

# LA ARQUITECTURA DE LA DEMOCRACIA: ¿PRESIDENCIALISMO O SEMI-PRESIDENCIALISMO?



4

Antonio Garrido

**Antonio Garrido**

## **I. EL DEBATE ENTRE PRESIDENCIALISMO Y PARLAMENTARISMO**

¿Qué diferencia hay entre estos modelos constitucionales? ¿El funcionamiento de las instituciones y de las prácticas democráticas es muy distinto bajo un régimen presidencial y uno parlamentario? ¿Resuelve el semi-presidencialismo algunos de los problemas estructurales característicos del presidencialismo? Comencemos mencionando los rasgos definitorios de ambos sistemas de gobierno.

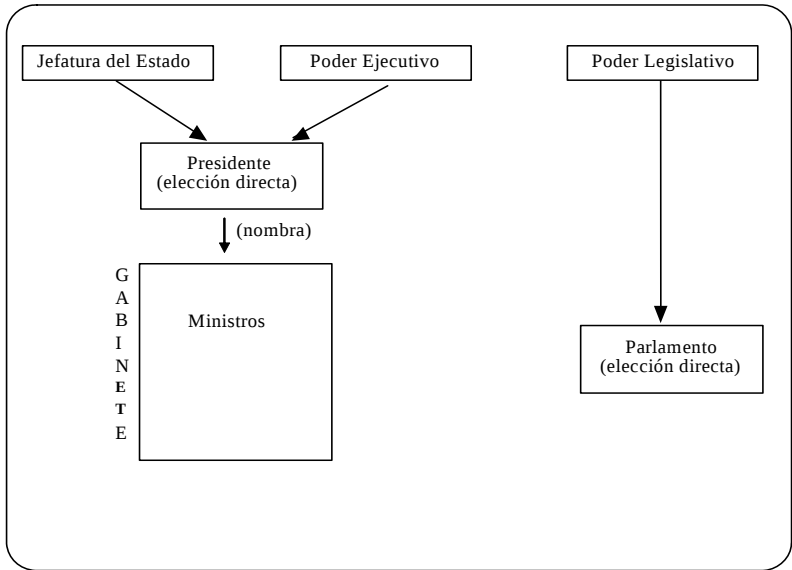
### **1.1 Los sistemas de gobierno y las formas de relación entre ejecutivo y legislativo en las democracias contemporáneas**

La distinción clásica divide las democracias en parlamentarias y presidenciales. El supuesto de esta distinción es que los regímenes parlamentarios se basan en el principio de la soberanía parlamentaria, siendo la asamblea la única institución legitimada democráticamente: los ciudadanos eligen a sus representantes que componen la asamblea o parlamento. El gobierno, generado por el parlamento, es responsable ante él en lo que no es sino una "estrecha unión, casi completa fusión de los poderes ejecutivo y legislativo", según la ya clásica formulación de Bagehot. Hay una identidad entre parlamento o asamblea y gobierno. En cambio, las democracias presidenciales se caracterizan por tener "dos agentes del electorado": un presidente y un parlamento. El ejecutivo es

elegido directamente por los ciudadanos siendo su mandato fijo durante el periodo para el que es elegido, ya que sólo puede ser depuesto en el caso extremo de "impeachment". De manera que el elemento distintivo del sistema presidencial es la separación de poderes derivada de la legitimidad democrática propia del jefe del ejecutivo.

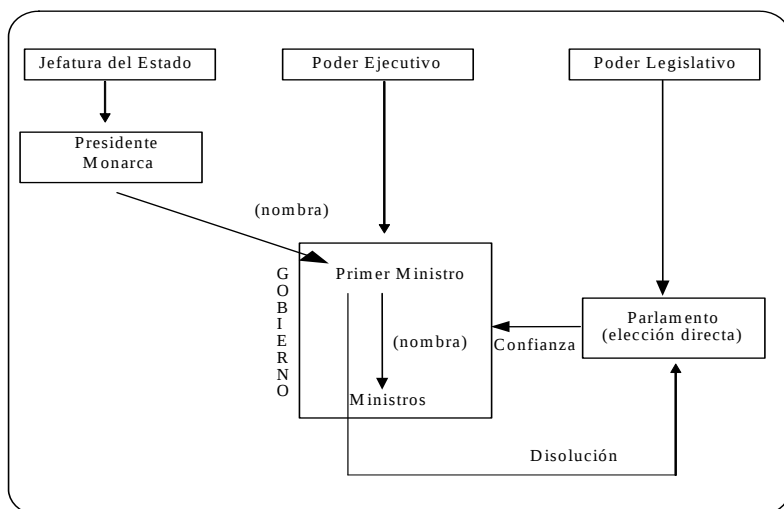
Giovanni Sartori sugiere tres criterios, que deben reunirse simultáneamente, para definir de una manera más estricta el concepto de tipo del presidencialismo, dado que en la práctica cada criterio aislado no implica necesariamente que estemos en presencia de un sistema presidencial (Sartori 1994, 1995). Por ejemplo, el rasgo de la elección popular del presidente no caracteriza al presidencialismo porque no diferencia a Estados Unidos, a Argentina, Brasil o Perú y a muchos de los países latinoamericanos de Francia, Finlandia, Irlanda, Austria o Portugal, cuando el poder real de cada presidente es muy dispar, siendo en algunos casos (como Austria, Irlanda o Portugal) un jefe de estado puramente ceremonial y parlamentario. De manera que podemos considerar que un sistema es presidencial si, y sólo si en un país simultáneamente:

- 1) El jefe del estado (presidente) resulta de la elección popular;
- 2) No puede ser removido por un voto parlamentario;
- 3) Encabeza el gabinete o gabinetes que él nombra.



Por su parte, los rasgos esenciales del parlamentarismo serían los siguientes:

- 1) El jefe del gobierno (primer ministro) es elegido por el parlamento;
- 2) Puede ser removido por un voto parlamentario;
- 3) Encabeza un gabinete que goza de la confianza parlamentaria.



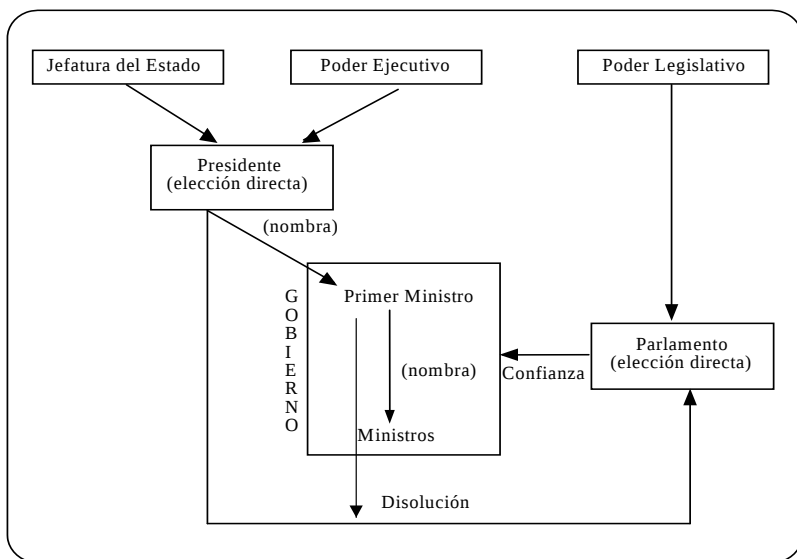
Podemos usar la teoría de la delegación, del *mandante-agente* o del *principal-agente*, propia de la literatura sobre organización industrial, para entender la diferencia sustancial entre el presidencialismo y el parlamentarismo (Shugart 1999; Carroll y Shugart 2006). Las constituciones establecen dos modelos de estructuración de las relaciones entre agentes (los ciudadanos) y principales (sus representantes políticos) en una democracia: en el caso del sistema parlamentario a través de una cadena singular, única y jerárquica que enlaza a cada agente con un principal superior inmediato (los ciudadanos son los principales o mandantes de los parlamentarios que componen la asamblea y éstos, a su vez, son los principales o mandantes del gobierno, que en estos sistemas resulta un comité de las cámaras parlamentarias); en el caso del presidencialismo mediante dos agentes que tienen que implicarse en constantes intercambios y transacciones horizontales (los ciudadanos son los principales o mandantes de dos agentes, el presidente y la asamblea). Para

reducir las pérdidas de agencia y los costes de control, inducir al agente a actuar en beneficio de sus electores, fiscalizar los actos y omisiones de los agentes y evitar que la delegación se transforme en abdicación, pueden utilizarse distintos mecanismos: *ex ante* funcionan técnicas como el cuidadoso diseño de los procedimientos de delegación (o del contrato de delegación) y de selección del agente; *ex post* operan los mecanismos de control e información acerca de las actividades de los agentes y los contrapesos institucionales. El uso prioritario de unos u otros deriva de la misma forma de ordenar la delegación en ambos tipos de democracia. En los regímenes presidenciales predominan los procedimientos *ex post*: hay múltiples agentes del electorado que deben negociar la legislación y las políticas a aplicar, los distintos agentes se controlan mutuamente y los desacuerdos y disputas entre ellos proporcionan al principal la información sobre su actuación (activándose algunas alarmas que advierten al principal de las medidas en detrimento de sus intereses adoptadas por determinados agentes) que le permitirá emitir un cierto voto "retrospectivo" en las siguientes elecciones. En cambio, los sistemas parlamentarios no están basados en este conjunto de delegaciones cruzadas sino que ponen más énfasis en los mecanismos *ex ante* de selección del agente y en el estudio previo de su perfil, con el objeto de evitar que impresiones erróneas acerca de la información que los líderes políticos presentan a los votantes puedan ocasionar altas pérdidas de agencia. El parlamento y los partidos allí representados seleccionan los candidatos adecuados para formar el gabinete, que a su vez es un agente de la asamblea. Los partidos de la oposición y los medios de comunicación proporcionan la información necesaria (activando las "alarmas" correspondientes) a los electores sobre el funcionamiento efectivo de la cadena de

delegación. La administración, por su parte, es un agente del gabinete que debe aplicar la legislación, la normativa reglamentaria y las disposiciones ministeriales y ejecutar las tareas que les han sido delegadas de acuerdo con las instrucciones recibidas de su mandante.

Entre los sistemas mixtos que el diseño constitucional ofrece el más importante de ellos, por la atención que los especialistas y los políticos le han concedido y por su creciente importancia, es el semi-presidencialismo, sistema de ejecutivo dual, dividido o bipolar. El régimen semi-presidencial constituye un auténtico *tertium genus* o sistema intermedio entre presidencialismo y parlamentarismo. Se trata de un tipo de democracia con un ejecutivo dual o "diárquico", dividido entre un presidente elegido por los ciudadanos (una de las características más destacadas del presidencialismo) y un primer ministro dependiente de la confianza del parlamento (uno de los rasgos específicos del parlamentarismo). Según Maurice Duverger (1977, 1980), el estudioso que ha formulado la categoría de un modo más articulado y sistemático, los elementos que definen el semi-presidencialismo son:

- (1) El presidente de la República es elegido por sufragio universal;
- (2) Posee considerables poderes;
- (3) Comparten con él el poder ejecutivo un primer ministro y un gobierno responsables ante los diputados.



El rasgo característico de las estructuras semi-presidenciales es que el gabinete sirve como agente de dos principales o mandantes: el presidente y el parlamento, que, a su vez, son agentes del electorado. A causa del probable conflicto de intereses entre ambos principales (presidente y asamblea) los procedimientos constitucionales se convierten en mecanismos determinantes para controlar el comportamiento del agente. De manera que las normas establecidas para la selección de agentes y, especialmente, las relativas a la sanción sobre sus acciones y su conducta efectiva, constituyen los medios más eficaces para influir en sus preferencias y motivaciones, como sostendremos en las secciones siguientes. En la siguiente tabla las nuevas democracias de la “tercera ola” en todo el mundo son clasificadas según el sistema de gobierno establecido en sus Constituciones a partir de los caracteres que hemos señalado.

**Tabla 1. SISTEMAS DE GOBIERNO EN LAS DEMOCRACIAS DE LA  
“TERCERA OLA” POR REGIONES GEOGRÁFICAS**

| REGIONES | PARLAMENTARISMO |                   | PRESIDENCIALISMO | SEMI-PRESIDENCIALISMO |           | OTROS |
|----------|-----------------|-------------------|------------------|-----------------------|-----------|-------|
| EURASIA  | Albania         | Hungría           | Georgia          | Armenia               | Macedonia |       |
|          | Eslovaquia      | Letonia           | Kirguizistán     | Bosnia-               | Moldavia  |       |
|          | España          | República Checa   |                  | Herzeg.               | Polonia   |       |
|          | Estonia         | Turquía           |                  | Bulgaria              | Portugal  |       |
|          | Grecia          |                   |                  | Croacia               | Rumania   |       |
|          |                 |                   |                  | Eslovenia             | Rusia     |       |
| AMERICA  |                 |                   |                  | Estonia (*)           | Ucrania   |       |
|          |                 |                   |                  | Lituania              |           |       |
|          | Bahamas         | Jamaica           | Argentina        | Honduras              | Haití     |       |
|          | Barbados        | St. Lucía         | Bolivia          | Nicaragua             |           |       |
|          | Belice          | Surinán           | Brasil           | Panamá                |           |       |
|          | Guyana          | Trinidad y Tobago | Chile            | Paraguay              |           |       |
|          |                 |                   | Ecuador          | Perú                  |           |       |
|          |                 |                   | El Salvador      | Uruguay               |           |       |
|          |                 |                   | Guatemala        |                       |           |       |
|          |                 |                   |                  |                       |           |       |

ARQUITECTURA DE LA DEMOCRACIA: PRESIDENCIALISMO O SEMI-PRESIDENCIALISMO

|                    |                      |             |               |               |               |                  |            |
|--------------------|----------------------|-------------|---------------|---------------|---------------|------------------|------------|
| AFRICA             | Botswana             |             | Benin         | Seychelles    | Burkina Faso  | Mozambique       | Micronesia |
|                    | Etiopia              |             | Burundi       | Sierra Leona  | Cabo Verde    | Niger            |            |
|                    | Lesotho              |             | Gana          | Tanzania      | Congo         | República        |            |
|                    | Mauricio             |             | Gambia        | Zaire         | Gabón         | Central Africana |            |
|                    | Sudán                |             | Guinea        | Zambia        | Guinea-Bissau | Rwanda           |            |
|                    | Zimbabwe (1980-1987) |             | Liberia       | Zimbabwe      | Madagascar    | Senegal          |            |
|                    | Sudáfrica            |             | Malawi        | (desde 1987*) | Mali          | Togo             |            |
|                    |                      |             | Nigeria       |               | Mauritania    |                  |            |
| ASIA Y EL PACIFICO | Bangladesh           | Pakistán    | Corea del Sur |               | Maldivas      |                  |            |
|                    | Fiji                 | Papua Nueva | Filipinas     |               | Mongolia      |                  |            |
|                    | Islas Salomón        | Guinea      | Indonesia     |               | Singapur      |                  |            |
|                    | India                | Tailandia   |               |               | Sri Lanka     |                  |            |
|                    | Malasia              | Vanuatu     |               |               | Taiwan        |                  |            |
|                    | Nepal                |             |               |               |               |                  |            |

## 1.2 El debate entre parlamentaristas, presidencialistas y semi-presidencialistas

En el caso del debate entre sistemas de gobierno, entre presidencialismo y parlamentarismo también la democratización en España tuvo un cierto impacto sobre el “paradigma de las transiciones”. Como se ha señalado repetidamente por sectores académicos y medios de comunicación, el efecto “demostración” que ejerció el exitoso “modelo español” contribuyó a configurar toda una lista de condiciones favorables y negativas para el adecuado desarrollo de estos procesos de cambio. Entre ellas destacó la opción por un sistema parlamentario, que era prácticamente ineludible en España por el papel del rey durante la transición a la democracia y la falta de tradición de fórmulas alternativas como el presidencialismo o el semi-presidencialismo (Garrido 1999). Esta elección contrastaba inevitablemente con la opción generalizada y posterior por el presidencialismo en todos los países latinoamericanos, en Filipinas, en Corea y en gran parte de África, y con un cierto debate académico sobre la contribución del presidencialismo a la crisis y a la inestabilidad de las democracias durante las anteriores olas de democratización. A esta recontextualización del debate contribuyó decisivamente el enorme impacto que tuvo el ensayo de Juan Linz (1994), *“Democracy: Presidential or Parliamentary. Does it Make a Difference?”*, que sirvió como base y punto de referencia para el desarrollo de la argumentación. En 1992 la Comisión Andina de Juristas editó un volumen que incluía una traducción abreviada de este ensayo (*“Los peligros del presidencialismo”*), junto a otras aportaciones de politólogos y juristas al debate sobre las formas de gobierno y las relaciones entre ejecutivo y legislativo (Comisión Andina de Juristas 1992). En su análisis Linz sostiene que el presidencialismo es un esquema institucional menos propicio o favorable que el parlamentarismo para sustentar un régimen

democrático y que la forma de gobierno había influido notablemente en la crisis y el colapso de distintas experiencias democráticas, especialmente en América Latina. El ensayo de Linz, que parte de la clásica exposición de una serie de problemas estructurales inherentes al diseño presidencialista o asociados a éste, desarrolla un análisis comparativo de las implicaciones de esta forma de gobierno sobre el proceso político de una manera que abría una nueva y original perspectiva. Los “problemas” o “peligros” del presidencialismo contenidos en la crítica de los detractores de este sistema de gobierno son (Riggs 1988, 1994; Linz 1990, 1994; Stepan y Skach 1993; Lijphart 1994; Mainwaring y Shugart 1998; Valenzuela 1998, 2004):

1) El carácter mayoritario y de suma cero de las elecciones presidenciales: Una elección con un único ganador genera una enorme polarización política y permite que un candidato obtenga el poder ejecutivo con una débil pluralidad.

