

Gobiernos y democracia

Javier Hurtado

Nueva edición con
nota introductoria

19

Gobiernos y democracia

Javier Hurtado

Gobiernos y democracia

Javier Hurtado

Nueva edición con
nota introductoria

19

Instituto Nacional Electoral

Consejero Presidente

Dr. Lorenzo Córdova Vianello

Consejeras y Consejeros Electorales

Mtra. Norma Irene De la Cruz Magaña

Dr. Uuc-Kib Espadas Ancona

Dra. Adriana Margarita Favela Herrera

Mtro. José Martín Fernando Faz Mora

Dra. Carla Astrid Humphrey Jordan

Dr. Ciro Murayama Rendón

Mtra. Dania Paola Ravel Cuevas

Mtro. Jaime Rivera Velázquez

Dr. José Roberto Ruiz Saldaña

Mtra. Beatriz Claudia Zavala Pérez

Secretario Ejecutivo

Lic. Edmundo Jacobo Molina

Titular del Órgano Interno de Control

Lic. Jesús George Zamora

Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica

Mtro. Roberto Heycher Cardiel Soto

Gobiernos y democracia

Javier Hurtado

Primera edición, 1999

Primera edición en este formato, 2020

D.R. © 2020, Instituto Nacional Electoral

Viaducto Tlalpan núm. 100, esquina Periférico Sur

Col. Arenal Tepepan, 14610, México, Ciudad de México

ISBN obra completa impresa: 978-607-8772-11-7

ISBN volumen impreso: 978-607-8772-30-8

ISBN obra completa electrónica: 978-607-8772-90-2

ISBN volumen electrónico: 978-607-8790-30-2

El contenido es responsabilidad del autor y no necesariamente representa el punto de vista del INE

Impreso en México/*Printed in Mexico*

Distribución gratuita. Prohibida su venta

Contenido

- 7 Nota introductoria
- 15 Presentación
- 19 El gobierno
- 23 Los sistemas de gobierno
- 49 El sistema presidencial en la actualidad
- 87 Sistemas de gobierno y democracia
- 93 Bibliografía
- 99 Sobre el autor

Nota introductoria

Veinticinco años han transcurrido desde que inició la colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. El número de mi autoría, originalmente publicado como *Sistemas de gobierno y democracia*, en las últimas ediciones cambió su título por el de *Gobiernos y democracia* –decisión que me parece acertada–. En el texto se analiza la relación que existe entre los regímenes parlamentarios, presidenciales y semipresidenciales con la democracia. De aquel entonces a la fecha, los cambios más importantes serían los siguientes:

1. El primero tiene que ver con el crecimiento exponencial de la democracia en el mundo. En 1999, Arend Lijphart, en su clásico libro *Las democracias contemporáneas*, examinó con rigor un total de 24 países que él consideraba democráticos. Otros estudios y clasificaciones recientes han ampliado esa cualidad a un considerable número de países. *El Democracy Index 2018*, elaborado

por *The Economist*, incluye como “democracias plenas” a un total de 20 naciones; y a 55 más¹ como “democracias defectuosas”;² para un total de 75 Estados nacionales que en la actualidad comportan características democráticas, en mayor o menor medida.

2. Un segundo acontecimiento se relaciona con la difusión que en el orbe ha cobrado el régimen semipresidencial. Se ha pasado de la clásica pléyade de siete países semipresidenciales –a los que hacía referencia Maurice Duverger– hasta antes de la caída del Muro de Berlín, a la adopción de este sistema de gobierno no sólo en todas las repúblicas que dejaron de ser parte de la Unión Soviética, sino también en otros países, entre los que, por su población y por estar incluidos como democracias en dicho índice, destacan Corea del Sur, República Checa, Senegal y Singapur.
3. A partir del análisis de los 193 países reconocidos por las Naciones Unidas, con base en los datos que sobre

¹ Esta clasificación la lidera Corea del Sur, seguida de Japón y Chile. De tal suerte, dentro del *ranking* Estados Unidos se sitúa en el lugar 25; Francia en el 29; Italia en el 33; la India en el 41; Brasil en el 50; Colombia en el 51; Indonesia en el 65; Ecuador en el 68, y México en el 71 –a tan sólo cuatro lugares de pasar a la siguiente categoría denominada como “régimenes híbridos”–.

² El orden se completa con los países catalogados como “régimenes híbridos” y “autoritarios”, considerando las siguientes variables: procesos electorales y pluralismo, funcionamiento del gobierno, participación política, cultura política, y libertades civiles.

sus gobiernos proporciona el *CIA World Factbook*, cruzados con las cinco clasificaciones que sobre su calidad democrática realiza el *Democracy Ranking 2015*,³ de la lectura del cuadro 1 se puede concluir lo siguiente: a) el sistema de gobierno con mayor número de países y de población gobernada es el parlamentario; b) le sigue el semipresidencial, con 57, sin embargo, su población gobernada corresponde al 51.6% de la que vive en un sistema presidencial, no obstante que tan sólo 46 naciones tengan este gobierno; c) el presidencial es el gobierno que más aparece en el *Democracy Ranking 2015*, con el 73.9% de los países incluidos en esa lista, en contraste con el sistema parlamentario en el que sólo 37 de 71 países aparecen en ese índice, lo que se explica por la amplia presencia de este sistema de gobierno en África; d) el sistema de gobierno con mayor calidad democrática es el parlamentario, y e) la menor calidad democrática del sistema semipresidencial, no obstante que es el que ha obtenido mayor dispersión en los últimos 25 años, deriva del hecho de ser una experiencia nueva en países sin tradición democráti-

³ Establece los siguientes rangos de calidad democrática: “muy alta”, “alta”, “media”, “baja” y “muy baja”, sobre la base de los siguientes indicadores: 1) derechos políticos, 2) libertades civiles, 3) agenda global, 4) libertad de prensa, 5) índices de percepción de corrupción, 6) cambio en la cabeza del gobierno, y 7) cambios de cabeza en el partido en el gobierno.

ca y con un sistema de partidos políticos incipiente o débilmente institucionalizado. Comoquiera que sea, los datos contenidos en dicho cuadro nos muestran que la democracia no es un sistema acabado, y que no existe un régimen de gobierno totalmente democrático.

Cuadro 1. Sistemas de gobierno, población gobernada y relación con la democracia

Sistemas de gobierno y otros sistemas políticos	Núm. de países	Población gobernada	Núm. de países en el <i>Democracy Ranking 2015</i>	Porcentaje de países que aparecen en el <i>Democracy Ranking 2015</i>	Población gobernada en países que aparecen en el <i>Democracy Ranking 2015</i>	Índice de calidad democrática
Presidencial	46	1,752,603,560	34	73.9%	1,749,660,645	59.48
Parlamentario	71	2,688,761,996	37	52.1%	2,155,540,573	62.79
Semipresidencial	57	905,828,073	37	64.9%	542,118,701	53.22
Otros sistemas políticos ⁴	19	1,728,951,590	5	26.3%	1,489,605,121	40.54
Totales	193	7,076,145,219	113	58.5%	5,936,925,040	54.01

Fuente: Elaboración propia con base en *CIA World Factbook 2017* y *Democracy Ranking 2015*.

