



# Regímenes de gobierno democrático en el mundo: Presidencialismo, Parlamentarismo y semi- presidencialismo.

# Resumen

En esta minuta explicamos en términos generales las diferencias entre las familias principales en regímenes democráticos representativos: presidencialismo, semi-presidencialismo y  parlamentarismo. Además, se muestran las variedades de presidencialismo dependiendo de los poderes que concentra el Ejecutivo de formular leyes y de tomar decisiones en relación a otros poderes del Estado. Se analiza también la relación entre regímenes de gobierno y nivel de desarrollo humano y calidad de la democracia. Finalmente, se analiza en 139  democracias si ellas tienen Congresos unicamerales o bicamerales.

**Palabras Clave:**  
Presidencialismo,  
parlamentarismo,  
semi-presidencialismo,  
unicameralismo,  
bicameralismo.

# Introducción

Un tema muy relevante en la discusión constitucional se refiere al modo en que se organiza el poder político, y en particular lo que se refiere al sistema de gobierno. En las democracias representativas contemporáneas se suelen organizar en torno a tres grandes familias de sistemas de gobierno: presidencialismo, parlamentarismo y semi-presidencialismo.

**Presidencialismo.** Una de las principales características del sistema presidencial es que la ciudadanía elegirá directamente a un Presidente o Presidenta por votación popular. Paralelamente la misma ciudadanía elegirá a quienes serán los representantes en el Congreso Nacional. De este modo se establece una legitimidad dual de las autoridades dado que por el voto popular se eligen representantes del poder Legislativo y del Ejecutivo.

Los sistemas presidenciales poseen ciertas características generales: 1) El o la Presidenta el elegido por un término fijo y no puede ser removido por algún cambio en las mayorías circunstanciales que se podrían dar en el Congreso, 2) Existirá una separación y distribución de poderes entre el Poder Ejecutivo representado en el Presidente y el Congreso Nacional, 3) El o la Presidenta ejerce plena autonomía en la designación de los integrantes de su gabinete y, 4) el o la presidenta no depende de la voluntad de los partidos, como sí ocurre en sistemas parlamentarios.

**Parlamentarismo.** En este caso, y a diferencia del sistema presidencial, la ciudadanía elegirá a representantes para el Parlamento, quienes a su vez elegirán a quienes ejercerán la función de gobierno (usualmente denominado Primer Ministro). Así, el poder Ejecutivo emana o es el resultado de las mayorías políticas que se establezcan en el poder Legislativo.

Los sistemas parlamentarios poseen las siguientes características generales, 1) El poder ejecutivo y legislativo está fusionado pues la conformación del gobierno depende de las mayorías que se conformen en el Parlamento, 2) Por lo mismo, el jefe de gobierno o Primer Ministro depende de la confianza de las mayorías parlamentarias por lo que la pérdida de confianza podría implicar su salida por la vía de un voto de censura, 3) la gobernabilidad del sistema depende de la capacidad de las distintas fuerzas políticas de conformar una mayoría y ponerse de acuerdo y consensuar ciertas políticas de gobierno.

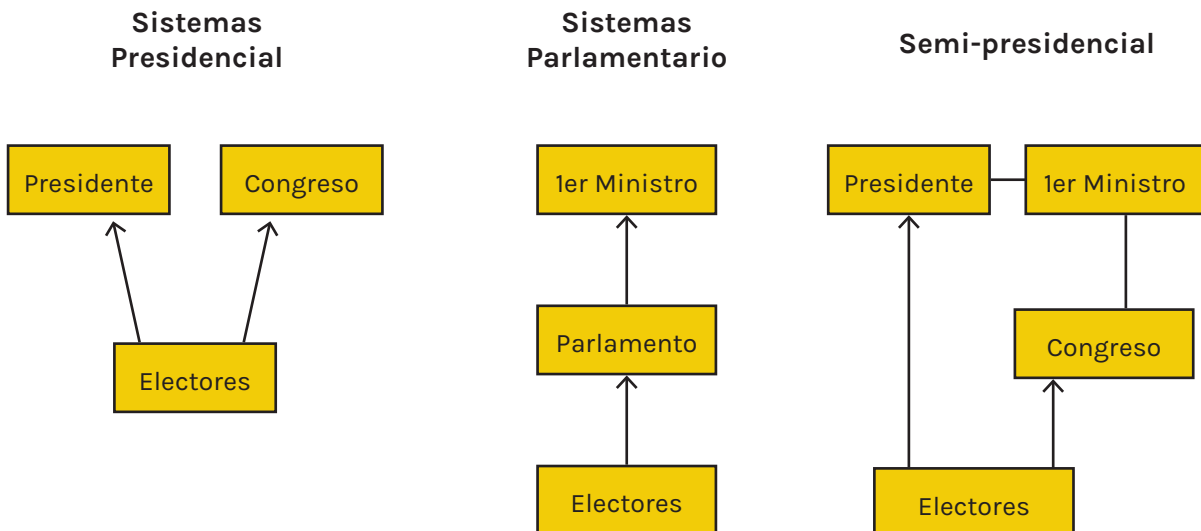
**Semi-presidencialismo.** Se trata de un modelo híbrido donde el o la Presidenta es electo directamente por la ciudadanía, y además los electores eligen a los representantes del Congreso. Pero además se establece la figura de un Primer Ministro que ejercerá funciones ejecutivas. Usualmente el o la Presidenta tendrá ciertas funciones de Estado (Política Exterior, Defensa), y el Primer Ministro será el encargado de las políticas de gobierno. Existen dos tipos de semi-presidencialismo:

- *Premier-presidencial.* En este caso, el o la Presidenta define quién será el primer ministro y su gabinete, pero sólo el Congreso podrá destituirlo por una moción de cen-

sura, por lo que este primer ministro dependerá de la confianza del Congreso. En algunos casos, el Presidente tiene la facultad de disolver al Congreso, lo que obliga al primer ministro y a su gabinete a renunciar. Este es el modelo más frecuente entre los sistemas semi-presidenciales.

- *Presidente-parlamentario.* En este caso el o la presidenta eligen al primer ministro y a su gabinete, pero debe contar con una mayoría del Congreso para su designación. Tanto el Presidente como la legislatura pueden destituir al gabinete mediante moción de censura.

Figura 1. Sistemas de gobierno



Fuente: elaborado por el autor a partir de Duverger (1980), Cheibub (2007), Elgie (2007). Una versión más compleja que incluye quién define gabinete en Sedelius y Linde (2018).

El esquema antes señalado constituye una sobre-simplificación pues dentro de cada familia de sistemas de gobierno se advierten significativas diferencias. No todos los presidencialismos, parlamentarismos o semi-presidencialismos son iguales. Por ejemplo, el presidencialismo de Chile concentra altos poderes en el Ejecutivo, pero aquello no sucede por ejemplo en Costa Rica o Estados Unidos que también es un presidencialismo. Por este motivo, varios autores han especificado la necesidad de observar determinados poderes que tiene el Ejecutivo o Legislativo a la hora de clasificar sistemas de gobierno (Mainwaring & Shugart 2002, Elgie 2007). Esto lo analizaremos más adelante.

# Sistemas de gobierno en el mundo



A partir de esta clasificación general de familias de sistemas políticos, observamos 139 sistemas políticos del mundo. De los 193 estados reconocidos con voz y voto en Naciones Unidas, excluimos 54 países que tienen régimen no democráticos.<sup>1</sup> Agrupamos los estados restantes de acuerdo a las tres familias indicadas identificamos 70 regímenes parlamentarios (50,4%), 41 regímenes presidenciales (29,5%) y 19 regímenes semi-presidenciales (13,7%).<sup>2</sup>

1. Para definir qué gobiernos son democráticos, utilizamos el índice de democracia de *The Economist Intelligence Unit* (2019). Se excluyeron 54 Estados considerados autoritarios. El índice incluye cuatro dimensiones: proceso electoral y pluralismo, funcionamiento de gobierno, participación política, cultura política y libertades civiles.
2. Una primera clasificación la hicimos utilizando el *CIA WorldFact Book*. Luego, contrastamos esa clasificación con varios estudios específicos (Cheibub 2007, Elgie 2007, Mezey 2013).

**Tabla 1.**

Sistemas de gobierno, por regiones del mundo (N 139 países)

N 139	Presidencial	Semi-Presidencial	Parlamentario	Otros	Total
Total	41	19	70	9	139
Américas	19	1	12	-	32
Africa	14	8	6	-	28
Europa	-	6	31	4	41
Eurasia	6	4	11	2	23
Oceanía	2	-	10	3	15

Tal como varios autores lo han indicado, los sistemas de gobiernos se asocian a determinadas regiones del planeta. Son más dominantes los sistemas presidenciales en las Américas (59,3%) y África (50%), mientras que predominan los parlamentarismos en Europa (75%), Eurasia (47,8%) y Oceanía (66,7%) (Tabla 2). El tipo de régimen político suele asociarse con coyunturas críticas que permitieron el desarrollo de determinadas formas de gobierno en la historia moderna acompañado por procesos de influencia por la vía de la colonización. Son excepcionales los casos de cambios de sistemas de gobierno por lo que parece que una vez definidos, resulta difícil un cambio radical en la distribución de poder entre poderes del Estado.

