocurra con mucha frecuencia en el mundo real. Reconozco, sin embargo, que no es sólo una preocupación teórica; se han encontrado algunos casos empíricos sólidos de su ocurrencia real.

La paradoja puede manifestarse en cualquier situación en la que haya al menos tres actores (legisladores) y al menos tres alternativas para elegir. En el siguiente ejemplo estándar, las preferencias A, B y C de los jugadores I, II y III son:

- I A-B-C
- II B-C-A
- III C-A-B

Es decir, la primera preferencia del jugador I es para A, la segunda preferencia B y la tercera C; para el jugador II, la primera preferencia es B, la segunda C; y así sucesivamente. Dados estos ordenamientos de preferencia, no hay una mayoría clara: el grupo de tres jugadores, por 2 a 1 márgenes, prefiere A a B, B a C, pero C a A. La

8. KRUGMAN (2007).

votación en las legislaturas generalmente tiene lugar entre dos alternativas a la vez. Si ocurre una paradoja, esto significa que no hay alternativa ganadora si las tres alternativas se votan por parejas, o, más problemáticamente, que una de las alternativas gana puramente porque solo se producen dos votos por parejas, que es el procedimiento legislativo habitual. El ejemplo más simple de tres de esas alternativas es un proyecto de ley (alternativa A), al que se ofrece una enmienda (la alternativa B es el proyecto de ley enmendado), y la oposición al proyecto de ley con o sin enmienda (alternativa C). La votación se limita a dos opciones: primero entre A y B, y luego entre el ganador de A o B por un lado y C por el otro.

Lo que muestra este ejemplo es, en primer lugar, que hay un ganador sólo porque no hay voto por parejas entre C y el perdedor de la elección A-B. En segundo lugar, muestra que en la votación final el nuevo participante (alternativa C) inevitablemente gana, es decir, el proyecto de ley, enmendado o no, es derrotado. Por el contrario, sólo cuando un proyecto de ley es derrotado puede haber ocurrido una paradoja de votación. Aquí llegamos a la relevancia de este debate para el contraste parlamentario-presidencial. En sistemas parlamentarios, las enmiendas con frecuencia se proponen a proyectos de ley: en democracias del estilo británicas mayoritarias, estas enmiendas por lo general se derrotan, mientras que, en democracias multipartidarias orientadas al consenso, a menudo se aprueban, pero en ambos tipos de sistemas parlamentarios, el proyecto de ley en su forma final casi siempre se adopta. Por lo tanto, la conclusión es que es muy poco probable que ocurran paradojas de votación en los sistemas parlamentarios, en contraste con los sistemas presidenciales, donde la aprobación final de proyectos de ley enmendados o no enmendados es mucho menos probable.

Las desventajas del presidencialismo son tan abrumadoramente claras que se debe aconsejar a todas las democracias presidenciales que cambien al parlamentarismo, preferiblemente junto con la representación proporcional. ¿Deberíamos desviarnos de este consejo porque los Estados Unidos y las democracias latinoamericanas tienen tradiciones tan fuertes de presidencialismo? Permítanme responder a esta pregunta planteando dos preguntas retóricas. ¿Deberíamos decirles a los países no democráticos que se abstengan de introducir la democracia debido a sus tradiciones no democráticas? ¿Deberíamos decirles a los fumadores en cadena que continúen con su comportamiento destructivo debido a sus fuertes “tradiciones” de fumar? Claramente, las tradiciones presidencialistas pueden ser un gran obstáculo para la adopción del parlamentarismo, pero *no son un argumento válido* contra un cambio hacia un sistema parlamentario de gobierno más saludable.

Sobre el autor

Arend Lijphart es Doctor en Ciencias Políticas en la Universidad de Yale. Académico de Ciencias Políticas de la Universidad de California, Estados Unidos de América. Es un politólogo neerlandés especializado en ámbitos relacionados con la política comparada, los sistemas electorales y sistemas de votación, las instituciones democráticas, o la etnicidad. En 1989 fue elegido miembro de la Academia Estadounidense de las Artes y las Ciencias, y entre 1995 y 1996 fue presidente de la Asociación Americana de Ciencia Política. En 1997 fue galardonado con el prestigioso premio Johan Skytte.

Referencias

- ARON, Raymond (1982). *Alternation in government in the industrialized countries. Government and Opposition*, vol. 17, no. 1.
- KRUGMAN, Paul (2007). *Substance Over Image*. The New York Times [en línea]. 26 febrero 2007. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2007/02/26/opinion/26krugman.html>.
- LIJPHART, Arend (1977). *Democracy in plural societies: A comparative exploration*. S.l.: Yale University Press.
- LIJPHART, Arend (2012). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries* [en línea]. S.l.: Yale University Press.
- LINZ, Juan (1990). The perils of presidentialism. *J. Democracy*, vol. 1.
- LINZ, Juan (1994). Democracy, Presidential or Parliamentary: Does It Make a Difference? En: J.J. LINZ y A. VALENZUELA (eds.), *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*. S.l.: Baltimore: Johns Hopkins University Press, pp. 3-87.
- LIPSET, Seymour (2000). The indispensability of political parties. *J. Democracy*, vol. 11.
- SULEIMAN, Ezra (1994). Presidentialism and political stability in France. En: A. VALENZUELA y J.J. LINZ (eds.), *The failure of presidential democracy*. S.l.: The Johns Hopkins University Press, pp. 137-162.