2) Legitimidad dual: En el presidencialismo hay un “conflicto latente” entre dos agentes del electorado que se reclaman detentadores del poder legítimo y no existe en la práctica ningún principio o procedimiento democrático que pueda decidir la disputa acerca de cuál de los poderes “representa realmente la voluntad popular”. Ambos agentes tienen una base propia e independiente de legitimidad y reclaman para sí la autoridad, el apoyo y la confianza de los ciudadanos a quienes representan.

3) La rigidez de los periodos electorales: El hecho de que tanto el presidente como la asamblea sean elegidos para un período fijo y determinado dificulta los reajustes e impide que puedan ofrecerse respuestas flexibles ante las crisis o discontinuidades del proceso político.

4) El estilo de la política presidencial y la dificultad de combinar las diferentes dimensiones de la autoridad presidencial: el rol "simbólico" de la jefatura del Estado y el rol "político" de jefe del gobierno.

La discusión sobre la reforma del presidencialismo se extendió pronto al seno de algunas asambleas constituyentes y se consideró seriamente en Argentina y Brasil y se planteó o debatió en menor medida, especialmente en círculos académicos, en otros lugares como Chile, Uruguay, Corea del Sur, Taiwan o Nigeria (Nohlen y Fernández 1991; Shugart y Carey 1992; Nohlen 1994; Lijphart y Waisman 1996; Baaklini y Desfosses 1997; Mettenheim 1997; Heper, Kazancigil y Rockman 1997). En cambio, en democracias más establecidas pero en crisis permanente, como en Israel o Italia (Pegoraro y Rinella 1997; Giovannelli 1998), las críticas giraron en torno a la reforma del parlamentarismo, lo que contribuyó también a generar un cierto interés por las formas mixtas de gobierno, interés que se ha multiplicado al adoptar muchos de los países del este de Europa sistemas semi-presidenciales (Ceccanti, Massari y Pasquino, 1996; Linz 1997; Pasquino 1997; Elgie 1999, 2004, 2005; Martínez 1999; Garrido 1999; Moestrup 2004; Colton y Skach 2004, 2005; Skach 2005, 2006). Europa Oriental y Asia, al alejarse de una pauta común (como había sido la opción por el presidencialismo en América Latina y por el parlamentarismo en el sur de Europa), se han convertido en un excelente campo de análisis de diferentes formas de gobierno: parlamentarismo en Hungría, Albania, la República Checa o Tailandia; presidencialismo en los regímenes autocráticos del Asia Central y en Georgia, en Corea del Sur y Filipinas; y semi-presidencialismo en Rusia, Ucrania, Polonia, Rumania o Lituania. Al aumentar de una manera considerable la diversidad de los tipos de democracias se ha hecho cada vez más necesario indagar a

fondo y sistemáticamente las diferencias en el funcionamiento práctico de los sistemas presidenciales y parlamentarios, y de una serie de modelos intermedios entre los que destaca el semi-presidencialismo.

En este ensayo expondremos las analogías y semejanzas, así como los contrastes y diferencias entre los dos sistemas de gobierno, el presidencialismo y el semi-presidencialismo, incluidos en la mayor parte de las propuestas de reforma constitucional debatidas en distintos países de América Latina ante las dificultades para introducir en esta región el parlamentarismo (Consejo para la Consolidación de la Democracia 1988; Mainwaring 1990; Godoy Arcaya 1990 y 1992; Stepan 1990; Nino 1991, 1992; Crespo Martínez 1991; Serrafero 1991, 1998; Lamounier 1993; Lamounier y Nohlen 1993; Comisión Andina de Juristas, 1993; Mainwaring y Shugart 1997; Martínez y Crespo 1998; Nohlen y Fernández 1998; Cheibub 2000; Carey 2003; Crespo y Martínez 2005; Hagopian y Mainwaring 2005).

### **CUADRO RESUMEN SECCIÓN PRIMERA**

✓ Los principales tipos de régimen democrático pueden definirse de acuerdo a si el jefe del ejecutivo es elegido directamente por votación popular o por la mayoría de la asamblea.

✓ Las democracias parlamentarias se estructuran como una cadena única y jerárquica entre agentes y principales a diferencia de las transacciones horizontales y la doble agencia propia del presidencialismo. El semi-presidencialismo implica un agente (el gabinete) con dos principales (presidente y asamblea).

✓ El presidencialismo presenta problemas de mayoritarismo, dualidad o conflictos entre legitimidades democráticas y rigidez en el proceso político.

## **II. SEMEJANZAS ENTRE PRESIDENCIALISMO Y SEMI-PRESIDENCIALISMO (I): PROBLEMAS DERIVADOS DE LA ELECCIÓN DIRECTA DEL JEFE DEL ESTADO**

El resultado de las elecciones presidenciales es determinante para el curso del proceso político democrático en un país, especialmente cuando los principios y procedimientos democráticos no se encuentran bien afianzados o arraigados. Pero la elección presidencial, como ha señalado Linz, es un juego de suma nula o suma cero en el que las pérdidas de un jugador son iguales a las ganancias del otro, en un juego simple de dos o más candidatos disputándose la presidencia. En estos juegos, que siempre son de puro conflicto, hay un único ganador que se lleva todas las recompensas a distribuir, al ser único e indivisible el premio (cargo unipersonal). El problema de toda situación de suma cero es doble: el premio se concentra exclusivamente según el orden de llegada ("el ganador se lo lleva todo"), por lo que sólo un partido obtendrá la representación toda, y, en segundo término, la indivisibilidad del cargo impide cualquier combinación entre los participantes (Lijphart 1994). Opuestamente, la elección del gobierno en una democracia parlamentaria es un juego de suma variable donde tanto la distribución de las recompensas o beneficios como el volumen total a distribuir depende de las decisiones estratégicas de los jugadores. Sin embargo, a nuestro juicio el principal problema de la selección de gobernantes mediante elecciones directas es el carácter especialmente azaroso de las elecciones presidenciales.

## 2.1 Problemas de la elección presidencial por pluralidad

En principio, las democracias basadas en procedimientos directos de elección del jefe del ejecutivo no garantizan la proximidad del presidente al centro de gravedad de la asamblea (la convergencia de preferencias entre ejecutivo y legislativo). De hecho los sistemas presidenciales presentan abundantes ejemplos de líderes irresponsables y políticamente extremos, cuando no abiertamente antidemocráticos, legitimados para ejercer el gobierno después de obtener una simple pluralidad de los votos y, por supuesto, siempre existe la posibilidad de que un líder político de este tipo (a veces falsamente percibido como una amenaza) irrumpa en la presidencia creando un visible desafío para el mantenimiento de la democracia. El caso chileno en 1970 y Uruguay en 1971, al margen de si existían las condiciones económicas o sociales para un derrumbe democrático o el sistema político se hallaba, o no, en medio de un proceso de decadencia política, son ejemplos paradigmático de cómo una elección presidencial puede inclinar todo el sistema hacia un extremo y acelerar o reforzar el conflicto, la polarización y la crisis.\* Podría aducirse que un Allende, un Bordaberry, un Goulart o un Sarney difícilmente hubieran llegado a ser primeros ministros en

---

\* En el caso de Allende éste debería haber alcanzado un compromiso de gobierno con los demócrata cristianos o afrontar la formación de un gabinete minoritario siempre condicionado a la tolerancia de la mayoría del parlamento; no carecería de lógica tampoco que, dada la posición estratégica de los democristianos y su poder de veto respecto a las posibles coaliciones cualquiera de sus líderes (Frei, Tomic...) habría obtenido fácilmente la jefatura del gabinete (Valenzuela 1994). Juan María Bordaberry, que tuvo que negociar el apoyo parlamentario de la facción más derechista del Partido Blanco (el denominado "pacto chico"), difícilmente hubiera podido ser el candidato a primer ministro de un partido en el cual ni siquiera tenía asegurado el apoyo de los miembros de su propia facción en el parlamento.

una democracia parlamentaria (Valenzuela 1994). Esto no significa que las elecciones directas no puedan llegar a producir gobiernos centristas, incluso en sistemas multipartidistas, como muy bien muestran los casos de Sanguinetti, Cardoso, Aylwin o Frei (Siavelis 2000).

Una explicación plausible de la crisis de algunas democracias presidenciales era, sin duda, la victoria de candidatos minoritarios y extremos apoyados sólo por una pequeña pluralidad, situación que resulta ciertamente probable sobre todo en una elección por mayoría relativa (plurality) entre muchos partidos y con un gran número de candidatos,

Este efecto no muy deseable del sistema de mayoría relativa para la elección de presidentes había generado en el pasado situaciones de crisis políticas. El caso más conocido por sus consecuencias para el proceso democrático es la elección presidencial chilena de noviembre de 1970.<sup>†</sup> En Perú los

---

<sup>†</sup> En ella los dos candidatos más destacados, Jorge Alessandri y Salvador Allende, habrían sido derrotados por el candidato centrista, Radomiro Tomic, en elecciones de dos en dos o en una segunda vuelta. Tanto los líderes del Partido Nacional como los democristianos pensaron que sus respectivos candidatos obtendrían mayor apoyo que sus rivales y ganarían las elecciones; de modo que fueron incapaces de estructurar una candidatura conjunta de compromiso. Tampoco los votantes recibieron la información adecuada que les permitiera coordinar sus expectativas alrededor de uno de los candidatos. Los nacionales y los cristiano-demócratas presentaron dos candidaturas separadas, mientras que Allende logró postularse como el representante único de la izquierda con el apoyo incluido de los radicales, que después de su escisión conservaron las siglas tradicionales del partido. Frente a la candidatura dividida del centro y de la derecha, y sin alternativas disponibles para ser votadas en su lado del espectro, Allende ganó la elección con una proporción de votos menor (2 por ciento) que la que había recibido cuando perdió la elección presidencial de 1964 ante Frei.

problemas del sistema de mayoría relativa fueron particularmente evidentes tras las elecciones presidenciales de 1962, que produjeron un virtual triple empate entre los tres partidos más votados (UNO, APRA y Acción Popular): Haya de la Torre venció a Belaúnde por un margen muy estrecho (32,9 por ciento frente a 32,1 por ciento) y el tercer candidato, Odría, obtuvo un 28 por ciento). A causa de estas y otras experiencias problemáticas en numerosas democracias presidenciales y semi-presidenciales se fueron introduciendo nuevas reglas de mayoría absoluta o de mayoría relativa cualificada para la elección de presidentes. Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, la República Dominicana, Perú, Uruguay o Venezuela sustituyeron en los últimos años la fórmula de la pluralidad en la elección de sus presidentes por sistemas de mayoría absoluta con doble vuelta, mientras que Argentina y Nicaragua se inclinaban por fórmulas intermedias o variantes de la regla de la mayoría relativa cualificada aplicada con cierto éxito en Costa Rica desde 1936 (Jones 1995). Por su parte, casi todas las nuevas experiencias democráticas con sistemas semi-presidenciales siguieron el modelo francés y utilizan actualmente sistemas electorales de doble vuelta para la elección de presidentes. Esta pauta, que probablemente explica el menor grado de conflicto interinstitucional en estos sistemas, en cambio tiene el efecto colateral de favorecer un número mayor de candidatos presidenciales viables y desincentivar la formación de amplias coaliciones partidistas, reforzando la fragmentación que ya existe en el nivel parlamentario y limitando la posibilidad de transformar el apoyo electoral presidencial en una mayoría legislativa, haciendo más probable el escenario del gobierno dividido minoritario, al que nos referimos en la siguiente sección.

## **2.2 Problemas de la elección presidencial mediante doble vuelta o “run-off”**

El sistema de doble vuelta incentiva la presencia de un número mayor de candidatos en la primera vuelta con distintos objetivos: acabar en el segundo puesto que da acceso al *run-off* y atraerse el apoyo de los seguidores de aquellos adversarios que han fracasado en la primera vuelta, conseguir los votos negativos que intentan evitar la elección del candidato principal, o reforzar su posición negociadora frente a los eventuales contendientes en el caso de ser uno de los derrotados en la primera ronda. No en vano una de las debilidades de esta fórmula, según sus críticos, es que el resultado final depende mucho de las contingencias y avatares de la primera vuelta y de los “candidatos de segunda opción” que, a veces por las circunstancias que rodean la campaña o debido a cuestiones que han adquirido relevancia en la agenda política, han podido atraer a una cierta masa de votantes y convertirse en uno de los dos candidatos de segunda vuelta, pero que no tendrían ninguna posibilidad de llegar a la presidencia en una elección bajo la regla de pluralidad, como en los casos de Tyminski o Fujimori. La doble vuelta tiende a desanimar la formación de dos grandes coaliciones preelectorales, especialmente la unificación de los grupos de la oposición, y la aparición de dos bloques principales. Observen, por ejemplo, el gran número de candidatos incluidos en la cédula para las elecciones presidenciales peruanas de abril de 2006.

**ORDEN DE LOS PARTIDOS EN LA CÉDULA**

ONPE aún no presenta el diseño oficial de la cédula pero sí resultados del sorteo.

|    |                                                                                     |                                                                                     |                                                                                           |
|----|-------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1  |    |    | <b>PARTIDO SOCIALISTA</b><br>Javier Diez Canseco                                          |
| 2  |    |                                                                                     | <b>PROYECTO PAÍS</b><br><i>Retiraron candidatura presidencial</i>                         |
| 3  |    |    | <b>RESTAURACIÓN NACIONAL</b><br>Humberto Lay Sun                                          |
| 4  |    |    | <b>ALIANZA POR EL FUTURO</b><br>Martha Chávez Cossio                                      |
| 5  |    |    | <b>UNIÓN POR EL PERÚ</b><br>Ollanta Humala Tasso                                          |
| 6  |    |    | <b>JUSTICIA NACIONAL</b><br>Jaime Salinas                                                 |
| 7  |    |    | <b>FUERZA DEMOCRÁTICA</b><br>Alberto Borea Odria                                          |
| 8  |    |    | <b>RESURGIMIENTO PERUANO</b><br>Ántero Asto Flores                                        |
| 9  |    |    | <b>ALIANZA PARA EL PROGRESO</b><br>Natale Amprimo Plá                                     |
| 10 |    |    | <b>UNIDAD NACIONAL</b><br>Lourdes Flores Nano                                             |
| 11 |    |    | <b>RECONSTRUCCIÓN DEMOCRÁTICA</b><br>José Cardó Guarderas                                 |
| 12 |    |    | <b>CONCERTACIÓN DESCENTRALISTA</b><br>Susana Villarán                                     |
| 13 |    |    | <b>MOVIMIENTO NUEVA IZQUIERDA</b><br>Alberto Moreno                                       |
| 14 |    |    | <b>FRENTE DE CENTRO</b><br>Valentín Paniagua Corazao                                      |
| 15 |  |  | <b>CON FUERZA PERÚ</b><br>Pedro Koechlin                                                  |
| 16 |  |                                                                                     | <b>PERÚ POSIBLE</b><br><i>Retiraron candidatura presidencial</i>                          |
| 17 |  |  | <b>PROGRESEMOS PERÚ</b><br>Javier Espinoza                                                |
| 18 |  |                                                                                     | <b>FRENTE POPULAR AGRÍCOLA DEL PERÚ</b><br><i>No presentaron candidatura presidencial</i> |
| 19 |  |  | <b>PARTIDO RENACIMIENTO ANDINO</b><br>Ciro Gálvez Herrera                                 |
| 20 |  |                                                                                     | <b>FRENTE INDEPENDIENTE MORALIZADOR</b><br><i>Retiraron candidatura presidencial</i>      |
| 21 |  |  | <b>PARTIDO APRISTA PERUANO</b><br>Alan García Pérez                                       |
| 22 |  |  | <b>PERÚ AHORA</b><br>Luis Guerrero Figueroa                                               |
| 23 |  |  | <b>AVANZA PAÍS-P. DE INTEGRACIÓN SOCIAL</b><br>Ulises Humala Tasso                        |
| 24 |  |  | <b>Y SE LLAMA PERÚ</b><br>Ricardo Wong Kuoman                                             |

Fuente: ONPE/ Logos cedidos por partidos políticos.

