

Resumen

DEMOCRACIA PRESIDENCIAL O DEMOCRACIA PARLAMENTARIA:

¿IMPORTAN LAS DIFERENCIAS?

Juan Linz

Este ensayo describe las implicancias de los arreglos institucionales presidencialistas o parlamentaristas para el proceso político. Al analizar la naturaleza de la competencia electoral y del comportamiento político, Linz argumenta que el parlamentarismo alienta un cierto tipo de flexibilidad y de sensibilidad hacia las demandas de los distintos grupos que es necesario para la consolidación de la democracia en América Latina.

I. Parlamentarismo y Presidencialismo

Los sistemas parlamentarios se distinguen por el hecho de que la única institución democrática legitimada es el parlamento mismo. El gobierno deriva su autoridad de la confianza que le otorga el parlamento, ya sea por medio de una mayoría parlamentaria o de su tolerancia a un gobierno de minoría, y sólo mientras el parlamento esté dispuesto a apoyarlo entre una elección y otra, o mientras el legislativo no logre acordar un gobierno alternativo. La mayoría de los presidentes en los sistemas parlamentarios, como las monarquías constitucionales, sólo tienen poderes y funciones limitados. El potencial conflicto entre los dos cargos democráticamente legitimados--la presidencia y la jefatura del gabinete--ha sido contenido con mecanismos institucionales, como en Islandia, Austria e Irlanda.

Los sistemas presidenciales se basan en el principio opuesto. El Ejecutivo, con considerables poderes constitucionales y generalmente en pleno control de la administración, es elegido directamente por el pueblo por un período fijo de tiempo. El ejecutivo no depende de la renovación constante de la confianza del parlamento. No sólo el presidente ejerce el poder ejecutivo; además es el jefe del estado y no puede ser removido de su cargo de no mediar una recusación. No obstante, el presidente comparte el poder con el congreso en la medida que el primero ejerce el poder ejecutivo y el segundo el legislativo. Esta separación de poderes, junto al poder judicial, otorga preeminencia al presidente dentro del sistema al mismo tiempo que pone limitaciones a su poder--por ejemplo, la posibilidad de prevalecer sobre el veto presidencial en el sistema político de Estados Unidos. Estos sistemas también pueden ser contrastados con el sistema neo-presidencial descrito por Lowenstein--dentro del cual Arriagada clasifica el sistema contemplado en la Constitución chilena de 1980. En un sistema neo-presidencial las decisiones y su ejecución son monopolizadas por el presidente sin la presencia de efectivas limitaciones, pese a la formal apariencia de legitimación democrática y de equilibrio de poderes.

Dos rasgos se destacan en los sistemas presidenciales. El primero es la reivindicación de plena legitimidad democrática por parte del presidente, a menudo acompañada de componentes plebiscitarios. El carácter de jefe del estado en representación de la nación que se otorga al presidente, crean un aura y una auto-imagen, y también unas expectativas populares, que son muy diferentes de las que se crean en torno a un primer ministro. En los sistemas presidenciales

los legisladores también gozan de plena legitimidad. Esto puede crear inestabilidad en el sistema dada la posibilidad de que la mayoría en el parlamento corresponda a otro partido que el del presidente. Esta situación puede tornarse conflictiva si los partidos a que pertenecen el presidente y la mayoría parlamentaria son altamente organizados, disciplinados y política e ideológicamente opuestos. Como el presidente y el congreso derivan su poder del voto popular obtenido en elecciones libres que deciden entre alternativas bien definidas, el conflicto está siempre latente. A veces el conflicto irrumpe en la ausencia de mecanismos democráticos claros para resolverlo. Más aun, los mecanismos institucionales de resolución de conflictos son generalmente complejos, muy tecnificados y legalísticos, y carecen, por lo tanto, de una nítida legitimidad democrática a los ojos del electorado. Los militares intervienen en algunas de estas situaciones, autoidentificándose como poder moderador.

La segunda característica institucional de los sistemas presidenciales es que el presidente es elegido por un período fijo de tiempo que normalmente no puede ser modificado. El proceso político se vuelve rígido y discontinuo, perdiendo la capacidad de readecuación que los cambiantes sucesos sociales y políticos requerirían. La duración del mandato presidencial se convierte en factor político esencial con importantes consecuencias. Una de ellas es que el reemplazo del presidente en circunstancias extraordinarias hace que el cargo más importante sea accesible a alguien que jamás habría sido electo por los votantes o los líderes políticos en circunstancias normales--veáse por ejemplo la historia de Brasil o el reemplazo de Perón por Isabelita.