**Tabla 2.**

Sistemas de gobierno, por regiones del mundo (%) (N: 139 países)

%	Presidencial	Semi- Presidencial	Parlamentario	Otros	Total
<b>Total</b>	29,5	13,7	<b>50,4</b>	6,4	100
<b>Américas</b>	<b>59,4</b>	3,1	37,5	-	100
<b>África</b>	<b>50,0</b>	28,6	21,4	-	100
<b>Europa</b>	-	14,6	<b>75,6</b>	9,8	100
<b>Eurasia</b>	26,0	17,4	<b>47,8</b>	8,7	100
<b>Oceanía</b>	13,3	-	<b>66,7</b>	20,0	100



# ¿Existe una relación entre sistemas de gobierno, desarrollo humano y calidad de la democracia?

Ha existido un gran debate sobre el eventual vínculo que existiría entre el tipo de sistema de gobierno que un país tiene (presidencial vs. parlamentario) y el desarrollo y calidad de la democracia que es posible obtener. La relación parece intuitiva al observar los países más desarrollados. En la Tabla 3 se muestra que el 80% los 25 estados más desarrollados (medido como índice de desarrollo humano, IDH), tienen gobiernos parlamentarios y solo el 20% tiene sistemas presidenciales. Al otro lado, de los 25 países menos desarrollados, solo el 24% tiene gobiernos parlamentarios y el 52% posee sistemas presidenciales.

Pero la relación sistema de gobierno/desarrollo oculta el factor geográfico por cuanto como dijimos anteriormente, la mayoría de los sistemas parlamentarios se desarrollaron en el contexto europeo. El tema acá es que ciertas condiciones históricas posibilitaron el inmenso desarrollo de aquellas sociedades. Eventualmente el sistema político parlamentario pudo favorecer ciertas condiciones de estabilidad y consenso a lo largo del tiempo pero no sabemos que sea el factor único y determinante. El hecho que existan países de bajo desarrollo y que sean sistemas parlamentarios

rios nos muestra que, por si solo, un determinado sistema de gobierno no garantiza niveles altos de desarrollo (Mainwaring y Shugart 2002).

**Tabla 3.**

Desarrollo humano y sistema de gobierno

	Tienen Gobierno Parlamentario	Tienen Gobierno Presidencialista
25 Estados más desarrollados (IDH)	80%	8%
25 Estados menos desarrollados (IDH)	24%	52%

Fuentes: IDH, Índice de desarrollo Humano (2019).

Otro vínculo intuitivo se asocia con el sistema de gobierno y la calidad de la democracia. Siguiendo con el mismo ejercicio, observamos en la tabla 4 que de los 25 países que tienen mayor calidad de la democracia, el 64% de ellos son parlamentarios. En este caso la causalidad es todavía más débil dado que de los 25 países con menor calidad de la democracia, 52% son también sistemas parlamentarios. Es decir, observamos que tener un sistema parlamentario no es una condición suficiente como para tener una democracia de calidad.

**Tabla 4.**

Calidad de la democracia y sistema de gobierno

	Tienen Gobierno Parlamentario	Tienen Gobierno Presidencialista
25 Estados con más calidad de democracia (según EIU)	64%	20%
25 Estados con menos calidad de democracia (según EIU)	52%	24%

Fuente: EIU, The Economist Intelligence Unit (EIU) Democracy Index (2019).

# Variedades de Presidencialismo



Vimos que una de las características del sistema presidencial es que la autoridad máxima del gobierno es electo por la ciudadanía a través de una votación directa. Pero además, existen otros elementos que definen al presidencialismo y que se relacionan con los poderes que concentra en relación al poder Legislativo. Por lo mismo, existen variedades de presidencialismo, dependiendo de la concentración de poderes que tiene un sistema presidencial. Cuando nos referimos a concentración de poderes legislativos, hablamos de la capacidad que le otorga la Constitución al Presidente de concentrar o tomar decisiones, conducir la agenda y revisar las decisiones que toma el Congreso desde el punto de vista de la formulación de las leyes.