LA REPÚBLICA

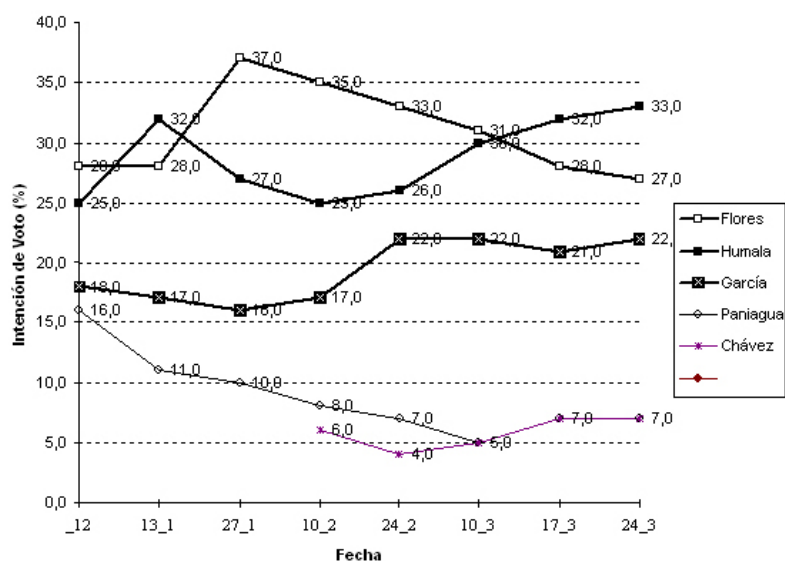
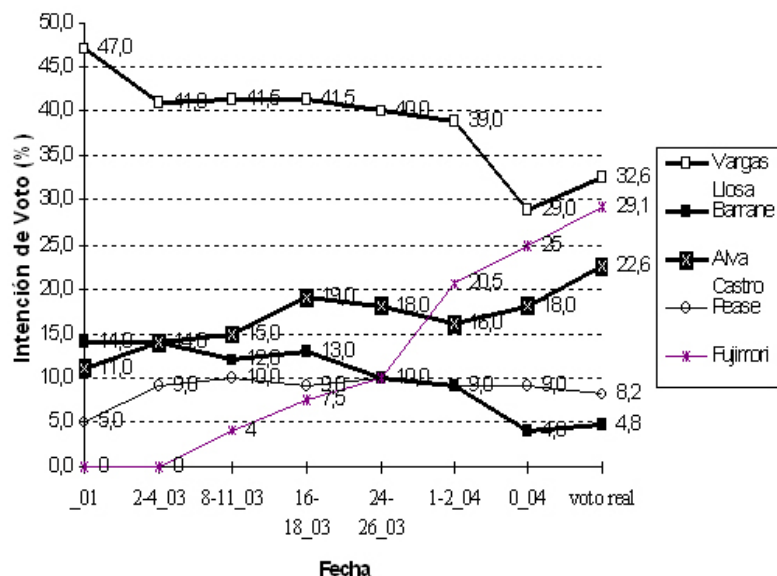
Algunos de sus críticos también señalan que la doble vuelta permite el acceso a la presidencia de *outsiders*, una circunstancia que puede poner en riesgo la estabilidad institucional. El *locus classicus* es la experiencia peruana con Fujimori, que muestra también cómo este sistema puede propiciar una interpretación autoritaria del papel del presidente. Además, la elección peruana de 1990 es un ejemplo de la irrupción en la competición electoral de un *outsider* en una fase muy tardía del proceso y un caso exitoso de coordinación y voto estratégico entre votantes con unas expectativas bien desarrolladas acerca de las posibilidades de los distintos candidatos en un escenario de este tipo que permiten evitar la victoria del candidato menos deseado por el conjunto del electorado (Schmidt 1996). En Perú meses antes de las elecciones los comentaristas políticos pronosticaban una contienda presidencial muy ideologizada y polarizada entre el escritor Mario Vargas Llosa y el izquierdista Alfonso Barrantes, después del hundimiento de APRA a causa del descrédito de la administración de su líder Alan García. Pero la salida de Barrantes de Izquierda Unida para fundar un partido propio menos izquierdista (Izquierda Socialista) mermó de un modo considerable el apoyo a su candidatura y dividió fatalmente el voto de la izquierda. De este modo se abrió paso a la necesidad de articular una candidatura centrista capaz de atraer el apoyo de distintos sectores y evitar la victoria de Vargas Llosa, el ganador de pluralidad. Los votantes asumieron que el candidato de APRA, Alva Castro, no podría derrotar a Vargas Llosa en una segunda vuelta y comenzaron a coordinar sus expectativas alrededor de Fujimori, un político desconocido que con el apoyo encubierto del presidente saliente Alan García y los medios públicos de comunicación controlada por éste, se erigió, sorprendentemente, en la alternativa a los candidatos fredemista y aprista y obtuvo el segundo puesto en la primera vuelta con un 29,1 por ciento de los sufragios (Vargas Llosa y Alva Castro recibieron el 32,6 y el 22,6 por ciento

respectivamente). Fujimori se benefició del voto estratégico para alcanzar el segundo lugar en la primera vuelta y en la segunda venció a Vargas Llosa por una amplia mayoría (62,5 por ciento frente a 37,5 por ciento).<sup>‡</sup>

La evidencia empírica muestra que la fórmula de la doble vuelta presidencial incentiva la concurrencia de "outsiders" (candidatos con estilos y discursos antipartidistas, aspirantes a la presidencia que participan en las elecciones sin el apoyo de un importante partido nacional o que han desarrollado sus carreras políticas fuera de los tradicionales canales partidarios) con un fuerte carisma personal, que intentan acceder al poder sin necesidad de asociarse con los partidos establecidos y otras formas organizadas de representación de intereses, lo que dificulta sobremanera la institucionalización de los sistemas de partidos. Los ejemplos de

---

<sup>‡</sup> Vargas Llosa ha narrado muy bien en sus memorias sobre esta disputa electoral la aparición en escena de Fujimori y cómo éste coordinó las expectativas de los votantes y de otros líderes políticos alrededor de su candidatura: *"Pregunté quién era y de dónde venía este Alberto Fujimori que sólo a diez días de las elecciones parecía comenzar a existir como candidato. Hasta entonces no creo haber pensado una sola vez en él, ni haber oído a nadie mencionarlo en los análisis sobre el proceso electoral que hacíamos en el Frente y en el Movimiento Libertad... Desde ese día todos los medios de comunicación dependientes del gobierno y afines a García comenzaron a levantar de manera sistemática una candidatura que hasta entonces apenas mencionaban. El único que no pareció sorprendido con las novedades fue Fernando Belaunde... «La candidatura de Fujimori es una típica maniobra aprista para quitarnos votos, me aseguró el ex presidente... La aparición de Fujimori, en el último minuto, era un regalo de los dioses para el APRA y la izquierda y era obvio que ambos se entregarían en cuerpo y alma a trabajar por su victoria, sin ponerse a pensar un minuto en lo riesgoso que era llevar al poder a alguien tan mal equipado para ejercerlo."*



Fujimori y Ollanta Humala (o en menor medida Alejandro Toledo) en Perú, Collor de Melo en Brasil, Lebed en Rusia, Bordón en Argentina, Caldera en Venezuela, Ross Perot en Estados Unidos, Max Fernández en Bolivia, Aristide en Haití, Noemi Sanín en Colombia, Chung Ju Yung y Chung Mong-joon en Corea, Estrada en Filipinas e, incluso, el desconocido Tyminski en Polonia -que obligó a ir a la segunda vuelta de las presidenciales a Lech Walesa en 1991- son elocuentes.

Observen en el siguiente gráfico cómo en las encuestas previas a las elecciones presidenciales peruanas de 2006 la candidata preferida por los electores es Lourdes Flores Nano, de Unidad Nacional, aunque en los días previos a las mismas, en el momento de cerrar este texto la distancia con el segundo candidato, el nacionalista Ollanta Humala, se había estrechado enormemente. Esta candidata según las encuestas sobre intención de voto ganaría en una segunda vuelta independientemente del adversario: en una segunda vuelta votarían a Flores un 62% frente al 38% que apoyaría a Alán García; el 60% le daría el voto a Flores frente al 40% que dice que votaría a Ollanta Humala. En una hipotética segunda vuelta entre Ollanta Humala y Alan García el 50% de los encuestados declaraba que votaría por cada uno de ellos. Si la eliminada en la primera vuelta finalmente fuera la candidata de Unidad Nacional, por un descenso continuado de sus expectativas electorales, la elección decisiva estaría protagonizada por dos dirigentes políticos que presentan fuertes tasas de rechazo por amplios sectores ciudadanos.<sup>§</sup>

---

<sup>§</sup> La elección presidencial mediante segunda vuelta parece, en principio, la solución óptima para otorgar a los presidentes un mandato más claro de los votantes que el que presumiblemente recibirían con una menor proporción del voto popular en un sistema de mayoría relativa. Sin embargo, como ha observado Linz, este apoyo desproporcionado resulta más bien artificial y puede suponer una amenaza para la estabilidad del sistema democrático si el

### **CUADRO RESUMEN SECCIÓN SEGUNDA**

✓ **El resultado de las elecciones presidenciales depende fuertemente de las contingencias de la campaña electoral y otorga un mandato con notables caracteres plebiscitarios al vencedor.**

✓ **El sistema de pluralidad tiene el riesgo de que el candidato ganador tenga un apoyo muy reducido mientras que la fórmula de segunda vuelta refuerza la fragmentación política y permite el acceso al poder de “outsiders” basados en plataformas antipartidistas.**

---

presidente elegido por una mayoría absoluta de los ciudadanos desarrolla la sensación de tener un amplio respaldo nacional de tipo plebiscitario para llevar adelante su programa de gobierno frente a un Congreso hostil, donde sus partidarios sólo constituyen una minoría.

### **III. SEMEJANZAS ENTRE PRESIDENCIALISMO Y SEMI-PRESIDENCIALISMO (II): ESCENARIOS POLITICOS**

#### **3.1 Gobierno Unificado**

El primero de los escenarios en el marco del presidencialismo y el semi-presidencialismo es el gobierno unificado. En este subtipo, en el que coinciden la mayoría parlamentaria y la presidencial (en regímenes presidenciales como Venezuela con Betancourt, Carlos Andrés Pérez en su primer mandato o Lusinchi, Perú con Alan García o Colombia o Costa Rica con varios de sus presidentes y también en los casos de De Gaulle, Pompidou, Giscard, Mitterrand o Chirac en Francia o Brazauskas en Lituania en el marco de sistemas semi-presidenciales), lo normal es que el sistema funcione aproximándose al modelo de liderazgo presidencial, dirigiendo el presidente la mayoría parlamentaria (Coppedge 1994). En este contexto sólo parece que puedan surgir problemas derivados de una no jerarquización de la dualidad entre el presidente y el primer ministro, especialmente cuando la mayoría parlamentaria no es monolítica, sino una coalición equilibrada. Como ha señalado Duverger, el presidente puede ejercer en este contexto de líder de la mayoría, como un monarca absoluto o limitado (como de Gaulle o Pompidou), pero también como un símbolo (los presidentes austriacos) o un regulador del proceso político (los presidentes islandeses). El primer ministro puede también ganar una cierta autonomía de acción cuando forma parte

de otro partido de la coalición mayoritaria afin al presidente o debido a la ambición de poder y a la ambigüedad en la interpretación de las normas constitucionales relativas a sus poderes respectivos. En este caso pueden producirse conflictos institucionales entre el presidente y su primer ministro en las democracias semi-presidenciales, como en los casos de Iliescu y Roman en Rumania, Zhelev y Dimitrov en Bulgaria o Brazauskas y Slezevicius en Lituania (Protsyk 2005b). Incluso en los sistemas donde la dependencia del primer ministro del presidente es constitucionalmente mayor, la ambición del primer ministro por ocupar la presidencia, explotando los recursos estatales para organizar partidos y coaliciones electorales de apoyo desde el gobierno, o distintas discrepancias políticas entre ambos pueden provocar conflictos, como en los casos de Nazarbaev y Kazhegeldin en la dudosamente democrática Kazajstán, Mesic y Racan en Croacia o Petrossian y Kocharyan y Kocharyan y Sargsyan en Armenia. Pero tampoco son extraños los conflictos de los presidentes con sus propios partidos o coaliciones electorales en las democracias presidenciales, como enseñan, entre otros, los casos de Carlos Andrés Pérez o Juan Carlos Wasmosy.

Si el presidente es líder de un partido importante intentará formar un gobierno estable mediante la cooperación de su partido con otros (los casos de Ebert en su primer presidencia durante la República de Weimar, Kekkonen en Finlandia o Iliescu en Rumania o los presidentes Petrossian y Kocharian en Armenia), aunque la autoridad del presidente puede forzar unas mayorías u otras en una dirección que no garantice la estabilidad si esas soluciones no son plenamente compatibles con la relación de fuerzas en la cámara.

La inestabilidad del gabinete representa el riesgo más serio en contra de la ventaja que, en principio, puede suponer la posibilidad de efectuar los ajustes de gobierno que sean

necesarios removiendo al titular del ejecutivo cuando convenga. Precisamente, el abuso en algunas democracias semi-presidenciales de las crisis de gobierno manifiesta que la caída y la reconstrucción constante de los gobiernos es más una consecuencia de los múltiples conflictos interinstitucionales y los inestables equilibrios de poder de este tipo de sistema que de la simple respuesta flexible a graves crisis, a las situaciones cambiantes y a los acontecimientos inesperados que son incapaces de superar algunos débiles gabinetes parlamentarios. La ventaja desde el punto de vista de la inestabilidad es que este sistema permite que el presidente cambie de política sin apenas desgaste, con sólo suplir al primer ministro, que puede ser un fusible o un intermediario al que responsabilizar en situaciones de crisis, como ha hecho Mitterrand en Francia.

Con todos sus problemas, un análisis contrafactual de lo que hubiera sucedido si durante algunas crisis políticas especialmente graves ciertas democracias hubieran tenido constituciones semi-presidenciales en lugar de presidenciales o parlamentarias puede ilustrar las consecuencias de esta opción. En Argentina, por ejemplo, los adversarios de Isabel Perón intentaron comenzar su *impeachment* desde noviembre de 1975. La posibilidad que le hubiera ofrecido el sistema semi-presidencial en este escenario de transferir las responsabilidades de gobierno al primer ministro podría haber permitido a Isabel Perón, como han planteado algunos analistas argentinos, reemplazar a López Rega, el gobernante real en ese momento, por un dirigente de su partido más aceptable a la oposición como Luder, por ejemplo. En un sistema presidencial el hecho de que los presidentes sean elegidos para un largo mandato no permite que otros líderes de su partido puedan intentar la formación de un gobierno para llevar adelante una determinada política que demandan las fuerzas sociales o resolver el inmovilismo o la

crisis constitucional a que ha conducido la incapacidad del jefe del ejecutivo; al contrario: el enfrentamiento y las intrigas entre los políticos más destacados dentro del partido que apoya al presidente es un probable resultado, dado que la importancia del cargo (ocupar una cartera ministerial en un gabinete presidencial no es, con frecuencia, una alternativa muy deseada por los políticos "presidenciables") y la larga duración de los periodos de gobierno sólo abren el acceso a la cabeza del poder ejecutivo en intervalos de cinco, seis u ocho años.

### **3.2 Gobierno Dividido Mayoritario y “Cohabitación”**

Un segundo escenario, más interesante desde el punto de vista de los problemas que presentan el presidencialismo y el semi-presidencialismo en relación con la estabilidad democrática, sería la hipótesis de una mayoría escindida entre el ejecutivo y el legislativo bajo un “gobierno dividido” (Elgie 2001)). Giovanni Sartori, subrayando el peso del interés electoral en el cálculo político del presidente y los miembros del Congreso, ha señalado que en los “gobiernos divididos” el objetivo de cada una de estas instituciones es el fracaso de la otra y su debilitamiento ante el electorado. Un presidente en minoría intentará obtener su reelección y restaurar su mayoría en la asamblea culpando al Congreso, a los retrasos en el procedimiento legislativo y a la resistencia desplegada por los parlamentarios frente a sus medidas, por la falta de efectividad en la puesta en práctica de sus decisiones, siguiendo el modelo de Truman. Un Congreso con una mayoría opuesta a la política presidencial mostrará, en cambio, su descontento con la gestión gubernamental e intentará poner de manifiesto los desafueros cometidos por el jefe del ejecutivo, así como su inactividad o incapacidad para solucionar los problemas más acuciantes. El resultado es el “*blame game*” que describe Sartori, un juego en el que ambos actores tratan de

transferir al adversario una imagen negativa con el objeto de presentarlo ante los votantes como “responsable” de la inestabilidad política, con todo lo que ello pueda tener de conflicto certero sobre políticas o *mise en scène* ante el electorado (Colomer 1995). Las estrategias. Pese al escepticismo de Sartori y algunos críticos del presidencialismo bajo el gobierno de mayoría dividida, otras opciones más cooperativas también son posibles e implicarían trabajar conjuntamente con el Congreso para aprobar proyectos legislativos conjuntos, siguiendo el ejemplo de Eisenhower, o incluso impulsar la propia agenda de la mayoría del Congreso para eliminar su plataforma electoral de cara a la futura reelección, como hizo Clinton en una estrategia que denominó “triangulación” (Clinton, 2004: 256).

No obstante, bajo un régimen semi-presidencial, dado que el primer ministro cuenta con el apoyo de una mayoría, cabe la posibilidad de que el presidente “abandone la realidad del poder al primer ministro” y el sistema pueda funcionar aproximándose al modelo parlamentario. Si la mayoría parlamentaria tiene una dirección clara, el presidente debe nombrar un candidato a primer ministro cercano al punto ideal de la asamblea, como ha sucedido en Francia. La rigidez del periodo fijo de cada mandato presidencial, que es reconocida como una de las ventajas más serias del presidencialismo, podría ser evitada en un contexto semi-presidencial con una lectura más parlamentaria cuando el presidente quede en minoría en la cámara o mediante la disolución de la asamblea, para que el electorado decida sobre el *impasse* político. Pero esto sería así sólo si el presidente renunciara a ejercer el poder y permitiera al primer ministro gobernar o dimitir de su cargo después de que en las elecciones parlamentarias el electorado retirara su apoyo al partido o coalición dirigida por él, una condición adicional que no siempre está asegurada. En ello influye la personalidad del presidente, cuya actuación puede

eliminar tensiones y evitar conflictos con el primer ministro, pero también el subtipo constitucional de semi-presidencialismo, como en los casos de Mitterrand y Balladur en Francia, Soares y Cavaco Silva en Portugal, Kwasniewski y Buzek en Polonia, Brazauskas y Vagnorius en Lituania o Bagabandi y Enkhasaykhan en Mongolia, donde la versión más parlamentarizada del sistema semi-presidencial ha favorecido una coexistencia "pacífica" entre presidentes y primeros ministros.