4. Otro punto a destacar es que, a pesar de las características propias y distintivas de cada sistema de gobierno, es posible advertir combinaciones o elementos propios de otro sistema de gobierno, sin que se altere

⁴ Son países con dictaduras, sistemas de partido único, monarquías absolutas y teocracias.

lo esencial de cada uno de ellos. Así, existen sistemas *parlamentarios presidencializados* y *semipresidencializados*, y *semipresidenciales presidencializados* y *parlamentarizados*. En el sistema presidencial existirían los siguientes subtipos:

- *Presidencial parlamentarizado*: incluye en su orden constitucional una o varias de las figuras propias del sistema parlamentario, tales como: 1) el congreso tiene la facultad de destituir al presidente, por razones meramente políticas; 2) el presidente puede disolver el congreso; 3) el congreso puede emitir mociones de censura y/o de confianza a los ministros; 4) su constitución incluye el concepto *consejo de ministros*, y 5) el congreso puede designar al presidente cuando, una vez realizados los comicios directos o indirectos, no haya obtenido mayoría absoluta ninguno de los candidatos (vigente en Estados Unidos; y en Bolivia, entre 1985 y 2006).
- *Presidencial semipresidencializado*: se configura cuando 1) existe un jefe de gabinete o presidente del consejo de ministros, susceptible de merecer mociones de censura por la asamblea legislativa; 2) el presidente de la República puede convocar a referéndum; 3) el nombramiento de los ministros se da en acuerdo con el legislativo, y 4) la iniciativa

legislativa del presidente se produce con acuerdo de sus ministros, o a través de ellos. En este tipo de presidencialismo el presidente además de ser jefe de Estado continúa siendo jefe de gobierno; y el jefe de gabinete o presidente del consejo de ministros coordina el gobierno y es responsable políticamente ante el legislativo.

5. Finalmente, una de las transformaciones más importantes que se han observado en los últimos años en el sistema presidencial es su mutación hacia lo que se ha llamado *hiperpresidencialismo*.⁵ Sus características definitorias serían: reformar la constitución para permitir la reelección indefinida o continua del presidente; la facultad de éste para disolver el congreso, o para determinarlo en sus decisiones; facultad del ejecutivo para someter a referéndum disposiciones aprobadas por el legislativo, y la inexistencia de un poder judicial autónomo o independiente. Cuatro serían los países latinoamericanos donde se presentan algunos de estos

⁵ El concepto corresponde al de neopresidencialismo que utilizara Loewenstein en su clásica obra *Teoría de la Constitución*, definido así: “el Jefe de Gobierno –el Presidente– es superior en poder político a todos los órganos estatales [...] el neopresidencialismo es fundamentalmente autoritario [...] suele aparecer corrientemente bien tras el intento fracasado de establecer una democracia constitucional o bien, en la dirección opuesta como parada a medio camino entre la autocracia tradicional y una futura democracia auténtica”.

fenómenos: Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Venezuela.⁶ Conviene tener presente que el fenómeno del *hiper-presidencialismo* se refiere a una situación de hecho más que de derecho, al tener su origen no en las atribuciones constitucionales del presidente, sino en el sistema de partidos y en la disciplina partidaria, así como en una cultura política favorable a la existencia de hombres fuertes. Este fenómeno es un producto típico de democracias de baja calidad: Bolivia tiene puntuación de 55.4, Ecuador 57.4, Nicaragua 54.9, y Venezuela 45.5, de acuerdo con el *Democracy Ranking 2015*.⁷

Después de 25 años, para bien o para mal, ha quedado evidenciado que mucho del futuro de la democracia en su expresión institucional como sistema de gobierno depende de los partidos políticos. Empero, mucho de la funcionalidad y eficacia de una democracia tiene que ver también con sus diseños constitucionales.

Javier Hurtado

⁶ Se ha mencionado que en México el estilo personal de gobernar de su actual presidente estaría colocando al país en esa ruta.

⁷ No es casual que en este mismo parámetro México tenga una puntuación de 56.6.

Presentación

En este Cuaderno de Divulgación Javier Hurtado se inserta en el actual debate sobre los diversos sistemas de gobierno, preguntándose esencialmente si alguno de ellos es más o menos favorable, en términos de diseño constitucional, al desarrollo democrático. Tras caracterizar a los diversos regímenes democráticos, el autor distingue las líneas generales y las varias modalidades de los sistemas de gobierno, tomando en consideración elementos como sus equilibrios de poderes, sus entramados institucionales, sus mecanismos electorales y, evidentemente, las dificultades teóricas de la propia clasificación.

Centra, entonces, su atención en el sistema presidencial desde la óptica de su pertinencia para un sistema democrático. Introduce diversas precisiones sobre algunas de las recientes aportaciones conceptuales en los elementos definitorios de este sistema y hace un breve recuento de los cambios que se han introducido en las

legislaciones de algunos países latinoamericanos. En un marco comparativo de la región, retoma las formas de elección del Ejecutivo y algunas especificidades en el tema de la separación de poderes. Concluye, en este sentido, que las variaciones en el desempeño de los sistemas presidenciales dependen más del diseño constitucional de que se trate que de las características del sistema presidencial en sí mismo.

Más adelante retoma las críticas que algunos autores contemporáneos han dirigido al presidencialismo por lo que toca al funcionamiento democrático. Para ello, hace un análisis empírico del tema en distintos países de América Latina sobre factores como la legitimidad, la estabilidad, las crisis internas de gobierno, las elecciones “de suma cero” y la fragmentación en el sistema de partidos, entre otros. Subraya en este apartado el problema de la segunda vuelta electoral en sistemas presidenciales y discute lo que él califica como una serie de mitos al respecto: en su opinión, la segunda vuelta no ayuda a superar las situaciones de “empate técnico”, no necesariamente refuerza la legitimidad en la elección del Ejecutivo, no genera verdaderas mayorías para el ejercicio del gobierno, no fortalece el sistema de partidos ni otorga mayor respaldo popular al gobernante, entre otros aspectos. Esta reflexión lo lleva a establecer que, desde su perspectiva, la segunda vuelta electoral resulta más pertinente para los sistemas semipresidenciales, si

bien, por otra parte, su análisis se refiere a las concreciones de cada sistema político en particular.

El autor entra de lleno en el estudio del sistema presidencial, siempre en el marco comparativo, y revisa sus distintas modalidades, tomando en consideración variables como las facultades legales del Ejecutivo, sus poderes reales, la posibilidad de su reelección y el diseño constitucional en el que está inserto. Atribuye la eficacia de estos sistemas a la situación particular que cada país presenta en los ámbitos político, electoral y cultural.

Asimismo, analiza el tema de los gobiernos divididos, atendiendo sus efectos tanto positivos como negativos, por lo que, señala, más que calificar *a priori* su desempeño, resulta importante revisar los criterios de eficiencia y eficacia de un gobierno, así como su contexto específico, en combinación con las posibilidades que brinde para un mayor juego democrático.

Finalmente, Javier Hurtado expone que no hay un sistema de gobierno que por sí mismo sea más o menos democrático, sino que un régimen lo es en la medida en que trabaja por la satisfacción de las necesidades de su población sin establecer distinciones y permite la participación (directa o a través de representantes) de sus ciudadanos en la conformación de las decisiones públicas.

Gobiernos y democracia viene a enriquecer la serie Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, cuya intención es difundir la reflexión contemporánea en materia política para contribuir así al desarrollo de la vida democrática del país.