II. El Proceso Político en el Presidencialismo y el Parlamentarismo

La diferencia básica entre ambos sistemas es la rigidez que el presidencialismo introduce en el proceso político y la mucha mayor flexibilidad de los sistemas parlamentarios. Fuera de los aspectos legales y formales, las características institucionales de cada sistema dan forma al conjunto del proceso político: la manera en que se estructura la competencia política, el estilo y el ejercicio de la autoridad y el poder, las relaciones entre el presidente, las élites políticas y la sociedad, y el modo en que se ejercerá el poder para resolver el conflicto.

El presidencialismo introduce elementos del "zero sum game" en el sistema político con reglas que estimulan un tipo de resultado en que el ganador se lo lleva todo. Esto es reforzado por el hecho de que tanto ganadores como perdedores quedan definidos por un período establecido de tiempo. Lo que está en juego aumenta en importancia y las tendencias polarizantes se acrecientan. En cambio, la elección en el parlamentarismo normalmente da representación a varios partidos, en que eventualmente uno obtiene una mayoría relativa debiendo entrar en negociaciones con el resto. Un primer ministro debe ser sensible necesariamente a las demandas de los distintos grupos y preocuparse de mantener su apoyo. A diferencia del presidente, el primer ministro sabe desde el comienzo que su puesto depende de una coalición parlamentaria, salvo que cuente con una mayoría absoluta. El sistema parlamentario estimula acuerdos

consociativos, de manera de evitar los riesgos derivados de otorgar a un solo partido la autoridad que se asocia con un presidente, tales como los acuerdos en Venezuela (Pacto de Punto Fijo) y en Colombia (La Concordancia) con los que se reestableció la democracia.

III. El Estilo del Presidencialismo

Algunas de las consecuencias más importantes para el estilo que asume la política resultan de la naturaleza del cargo mismo de presidente: los poderes asociados con el cargo y las limitaciones que se le imponen, especialmente aquellas derivadas de la necesidad de colaborar con un congreso de orientación política distinta de la coalición presidencial y, sobre todo, la sensación de urgencia que el período fijo le impone.

Una fuerte identificación entre el presidente y el pueblo puede fortalecer al primero, pero puede también inducirlo a ignorar el carácter limitado del mandato que se le ha otorgado, especialmente si proviene de una minoría. Un primer ministro, en cambio, es normalmente un miembro del parlamento que mantiene relaciones de mayor igualdad con los demás líderes políticos, particularmente si él depende de su apoyo como jefe de un gobierno de coalición o minoría.

La ausencia de un rey o de un presidente que pueda actuar simbólicamente como representante de toda la nación (y no abanderizado con una posición partidista) y como mediador, priva al sistema presidencial de la flexibilidad y de los mecanismos de contención de abusos de poder. Una figura que ejerce una influencia moderadora en situaciones de crisis puede, en cambio, mantener contacto con fuerzas (como las fuerzas armadas) eventualmente dispuestas a cuestionar la autoridad de un primer ministro.

IV. Los Problemas de Continuidad y Cambio

Mientras un régimen presidencial asegura la estabilidad del ejecutivo, el sistema parlamentario cuenta con un potencial mayor de continuidad. Esto se debe a las reglas con que cuenta este sistema para las recomposiciones ministeriales, la sustitución de un primer ministro que ha perdido el control del partido o para la reconstitución de coaliciones partidarias. Esta flexibilidad es imposible en el sistema presidencial por la rigidez impuesta por la duración fija del mandato. En este último los compromisos deben hacerse públicos y son presumiblemente válidos para todo el período, mientras que los que se hacen día a día en el sistema parlamentario pueden ser menos públicos y son siempre potencialmente reversibles.

El argumento no es que los sistemas presidenciales no pueden ofrecer estabilidad, ni tampoco que cualquier sistema parlamentario será exitoso. Lo que se necesita es un debate sobre el tipo específico de régimen parlamentario y arreglos institucionales--incluyendo las leyes electorales--que mejor favorecen la transición a la democracia y su posterior consolidación. Finalmente, al estructurar el sistema político de un país, deben tomarse en cuenta los rasgos distintivos y la tradición política de cada país.