El principal argumento en favor del semi-presidencialismo respecto a los diseños presidenciales puros es que aparentemente soluciona el problema del conflicto entre distintas mayorías en el parlamento y la presidencia, puesto que "si este problema surge se resuelve con el cambio temporal hacia una solución parlamentaria." No obstante, aunque Sartori y otros defensores del semi-presidencialismo tienen razón en señalar que un sistema bicéfalo funciona más flexiblemente con una mayoría dividida que un régimen presidencial, "oscilando" el poder del presidente al primer ministro y viceversa cuando cambia la mayoría parlamentaria, no está claro que todas las experiencias de coexistencia o "*cohabitation*", como la llaman los franceses, hayan funcionado o vayan a funcionar de acuerdo con esta interpretación del sistema. Como el mismo Sartori ha reconocido, "ciertamente, cualquier estructura de autoridad dual puede acabar en la confrontación y paralizada por un ejecutivo dividido. No hay ninguna seguridad de que esto no le ocurrirá tampoco al semi-presidencialismo francés." (Sartori 1995, 8). En consecuencia, el problema potencial de una autoridad democrática dual no es exclusivamente un problema del presidencialismo, aunque el semi-presidencialismo propone una estructura menos propensa a este peligro si se acepta por todas las partes como solución el cambio de liderazgo en el ejecutivo según las variaciones registradas en el apoyo parlamentario, algo dudoso en vista de

las experiencias más recientes con este tipo de sistemas. Desde un punto de vista normativo se ha argumentado que podría ser positivo para una democracia tener dos agentes del electorado en vez de sólo uno, como ocurre en los regímenes parlamentarios, intentando conciliar en un sistema las dos formas de control ciudadano sobre el gobierno representativo: la responsabilidad gubernamental propia de las democracias mayoritarias en la elección presidencial, y la representación de un amplio espectro de preferencias políticas y grupos minoritarios característica de las democracias consensuales por medio de las elecciones parlamentarias.

Por supuesto, la diferencia respecto a una democracia presidencial reside en que el problema de la doble soberanía o doble legitimidad democrática puede resolverse en el caso de un completo desacuerdo entre el presidente y la cámara de un régimen semi-presidencial/semi-parlamentario bien funcionando el sistema de un modo más parlamentario o bien usando el recurso a la disolución prematura de la asamblea. Los obstáculos a una decidida transformación hacia un modelo más parlamentario no son, por supuesto, insuperables, pero es difícil que un presidente abdique de su poder político conservando intactas sus atribuciones *de iure* después de que unas elecciones parlamentarias entreguen el poder a un partido o coalición incompatible con sus posiciones políticas, especialmente en sociedades en pleno proceso de transición, de la misma manera que pudo hacerlo un político tan hábil y experimentado como Mitterrand en una democracia ya consolidada. Por lo menos debe reconocerse que esta experiencia no es fácil de reproducir en otros contextos, y Walesa (entre 1993 y 1995) o, en menor medida, Zhelev en Bulgaria (entre 1994 y 1996) constituyen dos buenos ejemplos (Stepan y Suleiman 1995).

Una segunda hipótesis de conflicto dentro del escenario de la cohabitación podría surgir si los partidos de la nueva mayoría parlamentaria rechazan la legitimidad del jefe del ejecutivo para continuar en su cargo, tras una renovación de la asamblea cuyos resultados cuestionan el liderazgo del presidente o se oponen a la formación de un nuevo gobierno mientras no se produzca la dimisión del jefe del estado. Si el jefe del estado disuelve la cámara y las elecciones parlamentarias devuelven la mayoría parlamentaria al primer ministro y a las fuerzas reacias a aceptar la autoridad del presidente, éste puede verse forzado a dimitir o será destituido por el parlamento si no está dispuesto a renunciar a su cargo. Lógicamente, esta salida dependerá de si ha sido reconocida constitucionalmente a las cámaras la facultad de iniciar un juicio político al presidente y del *quórum* necesario para aprobar su remoción. Si esta opción no es viable y si el presidente no abdica del ejercicio de sus poderes probablemente se abriría un periodo de incertidumbre, de punto muerto o de confrontación.

No hay que olvidar, por otra parte, que aún existe en el caso del escenario del gobierno dividido una diferencia esencial entre contextos presidenciales y semi-presidenciales: el gobierno dividido del presidencialismo es para un periodo fijo de tiempo, mientras que el gobierno dividido del semi-presidencialismo es para un periodo de tiempo variable.

### **3.3 Gobierno Dividido Minoritario: El escenario más problemático de presidencialismo y semi-presidencialismo**

Del análisis exclusivo del caso francés se ha llegado a la conclusión de que el régimen semi-presidencial puede funcionar, según la estabilidad y amplitud de la mayoría parlamentaria y el sistema de partidos, bien aproximándose al sistema parlamentario bien al sistema presidencial. Esto ha llevado a

muchos estudiosos a la idea de que las democracias semi-presidenciales no constituyen una síntesis de los sistemas parlamentario y presidencial sino un esquema constitucional distinto basado en la alternancia entre fases presidenciales y parlamentarias (Duverger 1986; Lijphart 1992). Probablemente el semi-presidencialismo en Polonia y Lituania, con sistemas de partido más institucionalizados y estructurados, ha evolucionado en una dirección similar, pero la realidad en otros casos, como Rusia, Ucrania, Moldavia o Taiwan, ha sido bien distinta (Moestrup 2004; Schleiter y Morgan-Jones 2005). En nuestra opinión resulta una simplificación describir el funcionamiento general del semi-presidencialismo en base a la experiencia de la V República en Francia, como había resultado un error limitar el debate sobre el sistema presidencial al caso de Estados Unidos, ignorando la abundante evidencia empírica proporcionada por otros países, especialmente en América Latina. El éxito de la experiencia norteamericana, al margen de otros factores, se ha basado en el gobierno unificado, puesto que entre 1828 y 1956 sólo cuatro veces el presidente tuvo que enfrentarse con un gobierno dividido, lo mismo que sucedió en Francia entre 1962 y 1986 (Riggs 1988). Así, la mayor parte de los estudios basados en el modelo francés no contemplan la hipótesis de que las elecciones no produzcan una mayoría legislativa clara (presidencial o no presidencial) y sea necesario formar gabinetes de coalición entre distintos partidos (Stepan y Suleiman 1995; Garrido 1999b; Skach 2006). Esta situación puede provocar conflictos constitucionales entre las dos cabezas del ejecutivo, inestabilidad en el gabinete causada por las injerencias presidenciales en su formación y composición, incertidumbres en las relaciones de los actores políticos con los militares, desconfianza entre los partidos acerca de quien tiene, o no, el apoyo del presidente o a quien pueden perjudicar o favorecer sus acciones, convocatorias electorales frecuentes vía el derecho de

disolución del presidente, etc. La ordenada alternancia entre el sistema presidencial y el parlamentario de ningún modo está garantizada. En este último escenario (bastante probable en democracias multipartidistas, fragmentadas y a veces polarizadas) el resultado podría depender de la fortaleza o debilidad del partido que apoya al presidente y de la posición de éste en relación con el resto de los partidos. Donde hay un sistema de partidos multipolar, sin una mayoría parlamentaria estable, el poder de iniciativa en la propuesta del candidato a primer ministro podría acercar más éste al punto ideal del presidente que en la hipótesis de la cohabitación.\*\*

En los casos en que no hay una mayoría parlamentaria estable debido a la fragmentación del sistema de partidos, una circunstancia que parece favorecer el formato a doble vuelta para la

---

\*\* La cuestión en un contexto semi-presidencial es si el presidente está dispuesto a permitir sucesivas desautorizaciones de sus nombramientos por el parlamento y el coste o el impacto sobre la eficacia del sistema y la legitimidad presidencial que la inestabilidad gubernamental podría suponer. Cuando el presidente no tiene un claro ascendiente sobre ningún partido, incluidos aquellos que respaldaron su candidatura en las elecciones presidenciales, el sistema puede funcionar ocasionalmente como presidencial en el caso de un parlamento fragmentado, dividido e incapaz de formar un gabinete y apoyar a un primer ministro que, entonces, "sería sólo un *alter ego* del presidente tolerado por el parlamento" y cuyo único respaldo político es el del propio presidente (los casos de Hindenburg en Weimar o de Eanes en Portugal) o como un sistema parlamentario si el presidente coopera con los dirigentes parlamentarios y no expresa opiniones o procura no adoptar medidas (como el recurso a sus poderes extraordinarios) que debiliten el gobierno parlamentario. En caso contrario, es decir, si el presidente no renuncia al poder que reclama y los partidos no abdicán de su responsabilidad de formar gobiernos estables, dejando esta cuestión en manos del presidente, un punto muerto constitucional, la inestabilidad del gabinete y las crisis políticas serían ineludibles.

elección presidencial y el tipo de ciclo electoral (no simultáneo) de la mayoría de estas democracias, el presidente podría intervenir más activamente en la composición del gabinete. El decantamiento hacia cualquiera de los resultados depende en gran parte de los cálculos estratégicos de los actores, de la información manejada por éstos y de las atribuciones constitucionales del presidente. La influencia del presidente puede conducir a gabinetes minoritarios, a disoluciones prematuras con la esperanza de aumentar el apoyo electoral de su propio partido, al veto de determinados líderes y partidos incompatibles con la línea política que defiende el presidente, etc, y el sistema depende en gran medida de la habilidad de los políticos y exige de ellos una mayor voluntad de cooperación política que en otros diseños constitucionales para disminuir las tensiones y conflictos propios de un sistema de partidos débil y fraccionado. Como ha señalado Cindy Skach, *“bajo ciertas condiciones, una constitución semi-presidencial combina el tipo más problemático de gobierno presidencial (gobierno dividido), con el tipo más problemático de gobierno parlamentario (gobierno minoritario), produciendo una difícil situación que es, esencialmente, el gobierno de minoritario dividido (divided minority government). El presidente está dividido de la asamblea (pensemos en el primer mandato de Clinton en los Estados Unidos). Al mismo tiempo, la asamblea está también dividida contra sí misma (pensemos en la Cuarta República francesa). Y añadiendo más problemas, el presidente está usualmente también dividido contra su primer ministro (pensemos en Chirac y Jospin). Estas son múltiples divisiones políticas fluyendo lógicamente de la interacción entre la Constitución y el sistema de partidos... El gobierno de minoría dividido es particularmente vulnerable a la quiebra de la democracia. La ausencia de cualquier clara mayoría conduce a un escenario inestable, caracterizado por coaliciones legislativas cambiantes y remodelaciones gubernamentales, de un*

*lado, y continua intervención presidencial y uso de sus poderes reservados, de otro.” (Skach 2005).*

No obstante, la convergencia o divergencia espacial entre las preferencias del presidente y de la asamblea tiene una gran importancia para definir las situaciones de crisis en este subtipo de democracia semi-presidencial. En principio, si la composición y las preferencias políticas del ejecutivo y el legislativo son parcialmente coincidentes, que el presidente tenga una débil base parlamentaria no supone un problema tan grave, aunque no cabe duda de que en estos contextos el sistema político opera con una baja eficacia, debido a diversos problemas de cooperación en el seno de las coaliciones y los partidos que apoyan al presidente. En el caso de un presidente moderado y próximo al centro de gravedad de la asamblea o al legislador medio, resulta difícil la aprobación de la agenda legislativa sin tomar en cuenta sus opiniones, aunque se encuentre en clara minoría, especialmente si la anulación del veto presidencial requiere algún tipo de supermayoría en la cámara. Refiriéndonos a sistemas presidenciales, los casos de Sanguinetti o Batlle en Uruguay, de Leoni en Venezuela, de Sánchez de Lozada en Bolivia o de Zedillo en la fase final de su presidencia en México son buenos ejemplos. (Thibaut 1996, 1998; Foweraker 1998; Nohlen 1999, 2005; Eaton 2000; Samuels y Eaton 2002; Carey 2003; Samuels y Shugart 2004; Hochstetler 2005; Negretto 2005; Colomer y Negretto 2005; Pérez-Liñán 2005). Francia ha conocido también dos experiencias de gobierno dividido minoritario entre 1959 y 1962 y desde 1988 a 1993. En el primer periodo la presidencia no había sido elegida directamente y el sistema de partidos aún era fluido, pero no se trata de un periodo de “cohabitación”, como señala Duverger, porque, si bien es cierto que el gobierno no estaba sostenido por una mayoría de la cámara, el primer ministro y el presidente eran afines políticamente. En el segundo

caso el gabinete formado por el Partido Socialista era similar a los clásicos gobiernos minoritarios del parlamentarismo.

Para el desarrollo de una situación de estancamiento político es necesaria la conjunción del carácter minoritario del partido presidencial en la cámara y una determinada posición del jefe del ejecutivo respecto a la distribución de preferencias en el espectro ideológico de los grupos parlamentarios (Colomer 2004). Si el partido del presidente es un grupo importante de la asamblea pero con una posición espacial extrema en el espectro político y el jefe del ejecutivo está dotado de un débil veto será fácilmente marginado del proceso legislativo. Por tanto, como sucede en el subtipo del gobierno dividido, es posible distinguir analíticamente dos situaciones bajo el subtipo del gobierno dividido minoritario en democracias semi-presidenciales: un gobierno “parlamentario” minoritario en sentido estricto, con participación o no del partido presidencial (este partido estará incluido en el gabinete si está situado en el centro del espacio político), y un “gobierno presidencial” que cuenta con la aquiescencia parlamentaria, debido bien a la dificultad que encuentra una asamblea muy dividida para agregar sus preferencias y formar o proporcionar apoyo a un gabinete o bien al temor de los diputados a ser sancionados con la disolución si se oponen o censuran a un primer ministro afin al presidente (Strom 1990). La diferencia entre los gabinetes Bielecki y Suchocka en Polonia, durante la presidencia de Walesa, o entre los gobiernos dirigidos por Mario Soares entre 1976 y 1978 y los “gabinetes presidenciales” de Nobre da Costa o Pintassilgo en Portugal, bajo el mandato Eanes, ilustra bien la distinción que hacemos. La tendencia hacia una pauta de gobierno u otra dependerá esencialmente del número y tipo de partidos políticos, del resultado siempre azaroso de las estrategias y la campaña electoral presidencial. Como sugiere Duverger, en los países

donde no hay mayorías parlamentarias la coincidencia entre la Constitución y la práctica es mucho mayor que donde existen mayorías estables y coherentes.

La alternativa de un gobierno “presidencial” al margen de la asamblea es más probable cuando el presidente ocupa una posición extrema en el espacio ideológico o carece vínculos con los partidos y tiene el poder constitucional necesario para imponer su propia elección de primer ministro. En democracias semipresidenciales la imposición por parte del presidente de un determinado primer ministro y de su gobierno no constituyen un gabinete en equilibrio, al menos en los términos que acabamos de describir, si bien el poder de amenaza de la disolución de la asamblea, en caso de no aquiescencia a la voluntad presidencial, permite la investidura de algunos de estos gobiernos, como ha ocurrido en Rusia y Taiwan. El caso de muchos de los primeros ministros nombrados por Yeltsin, Kravchuk, Kuchma o Chen Shui-bian, sin contar con el apoyo de la mayoría sino sólo con su “tolerancia”, ilustra bien la diferencia, aunque un factor igualmente relevante en este resultado es el subtipo de semi-presidencialismo, como explicaremos en la siguiente sección. Los gabinetes “presidenciales” de Nobre da Costa, Mota Pinto o Pintasilgo en Portugal o de en la Alemania de Weimar son otros buenos ejemplos.

En estos contextos es inevitable que el político con tendencias suprapartidistas o el *outsider* que ha alcanzado la presidencia se vea posteriormente en una difícil situación para afirmar su autoridad, designar un gabinete afin y construir una sólida base de apoyo legislativo. Además, en muchos de estos países bajo gobiernos divididos minoritarios la erosión del apoyo parlamentario a la política presidencial ha sido constante durante prácticamente todos los periodos de gobierno, aunque se acentúa

en la fase final de los mandatos (Mainwaring 1993).<sup>††</sup> El caso de los dos primeros presidentes brasileños después de la restauración de la democracia es elocuente: Sarney y Collor gozaban de una altísima popularidad y recibieron un amplio respaldo en los comienzos de sus respectivas presidencias, pero el fracaso de sus políticas hizo que muchos de sus aliados desertaran de la coalición de gobierno y se distanciaran del presidente para evitar ser perjudicados por su creciente impopularidad (Ames 2001; Amorim Neto 2001). La pérdida de apoyo se produce incluso dentro de los propios partidos que respaldan al ejecutivo, distanciándose de los presidentes los candidatos con más probabilidad de la futura elección presidencial, como en los casos de los poderosos ex primeros ministros Manuel Ulloa o Luis Alva Castro en la segunda fase de los mandatos de Belaúnde y García. Ese ciclo de apoyo político también se refleja en la popularidad de los presidentes. En el tercer año de mandato la aprobación de los presidentes en Perú se ha aproximado a un 20 por ciento de la población, incluso en los casos de los presidentes Belaúnde y García, que tenían una mayoría parlamentaria. La aceptación de Alan García al acceder al cargo rozaba el 90 por ciento; en septiembre de 1986 la aprobación de su gestión había descendido al 70 por ciento; en octubre de 1987 apenas alcanzaba ya un 44 por ciento, reduciéndose drásticamente en octubre de 1988 a un 16 por ciento y situándose finalmente en enero de 1989, casi al término de su mandato, en sólo un 9 por ciento. En el caso de Alejandro

---

<sup>††</sup> Ambos presidentes acabaron aislados y con un nulo apoyo en la cámara: en 1989 el gobierno de Sarney sólo controlaba a 31 de los 570 legisladores y en 1988 tres de cada cuatro brasileños deseaban que su mandato fuese acortado, mientras Collor tuvo que renunciar a la presidencia en diciembre de 1992 para paralizar el trámite del impeachment (el 29 de septiembre de 1992 una mayoría de 441 sobre 503 miembros de la Cámara de Diputados autorizó el inicio de juicio político).

Toledo su aceptación cayó al 59% apenas tres meses después de haber asumido el cargo en 2001 y a mediados de 2003 era ya de sólo un 15%; a lo largo del año 2003 el índice de desaprobación de su gestión llegó incluso a alcanzar el 93 por ciento.