Instituto Federal Electoral

El gobierno

Definición

Es la expresión institucional de la autoridad del Estado. Su función consiste en la elaboración, ejecución y sanción de normas jurídicas a través de órganos legítimamente constituidos que, en un sentido amplio, cumplen todos aquellos sistemas de gobierno que organizan y estructuran el poder político bajo principios democráticos. En otro sentido, el término también denota el método mediante el cual se gobierna a una sociedad, o bien, se refiere a un grupo de individuos que comparten una determinada responsabilidad en las instituciones gubernamentales.

Clasificación

En una primera aproximación, según sea la justificación que se tenga para el acceso al poder público, y la forma como se concentra, puede establecerse una distinción entre monarquías y repúblicas. Las primeras

atenderían a una razón divina o de sangre y a un criterio monocrático de estructuración, mientras que en las segundas su origen es la voluntad popular y, por tanto, cuentan con un principio de organización de carácter democrático. Sin embargo, tal y como enseguida se tratará de explicar, conviene precisar que en términos empíricos y particulares, si bien es cierto que todos los sistemas presidenciales democráticos son repúblicas, los sistemas parlamentarios pueden ser tanto de naturaleza monárquica (Gran Bretaña) como republicana (Italia), sin afectar su origen legítimo y popular.

Por ello, una sencilla distinción en los gobiernos contemporáneos es "la existente entre gobiernos constitucionales liberales y varias formas de gobierno autoritario". Los gobiernos constitucionales liberales se caracterizan por: a) existen partidos políticos que compiten entre sí por el acceso a la representación política en los órganos de gobierno; b) se realizan elecciones libres y periódicas; c) el partido mayoritario en las elecciones encabeza el gobierno (Rockman, 1991: 337); d) se fijan limitaciones normativas al ejercicio del poder: la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le faculta expresamente a realizar; e) las autoridades y los ciudadanos se encuentran por igual sometidos al imperio de la ley, y f) el gobierno debe rendir, directa o indirectamente, cuentas a los ciudadanos y responsabilizarse de sus actos y de sus

decisiones.¹ Las tres primeras características dotan a los gobiernos de su carácter democrático, mientras que las tres últimas producen lo que se conoce como Estado de derecho. De su conjunción surge el concepto de *Estado democrático de derecho*.

Dentro de los gobiernos constitucionales liberales existen dos formas para clasificar las relaciones entre las instituciones gobernantes: 1) en un mismo nivel, según se atienda a un principio de separación, fusión o repartición del poder, distinguiendo entre gobiernos presidenciales, parlamentarios o semipresidenciales, y 2) entre niveles u órdenes de gobierno –según se organicen en función de la concentración o difusión del poder–, podrán ser unitarios o federales.²

De lo anterior se desprende que puede haber formas o sistemas de gobierno presidencial, parlamentario

¹ En contraposición a esto, los gobiernos autoritarios se caracterizan por: a) la ausencia de elecciones constitucionales o que éstas no sean el procedimiento a través del cual se defina el acceso al poder; b) existe un bajo grado de desarrollo de los partidos políticos y de libertad de los ciudadanos para organizarse políticamente al margen del Estado, y c) el poder se ejerce con ausencia o debilidad de limitaciones constitucionales o controles institucionales.

² Por ejemplo: una república presidencial unitaria es Colombia, y una federal, Brasil. En lo que toca a los sistemas parlamentarios, una monarquía constitucional unitaria es Japón, mientras que una federal es Australia; y, en el caso de los sistemas semipresidenciales, uno de tipo federal es Rusia, y otro de tipo unitario es Francia.

o semipresidencial dentro de sistemas de organización política unitarios o federales. Por otro lado, resulta útil precisar que también pueden darse casos de países unitarios que presentan un mayor grado de descentralización del poder que otros de tipo federal.

Los sistemas de gobierno

A la forma como cada república o monarquía constitucional integra su representación política y establece relaciones entre sus instituciones gubernamentales se le denomina sistema de gobierno. Los sistemas de gobierno conforman, junto con los sistemas electoral, de partidos y cultural,³ lo que se conoce como sistema político.

A los sistemas de gobierno –dependiendo de la óptica con la que se les mire– se les puede catalogar como de variable dependiente o independiente dentro del proceso político, en al menos dos dimensiones: 1) si se considera que determinan o que están determinados por el sistema electoral o de partidos (Nohlen, 1996); y 2) si se les entiende como causa o efecto de los cambios en el sistema

³ Para los efectos de lo que se expondrá en el último capítulo del presente trabajo, conviene precisar que dentro del sistema cultural quedarán comprendidos los anhelos y percepciones que una sociedad tiene respecto de sus gobernantes y de cómo se ejerce el poder, así como las prácticas y relaciones efectivamente vigentes a través de las cuales se determina el acceso o exclusión de las funciones de poder.

social (Apter: 173-186). De acuerdo con esta clasificación, si a los gobiernos se les considera como de variable independiente, éstos asumirían un carácter autoritario o totalitario; en tanto que si son vistos como de variable dependiente, serán gobiernos pluralistas y democráticos.

Sin embargo, más allá de estas apreciaciones, a los sistemas de gobierno se les puede considerar como el punto neurálgico de todo sistema político en el que confluyen interacciones mutuamente determinantes entre los sistemas de partidos, electoral y cultural y el propio sistema de gobierno, haciendo que tanto el funcionamiento como las reformas en uno de estos componentes afecte a los demás. Es decir, un gobierno de tipo democrático es, y debe ser, sensible a los cambios y demandas del tejido social y, al mismo tiempo, debe moldear o incidir sobre éste en función del interés público.

Siendo tres los sistemas de gobierno (parlamentario, presidencial y semipresidencial), su propagación nos obliga a ser sumamente cautos, tanto en la identificación de los elementos "duros" que distinguen a cada uno de ellos, como en los matices que hacen diversos a los que forman parte de un mismo patrón general.⁴ Trataremos de

⁴ Por ejemplo, no obstante que los dos son sistemas presidenciales, no es lo mismo el peruano que el mexicano; ni el semipresidencialismo francés que el ruso; o el parlamentarismo inglés que el italiano.

captar, por tanto, las recientes subclasificaciones teóricas y los nuevos elementos atípicos que en algunos de ellos se están presentando. Empecemos por el más antiguo:

Sistema parlamentario

En sus orígenes, el sistema parlamentario –o más bien dicho, el parlamentarismo–⁵ surgió en Inglaterra como el gobierno de asamblea que trajo consigo el nacimiento del constitucionalismo moderno. Con gran acierto, Karl Löwenstein (1983: 97-98) afirma:

El Parlamento Largo en Inglaterra (1640-1649) dominó y gobernó como único detentador del poder hasta que fue sometido por Cromwell y el ejército. Dado que su monopolio fáctico de poder no estaba fundamentado por una teoría política convincente, el dominio del Parlamento provocó la más acerba crítica antiparlamentaria por parte de los protagonistas de la incipiente democracia absoluta encarnada en las figuras de los independientes y de los *Levellers*. En la historia constitucional inglesa, el gobierno de asamblea quedó como un episodio para el cual apenas si hay un recuerdo, ya que fue sucedido inmediatamente

⁵ En lo sucesivo, el término parlamentarismo se utilizará para aludir al sistema parlamentario de gobierno, sin considerar la denotación que este concepto suele tener como sinónimo de un poder absoluto e incontrolado del Parlamento por encima de las otras ramas de gobierno, de la misma forma en que el concepto presidencialismo se ha utilizado para designar a un poder incontrolado del presidente sobre los otros poderes en el marco de un sistema presidencial.

por la restauración monárquica y, posteriormente, por la *Glorious Revolution* con su parlamentarismo incipiente y su gobierno de gabinete.