Entre los poderes presidenciales legislativos más relevantes se cuenta (Payne 2006):

- **Poder de gobernar por decreto.** Se refiere a la capacidad del Presidente de emitir decretos y poder evitar pasar legislación por la aprobación del Congreso. En algunos casos, la Constitución autoriza al Congreso para delegar la potestad de generar legislación en el poder Ejecutivo bajo circunstancias excepcionales.

- **Definiciones sobre presupuesto.** Por tratarse de una esfera muy relevante, la regulación sobre quién define y cómo se define el presupuesto es crucial. Por ejemplo, importa saber si es el Poder Ejecutivo quien puede proponer el presupuesto de la Nación, pero además si el Poder Legislativo tiene algún poder de modificar, reducir o aumentar tales presupuestos.
- **Poder de veto.** Poder del Presidente para bloquear la legislación aprobada por el Congreso nacional. Existe la posibilidad de un veto parcial, donde el Presidente puede sugerir modificaciones a parte de la legislación aprobada por el Congreso. El poder de veto es mayor si es que el Congreso requerirá de una mayoría calificada (2/3 por ejemplo), para poder insistir en aprobar la norma que fue vetada.
- **Iniciativa exclusiva de ley.** Se refiere a la potestad exclusiva que le otorga la Constitución al Presidente para proponer ciertas leyes, usualmente las que tienen asociado un gasto o recurso fiscal.
- **Poder de convocatoria a plebiscito.** Se trata de la capacidad legal que tiene el Presidente de convocar a un plebiscito en caso de disputas de poder con el Legislativo o por su propia iniciativa. Al tener la iniciativa particular de convocar a un plebiscito, el Ejecutivo puede controlar la agenda

Considerando solo aquellos poderes presidenciales legislativos en América Latina, vemos que Chile es el país de América Latina que concentra más poderes en el Presidente, pues tiene alta capacidad para definir presupuestos, poder de veto, e iniciativa exclusiva de ley.

**Tabla 4.**  
Poderes presidenciales legislativos en América Latina

Escala	País	Índice de concentración poderes en Ejecutivo
<b>Poder presidencial Alto</b>	Chile	0,68
	Ecuador	0,62
	Brasil	0,60
	Colombia	0,57
	Perú	0,49
<b>Poderes presidenciales Medio</b>	Argentina	0,47
	Panamá	0,45
	Uruguay	0,39
	El Salvador	0,35
	Venezuela	0,31
	Guatemala	0,31
	Rep. Dominicana	0,30
<b>Poderes presidenciales Bajos</b>	Honduras	0,28
	México	0,26
	Costa Rica	0,25
	Bolivia	0,24
	Paraguay	0,20
	Nicaragua	0,19

**Fuente:** El índice elaborado por Payne (2006), considera una cuantificación de poderes del Ejecutivo de acción (decreto, presupuesto) y de reacción (Veto, veto parcial, iniciativa exclusiva de ley), y poder de convocatoria a plebiscito. Mientras más alto el índice, mayor es la concentración de poder legislativo en el Presidente.

A lo anterior podemos agregar otros poderes, como la capacidad del presidente de definir las urgencias legislativas (es decir lo que se debe discutir en forma más urgente), y la capacidad del propio poder Ejecutivo de generar información y estudios técnicos para justificar sus proyectos. Mientras mayor es su capacidad técnica, mayor es la posibilidad de controlar la agenda de debate en el Legislativo.

Pero además, existen poderes no legislativos que también podrían tener los Presidentes como, por ejemplo, la facultad de formar un gabinete sin el consentimiento del Legislativo (en algunos países el gabinete requiere la aprobación por parte de la mayoría legislativa); el poder de destituir a su gabinete sin tener que consultarle al poder Legislativo; y el que exista o no un “voto de censura”, que alude a la capacidad del Legislativo de poder destituir a un integrante del Gabinete por la pérdida de confianza política.

En síntesis, La Constitución establece una forma de distribuir poder y que puede ser bajo un esquema de doble legitimidad del voto (sistema presidencial donde se elige en forma separada el Presidente y a los Congresistas), o a partir de la elección directa de parlamentarios que luego escogerán a la autoridad de gobierno (sistema parlamentario). Pero además la Constitución define la concentración de poder que cada autoridad debe tener. En un sistema presidencial importa mucho definir los poderes que tendrá el Presidente en relación a otros poderes del Estado.