Tampoco resulta extraño que la elección de "*outsiders*" y la combinación de sistemas presidenciales y semi-presidenciales con gobiernos divididos minoritarios conduzca a algunas de las patologías democráticas que O'Donnell (1994) ha descrito bajo el concepto de democracias "delegadas" o "delegativas".<sup>##</sup> Las "democracias delegativas", un tipo de democracia opuesto a las democracias representativas o institucionalizadas, reflejan muy bien la frágil naturaleza del presidencialismo en Brasil, Argentina, Perú, Ecuador, Corea o Filipinas, y más recientemente en Venezuela y del semi-presidencialismo, especialmente en Rusia o Ucrania (Kubicek 1994) en el contexto de este tipo de gobiernos. Como refleja la tabla 2 la mayor parte de las crisis políticas que

---

<sup>##</sup> Las características de las democracias "delegativas" son: (1) Tendencias plebiscitarias y el mito de la delegación: Aquel que gana una elección presidencial aparece autorizado (mediante la delegación electoral) para gobernar el país como le parezca conveniente; (2) Los presidentes se presentan "por encima" de los partidos y los intereses privados; (3) La responsabilidad política [*accountability*] en estos sistemas es sólo vertical, mientras que son hostiles a la responsabilidad "horizontal" (control de las acciones del ejecutivo por otras instituciones públicas) puesto que los presidentes ven a los Congresos y a las Cortes de justicia como "*unnecessary encumbrances*" para su "misión"; (4) Los presidentes se aíslan ellos mismos del resto de las instituciones políticas y se convierten en los únicos responsables de "sus" políticas; (5) Interpretación populista de la democracia (el componente liberal de las democracias delegativas es muy débil y una tradición democrática de extremo individualismo intenta generar una mayoría), dado que las democracias delegativas son fuertemente mayoritarias y movimientistas.

acabaron con el mandato presidencial en América Latina entre 1985 y 2005 han sido en el marco de gobiernos divididos minoritarios.

**Tabla 2. PRESIDENCIAS INTERRUPTIDAS EN AMERICA LATINA, 1985-2005**

| Presidencias interrumpidas      | Fecha          | Causas                                                                                                                                                        | Escenario político   |
|---------------------------------|----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|
| Siles Suazo (Bolivia)           | Noviembre 1984 | Renuncia forzada a un año de concluir su mandato presionado por los rumores de golpe de Estado, el fracaso y la crisis económica y el descontento social      | Dividido Minoritario |
| Alfonsín (Argentina)            | Julio 1989     | Dimisión meses antes del final de su mandato, a causa de la crisis económica y las manifestaciones sociales, y transferencia del poder a su sucesor           | Dividido Mayoritario |
| Fujimori I (Perú)               | Abril 1992     | Autogolpe y disolución del Congreso por el presidente con apoyo militar tras una serie de conflictos entre ejecutivo y legislativo.                           | Dividido Minoritario |
| Collor (Brasil)                 | Agosto 1992    | Impeachment del Congreso a causa de un escándalo de corrupción.                                                                                               | Dividido Minoritario |
| Serrano (Guatemala)             | Mayo 1993      | Renuncia forzada después del fracaso de un intento de autogolpe para romper el punto muerto entre el ejecutivo y el legislativo.                              | Dividido Minoritario |
| Carlos Andrés Pérez (Venezuela) | Agosto 1993    | Destituido acusado de malversación de fondos reservados en medio de levantamientos y disturbios sociales por sus medidas de austeridad y revueltas militares. | Dividido Minoritario |

|                                    |                |                                                                                                                                                                                                   |                       |
|------------------------------------|----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|
| Balaguer<br>(República Dominicana) | Agosto 1996    | Convocatoria anticipada de elecciones tras las presiones de la comunidad internacional y denuncias de fraude en la elección presidencial.                                                         | Dividido Minoritario  |
| Bucarám<br>(Ecuador)               | Febrero 1997   | Dimisión a los seis meses de ocupar el cargo en medio de crisis económica, escándalos corrupción y la acusación de "incapacidad mental" por parte del Congreso.                                   | Dividido Minoritario  |
| Cubas<br>(Paraguay)                | Marzo 1999     | Dimisión provocada tras el inicio de un proceso de impeachment, el asesinato del vicepresidente y manifestaciones ciudadanas.                                                                     | Unificado Mayoritario |
| Chávez I<br>(Venezuela)            | Abril 1999     | Convocatoria irregular de una Asamblea Constituyente que reemplazó al Congreso y finalizó el mandato presidencial.                                                                                | Dividido Minoritario  |
| Mahuad<br>(Ecuador)                | Enero 2000     | Abandono del cargo tras la ocupación por manifestantes y tropas rebeldes del parlamento ante el descontento popular por la adopción de medidas de austeridad                                      | Dividido Minoritario  |
| Fujimori II<br>(Perú)              | Noviembre 2000 | Abandono del cargo tras las protestas masivas y la condena internacional por su intento de fraude en las elecciones presidenciales de 2000 y un escándalo de sobornos en el entorno presidencial. | Dividido Minoritario  |
| De la Rúa<br>(Argentina)           | Diciembre 2001 | Renuncia provocada por las protestas y movilizaciones ciudadanas en contra la política económica del gobierno                                                                                     | Dividido Mayoritario  |

|                             |                 |                                                                                          |                      |
|-----------------------------|-----------------|------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|
| Sánchez de Lozada (Bolivia) | Septiembre 2003 | Renuncia provocada por las masivas protestas contra las medidas de austeridad económicas | Dividido Minoritario |
| Gutiérrez (Ecuador)         | de 2005         | Destitución no constitucional del presidente con apoyo de protestas masivas              | Dividido Minoritario |

Las dificultades para que el sistema funcione ordenadamente son evidentes si el presidente es el líder de un partido pequeño y, especialmente, si a causa del descontento con los partidos políticos tradicionales un político populista, un “outsider” que no se identifica con ningún partido o un líder extremista, tiene éxito y obtiene la presidencia. El caso peruano es un buen ejemplo. Alberto Fujimori, un presidente que bien podría haber formado una coalición de centro-derecha con FREDEMO, una coalición de centro-izquierda con APRA, o incluso diferentes coaliciones *ad hoc* para aprobar sus políticas, en cambio tuvo que presenciar con impotencia cómo el proceso legislativo prácticamente se paralizaba bajo su mandato: de la escasa legislación aprobada (67 leyes frente a 724 y 665 leyes aprobadas por el Congreso durante las presidencias de Fernando Belaúnde y Alan García) sólo un 19,4 por ciento tenían su origen en propuestas del ejecutivo, y el presidente había vetado un 52,2 por ciento de las leyes aprobadas por el parlamento, habiendo levantado éste un 22,9 por ciento de los vetos (sus antecesores, que habían dispuesto de amplias mayorías en el Congreso, sólo habían vetado un 5,2 por ciento y un 9 por ciento de las leyes respectivamente, siendo el veto superado en un 0 por ciento y un 5 por ciento de los casos). En Perú, el inmovilismo, la ingobernabilidad y la falta de eficiencia en la solución de los lacerantes problemas que acosaban al país, condujeron a una situación de conflicto institucional que propiciaron la crisis y el derrumbe de la democracia (Ferrero Costa 1993; McClintock 1994; Cameron 1994; Kenney 1996, 2004).

Algunos estudiosos al enumerar las condiciones básicas para que se produzca un autogolpe mencionan, por supuesto, las tensiones y el conflicto entre poderes como un factor decisivo. Sería difícil negar que en países con una democracia no consolidada y una cultura política “autoritaria” el coste de una acción contra el parlamento no es tan grande e incluso podría convertirse en una salida aceptable para muchos sectores de la sociedad cansados de la constante degradación de la situación del país y de la pesada carga que los conflictos institucionales de una política democrática suponen para la propia legitimidad del sistema. La tentación presidencial de identificar la democracia con su propia política y presentar a sus adversarios y al sistema como culpables de los graves condicionamientos que pesan ineluctablemente sobre el gobierno, y de las dificultades para resolver urgentes problemas económicos y de seguridad dentro de límites democráticos, una línea de acción que es más probable cuando el presidente es un *outsider* que ha accedido al gobierno apelando a los ciudadanos en su campaña electoral con un mensaje abiertamente antisistema o un político alejado de los partidos más centristas y con un reducido apoyo parlamentario, es un peligro real, como muestra muy bien el caso de Fujimori.

**Tabla 2. ESCENARIOS POLITICOS EN PRESIDENCIALISMO Y SEMI-PRESIDENCIALISMO**

|                                              | <b>GOBIERNOS<br/>MAYORITARIOS<br/>UNIFICADOS</b>                                                                                                                                                                                        | <b>GOBIERNOS<br/>DIVIDIDOS<br/>MAYORITARIOS</b>                                                                                                                                                                               | <b>GOBIERNOS<br/>DIVIDIDOS<br/>MINORITARIOS</b>                                                                                                            |
|----------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>DEMOCRACIA<br/>PRESIDENCIAL</b>           | Colombia 1990-1994 (Gaviria)<br>Colombia 1994-1998 (Samper)<br>Costa Rica<br>Perú 1980-1985 (Belaúnde)<br>Estados Unidos 2000-06 (Bush)<br>Perú 1985-1990 (Alan García)<br>Venezuela 1983-1988 (Lusinchi)                               | Argentina 1987-1989 (Alfonsín)<br>Colombia 1982-1986 (Betancourt)<br>Colombia 1998-2002 (Pastrana)<br>Costa Rica 2002-2006 (Pacheco)<br>Estados Unidos 1994-00 (Clinton)                                                      | Brasil 1990-1992 (Collor)<br>Ecuador 1992-1996 (Bucaram)<br>Guatemala 1991-1995 (Serrano)<br>Perú 1990-1992 (Fujimori)<br>Perú 2001-2006 (Toledo)          |
| <b>DEMOCRACIA<br/>SEMI-<br/>PRESIDENCIAL</b> | Francia 1962-1969 (De Gaulle)<br>Francia 1969-1974 (Pompidou)<br>Francia 1974-1981 (Giscard)<br>Francia 1981-1986 (Mitterrand)<br>Lituania 2002-1996 (Brazauskas)<br>Polonia 1995-1997 (Kwasniewski)<br>Taiwan 1996-2000 (Lee Teng-hui) | Francia 1986-1988 (Mitterrand)<br>Francia 1993-1995 (Mitterrand)<br>Francia 1997-2002 (Chirac)<br>Moldavia 1994-1996 (Snegur)<br>Polonia 1993-1995 (Walesa)<br>Polonia 1997-2001 (Kwasniewski)<br>Portugal 1987-1995 (Soares) | Portugal 1976-1980 (Eanes)<br>Rusia 1991-1999 (Yeltsin)<br>Taiwan 2000-2004 (Chen Shui-bian)<br>Ucrania 1991-1994 (Kravchuk)<br>Ucrania 1994-2004 (Kuchma) |

Por tanto, no parece un accidente que los subtipos más problemáticos de semi-presidencialismo y presidencialismo coincidan. Los conflictivos mandatos de presidentes minoritarios con partidos no centristas (o sin partido) como Febres Cordero, Borja (especialmente entre 1990 y 1992), Durán Ballén o Bucaram en Ecuador, Caldera en Venezuela, Collor en Brasil, Cubas en Paraguay y Fujimori en Perú hacen pensar que esta fórmula de gobierno presenta mayores riesgos para la estabilidad política y constitucional que los presuntos riesgos normalmente atribuidos al gobierno dividido, aunque es cierto que algunos gobiernos divididos también se han debido enfrentar a situaciones muy difíciles y complejas (Alfonsín y De la Rúa en Argentina o Siles Suazo en Bolivia). Un análisis comparado de las experiencias con gobiernos divididos minoritarios en democracias presidenciales y semi-presidenciales probablemente encontraría pautas de inestabilidad muy similares y abundaría en el escepticismo acerca de que una reforma hacia el semi-presidencialismo en estos países contribuiría a la estabilidad democrática.

### **CUADRO RESUMEN SECCIÓN TERCERA**

✓ **Presidencialismo y semi-presidencialismo comparten escenarios muy complejos para el desarrollo del proceso político: el gobierno dividido mayoritario y el gobierno dividido minoritario. Los conflictos institucionales tienden a ser especialmente agudos bajo este último tipo de situaciones.**

✓ **La combinación de una elección ganada por un outsider con contextos de gobierno dividido minoritario representa un notable desafío para la estabilidad democrática.**

## **IV. DIFERENCIAS ENTRE PRESIDENCIALISMO Y SEMI-PRESIDENCIALISMO (I): PRIMEROS MINISTROS Y GABINETES**

### **4.1 Formas de Gobierno Presidencial**

Los subtipos de gobierno presidencial también son diversos. Ciertamente en algunos casos el presidente debe consultar con el Congreso los nombramientos de su gabinete, como en Estados Unidos, Corea o Filipinas, y a veces la asamblea puede censurar a los ministros, como en Uruguay. En Estados Unidos, Nigeria (1979) y Filipinas es necesaria la aprobación legislativa de los nombramientos ministeriales que hace el presidente por el Senado (art. 2, secc. 2 de la constitución norteamericana y art. 135 de la nigeriana) o por una comisión especial para nombramientos (art. 6,18 y 7,16 de la constitución filipina). En los Estados Unidos, el requisito de «*advise and consent*» del Senado es un límite a la libre elección del presidente, pero aunque no llegue a elegir a aquel que él quiere, acabará escogiendo unos ministros muy cercanos a sus preferencias. En Corea desde 1987 el presidente propone un primer ministro que debe ser ratificado por la asamblea, pero dado que sólo es elegido por el presidente y sólo el presidente puede remover al primer ministro y a los ministros del gabinete, el sistema no es semi-presidencial en absoluto. En Filipinas los miembros del gabinete deben someterse a la aprobación de la Comisión de nombramientos del Congreso. En el caso de la destitución o cese de ministros la influencia potencial de la asamblea en la formación del gabinete es relativamente reducida en fórmulas de responsabilidad ministerial en las que es necesaria una mayoría de

dos tercios para censurar a los ministros como en Costa Rica (121, n. 24), Uruguay (art. 178), Venezuela (art. 153, n. 1 de la anterior Constitución de 1958), Ecuador (art.59, f. de la Constitución de 1978), Paraguay (art. 194) o Cuba (en los años 40), y en Guatemala, donde el presidente puede oponer un veto a la censura parlamentaria que sólo es superado por una mayoría de dos tercios de los legisladores (art. 167) (Martínez y Garrido 2000). Son más semejantes al modelo parlamentario aquellos sistemas en los que basta una mayoría absoluta para proceder a la destitución de los miembros del gabinete, como en la constitución colombiana de 1991 (art. 135, n. 9) o en la denominada "república parlamentaria" chilena (1891-1924). Desde luego, un punto débil de estos diseños o subtipos parlamentarizados del presidencialismo es que no contemplan el poder de disolución del parlamento. A fin de reconstituir una mayoría el presidente no dispone de esta facultad, como en las constituciones semi-presidenciales. Dentro de los sistemas presidenciales una excepción a esta pauta es el caso de la constitución uruguaya de 1967, que permitía el voto de censura ministerial seguido de disolución de la asamblea por el presidente solamente si la censura aprobada por menos de 2/3 había sido vetada por el presidente y era aprobada finalmente por menos del 60% de los legisladores. En estos casos, "el régimen continúa siendo presidencial puesto que el presidente mantiene el poder de nombrar a sus sucesores y no puede amenazar a la asamblea con la disolución, sin embargo, es una fórmula para el conflicto permanente, a veces acumulativo, entre los poderes, y sin resolución." (Linz, 1994, 135) De cualquier forma ésta no es una alternativa que ayude a la convergencia de preferencias y la cooperación institucional entre presidente y asamblea; antes bien, se trata de una fórmula para el conflicto permanente entre los poderes ejecutivo y legislativo (Needler 1965).

En el caso de Perú no hay acuerdo entre los especialistas acerca

de la naturaleza del sistema de gobierno: para unos corresponde al subtipo de presidencialismo parlamentarizado mientras que para otros analistas correspondería a lo que más abajo denominamos “semi-presidencialismo presidencializado o dualista”. Este desacuerdo se extiende por lo general al resto de sistemas semipresidenciales presidencializados, como Rusia, Ucrania hasta 2005, Georgia o Taiwan, que algunos expertos consideran presidenciales mientras que otros los analizan como democracias semi-presidenciales. También los constitucionalistas discuten la clasificación del régimen peruano en uno u otro sentido en función de las disposiciones legales que lo regulan, pero lo más importante, a nuestro juicio, es que en un contexto de gobiernos divididos minoritarios atribuir al presidente el derecho a nombrar y remover al primer ministro, como ocurre en Perú, y en el resto de sistemas de semi-presidencialismo presidencializado o dual, aproxima a estos sistemas bajo contextos de gobiernos divididos minoritarios al funcionamiento clásico del presidencialismo (Roncagliolo 1991; Sagües s.f.). De ahí la reciente propuesta del APRA de introducir una reforma constitucional para que “el primer ministro sea investido por el Congreso de la República, una vez que mediante votación se apruebe la propuesta de programa de gobierno que éste presente” con el objeto de estructurar un régimen de gobierno “con un Presidente como Jefe de Estado y con la Presidencia del Consejo de Ministros asentada en la legitimidad del Congreso de la República”.<sup>§§</sup>

---

<sup>§§</sup> Una sugerencia bien distinta es la formulada por Dieter Nohlen, quien propone la posibilidad de crear un primer ministro como mecanismo de reforma de determinadas democracias presidenciales. Sin embargo, la introducción de un primer ministro coordinador del gabinete no cambia la esencia del sistema, pues no representa ningún desplazamiento de la dirección del ejecutivo del presidente hacia el Congreso, en la medida en que el primer ministro no depende de un voto de censura de la asamblea. En

## 4.1 Formas de Gobierno Semi-Presidencial

En lo que concierne a las prerrogativas presidenciales para el nombramiento del primer ministro y su gabinete pueden distinguirse varias modalidades de semi-presidencialismo con implicaciones políticas muy distintas (Shugart y Carey 1992; Shugart 2005). El subtipo principal es el francés, el semi-presidencialismo monista, parlamentarizado o de “confianza parlamentaria”, cuyas características aparecen claramente delimitadas por los criterios usados por Maurice Duverger para definir el tipo de régimen semi-presidencial: (1) El presidente de la república es elegido por sufragio universal; (2) Posee considerables poderes; (3) Existe opuesto a él, sin embargo, un primer ministro y ministros que poseen poder ejecutivo y gubernamental y pueden permanecer en el cargo sólo si el parlamento no muestra su oposición a ellos. Los casos empíricos que se ajustan a este subtipo de democracia semi-presidencial son los de Francia, Finlandia, Portugal (desde 1982), Polonia, Rumania, Lituania, Mongolia, Cabo-Verde, Bangladesh, Moldavia, Bosnia-Herzegovina, Gabón (91), Mali (92), Burkina Faso (91), Cabo-Verde (92), Niger (91) o Togo (92). un sistema semi-presidencial con un gabinete dependiendo exclusivamente de la confianza de la asamblea exige al presidente la designación de un primer ministro aceptable para la cámara. Como apuntan Shugart y Carey, “este formato fomenta la negociación y el compromiso entre el presidente y la asamblea sobre el nombramiento de los miembros del gabinete al comienzo del juego del nombramiento” porque “el incentivo de la asamblea es aceptar el primer candidato

---

tanto el presidente es libre para nombrar y destituir al primer ministro, que no necesita de la confianza de la cámara para permanecer en el cargo, el sistema aún será básicamente presidencial. Este supuesto primer ministro no es más que un simple jefe del gabinete.

nombrado para el cual los costes políticos de su rechazo (y de dejar vacío el puesto en el gabinete) son mayores que los costes de la confirmación." (Shugart y Carey, 1992, 120).