A este tipo de gobierno lo caracterizó el siguiente esquema: 1) la Asamblea Legislativa electa por el pueblo estaba dotada del dominio absoluto sobre todos los otros órganos estatales; 2) el Ejecutivo estaba estrictamente sometido a la Asamblea, pudiendo ser designado o destituido discrecionalmente por ésta; 3) ningún órgano estatal estaba legalmente autorizado para interferir en la autonomía ni en el monopolio del poder ejercido por la Asamblea; 4) no existía ningún derecho del gobierno para disolver el Parlamento, aunque cabía una disolución por parte del electorado soberano (Löewenstein, 1983: 97 y ss).

En nuestros días, el gobierno de asamblea ha sido un modelo prácticamente superado en todos los sistemas parlamentarios. Sin embargo, como enseguida se expondrá, en la clasificación reciente sobre este sistema de gobierno algunos países aún mantienen algunas de esas características.

No obstante lo anterior, una primera diferencia entre los sistemas presidencial y parlamentario contemporáneos es que en este último el único órgano soberano –del que emerge el gobierno– es su Asamblea Legislativa, mientras

que en el presidencial los ciudadanos definen con su voto la integración de dos órganos de gobierno: el Ejecutivo y el Legislativo.

En el caso del sistema presidencial, por ser la teoría de la separación de poderes su piedra angular, originalmente se planteó la incompatibilidad de que una persona pudiera pertenecer a dos poderes al mismo tiempo. Empero, si bien en el sistema parlamentario la doble pertenencia de los miembros del gabinete a la Asamblea Legislativa no es una condición necesaria, sí facilita su responsabilidad política, pues es más fácil que la Asamblea ejerza un control sobre sus propios miembros que sobre elementos ajenos a ella.

En la actualidad, otras características de este sistema de gobierno son las siguientes:

- a) Las jefaturas de Estado y de gobierno se encuentran separadas: la primera es por sucesión, designación o elección indirecta de un órgano determinado, mientras que la segunda la ejerce un primer ministro⁶ electo en el Parlamento.

⁶ En un sistema parlamentario, el jefe del Ejecutivo puede tener distintos títulos oficiales: primer ministro, premier, presidente del gobierno, canciller, ministro-presidente o *taoiseach* (Lijphart, 1991: 82).

- b) El gobierno o gabinete está constituido por los jefes del partido con mayor apoyo electoral, o de los partidos que, uniéndose en coalición, forman una mayoría en la que el poder gubernamental se concentra en la figura del primer ministro, por lo regular el líder de la formación política más votada.
- c) No existe dualidad del origen popular y legitimidad democrática entre gobierno y Parlamento, como sí lo hay en los sistemas presidenciales.
- d) El periodo gubernamental no es fijo, sino que depende del voto de confianza o de censura que sobre el gobierno haga el Parlamento para ratificar o destituir al primer ministro y su gabinete.
- e) El gobierno es de gabinete: su funcionamiento y toma de decisiones es de forma colegiada y con el apoyo y responsabilidad de todos los ministros. La dimisión del gobierno puede conducir a la disolución del Parlamento y a nuevas elecciones, o tan sólo a un cambio de gabinete.
- f) Si bien el Parlamento puede destituir al primer ministro, éste a su vez puede recomendar al jefe de Estado la disolución del Parlamento (véase cuadro 1, p. 38).

Obsérvese que el equilibrio entre gobierno y Parlamento (*checks and balances* en las relaciones Ejecutivo-Legislativo dentro del sistema presidencial) está dado por el voto de censura del segundo sobre el primero, y por la petición de disolución de la Asamblea que formule el primer ministro al jefe de Estado. Como lo apunta Löewenstein: "El derecho de disolución del Parlamento y el voto de no confianza están juntos como el pistón y el cilindro en una máquina", ejerciéndose entre ambos recíprocas facultades y posibilidades de control.

El sistema parlamentario, o "gobierno de gabinete", presenta en la actualidad algunas modalidades. Giovanni Sartori (1996: 117) menciona "tres variedades principales": 1) el sistema de primer ministro tipo inglés; 2) el sistema de gobierno por asamblea de la Tercera y Cuarta Repúblicas Francesas, y 3) "a la mitad del camino entre ellos encontramos la fórmula del parlamentarismo controlado por los partidos". Más aún: dado que los sistemas parlamentarios son sistemas "en que se comparte el poder", el jefe de gobierno puede relacionarse con los demás ministros como un primero por encima de sus desiguales (Reino Unido), un primero entre desiguales (Alemania), y un primero entre iguales (Italia). De acuerdo con este autor, hoy día habría un parlamentarismo puro o de Asamblea (la Italia de la posguerra); un "semiparlamentarismo

funcional" (Alemania y Reino Unido); y un parlamentarismo de partidos (España).

Otra forma de analizar estos sistemas de gobierno es atendiendo a su estabilidad y perdurabilidad. En algunos países, del número y de la disciplina de los partidos en su sistema de partidos y de sus diseños constitucionales depende la posibilidad de evitar gobiernos inestables o efímeros. Contemplados así, en un extremo estaría el parlamentarismo italiano de la posguerra, y en el otro el tradicional modelo inglés, junto con el alemán surgido a mediados del presente siglo. En el caso británico, la estabilidad de su gobierno depende –en opinión de Sartori (1996: 120-122)– de al menos tres factores: 1) un sistema electoral mayoritario; 2) un sistema de partidos bipartidista, y 3) una fuerte disciplina partidaria. El caso alemán tiene que ver con: 1) la prohibición de los partidos opuestos al sistema; 2) el porcentaje del 5% (*Sperrklausel*) como mínimo para tener derecho a representantes en el *Bundestag*, y 3) con el llamado *voto constructivo de censura*.⁷ Si en el caso de Alemania se alude a este último factor como un elemento que contribuye a que tenga gobiernos longevos y estables conviene señalar que, en el caso inglés, para

⁷ Así se conoce al procedimiento establecido en la Constitución alemana (art. 67) consistente en que el *Bundestag* sólo puede destituir al canciller si previamente ha electo a su sucesor. Es decir, la misma coalición de votos que derroca un gobierno, debe crear otro.

que el voto de censura surta efecto debe ser emitido por la Cámara de los Comunes en tres votaciones aprobatorias sucesivas en un mismo sentido.

Por lo tanto, las supuestas virtudes del parlamentarismo en relación con el presidencialismo no pueden argumentarse en abstracto: al margen del modelo de parlamentarismo que se toma de referencia y dejando de lado el tipo de presidencialismo al que se está criticando. Por último, no debe olvidarse, tal y como lo afirma Löewenstein, que “la existencia de instituciones representativas o ‘parlamentarias’ en un Estado no significa, a la vez, que en dicho Estado exista una forma de gobierno parlamentario” (1983: 104).