# Régimen de gobierno y estructura del Congreso

Suele pensarse que mientras los sistemas presidenciales tienen Congresos con dos cámaras (bicamerales, senado y Cámara de Diputados), en los regímenes parlamentarios dominarían los congresos unicamerales (con una sola Cámara). Pero esto no es el caso. De las 139 democracias de nuestra muestra, observamos que en las fórmulas de regímenes de gobierno (presidencial, semi-presidencial, parlamentario), predominan estructuras unicamerales (Tabla 5).

**Tabla 5.**  
Poderes presidenciales legislativos en América Latina

	Presidencial	Semi- Presidencial	Parlamentario	Otros	Total
Total	41	19	70	9	139
Unicameral	24	12	40	5	81
Bicameral	17	7	30	4	58

En términos porcentuales (Tabla 6) donde existe un mayor número de sistemas políticos con una sola cámara es en los sistemas semi-presidenciales, seguido de los presidenciales y luego muy de cerca los parlamentarios. Cabe advertir que aunque predominan las estructuras unicamerales (60% en promedio), existe un importante porcentaje de regímenes de gobierno con estructuras bicamerales en el Congreso. Analizaremos las ventajas y desventajas de estas estructuras en otra minuta constituyente.

**Tabla 6.**

Estructura de Congreso según régimen de gobierno (N: 139 países) (%)

%	Presidencial	Semi-Presidencial	Parlamentario	Otros	Total
<b>Total</b>	100	100	100	100	100
<b>Unicameral</b>	<b>58,5</b>	<b>63,2</b>	<b>57,1</b>	<b>55,6</b>	<b>58,3</b>
<b>Bicameral</b>	41,5	36,8	42,8	44,4	41,7



## Síntesis

En esta minuta hemos explicado las distintas estructuras de democracias representativas en el mundo identificando tres familias: presidencialismo, semi-presidencialismo y parlamentarismo. Ellos se diferencian principalmente en que la ciudadanía participa de la estructuración del poder: mientras en el sistema parlamentario la ciudadanía elige a sus representantes y ellos a su vez definen quién será la cabeza del gobierno; en el sistema presidencial la ciudadanía elige directamente tanto a Congresistas como a la cabeza del gobierno (Presidente(a)). El esquema semi-presidencial es un híbrido donde si bien se elige un Presidente y un Congreso, también existe una designación de un primer ministro que dependerá de las mayorías legislativas para gobernar.

Observamos además que no existe una relación causal y directa entre el tipo de régimen de gobierno y el nivel de desarrollo de una sociedad o su calidad de la democracia. Aunque la mayoría de los países más desarrollados tienen regímenes parlamentarios, no todos los regímenes parlamentarios son desarrollados. Lo

mismo aplica con la calidad de la democracia donde no todos los gobiernos parlamentarios tienen altos estándares de calidad de la democracia. Las relaciones de poder en una sociedad y la secuencia histórica parecen ser muy relevantes para definir el régimen de gobierno que una sociedad desea tener.

Indicamos además que existen variedades de presidencialismo, de acuerdo a la cantidad de poderes que concentra el poder Ejecutivo en relación a su capacidad de incidir en la formulación de la legislación, como también respecto de poderes no legislativos. Finalmente, señalamos que la mayoría (60%) de los sistemas políticos democráticos tienen estructuras unicamerales en sus Congresos y esta característica es mayoritaria en los distintos regímenes de gobierno (presidencial, parlamentarios y semi-presidencial).

El debate constituyente implicará discutir, entre otras cosas, qué tipo de régimen de gobierno tener y cuántos poderes deberá concentrar el Poder Ejecutivo en relación al Legislativo.



## Referencias y otras lecturas

Cheibub, José Antonio. 2007. *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Duverger, Maurice. 1980. A new political system model: semi-presidential government. *European Journal of Political Research*, 8: 165-187.

Elgie, Robert. 2011. *Semi-Presidentialism. Sub-Types and Democratic Performance*. Oxford: Oxford University Press.

Linz, Juan y Arturo Valenzuela. 1994. *The Failure of Presidential Democracy*. Vol. 1. John Hopkins University Press.

Mainwaring, Scott y Matthew S. Shugart. 2002. *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires. Paidós.

Mezey, Michael. 2013. *Presidentialism. Power in Comparative Perspective*. Lynne Rienner Publishers.

Payne, Mark. 2006. El equilibrio de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo: papel de la Constitución y los partidos políticos. En: Mark Payne et al. *La Política Importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Sedelius, Thomas y Jonas Linde. 2018. Unravelling semi-presidentialism: democracy and government performance in four distinct regime types. *Democratization*, 25 (1): 136-157.