El segundo subtipo de democracia semi-presidencial es el "semi-presidencialismo-de-doble-confianza", dual o presidencializado, que puede ser descrito a partir de los siguientes elementos: (1) El presidente o jefe del estado es elegido popularmente; (2) El gabinete está sujeto a la doble confianza del presidente y del parlamento, y (3) El presidente posee considerables poderes, entre ellos el poder de disolver la asamblea y otros poderes legislativos (decreto, veto, referéndum). Entre los casos empíricos que se ajustan a este diseño pueden citarse los de la República de Weimar, Portugal entre 1976 y 1982, Rusia (1993), Ucrania, Armenia, Croacia, Taiwan o Sri Lanka (1978-2000).

En el semi-presidencialismo parlamentarizado o monista, donde sólo la asamblea tiene el poder de destituir al gabinete, siguiendo el modelo francés, el primer ministro se sentirá más inclinado a cooperar con la asamblea y a distanciarse del presidente en el caso de un enfrentamiento institucional (Roper 2002). En cambio, cuando hay simetría en los poderes de nombramiento y cese del gabinete, como en los sistemas de semi-presidencialismo presidencializado, el primer ministro se mueve en un escenario de lealtad "dual" o confusa, lo que hace difícil predecir su estrategia más probable. La línea jerárquica es compleja y difusa y los miembros del gobierno deben decidir cuál de las dos autoridades de las que dependen resulta más favorable a sus intereses, aun sin optar decididamente por aliarse con ninguno de ellos, lo que le pondría en una situación muy difícil frente al otro principal, del que también depende su supervivencia. Sin embargo, en estos sistemas los primeros ministros suelen estar más próximos al punto ideal del presidente que al de la asamblea. La interacción entre el escenario

político-electoral y el subtipo constitucional es importante para explicar este resultado. \*\*\*

La teoría de la delegación ilustra muy bien algunos de los dilemas inherentes a los subtipos principales de semi-presidencialismo. En el modelo parlamentarizado francés, donde sólo la asamblea tiene el poder de destituir al gabinete, el primer ministro se sentirá más inclinado a cooperar con la asamblea y a distanciarse del presidente en el caso de un enfrentamiento institucional. En cambio, cuando hay simetría en los poderes de nombramiento y cese del gabinete, como en Rusia, Ucrania o Perú, el primer ministro se mueve en un escenario de lealtad “dual” o confusa, lo que hace difícil predecir su estrategia más probable (Morgan-Jones y Schleiter 2004; Protsyk 2005a). No obstante, lo habitual en estos sistemas es que los primeros ministros estén más próximos al presidente que a la

---

\*\*\* Estos sistemas de semi-presidencialismo dual o presidencializado son distintos del presidencialismo parlamentarizado en vista de las diferencias constitucionalmente establecidas respecto al rol y la influencia del presidente sobre el gabinete y la dirección de las políticas del ejecutivo. De hecho, la república de Weimar durante el mandato de Ebert y buena parte de las presidencias de Hindenburg o Eanes funcionó básicamente como un sistema parlamentario con ciertas injerencias del jefe del estado en la formación y constitución de los distintos gobiernos, que aún dependían de la confianza de la mayoría de la cámara baja para su supervivencia. En cambio, ninguno de los presidentes en Uruguay, Chile o Ecuador abdicó de su autoridad para dirigir personalmente el ejecutivo ni los primeros ministros, si los hubo, se desviaron en la práctica de las funciones de coordinación propias de un jefe del gabinete. Se trata, por tanto, de dos modelos constitucionales diferentes: uno semi-presidencial, con un presidente que dispone de un poder fuerte para intervenir en la constitución de las coaliciones o gobiernos parlamentarios y un gabinete con una doble lealtad, hacia el jefe del estado y hacia la cámara; y otro presidencial, que introduce un mecanismo de intervención parlamentaria esencialmente negativo, la censura a miembros del gabinete como medio de modificar la dirección de la política presidencial.

asamblea. Para explicar esta circunstancia es importante la interacción entre los escenarios descritos en la sección precedente y el subtipo de semi-presidencialismo. El presidente y la asamblea en un contexto de gobierno dividido minoritario están atrapados en un juego de adelantamiento en el que la estrategia dominante de cada jugador es anticiparse a los posibles movimientos de la otra parte. La combinación de cooperación con inestabilidad en el semi-presidencialismo presidencializado suele desarrollarse mediante la alternancia entre fases parlamentarias, en la que el presidente propone el candidato seleccionado por la asamblea sin ningún tipo de injerencia por su parte, y una fase presidencial, con un primer ministro subordinado a los designios del presidente una vez que éste ha retirado su confianza al gobierno configurado exclusivamente por el parlamento. El equilibrio concreto, esto es, un primer ministro más próximo al presidente o a la asamblea depende del ciclo electoral, de la institución (ejecutivo o legislativo) con una legitimidad más reciente, de la percepción colectiva acerca del fracaso o del éxito en las políticas implementadas en cada fase, etc. En este sentido los primeros ministros rusos Chernomyrdin y Primakov eran notablemente diferentes de un Kirienko, un Stepashin o un Putin, mucho más cercanos al presidente Yeltsin. En el caso de Ucrania Kravchuk mantuvo a primeros ministros apoyados por la asamblea como Fokim o Kuchma hasta que pudo proponer a uno de sus partidarios para el cargo, Zviahil's'kyii. El mismo ciclo de inestabilidad se reprodujo con el presidente Kuchma, quien sólo después de tolerar a primeros ministros cercanos al centro de gravedad de la asamblea –como Masol o Marchuk- se encontró en una posición óptima para nombrar a uno de sus colaboradores, Pavlo Lazarenko. El mandato de Alejandro Toledo registra un proceso similar con primeros ministros más próximos al presidente como Luis Solari y primeros ministros más “conversados” o “consensuados” con el Congreso como Roberto Dañino y,

especialmente, Beatriz Merino o Carlos Ferrero en los momentos de fuerte crisis política y graves problemas de gobernabilidad.

**Tabla 4. SUBTIPOS DE SEMI-PRESIDENCIALISMO Y PROCESO DE FORMACION DEL GOBIERNO**

| <i>N<br/>o<br/>m<br/>b<br/>r<br/>a</i> |            | Cesa               |                                                                                                                     |                                                                                                   |
|----------------------------------------|------------|--------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                        |            | Presidente         | Asamblea                                                                                                            | Ambos                                                                                             |
|                                        | Presidente | Ucrania<br>1995-96 | Finlandia<br>Islandia                                                                                               | Austria<br>Sri Lanka 1978-<br>2000<br>Taiwan<br>Weimar                                            |
|                                        | Asamblea   |                    | Bulgaria                                                                                                            |                                                                                                   |
|                                        | Ambos      |                    | Francia<br>Lituania<br>Moldavia<br>1994<br>Mongolia<br>Polonia<br>Portugal<br>1982-<br>Rumanía<br>Rusia 1991-<br>93 | Rusia 1993-<br>Ucrania 1991-94<br>Ucrania 1996-<br>Kazajstán 1993-<br>95<br>Kazajstán 1993-<br>95 |

### 4.3 Tipos de Gabinetes en el Presidencialismo y Semi-Presidencialismo

En las democracias con un sistema presidencial puro, dado que el presidente es el único *formateur* de las potenciales coaliciones de gobierno puede impedir cualquier alianza alternativa opuesta a sus intereses en el proceso de formación del gabinete. Esto significa que la responsabilidad exclusiva sobre el gobierno recae en el presidente. De este modo el presidente se convierte en el eje de la estructuración de cualquier gobierno y en promotor de toda cooperación interpartidista que tenga como objetivo el acceso real al poder ejecutivo. Lo que es más importante es que este papel predominante limita el número de coaliciones de gobierno viables ante la necesidad de que todas ellas incluyan como miembro al partido presidencial. Sin embargo, desde otro punto de vista, el del tipo de coaliciones o gabinetes que encontramos en unas u otras democracias, los sistemas presidenciales presentan una mayor variedad (Deheza 1998; Altman 2000; Amorim Neto 2001; Lanzaro 2001; Cheibub, Przeworski y Saeigh 2001; Cheibub y Limongi 2002).

Así, los ***gabinetes de coalición estructurada*** (*tight coalition cabinets*), formados por dos o más partidos y una selección ministerial basada en criterios partidistas, no son frecuentes en las democracias presidenciales, siendo el ejemplo chileno desde la restauración de la democracia la excepción más significativa dentro de este tipo de democracias. Esta fórmula, en cambio, constituye el tipo de gabinete característico de las democracias parlamentarias y de la mayor parte de las democracias semi-presidenciales parlamentarizadas, que desarrollan una lógica parlamentaria a causa de los limitados poderes presidenciales en el proceso de formación de gobiernos (Eslovenia, Finlandia, Irlanda, Lituania, Macedonia, Mongolia, Portugal, etc.). En las democracias

presidenciales son más habituales los ***gabinetes de coaliciones poco estructuradas***, que combinan los compromisos de gobierno con dos o más partidos con un criterio de selección ministerial mixto (partidario y no partidario), y los llamados ***gabinetes o gobiernos de cooptación***, que implican la extensión de carteras ministeriales a ciertos miembros de dos o más partidos (un criterio mixto de selección ministerial) sin alcanzar un acuerdo de colaboración con los dirigentes de estos partidos. Este tipo no implica el apoyo de los partidos con representantes a título individual en el gabinete a la línea política establecida por el presidente sino una forma de cooperación informal, coyuntural y *ad hoc*. En los países con partidos débiles o indisciplinados una coalición de este tipo puede ser la alternativa escogida para gobernar, como en los casos de Dutra, Vargas, Quadros, Goulart, Sarney o Cardoso en Brasil, Siles Zuazo y Sánchez de Lozada en Bolivia, Rodrigo Borja en Ecuador, la primera presidencia de Sanguinetti en Uruguay o fases de los mandatos de Videla o Alessandri en Chile. En muchos de estos casos la colaboración individual de determinados miembros de algunos partidos con representación parlamentaria no implica un apoyo real al ejecutivo de estas fuerzas políticas (González 1991; Altman 2000). De este modo los gabinetes presidenciales apenas comprometen a los otros partidos distintos del que apoya al presidente y, en gran parte de las ocasiones, se trata sólo de incorporar ministros de esos otros partidos a título individual (a veces sin contar con el apoyo de sus propios grupos políticos). No hay que olvidar tampoco que a veces la inclusión en el gabinete de personalidades y líderes de otros partidos forma parte del sutil veneno de la estrategia presidencial para dividir o exasperar a sus adversarios, probablemente más unidos que nunca después de la derrota electoral, y explotar las diferencias de distintas facciones dentro de los partidos de la oposición. Las laxas coaliciones del presidencialismo sufren una cierta distorsión en el reparto de

cuotas de poder en beneficio del partido y el entorno presidencial en lugar de reproducir la típica proporcionalidad *gamsoniana* de los gabinetes parlamentarios. En los sistemas de semi-presidencialismo parlamentarizado la pauta más frecuente es intensificar la proporción de ministros partidistas cuando el sistema de partidos se muestra más consolidado y se ha producido un proceso de aprendizaje por parte de todos los actores políticos acerca de cómo deben reaccionar frente a la lógica básicamente parlamentaria propia de estas configuraciones institucionales. Esta tendencia se ha desarrollado en los casos de Francia, en Rumania, en Polonia o Senegal. En Francia, sólo durante las presidencias de De Gaulle (con Debré y Pompidou) y Giscard (con los gobiernos de Raymond Barre), los gabinetes han sido poco estructurados. En cambio, con Mitterrand y Chirac el porcentaje de ministros de afiliación partidaria creció hasta un 87 y un 89 por ciento respectivamente. Polonia experimentó un cambio de gobiernos poco estructurados a gobiernos estrictamente partidistas con el cambio de Walesa por Kwasniewski en la jefatura del Estado y, especialmente, tras la reforma constitucional de 1997 que restringió los poderes constitucionalmente atribuidos a la presidencia.

En algunas democracias presidenciales son frecuentes también los ***gabinetes no partidarios***, basados en una concepción extraparlamentaria, suprapartidista y a veces incluso antipartidista, y compuestos primordialmente por tecnócratas, independientes sin vínculos con los partidos o leales y colaboradores del presidente. Ecuador, Corea del Sur y Filipinas constituyen buenos ejemplos. Las administraciones ecuatorianas, trufadas de presidentes erráticos, han llegado incluso a marginar totalmente de sus gabinetes a los propios partidos a que pertenecen, como en los casos de Roldós, Febres-Cordero o Durán Ballén. La sustitución de los representantes de los partidos por tecnócratas y altos funcionarios o líderes de segunda fila vinculados con el jefe del

estado resulta también frecuente en las democracias semi-presidenciales presidencializadas o dualistas, donde el presidente tiene una mayor capacidad de intervención en el proceso de nombramiento y destitución de los gobiernos. Los ejecutivos formados en Rusia, Ucrania, Taiwan o Armenia son un buen ejemplo de gabinetes no partidarios. Por mencionar un caso, en Rusia sólo el 15 por ciento de los ministros designados durante el mandato de Yeltsin eran miembros de algún partido.

### **CUADRO RESUMEN SECCIÓN CUARTA**

✓ El éxito de la experiencia semi-presidencial de la Quinta República ha convertido a Francia en el modelo paradigmático de este tipo de régimen. Sin embargo, ha sido la combinación de gobiernos mayoritarios unificados o divididos con el subtipo de semi-presidencialismo parlamentarizado la que ha permitido realmente al sistema funcionar razonablemente bien.

✓ Los países con una responsabilidad ministerial dual, ante el presidente y ante la asamblea, tienen perspectivas más desfavorables para mantener una cierta estabilidad política. Los problemas de delegación que surgen cuando el gabinete sirve como agente de dos principales (presidente y asamblea) hacen de los sistemas semi-presidenciales presidencializados o dualistas una fórmula para el conflicto permanente entre ejecutivo y legislativo.

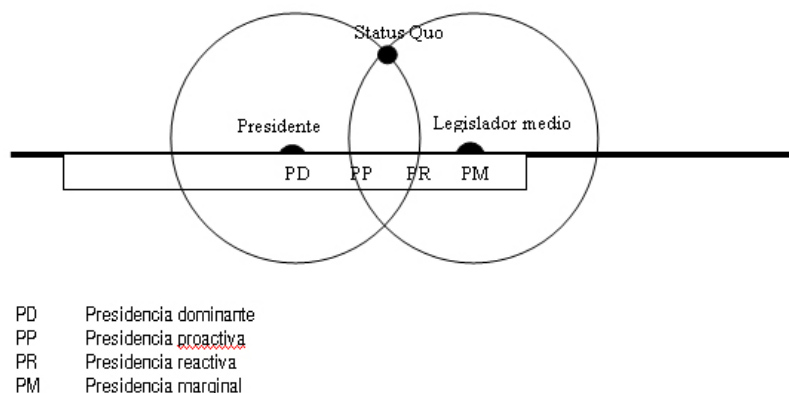
## **V. DIFERENCIAS ENTRE PRESIDENCIALISMO Y SEMI-PRESIDENCIALISMO (II): PODERES LEGISLATIVOS DEL PRESIDENTE**

La variación en lo que se refiere a los poderes legislativos constitucionalmente atribuidos a los presidentes y a los jefes de estado en los distintos tipos de democracia es muy reveladora. Aunque no podemos desarrollar en estos breves apuntes un análisis exhaustivo de estas diferencias, la pauta dominante es que los poderes formales legislativos en las democracias presidenciales exceden notablemente de los poderes comparables otorgados a los presidentes en las democracias semi-presidenciales (Metcalf 2000). Replicando algunas de las escalas de poderes legislativos más extensamente utilizadas en los estudios de derecho y política comparada, para el conjunto de las democracias semi-presidenciales se observa que sólo siete casos (la Alemania de Weimar, Croacia, Eslovaquia, Moldavia, Portugal entre 1976 y 1982, Rusia y Sri Lanka) pueden considerarse como presidencias fuertes desde esta perspectiva, por catorce casos de democracias presidenciales (Brasil, Chile, Colombia, Corea del Sur, Ecuador, Filipinas, Georgia, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Uruguay, Zambia o Zimbabwe). Todas las jefaturas del estado en las democracias parlamentarias obtienen puntuaciones bajas, así como las restantes diecisiete democracias semi-presidenciales y otras catorce democracias presidenciales. Otra conclusión que puede extraerse de este sencillo ejercicio comparativo es que los modelos clásicos de presidencialismo y semi-presidencialismo, Estados Unidos y

Francia, tienen presidencias débiles desde el punto de vista legislativo. Sólo cuatro de las casi treinta democracias presidenciales tienen una presidencia formalmente más débil que el caso paradigmático norteamericano. Sólo seis de las más de veinte democracias semi-presidenciales tienen una presidencia con menores facultades legislativas que el presidente francés y la mayor parte de ellas (Bulgaria, Haití, Irlanda y Macedonia) suelen incluso ser clasificadas directamente por muchos especialistas como democracias parlamentarias.