Sistema presidencial

El sistema presidencial de gobierno fue creado por los inmigrantes ingleses que llegaron a la costa este de los Estados Unidos huyendo de los excesos de la Corona. Cuando declararon su independencia y redactaron su Constitución fue con el objetivo de evitar tanto el despotismo del Legislativo como el absolutismo del Ejecutivo. Para ello, produjeron un nuevo modelo de gobierno que contara con un Congreso integrado mediante votación popular y, al mismo tiempo, un gobernante que, siendo unipersonal (presidente), tampoco fuera rey. De aquí parte la doctrina de la separación de poderes, y de los frenos y equilibrios entre ellos. En el caso del sistema presidencial, como señala

Löwenstein: "El concepto de 'poderes' tiene un sentido más figurativo que estructural y debería ser sustituido por el de 'funciones', con lo que quedarían designados los diferentes ámbitos de la actividad estatal" (1983: 131). A su vez, la separación de poderes debería entenderse más en términos de la coordinación de las tres ramas de gobierno en pos de objetivos comunes, y en el sentido de estar de tal manera divididas y equilibradas que ninguna puede traspasar sus límites legales sin ser controlada y restringida por las otras. Este modelo gubernamental fue inmediatamente adoptado, mas no adaptado, por las naciones latinoamericanas que, después, consiguieron su independencia de España.

En un principio, la distinción entre los sistemas de gobierno europeos y los surgidos de las nuevas naciones americanas era que a aquéllos se les consideraba monarquías y a los segundos, repúblicas. A mediados del siglo XIX, Walter Bagehot utilizó, en *The English Constitution*, el término "régimen presidencial" para designar al sistema de gobierno de Estados Unidos, en oposición a lo que denominaba "gobierno de gabinete", propio del sistema británico. A finales de ese mismo siglo, Woodrow Wilson, en su obra *Congressional Government* (1885), polemizó con Bagehot al referirse al de Estados Unidos como un "gobierno congresional", dadas las importantes atribuciones que en esa época tenía el Congreso norteamericano; en su opinión, por encima de las del presidente. Hoy día, ciertos hechos

dan la razón a la conceptualización de Bagehot⁸ y otros a la de Wilson.⁹ Por ello, conviene preguntarse qué es lo específico de este sistema de gobierno.

Las características distintivas del sistema presidencial son:

- a) Las jefaturas de Estado y de gobierno se concentran en una sola persona: el presidente.
- b) Los presidentes son electos por sufragio universal de todos los ciudadanos en aptitud de votar y, salvo en contadas excepciones, por un Colegio Electoral.¹⁰
- c) El jefe del Ejecutivo y su gabinete son independientes del Legislativo, en virtud de que constituyen poderes distintos, electos en forma separada.

⁸ Por ejemplo, en lo que se refiere a la facultad del presidente de Estados Unidos para declarar y hacer la guerra a otro país sin la aprobación del Congreso: "El acceso de los Estados Unidos al estatuto de gran potencia invirtió el orden constitucional y dio al presidente lo esencial de los poderes. Él prepara la guerra, la declara de hecho y la dirige", Marie-France Toinet, *El sistema político de los Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 141.

⁹ En lo que se refiere al "cierre del gobierno" que el Congreso de ese país puede realizar a partir de la desaprobación del presupuesto anual de egresos del presidente de los Estados Unidos, lo que tiende a ser recurrente en condiciones de gobierno dividido.

¹⁰ La Constitución de Estados Unidos establece que en caso de que ningún candidato alcance la mayoría de votos, la Cámara de Representantes elegirá, de entre los cinco más votados, al presidente. Por otra parte, en Bolivia, el Congreso designa al presidente cuando ninguno de los candidatos obtiene el 50% más uno de los votos emitidos por los ciudadanos.

- d) El presidente y los congresistas cumplen un periodo fijo de duración en el cargo, por lo que el Congreso no tiene capacidad para destituir al presidente¹¹ y el Ejecutivo no tiene facultades para disolver al Legislativo.¹²
- e) El Poder Ejecutivo es unipersonal¹³ (a diferencia de los sistemas parlamentarios en los que el primer ministro y el gabinete constituyen un cuerpo ejecutivo de carácter colectivo).

¹¹ Al respecto, conviene diferenciar el voto de censura para destituir a un primer ministro y a su gabinete en los sistemas parlamentarios, del procedimiento de juicio (político) que, con ese u otro nombre, existe en todas las constituciones de los sistemas presidenciales para destituir o inhabilitar a un funcionario por violaciones a la Constitución y a las leyes durante el periodo de su encargo, y del juicio de responsabilidad penal mediante el cual un funcionario es destituido (desaforado) para que responda ante las autoridades por delitos del orden común que hubiere cometido durante su gestión.

¹² Situación que se refuta en Chile, donde la Constitución, en su artículo 32, otorga atribuciones al presidente de la República para: “5. Disolver la Cámara de Diputados por una sola vez durante su periodo presidencial, sin que pueda ejercer esta atribución en el último año del funcionamiento de ella”; en Perú y Uruguay, sus constituciones establecen una situación similar: en el primero de estos países su Constitución, en el artículo 134, dice: “El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros”; en tanto que en el segundo, el artículo 148 establece: “Si la Asamblea General mantuviera su voto por un número inferior a los tres quintos del total de sus componentes, el presidente de la República, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, podrá mantener por decisión expresa, al ministro, a los ministros o al Consejo de Ministros censurados y disolver las Cámaras”.

¹³ Estas características no se observan escrupulosamente del todo en la realidad. La excepción es la presidencia colegiada uruguaya, de nueve miembros, instaurada en 1952 y que funcionó hasta 1967.

- f) El presidente, en forma libre y directa, nombra o sustituye a sus ministros o secretarios, quienes tan sólo son sus colaboradores.

En fin, la mejor forma de resumir las diferencias entre el sistema presidencial y el parlamentario consiste en señalar –como lo hace Juan Linz– que lo distintivo del primero es la rigidez, mientras que lo propio del segundo es la flexibilidad.

Sistema semipresidencial¹⁴

Este sistema, en lugar de ser un punto intermedio entre los otros dos, una distorsión de cualquiera de ellos, o un proceso evolutivo que invariablemente lo empuje a dejar de ser “semi” para convertirse en plenamente parlamentario o presidencial, ha adquirido en la actualidad, por la fuerza de los hechos, cada vez más un estatus propio.

Señala Maurice Duverger (1992: 901-904) que la mayor parte de los constitucionalistas presentan “todavía un culto fetichista a esta visión dualista [que supone que

¹⁴ Muchos de los errores de concepción de este sistema derivan del nombre que le adjudicaron (semipresidencial), donde el prefijo *semi* tiene una significación de “medio, en sentido recto, o equivalente a casi, como semicírculo o semidiós” (*Diccionario Enciclopédico Salvat*, 1957). Posiblemente, si Hubert Beuve-Méry (antiguo redactor en jefe del periódico francés *Le Monde*) y posteriormente Duverger no hubieran utilizado esa palabra en 1960 y 1970, respectivamente, para designar al sistema político de la Quinta República Francesa, muchos de los errores de concepción se habrían evitado.

sólo existen dos sistemas de gobierno] y juzgan sacrilego que se proponga un modelo completamente nuevo, aparecido desde hace más de setenta años en Finlandia y en la Alemania de Weimar (1919-1920) y extendido después en Austria (1929), en Irlanda (1937), en Islandia (1944), en Francia (1962), en Portugal (1976)", y recientemente incorporado en Rusia, así como en la mayor parte de los países de Europa Central.