No obstante, y al margen de la utilidad comparativa de las escalas de poderes, en nuestra opinión resulta más fructífero centrar el estudio en la interacción combinada entre estos poderes en lugar de en este tipo de aproximaciones. La predicción de un resultado en la interacción entre presidentes y congresos en las democracias semi-presidenciales depende parcialmente de los poderes legislativos constitucionalmente otorgados al presidente.

**Figura 1. Tipos de presidencias según sus poderes legislativos en un espacio bidimensional**



En un espacio bidimensional, como el representado en la figura 1, considerando que un cambio de política requiere el acuerdo de los dos actores (poder ejecutivo y poder legislativo) para ser aprobado, si el control sobre la agenda corresponde al Congreso y el presidente sólo puede reaccionar con un veto a la propuesta de la asamblea, éste intentará aprovechar su ventaja y planteará una política situada sobre el punto  $A_1$ . Cuando es el presidente el que dispone del poder de iniciativa su propuesta se situará probablemente en el otro extremo del espacio de acuerdo, sobre el punto de indiferencia  $P_1$ . Sólo en los casos en que el presidente o la asamblea no actúan como actores con poder de veto el resultado previsible tendería a situarse sobre los puntos ideales del presidente (P) y la asamblea (A). Pero analicemos con más detalle estas distintas situaciones, que conforman los subtipos legislativos de presidencialismo y semi-presidencialismo (Mainwaring y Shugart 1997; Shugart y Haggard 2001).

### **5.1 Presidencialismo: el predominio de presidencias reactivas**

El convencionalismo académico (*conventional wisdom*) de la crítica al presidencialismo ha precisado que los problemas de este tipo de democracias suelen estar vinculados con un subtipo legislativo que, por otra parte, constituye su forma habitual, por el intento de establecer un equilibrio entre el ejecutivo y legislativo en el proceso de adopción de decisiones (Tsebelis 1995, 2002; Cheibub 2002; Colomer 2004; Aleman y Tsebelis 2005). No debiéramos olvidar que la mayor parte de las quiebras en democracias presidenciales se han producido dentro del subtipo de presidencia reactiva (en Brasil, Chile, Uruguay, Colombia, Cuba, Filipinas o Nigeria). Este subtipo se sustenta en la ampliación de la influencia legislativa del presidente, que está dotado de una poderosa capacidad de veto con la que puede abortar cualquier propuesta que no cuente con su previo

consentimiento. Las “presidencias reactivas”, como las denominan Mainwaring y Shugart (1997), otorgan al presidente un veto que sólo puede ser dejado sin efecto por una mayoría extraordinaria de la asamblea (generalmente dos tercios de sus miembros). Los ejemplos más destacados se encuentran en los sistemas presidenciales, como en el caso de Estados Unidos, la República Dominicana, El Salvador, Chile hasta 1973 y Brasil entre 1946 y 1964. En democracias semi-presidenciales sólo se encuentran disposiciones parecidas en Polonia, Portugal o Mongolia. En estos casos el presidente debe comprometerse con la mayoría parlamentaria para impulsar un cambio del *status quo* en cualquier área que considere relevante para su acción política y el resultado en equilibrio previsible se situará en el punto más próximo al ideal de la asamblea dentro del espacio formado por la intersección de los círculos de indiferencia del ejecutivo y el legislativo (PR en la Figura 1). Dado que el presidente no puede amenazar con la promulgación de un decreto, la asamblea no aceptará una propuesta demasiado próxima a la posición del presidente, aunque el acuerdo entre ambos es posible. Sin embargo, cuando la mayoría parlamentaria intenta desarrollar políticas opuestas a las que defiende el presidente y éste puede oponer su veto resulta difícil que la situación no derive hacia el inmovilismo y el estancamiento. Sólo excepcionalmente los presidentes de los sistemas semi-presidenciales tienen esta prerrogativa. En Polonia, bajo la “pequeña constitución”, el presidente tenía un derecho de veto sobre la legislación aprobada por el parlamento, aunque el Sejm podía anularlo con voto de una mayoría de dos tercios de sus miembros. Walesa vetó catorce leyes entre 1993 y 1995 y el Sejm levantó el veto en la mayor parte de los casos (diez veces). Sólo la Constitución portuguesa de 1976 atribuía al presidente un veto absoluto, lo que se modificó tras la reforma constitucional de 1982.

Si el gobierno dividido combinado con el subtipo de presidencia reactiva puede conducir al inmovilismo o al bloqueo, según se den o no las condiciones que hemos mencionado, la “cohabitación” es una forma de gobierno mayoritario dirigido por el partido o coalición al que no pertenece el presidente, pero no hay co-gobierno, a pesar de que –como argumenta Sartori– el presidente aún conserva en estas situaciones ciertos poderes que no transforman el sistema en uno estrictamente parlamentario. En las democracias semi-presidenciales es muy poco frecuente el “gobierno dividido”, puesto que los presidentes suelen carecer de un poder fuerte de veto, mientras que en las democracias presidenciales las situaciones de cohabitación son muy escasas porque sólo en escasos supuestos el subtipo legislativo se ajusta al de una presidencia débil (sólo en Colombia se han producido realmente casos de estricta cohabitación bajo las presidencias de Betancourt y Pastrana, aunque es cierto también que otras atribuciones presidenciales en el ámbito legislativo han ayudado a compensar esta desequilibrio y han debilitado el papel del Congreso).

## **5.2 Semi-presidencialismo: presidencias débiles o marginales en el proceso legislativo**

Por lo general suele dotarse a los presidentes con grandes poderes legislativos (al menos esta ha sido tradicionalmente la tendencia en muchas naciones de América Latina, en Filipinas, Corea del Sur y muchas otras democracias presidenciales), aunque hay que singularizar algunos casos que generalmente suelen descuidarse en los estudios sobre el predominio del poder ejecutivo y el hiperpresidencialismo, donde este modelo no se ha seguido. En aquellos países en los que el presidente sólo tiene un débil poder de veto (donde simplemente no tiene capacidad de veto –como sucede en muchas democracias semi-

presidenciales- o éste puede ser anulado por una mayoría absoluta o relativa de las cámaras –el caso de unos pocos regímenes presidenciales como Venezuela, Nicaragua, Paraguay o México-) su influencia sobre la producción legislativa podría verse muy reducida si se encuentra con la oposición del Congreso. En la mayor parte de las democracias semi-presidenciales el poder de veto del presidente es débil, de tal manera que, cuando existen disposiciones de este tipo, una mayoría de la asamblea puede invalidar o anular el veto. En Francia el presidente tiene la facultad de solicitar a la asamblea una nueva deliberación de una ley, antes de que expire el plazo para la promulgación, aunque este derecho apenas ha sido usado (salvo esporádicamente por Mitterrand) y no se requiere ninguna mayoría específica para la ratificación parlamentaria de sus disposiciones devueltas. También puede instar ante el Consejo Constitucional el examen de la constitucionalidad de una ley. Las democracias semi-presidenciales menos propensas al riesgo de conflicto entre ejecutivo y legislativo son aquellas en que el presidente tiene unos poderes legislativos limitados, particularmente porque ello reduce el número de actores con poder de veto en el proceso de toma de decisiones. El ejemplo francés es desde este punto de vista un modelo, al dotar de escasos poderes al presidente sobre el procedimiento legislativo. En Francia los poderes de agenda fueron atribuidos al gobierno, y no al presidente, en virtud de cláusulas como el voto de confianza o el voto bloqueado, pero a un gobierno que depende de la asamblea y que es un agente o delegado de aquélla.

Este criterio para la superación del veto, considerando que la legislación suele aprobarse por una mayoría relativa, constituye un notable debilitamiento de la capacidad de influencia del presidente sobre el proceso legislativo, especialmente si debe hacer frente a una mayoría de la oposición en la asamblea

(cohabitación) a la que le es suficiente con insistir sobre sus propuestas de ley para superar las objeciones presidenciales. En sistemas donde una mayoría simple basta para anular el veto los presidentes no serían actores con poder de veto y el equilibrio previsible se situaría cerca del punto ideal de la asamblea y no en el espacio comprendido por la intersección de los círculos de indiferencia del ejecutivo y del legislativo. Ello significa que la mayoría parlamentaria puede marginar al presidente en la formación e implementación de la agenda legislativa, lo que asemeja el proceso según el número de actores con poder de veto al de una democracia parlamentaria.

La lógica política podría ser similar en aquellos casos en los que el umbral para dejar sin efecto el veto no es superior a una mayoría absoluta, como en Brasil, Paraguay y Nicaragua, o en las antiguas Constituciones de Perú y Colombia —en este último caso únicamente para proyectos de ley no relativos a cuestiones presupuestarias o de gasto público—, donde una coalición legislativa puede saltarse al presidente si el partido de éste no dispone de un fuerte contingente parlamentario. Otros factores, como la extrema fragmentación partidista y el alto absentismo de los legisladores, pueden hacer más difícil para la oposición reunir una mayoría absoluta de los votos, que en algunos casos requeriría para el levantamiento del veto presidencial de facto una mayoría extraordinaria de los congresistas, por lo que el subtipo legislativo de presidencia débil puede aún ser relevante en el contexto de una democracia con un sistema de partidos fragmentado y un gobierno dividido minoritario.

Una variante de este tipo de configuración de poderes legislativos es la “presidencia proactiva”, caracterizada por un jefe del estado con una débil capacidad de veto (anulable por una mayoría relativa o absoluta) pero con autoridad suficiente para promulgar

decretos (Carey y Shugart 1998; Cox y Morgenstern 2001). De este modo los presidentes pueden establecer nuevas leyes sin necesidad de una autorización previa por el parlamento y generando, por sí mismos, un nuevo *status quo*. En teoría los resultados legislativos no tendrían por qué ser diferentes de los obtenidos con una presidencia débil, puesto que en ambos casos las cámaras pueden revisar los decretos presidenciales. Sin embargo, una hábil utilización por parte del presidente de su poder de decretar nuevas políticas podría situar el *status quo* dentro de la misma área predecible para los casos de “presidencias reactivas”. La diferencia con estas últimas es que el presidente se mueve de un *status* pasivo, que sólo le permite reaccionar ante las propuestas del Congreso y bloquear el curso del proceso legislativo, a una posición más activa, que le permite situar el resultado en equilibrio en el punto PP de la figura 1, gracias al poder de agenda que le otorga su capacidad para emitir decretos con fuerza de ley. De este modo, un presidente no muy alejado del punto ideal de la mayoría de la asamblea puede utilizar estratégicamente su autoridad de decretar para mover el *status quo* a un punto situado dentro del área formada por la intersección de los círculos de indiferencia del ejecutivo y el legislativo ( $P_1$ ). El poder de determinar la agenda política a través de la emisión de decretos legislativos permite al presidente escoger un punto en el espacio más cercano a su ideal que cuando sólo puede reaccionar con un veto al proyecto de ley que le envía la asamblea para su consideración.<sup>†††</sup> Así, un presidente

---

<sup>†††</sup> Por otro lado, el tipo de presidente determinará qué fórmula de poderes legislativos es más favorable a sus intereses: si el presidente es conservador y desea promover el mantenimiento del *status quo* la capacidad de veto le resultará suficiente para neutralizar cualquier intento de cambiar las políticas en vigor. En cambio, los presidentes reformistas resultan ser más débiles si disponen solamente de un veto que si pueden explotar su poder de agenda y de iniciativa legislativa emitiendo decretos, mientras los

con unos amplios poderes de iniciativa siempre puede abrumar a las cámaras con un aluvión de decretos que saturen la agenda legislativa y desborden la capacidad del parlamento de dar una respuesta adecuada a las propuestas del presidente en los plazos legalmente establecidos (como hicieron Yeltsin o Fujimori, con resultados sorprendentemente similares).<sup>+++</sup> En las democracias semi-presidencialismo el ejemplo paradigmático es la República de Weimar, aunque en este caso el presidente podría ser denominado con mejor criterio “potencialmente proactivo”, porque el uso del poder para emitir decretos debía ceñirse a situaciones de emergencia. El conocido artículo 48 de su Constitución otorgaba al *Reichspräsident* la facultad de promulgar decretos con fuerza de ley en las situaciones de emergencia, con el refrendo del primer ministro o canciller, para restaurar el orden público. En la Alemania de entreguerras la combinación de un escenario de gobierno dividido minoritario y del subtipo de semi-presidencialismo presidencializado o dualista, al que nos hemos referido, en el cual el canciller era también responsable ante el presidente, permitió una interpretación amplia del artículo 48, dado que la dependencia del canciller respecto al jefe del estado

---

presidentes conservadores son fuertes con cualquiera de ambos poderes.

<sup>+++</sup> Alternativamente, cuando los cambios del *status quo* promovidos por el ejecutivo mediante su autoridad para dictar decretos sean rechazados por el Congreso, el presidente siempre puede responder con nuevos decretos reintroduciendo medidas idénticas a las derogadas, como en el caso de algunos presidentes en Brasil, que han usado repetidamente este procedimiento con las llamadas “*medidas provisórias*”. En un contexto político de debilidad partidista, de pronunciada fragmentación parlamentaria, de gobiernos minoritarios divididos o donde los problemas de indisciplina en las cámaras pueden ser especialmente importantes, este tipo de presidencia puede intentar saltarse al Congreso en el proceso de toma de decisiones.

facilitaba el refrendo necesario para el uso de la legislación de urgencia y por decreto. Las consecuencias políticas de la interacción entre los subtipos más problemáticos de semi-presidencialismo y este tipo de poderes legislativos “proactivos” son bien conocidos.

### **CUADRO RESUMEN SECCIÓN QUINTA**

✓ Las democracias semi-presidenciales tienen presidentes con escasos poderes legislativos. Sin embargo, las democracias presidenciales se caracterizan por un tipo de presidencias que agrava los problemas de los gobiernos divididos: las presidencias reactivas y proactivas.

✓ El semi-presidencialismo se ve socavado, ante todo, por la combinación de gobiernos divididos minoritarios y presidentes constitucionalmente fuertes tanto en sus poderes sobre el gabinete como para intervenir en el proceso legislativo.

## BIBLIOGRAFIA

- ALEMAN, Eduardo, y George TSEBELIS (2005), "The Origins of Presidential Conditional Setting," *Latin American Research Review* 40,2: 3-26.
- ALTMAN, David (2000): "Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Democracies: The Case of Uruguay 1989-1999." *Party Politics* 6: 259-283.
- AMES, Barry (2001): *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- AMORIM NETO, Octavio (2001): "Presidential Cabinets, Electoral Cycles, and Coalition Discipline in Brazil," en *Legislative Politics in Latin America*. eds. Scott Morgenstern y Benito Nacif. Cambridge: Cambridge University Press.
- ARCE, Moisés (2003): "Political Violence and Presidential Approval in Peru," *The Journal of Politics* 65,2: 572-583.
- BAAKLINI, Abdo y Helen DESFOSES, eds. (1997): *Designs for Democratic Stability: Studies in Viable Constitutionalism*. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.
- BAUMGARTNER, Jody C. y Naoko KADA, eds. (2003): *Checking Executive Power: Presidential Impeachment in Comparative Perspective*. Westport: Praeger.
- CAMERON, Maxwell A. (1994): *Democracy and Authoritarianism in Peru: Political Coalitions and Social Change*. Nueva York: St. Martin's Press.
- CAMERON, Maxwell A. (1997): "The Political and Economic Origins of Regime Change in Peru: The Eighteenth Brumaire of Alberto Fujimori," en *The Peruvian Labyrinth*:

- Polity, Society, Economy*. eds. Maxwell A. Cameron y Philip Mauceri. University Park, Penns.: The Penn State University Press.
- CAMERON, Maxwell, Ana-María BLANARU y Lesley M. BURNS (2005): "Presidentialism and the Rule of Law: The Andean Region in Comparative Perspective," Manuscrito, University of British Columbia, Canadá.
- CAREY, John M. (2003): "Transparency Versus Collective Action: The Fujimori Legacy and the Peruvian Congress," *Comparative Political Studies* 36, 9: 983-1006
- CAREY, John M. (2003): "Presidentialism and Representative Institutions in Latin America at the Turn of the Century," en *Constructing Democratic Governance in Latin America*. eds. Jorge I. Domínguez y Michael Shifter. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- CAREY, John M. y Matthew S. SHUGART, eds., (1998): *Executive Decree Authority*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CARROLL, Royce, y Matthew S. Shugart (2006): "Neo-Madisonian Theories of Latin American Institutions," en *Regimes and Democracy in Latin America*, ed. Gerardo Munck. Oxford: Oxford University Press.
- CHEIBUB, José Antonio (2000): "Presidentialism and Democratic Performance," en *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*, ed. Andrew Reynolds. Oxford: Oxford University Press.
- CHEIBUB, José Antonio (2002): "Minority Governments, Deadlock Situations, and the Survival of Presidential Democracies," *Comparative Political Studies* 35,3: 284-312.
- CHEIBUB, José Antonio, Adam PRZEWORSKI, y Sebastian SAIEGH (2001): "Government Coalitions and Legislative

- Success Under Presidentialism and Parliamentarism," *British Journal of Political Science* 34,4: 565-587.
- CHEIBUB, José Antonio, y Fernando LIMONGI (2002): "Modes of Government Formation and the Survival of Democratic Regimes: Presidentialism and Parliamentarism Reconsidered," *Annual Review of Political Science* 5: 151-179.
- CECCANTI, Stefano, Oreste MASSARI y Gianfranco PASQUINO, eds. (1996): *Semi-presidenzialismo: Analisi delle esperienze europee*. Bologna: Il Mulino.
- CLINTON, Bill (2004): *My Life: The Presidential Years*. Nueva York: Random House.
- COPPEDGE, Michael (1994): *Strong Parties and Lame Ducks: Presidential Partyarchy and Factionalism in Venezuela*. Stanford: Stanford University Press.
- COLOMER, Josep M. (1995): "The *Blame Game* of Presidentialism," en *Politics, Society and Democracy. Comparative Studies*. eds. Houchang Chehabi y Alfred. Boulder, Co.: Westview Press.
- COLTON, Timothy J. y Cindy SKACH (2005): "A Fresh Look at Semipresidentialism: The Russian Predicament," *Journal of Democracy* 16,3: 113-126.
- COMISION ANDINA DE JURISTAS (1993): *Formas de Gobierno: Relaciones ejecutivo-parlamento*. Lima: Comisión Andina de Juristas.
- CONSEJO PARA LA CONSOLIDACION DE LA DEMOCRACIA (1988): *Presidencialismo vs. parlamentarismo: Materiales para el estudio de la reforma constitucional*. Buenos Aires: Eudeba.
- COX, Gary W. y Scott MORGENSTERN (2001), "Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents," en *Legislative Politics in Latin America*. eds. Scott

- Morgenstern y Benito Nacif. Cambridge: Cambridge University Press.
- CRESPO MARTINEZ, Ismael (1991): "Brasil: El debate sobre la reforma constitucional," *Cuadernos del CLAEH* 57: 19-36.
- CRESPO MARTINEZ, Ismael y Antonia MARTINEZ RODRIGUEZ, eds. (2005): *Política y Gobierno en América Latina*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- DEHEZA, Grace I. (1997): "Gobiernos de Coalición en el Sistema Presidencial: América del Sur." Tesis doctoral, Instituto Universitario Europeo, Florencia.
- DEHEZA, Grace I. (1998): "Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur," en *El presidencialismo renovado: Instituciones y cambio político en América Latina*, ed. Dieter Nohlen. Caracas: Nueva Sociedad.
- DUVERGER, Maurice (1977): *L'échec au roi*. París : Albin Michel.
- DUVERGER, MAURICE (1980): "A New Political System Model : Semi-Presidential Government," *European Journal of Political Research* 8: 165-187.
- DUVERGER, Maurice, ed., (1986): *Les régimes semi-présidentiels*. París : PUF.
- EATON, Ken (2000): "Parliamentarism and Presidentialism in the Policy Arena," *Comparative Politics* 32,3: 355-376.
- ELGIE, Robert (1997): "Models of Executive Politics: A Framework for the Study of Executive Power Relations in Parliamentary and Semi-presidential Regimes," *Political Studies* 45: 217-231.
- ELGIE, Robert, ed., (1999): *Semi-Presidentialism in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- ELGIE, Robert, ed. (2001): *Divided Government in Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- ELGIE, Robert (2004): "Semi-Presidentialism: Concepts, Consequences and Contesting Explanations," *Political Studies Review* 2: 314:330.

- ELGIE, Robert (2005): "Variations on a Theme," *Journal of Democracy* 16,3: 98-112,
- FERRERO COSTA, Eduardo (1993): "Peru's Presidential Coup," *Journal of Democracy* 4,1: 28-40.
- FLOWERAKER, Joe (1998): "Institutional Design, Party Systems and Gobernability - Differentiating the Presidential Regimes of Latin America," *British Journal of Political Science* 28: 651-676.
- GARRIDO, Antonio (1999a): "Presidentialism vs. Parliamentarism: The Spanish Case," en *Institutional Approach in Politics: Parliamentary System and Presidential System*, ed. Rei Shiratori. Tokio: Ashi Pub.
- GARRIDO, Antonio (1999b): "Los riesgos del semipresidencialismo: Polonia y Rusia desde una perspectiva comparada," *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* 26/27: 195-226.
- GIOVANNELLI, Adriano, ed. (1998): *Il semi-presidenzialismo: dall'arcipelago europeo al dibattito italiano*. Turín: Giappichelli.
- GODOY ARCAYA, OSCAR, ed. (1990): *Hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria*. Santiago de Chile: Universidad Católica de Chile.
- GODOY ARCAYA, Oscar, ed. (1992): *Cambio de régimen político*. Santiago de Chile: Universidad Católica de Chile.
- GONZALEZ, Luis E. (1991): *Political Structures and Democracy in Uruguay*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- HAGOPIAN, Frances y Scott MAINWARING, eds., (2005): *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*. Cambridge: Cambridge University Press.
- HEPER, Metin, Ali KAZANCIGIL, y Bert A. ROCKMAN, eds. (1997): *Institutions and Democratic Statecraft*. Boulder, Col.: Westview Press.

- HOCHSTETLER, Kathryn (2005): "Rethinking Presidentialism: Challenges and Presidential Falls in South America," Ponencia presentada a la reunión anual de la American Political Science Association.
- JONES, Mark. P. (1995): *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- KENNEY, Charles D. (1996): "¿Por qué el autogolpe? Fujimori y el Congreso, 1990-1992," en *Los Enigmas del Poder: Fujimori 1990-1996*, ed. Fernando Tuesta Soldevilla. Lima: Fundación Friedrich Ebert.
- KENNEY, Charles D. (2004): *Fujimori's Coup and the Breakdown of Democracy in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.(Stanford University Press.
- KUBICEK, Paul (1994): "Delegative Democracy in Russia and Ukraine," *Communist and Post-Communist Studies* 27,4: 411-423.
- LAMOUNIER, BOLIVAR, ed. (1993): *A opção parlamentarista*. Sao Paulo: IDESP/Sumaré.
- LAMOUNIER, Bolivar y Dieter NOHLEN, eds. (1993): *Presidencialismo ou parlamentarismo. Perspectivas sobre a reorganização institucional brasileira*. Sao Paulo: IDESP/Ed. Loyola.
- LANZARO, Jorge, ed. (2001). *Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina*. Buenos Aires: FLACSO.
- LIJPHART, Arend, ed., (1992): *Presidential versus Parliamentary Government*. Oxford: Oxford University Press.
- LIJPHART, Arend (1994): "Presidential and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations," en *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*. eds. Juan J. Linz and Arturo Valenzuela. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

- LIJPHART, Arend y Carlos WAISMAN, eds., (1996): *Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America*, Boulder, Co.: Westview Press.
- LINZ, Juan J. (1990): "The Perils of Presidentialism," *Journal of Democracy* 1,1: 51-69.
- LINZ, Juan J. (1994): "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?" en *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*. eds. Juan J. Linz and Arturo Valenzuela. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- LINZ, Juan J. (1997): "Introduction: Some Thoughts on Presidentialism in Postcommunist Europe," en *Postcommunist Presidents*, ed. Ray Taras. Cambridge: Cambridge University Press.
- MAINWARING, Scott (1990): "Presidentialism in Latin America," *Latin American Research Review* 25,1: 157-179.
- MAINWARING, Scott (1993): "Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination." *Comparative Political Studies* 26: 198-228.
- MAINWARING, Scott y Matthew S. SHUGART (1997): *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.
- MAINWARING, Scott y Matthew S. SHUGART (1998): "Juan Linz, Presidentialism and Democracy: A Critical Appraisal", en *Politics, Society and Democracy. Latin America. Essays in Honor of Juan J. Linz*. eds. Scott Mainwaring y Arturo Valenzuela. Boulder, Co.: Westview Press.
- MARTINEZ, Antonia e Ismael CRESPO (1998): "La forma de gobierno en México: Presidencialismo versus parlamentarismo," Ponencia presentada al Congreso Internacional de la Latin American Studies Association. Chicago, Illinois.

- MARTINEZ, Rafael y Antonio GARRIDO (2000): "Sistemas mixtos de gobierno de tendencia presidencial," Working Paper no. 184, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona.
- McCLINTOCK, Cynthia (1994): "Presidents, Messiahs, and Constitutional Breakdown in Peru," en *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*, eds. Juan J. Linz y Arturo Valenzuela. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- METCALF, Lee K. (2000): "Measuring Presidential Power," *Comparative Political Studies* 33,5: 661-685.
- METTENHEIM, Kurt von (1997): *Presidential Institutions and Democratic Politics: Comparing Regional and National Contexts*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- MOESTRUP, Sophia (2004): *Semi-Presidentialism in Comparative Perspective: Its Effects on Democratic Survival*. Tesis Doctoral. George Washington University, Washington, D.C.
- MORGAN-JONES, Edward y Petra SCHLEITER (2004): "Government Change in a President-Parliamentary Regime," *Post-Soviet Affairs* 20,2: 132-164.
- NEEDLER, Martin C. (1965): "Cabinet Responsibility in a Presidential System: The Case of Peru," *Parliamentary Affairs* 18,2: 156-161.
- NEGRETTO, Gabriel (2005): "The Study of Presidentialism in Latin America: A Critical Assessment," Ponencia presentada a la reunión anual de la American Political Science Association.
- NINO, Carlos S., ed. (1991): *Presidencialismo y estabilidad democrática en la Argentina*. Buenos Aires: Centro de Estudios Institucionales.
- NINO, Carlos S. et al. (1992): *El presidencialismo puesto a prueba*. Madrid: CEC.

- NOGUEIRA ALCALA, Humberto (1986): *El régimen semipresidencial: ¿Una nueva forma de gobierno democrático?* Santiago, Chile: Andante.
- NOHLEN, Dieter (1994): "Institutional Reform in Latin America from the Perspective of Political Engineering," Documento de Trabajo no. 14, Instituto de Ciencia Política, Universidad de Heidelberg.
- NOHLEN, Dieter (1999): *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos: Opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/IFE/Friedrich-Naumann.Stiftung.
- NOHLEN, Dieter (2005): *El contexto hace la diferencia: Reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*. México: UNAM/Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- NOHLEN, Dieter y Mario Fernández B., eds. (1991): *Presidencialismo versus parlamentarismo*. Caracas: Nueva Sociedad.
- NOHLEN, Dieter y Mario Fernández B., eds., (1998): *El presidencialismo renovado*. Caracas: Nueva Sociedad.
- O'DONNELL, Guillermo. 1994. "Delegative Democracy," *Journal of Democracy* 5:55-69.
- PASQUINO, Gianfranco, "Semi-Presidentialism: A Political Model at Work," *European Journal of Political Research* 31: 128-137.
- PEGORARO, Lucio y Angelo RINELLA, eds. (1997): *Semi-presidenzialismi*. Padua: Cedam.
- PEREZ-LIÑAN, Anibal (2003): "Pugna de poderes y crisis de gobernabilidad: ¿Hacia un nuevo presidencialismo?" *Latin American Research Review* 38,3: 149-164.
- PEREZ-LIÑAN, Anibal (2005): "Endogenous Institutions: Veto Players and Political Stability in Presidential Regimes,"

- Ponencia presentada a la reunión anual de la American Political Science Association.
- PROTSYK, Oleh (2005a): "Prime Ministers's Identity in Semi-Presidential Regimes: Constitutional Norms and Cabinet Formation Outcomes," *European Journal of Political Research* 44,5: 721-748.
- PROTSYK, Oleh (2005b): "Politics of Intraexecutive Conflict in Semipresidential Regimes in Eastern Europe," *East European Politics and Societies* 19,2: 135-160.
- RIGGS, Fred W. (1988): "The Survival of Presidentialism in America: Para-Constitutional Practices." *International Political Science Review* 9: 247-278.
- RIGGS, Fred W. (1994): "Conceptual Homogenization of a Heterogeneous Field: Presidentialism in Comparative Perspective," en *Comparing Nations: Concepts, Strategies, Substance*. eds. Mattei Dogan y Ali Kazancigil. Oxford: Blackwell.
- RONCAGLIOLO, Rafael (1991): "El Primer Ministro en Perú: ¿institución o retórica?" en *Presidencialismo versus Parlamentarismo: América Latina*, eds. Dieter Nohlen y Mario Fernández. Caracas: Nueva Sociedad.
- ROPER, Steven D. (2002) "Are All Semipresidential Regimes the Same? A Comparison of Premier-Presidential Regimes," *Comparative Politics* 34,3: 253-272.
- SAGÜES, NESTOR P. (s.f.): "Parlamentarismo y presidencialismo. Un ensayo sistémico para la gobernabilidad democrática. El «minipremier» en Perú y Argentina. Experiencias y perspectivas," Manuscrito.
- SAMUELS, David y Kent EATON (2002): "Presidentialism And, Or, and Versus Parliamentarism: The State of the Literature and an Agenda for Future Research," Ponencia presentada a la Conferencia *Consequences of Political Institutions in Democracy*, Duke University.

- SAMUELS, David J. y Matthew S. SHUGART (2004): "Presidentialism, Elections, and Representation," *Journal of Theoretical Politics* 15,1: 33-60.
- SARTORI, Giovanni (1994): "Neither Presidentialism nor Parliamentarism," en *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*. eds. Juan J. Linz y Arturo Valenzuela. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- SARTORI, Giovanni (1995): "Elogio del semi-presidencialismo," *Rivista Italiana di Scienza Politica* 25,1: 3- 20.
- SARTORI, Giovanni (1997): *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, ed.rev. Nueva York: New York University Press.
- SCHLEITER, Petra y Edward MORGAN-JONES (2005): "Semi-Presidential Regimes: Providing Flexibility or Generating Representation and Governance Problems?" Ponencia presentada a la reunión anual de la American Political Science Association.
- SCHMIDT, Gregory (1996): "Fujimori's 1990 Upset Victory in Peru: Electoral Rules, Contingencies, and Adaptive Strategies," *Comparative Politics* 28, 3: 321-354.
- SERRAFERO, Mario D. (1991): "Presidencialismo y reforma política en América Latina," *Revista del Centro de Estudios Constitucionales* 8: 220-235.
- SERRAFERO, Mario D. (1998): "Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina: un debate abierto," *Revista Mexicana de Sociología* 60,2: 165-186.
- SHUGART, Matthew S. (1999): "Presidentialism, Parliamentarism and the Provision of Collective Goods in Less-Developed Countries," *Constitutional Political Economy* 10,1: 53-88.

- SHUGART, Matthew S. (2005). "Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns," Manuscrito, University of California, San Diego.
- SHUGART, Matthew S., y John M. CAREY (1992): *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SHUGART, Matthew S. y Stephan Haggard (2001): "Institutions and Public Policy in Presidential Systems," en *Structure and Policy in Presidential Democracies*, ed. Mathew D. McCubbins y Stephan Haggard. Cambridge: Cambridge University Press.
- SIAROFF, Alan (2003): "Comparative Presidencies: The Inadequacy of the Presidential, Semi-Presidential and Parliamentary Distinction," *European Journal of Political Research* 42,3: 287-312.
- SIAVELIS, Peter M. (2000): *The President and Congress in Postauthoritarian Chile: Institutional Constraints to Democratic Consolidation*. University Park, Penns.: The Pennsylvania State University Press.
- SKACH, Cindy (2005): "Constitutional Origins of Dictatorship and Democracy," *Constitutional Political Economy* 16: 347-368.
- SKACH, Cindy (2006): *Borrowing Constitutional Designs: Constitutional Law in Weimar Germany and the French Fifth Republic*. Princeton: Princeton University Press.
- STEPAN, Alfred (1990): "Parlamentarismo x presidencialismo no mundo moderno: revisao de um debate atual," *Estudos Avançados* 4,8: 96-107.
- STEPAN, Alfred, y Cindy SKACH (1993): "Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarianism versus Presidentialism," *World Politics* 46: 1-22.

- STEPAN, Alfred y Ezra SULEIMAN (1995): "The French Fifth Republic: A Model for Import? Reflections on Poland and Brazil" en *Politics, Society and Democracy. Comparative Studies*. eds. Houchang Chehabi y Alfred. Boulder, Co.: Westview Press.
- THIBAUT, Bernhard (1996): *Präsidentalismus und Demokratie in Lateinamerika: Argentinien, Brasilien, Chile und Uruguay im Historischen Vergleich*. Opladen: Leske + Budrich.
- THIBAUT, Bernhard (1998): "El gobierno de la democracia presidencial: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay en una perspectiva comparada," en *El Presidencialismo renovado: Instituciones y cambio político en América Latina*, eds. Dieter Nohlen y Mario Fernández B. Caracas: Nueva Sociedad.
- TSEBELIS, George (1995): "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartyism," *British Journal of Political Science* 25,3: 289-325.
- TSEBELIS, George (2002): *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.
- VALENZUELA, Arturo (1994): "Party Politics and the Crisis of Presidentialism in Chile: A Proposal for a Parliamentary Form of Government." en *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*, vol. 2, eds. Juan J. Linz y Arturo Valenzuela. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- VALENZUELA, Arturo (1998): "The Crisis of Presidentialism in Latin America." en *Politics, Society, and Democracy: Latin America*, eds. Scott Mainwaring y Arturo Valenzuela. Boulder, Co.: Westview.
- VALENZUELA, Arturo (2004a): "Latin American Presidencies Interrupted," *Journal of Democracy* 15,4: 5-19.