La creciente difusión y funcionalidad de sus características han hecho de éste un sistema de gobierno tan o más importante que el parlamentario o el presidencial, desde el punto de vista de la población que gobierna¹⁵ y de la recurrente adopción que de él hacen países que deciden modificar su estructura de gobierno. Esto, por conciliar las ventajas del sistema parlamentario con las del presidencial, atenuando en la mayor medida posible las desventajas que por separado presenta cada uno de estos sistemas. A este sistema lo distinguen los siguientes elementos:¹⁶

- a) Un presidente electo directamente por sufragio universal para un periodo predeterminado en el cargo, que comparte el Poder Ejecutivo con un primer ministro

¹⁵ Además de los anteriores, los siguientes países también cuentan con este sistema de gobierno: Argelia, Armenia, Azerbaiyán, Benín, Burundi, Cabo Verde, República Gabonesa, Guinea, Bulgaria, Moldavia, Polonia, Rumania, Ucrania, Namibia, São Tomé y Príncipe, Túnez y Sri Lanka.

¹⁶ Estas características están tomadas del modelo de la Quinta República Francesa.

(a lo que Duverger llama *poder bicéfalo*) que nombra con aprobación de la Asamblea.

- b) El gobierno es responsable ante la Asamblea Nacional: su permanencia depende del voto de confianza o de la moción de censura aprobatoria que ésta emita.
- c) El presidente es independiente del Parlamento y puede disolverlo, tomando el parecer del primer ministro y de los líderes de la Asamblea Legislativa.
- d) El primer ministro y los demás miembros de su gobierno dependen de la confianza del presidente y del Parlamento. El presidente nombra al primer ministro y a los demás miembros de su gobierno, a propuesta de este último.
- e) El gobierno no emana del Parlamento; sólo es responsable ante éste. Esto es, el Parlamento puede hacer caer a los gobiernos, mas no investirlos (el presidente designa –y al hacerlo otorga la investidura– y el Parlamento tan sólo ratifica).
- f) El Poder Ejecutivo (o mejor dicho, la función ejecutiva) “oscila”¹⁷ entre el presidente y el primer ministro: pasa del primero al segundo, y viceversa, adaptándose al

¹⁷ Concepto utilizado por Sartori (1996: 138) para explicar el sistema francés como “un sistema bicéfalo cuyas dos cabezas son desiguales, pero esta desigualdad *oscila* de una a la otra”.

cambio de las mayorías parlamentarias (se podría decir: secundando a la mayoría parlamentaria del momento).

- g) Existe el *poder mayoritario*, que “es la fuerza derivada de que el jefe del partido o de una coalición forma una mayoría parlamentaria estable (durante toda una legislatura) y disciplinada (que vota en bloque en todos los escrutinios importantes, siguiendo las instrucciones que reciben). Este *poder mayoritario* es una autoridad *de facto*, y no una autoridad de derecho, que define un poder verdadero” (Duverger, 1992: 19-30).

En los regímenes parlamentarios el poder mayoritario está en manos del primer ministro. En cambio, en los semi-presidenciales la situación se complica ya que, como lo describe Duverger, “puede caer en manos del presidente o de un primer ministro” dependiendo de la situación de su partido en la Asamblea. Así, entonces, lo que dota de estabilidad política a este sistema de gobierno es el poder mayoritario que se encuentra en manos del presidente o del primer ministro.

El poder mayoritario al que se refiere Duverger, como variable dependiente, puede manifestarse de dos maneras: 1) en tanto sistema mayoritario del partido del presidente, con dos posibilidades: a) cuando el presidente es líder de su partido y éste es mayoritario en la Asamblea,

y b) cuando el presidente no tiene poder, no obstante que su partido sea mayoritario en la Asamblea, por ser el primer ministro el dirigente real del partido, y 2) como sistema sin mayoría, con dos variedades: a) con presidente activo que atenúa la debilidad del Parlamento y del gobierno (caso de Finlandia), y b) cuando el presidente dispone de medidas excepcionales, sobre todo en casos de crisis nacionales (la Alemania de Weimar).

De esta forma, el poder/fuerza mayoritaria tendría tres opciones: 1) que el presidente no sólo es jefe del Estado, sino también líder de su partido, y por lo tanto poderoso jefe de gobierno que actúa por encima del primer ministro y del gabinete, y de esa manera logra controlar al Legislativo (Francia de 1962 a 1978); 2) el primer ministro tiene todas las ventajas del poder mayoritario (por ser líder del partido antagónico al del presidente), pero al mismo tiempo el presidente no está completamente desarmado de sus prerrogativas constitucionales (Duverger llama a esto "estructura dual", que es el sistema típico de la cohabitación), y 3) el presidente pertenece al partido mayoritario pero no es el jefe de esa mayoría.

En lo que corresponde a quién predomina sobre quién en el Poder Ejecutivo dentro de un sistema semipresidencial, Shugart y Carey observan dos posibilidades: a) la premier presidencial, y b) la presidencial parlamentaria. En la primera

se daría la primacía del primer ministro sobre el presidente, y en la segunda la del presidente sobre el primer ministro. Asimismo, entienden este sistema de gobierno como “un régimen que se localiza a la mitad de un *continuum* que va del presidencial al parlamentario” (1992: 23-27).

Exista o no ese poder mayoritario, en el sistema semipresidencial francés –de acuerdo con su Constitución– el presidente encabeza al Consejo de Ministros y puede disolver la Asamblea, conserva como campos reservados de su actuación la política exterior y la defensa nacional, y tiene poderes para someter a referéndum todas las leyes o decretos aprobados por el Legislativo. Sin embargo, también debe decirse que la clave de la estabilidad política de Francia durante los periodos de cohabitación reside precisamente en el hecho de que el presidente no ha ejercido los poderes que la Constitución le otorga cuando éstos no se pueden corresponder o sustentar en la correlación real de fuerzas políticas de su país.

Explica Duverger que “el régimen semipresidencial es producto de tres subsistemas que están alrededor de él: el sistema cultural, el sistema de partidos y el sistema electoral. Los cuatro forman en conjunto el sistema político”. Precisa el autor francés que la fortaleza o debilidad del presidente, del Parlamento o del primer ministro depende mucho de cómo sean percibidos por

los ciudadanos, de su tradición, de sus aspiraciones y de su cultura política:

En la práctica política, sus pesos respectivos pueden ser completamente desiguales, según la imagen del presidente y del Parlamento en el espíritu de los ciudadanos.

En Irlanda y en Islandia se ha querido que la investidura popular aureole en su jefe de Estado el mismo prestigio que las coronas reales de Inglaterra y de Dinamarca, sin por ello otorgarle el poderío que tiene un monarca constitucional [...].

La cultura nacional puede así tener más control sobre las instituciones jurídicas. El presidente, hoy día, es más débil en Islandia –no obstante que la Constitución le atribuye ciertas prerrogativas considerables– que en Irlanda, donde éstas se reducen a una proporción relativamente breve. De manera inversa, el presidente francés es el más poderoso de los siete regímenes [semipresidenciales], aun si sus poderes constitucionales están apenas reducidos a los que tenía su colega irlandés. Pero las tradiciones gaullistas están aquí reforzadas por la evolución del sistema de partidos, que depende sobre todo de mecanismos electorales (1992: 901-904).

De alguna manera, la dificultad en la comprensión de este sistema de gobierno se ha visto reflejada en la múltiple y hasta contradictoria conceptualización que del mismo

se ha hecho. Así, Lijphart (1991: 97) lo entiende como una estructura “mixta” o de “alternativa” (alternancia) entre las fases presidencial y parlamentaria, para refutar la concepción que del mismo se ha hecho como “síntesis” de ambos.¹⁸ Por su parte, Giovanni Sartori, citando la opinión que Vedel y Duverger tenían en 1980 sobre este sistema (cuando decían que “el semipresidencialismo no es una *síntesis* de los sistemas parlamentario y presidencial, sino una alternancia entre las fases presidenciales y parlamentarias”), declara: “No estoy de acuerdo con ninguna de estas dos interpretaciones” (1996: 139), y que:

Concebir al semipresidencialismo como una alternancia, entre otros dos especímenes, sencillamente equivale a eliminar la naturaleza mixta del sistema, y de hecho es afirmar que en él no tenemos un verdadero *sistema*. Creo que esto es un equívoco total que no capta lo que sí expresa mi concepto de oscilación. Porque la alternancia sugiere que se pasa de una cosa a otra, mientras que la oscilación es un movimiento dentro de un sistema. Cuando algo oscila sigue siendo lo mismo (p. 140).

De acuerdo con esta concepción, el semipresidencialismo sería una *estructura mixta* de carácter mutante que se

¹⁸ “La Quinta República no debería [...] describirse como ‘una síntesis de los sistemas parlamentario y presidencialista’, sino como una ‘alternativa de fases presidencialistas y parlamentarias’” (Duverger, 1991: 97).

transforma para adquirir los rasgos específicos de alguna de las dos especies a las que se debe: presidencialismo o parlamentarismo. Por su parte, Pedro Aguirre sostiene que “debe considerarse al semipresidencialismo como un sistema político peculiar en virtud de que presenta características propias que lo distinguen del presidencialismo y del parlamentarismo” (1996: 3).

Por lo anterior, no son de extrañar las concepciones que reconocidos autores han formulado acerca de los sistemas de gobierno de diversos países. Así, por ejemplo, Duverger cataloga a Austria, Islandia e Irlanda como sistemas semipresidenciales,¹⁹ y ha insistido, desde 1958, en que el semipresidencial no es un régimen parlamentario, mientras que Sartori, por su parte, ubica a esos tres países como parlamentarios ya que, dice, “no se les puede clasificar como presidencialistas, a pesar de sus presidentes electos”, y los llama “presidencialismos de fachada”. Lijphart, por su lado, considera a Finlandia y a Francia entre los países con sistemas presidenciales.

Siguiendo con las divergencias en torno a la clasificación que los autores hacen de los distintos países, en el caso de Sri Lanka, por un lado, Sartori (1996) afirma que es

¹⁹ Duverger, en su obra sobre los regímenes semipresidenciales, los incluye en este tipo de gobierno junto con Finlandia, Portugal, Francia y la República de Weimar. La *Enciclopedia de las Instituciones Políticas* también considera como semipresidenciales a estos países, añadiendo un octavo, que sería Sri Lanka.

semipresidencial pero, por otro, se pregunta si no es más bien un sistema totalmente presidencial. Respecto a Finlandia, en una parte dice que “funciona como un sistema parlamentario normal” y, en otra, que “califica bien, actualmente, como un sistema semipresidencial”. Por otro lado, critica la subclasificación que Shugart y Carey hacen sobre los sistemas semipresidenciales en la subcategoría de presidenciales parlamentarios, cuando incluyen en éstos los casos de Ecuador, Alemania (Weimar), Corea, Perú y Sri Lanka. Lijphart (1991), por su parte, sostiene que:

Francia y Finlandia eran difíciles de clasificar porque ambos aparecían como sistemas parlamentarios con un primer ministro sujeto a la confianza del Legislativo, a la vez que sistemas presidencialistas con un presidente electo por voluntad popular. Austria, Islandia e Irlanda –igual que la República de Weimar de 1919 a 1933 y el Portugal contemporáneo– se ajustan a esta descripción.

Recapitulemos sobre la diversidad de opiniones que existen sobre el semipresidencialismo. Para algunos es un sistema mixto o híbrido; para otros, es un punto medio entre un *continuum* en cuyos extremos estaría el presidencialismo y el parlamentarismo. Hay otros todavía que lo entienden como una síntesis de los sistemas parlamentario

y presidencial; otros más hablan de que “alterna” entre fases presidenciales y parlamentarias, o de que “oscila” entre ambas fases y que puede llegar a ser “un sistema con dos motores”.

Hoy día, el régimen semipresidencial prácticamente ha sido implantado en todas las nuevas repúblicas de la antigua Unión Soviética, en Polonia y en Rumania, convirtiéndose en el régimen típico de la transición. Su importancia en los años presentes, y en los que están por venir, será, sin duda alguna, cada vez más creciente. Por ello, no es exagerado afirmar que el papel que jugó el parlamentarismo en los siglos XVIII y XIX, ahora lo cumple el sistema semipresidencial. Es por ello que coincidimos con Aguirre en que “la originalidad con la que el semipresidencialismo ha funcionado y el hecho de que varios países, sobre todo de Europa Oriental, se estén decidiendo por esta opción, hace que se le deba considerar como un nuevo tipo de gobierno” (1996: 4).

Nada mejor para terminar este apartado que citar a Duverger (1992): “Lo que nosotros llamamos regímenes políticos no son otra cosa que modelos heurísticos destinados a una investigación de este tipo. El concepto de ‘régimen semipresidencial’ permite llegar más adelante y más lejos de esta distinción bipolar de ‘regímenes parlamentarios’ y de ‘regímenes presidenciales’”.

Cuadro 1. Sistemas de gobierno

Presidencial	Parlamentario	Semipresidencial
<ul style="list-style-type: none"> • El presidente es jefe de Estado y de gobierno. • El presidente es electo popularmente, directa o indirectamente, por un periodo fijo. • El presidente no puede ser destituido por el Congreso y aquél no puede disolver a éste. • El presidente tiene el control total del Ejecutivo y dirige el gobierno. • El gobierno es unipersonal y el gabinete sólo aconseja al presidente. • Los ministros sólo son responsables ante el presidente. • Se basa en el principio de separación de poderes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Las jefaturas de Estado y de gobierno están separadas. • La jefatura de Estado es por sucesión, designación o elección no popular, y la de gobierno emana del Parlamento. • El primer ministro puede ser destituido por el Parlamento. • El primer ministro puede recomendar al jefe de Estado la disolución del Parlamento. • El primer ministro dirige el gobierno, compartiéndolo o controlándolo. • El gobierno es colegiado; el gabinete toma decisiones colectivas y sus ministros deben apoyarlas. • Los ministros son responsables ante el Parlamento. • Se basa en el principio de fusión de poderes. 	<ul style="list-style-type: none"> • El presidente es jefe de Estado; la jefatura de gobierno es dual o bicéfala. • La jefatura de Estado es por elección popular y la de gobierno se instituye a propuesta del presidente, pero con aprobación de la Asamblea. • El presidente no puede ser destituido y el primer ministro puede ser removido por el presidente o la Asamblea. • El presidente dirige el Ejecutivo compartiéndolo con el primer ministro; de la misma forma que el gabinete comparte responsabilidades con el primer ministro. • La Asamblea puede sostener o destituir gabinetes contra la voluntad del presidente. • Se basa en el principio de compartición de poderes.

Cuadro 2. El sistema semipresidencial de gobierno

Elementos que toma del presidencialismo	Elementos que toma del parlamentarismo	Características propias
<p>En lo que se refiere al presidente o jefe de Estado:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Es electo popularmente para un periodo determinado. • Goza de veto en el proceso legislativo. • Nombra a los miembros del gobierno. • Dispone de la fuerza militar, erigiéndose como comandante en jefe de las fuerzas armadas. • No puede ser destituido por el Congreso. • Preside el Consejo de Ministros. • Tiene derecho de indulto. • Puede convocar al recurso de referéndum. • Presenta iniciativas de ley y promueve el recurso de inconstitucionalidad. • Puede gobernar por decreto. • Representa internacionalmente al Estado. • Conduce la política exterior y la defensa nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> • El gobierno emana del Parlamento y es responsable ante éste. <p>Por lo que toca al primer ministro:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Puede ser depuesto mediante voto de censura del Parlamento. • Cuando el partido del presidente no tiene mayoría legislativa, éste sólo se limita a designar como jefe de gobierno a quien la Asamblea le propone. • Puede merecer, él y su gabinete, el voto de confianza o de censura del Parlamento. • La segunda Cámara puede ser estamental. • Los diputados pueden forzar a dimitir al gobierno (pero se van con él). • Para que el gobierno permanezca debe haber mayoría legislativa estable y disciplinada, cuyo líder sea el primer ministro. 	<ul style="list-style-type: none"> • Estructura dual de poder. • El jefe de Estado interviene en el gobierno, compartiéndolo. • El presidente puede disolver la Asamblea en respuesta a sus intereses políticos y partidistas. • El gabinete es responsable ante el primer ministro. • El presidente se comunica con la Asamblea mediante mensajes, frenando con ello la posibilidad de debate o diálogo directo entre los poderes. • El presidente y el primer ministro deben estar de acuerdo para que no se paralice el sistema. • El jefe de Estado propone ante la Asamblea al jefe de gobierno; o bien, inviste como tal al que la mayoría legislativa le propone. • Cuando el Ejecutivo lo comparten un primer ministro de un partido y un jefe de Estado de otro, surge lo que se conoce como "cohabitación". • El presidente de la república es electo mediante el sistema de dos vueltas a fin de dotarlo de la debida fuerza y legitimidad ante el primer ministro.

El sistema presidencial en la actualidad

En la actualidad, cuatro son los puntos principales de debate en torno al sistema presidencial: 1) si se deben o no conservar sus características definitorias originales; 2) si es un sistema de gobierno menos favorable a la tradición y consolidación democráticas; 3) si la segunda vuelta electoral contribuye a dotar de la fuerza y la legitimidad necesarias a un presidente que tiene que gobernar en situaciones en que su partido no tenga mayoría en el Legislativo y, finalmente, 4) cuáles son las modalidades del sistema presidencial y cuáles de éstas pueden estar más acordes con la democratización: unificado o dividido; fuerte o débil.

¿Debe ser el presidencial un sistema de gobierno puro y rígido?

Recientemente, la tipología o clasificación sobre los sistemas de gobierno ha sido objeto de una drástica reformulación producto de dos fuentes: una de carácter

empírico, ya sea derivada de la adopción cada vez más constante del sistema semipresidencial en países que transitan a la democracia, o que logran su independencia, o bien, por la inserción de características de los otros dos sistemas de gobierno en los sistemas presidenciales de diversos países. La otra surge del lado de la teoría y es producto de las nuevas subdivisiones conceptuales realizadas en los sistemas parlamentario y presidencial. Así, la pretendida "pureza" de los elementos definitorios que los distinguen a cada uno de ellos ha pasado, desde hace tiempo, a ser un mero supuesto, que difícilmente puede encontrarse en la realidad.

En la distinción entre gobierno parlamentario y presidencial –como ya quedó estipulado– lo básico es establecer si el jefe del Ejecutivo es electo por los votantes o por el Legislativo, y si está sujeto o no a la confianza de este último para permanecer en el cargo. Podría decirse que todo sistema con un Ejecutivo electo por el Legislativo y sujeto a su voto de confianza es parlamentario, y que todo sistema con un Ejecutivo electo por los votantes e independiente del Legislativo es presidencial. Estas distinciones no son sino tipos ideales, puesto que difícilmente se presentan en forma pura y exclusiva en la realidad. Por tanto, se da el caso de un Ejecutivo electo por el Legislativo, independiente de su confianza, y además colegiado, que es el Consejo Federal Suizo. De igual forma, tenemos

un presidente electo indirectamente por los votantes e independiente de la confianza del Legislativo, que es el de los Estados Unidos (Lijphart, 1991: 82-101). Y, por si las anteriores excepciones a la regla fueran pocas, está Israel, cuyo sistema parlamentario introdujo, en mayo de 1996, la elección popular directa del primer ministro con un periodo fijo en el cargo y, al mismo tiempo, sujeto a la confianza del Legislativo.

En Latinoamérica, las características definitorias del sistema presidencial se han visto recientemente cuestionadas a raíz de las reformas constitucionales que algunos países han realizado, incorporando características del parlamentarismo. Destacan los casos de Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela. En Argentina, su reforma de 1994 permite al Congreso exigir responsabilidad política al jefe del Gabinete de Ministros, a través de la aprobación de una moción de censura. En Colombia, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú, República Dominicana, El Salvador, Uruguay y Venezuela sus constituciones permiten la interpelación de los ministros de Estado y la posibilidad de una moción de censura que, al desaprobar sus políticas, conduzca a su remoción del cargo.

Lo anterior, sin dejar de considerar los casos de Uruguay y Perú, países en los cuales su Constitución faculta al

Ejecutivo a disolver el Congreso; o bien, los casos de Costa Rica, Chile, Ecuador, Guatemala y Perú, donde el Congreso tiene la capacidad para destituir al presidente (por "incapacidad física o mental"), características todas ellas tomadas del sistema parlamentario. Por otro lado, están los casos de Argentina y Perú, donde existe la figura de "jefe de Gabinete", responsable ante la Asamblea, que es un signo distintivo de los sistemas semipresidenciales.

En relación con la separación de poderes, derivada de la elección separada de los miembros del Ejecutivo y del Legislativo, en algunos países latinoamericanos se elige con la misma boleta tanto al presidente como al Congreso o a una parte de éste. Así, por ejemplo, "en Argentina, Bolivia, Honduras, República Dominicana (hasta 1990) y Uruguay, el elector sólo tiene un voto para elegir los cargos ejecutivos y legislativos. En Guatemala el elector, con el voto que emite para las elecciones presidenciales [que se realizan paralelamente], escoge un cuarto de los diputados a la Asamblea Legislativa" (Nohlen, 1993: 396).

Por si lo anterior fuera poco, algunos sistemas presidenciales de América Latina (como el de Perú, por ejemplo) han introducido en sus constituciones la posibilidad de que un ministro de Estado pueda ejercer al mismo tiempo la función legislativa y tenga derecho al voto en la aprobación

de todos los proyectos de ley, siempre y cuando no sean los de su ramo.

En nuestros días, los elementos exclusivos y distintivos de cada sistema presidencial se han reducido sensiblemente, y para el caso del presidencialismo quedan los siguientes: la elección del presidente por sufragio universal directo o indirecto; la conjunción de las jefaturas de Estado y de gobierno; el periodo fijo de duración en el cargo, y que el presidente es quien dirige el gobierno.

De esta forma, la realidad es que el presidencialismo con las características prototípicas del sistema sólo existe en cinco de los países americanos: Brasil, Estados Unidos (cuando no se dé la elección del presidente por el Congreso), México, Nicaragua y Panamá. Los sistemas presidenciales restantes presentan predominantemente rasgos del sistema parlamentario, con la excepción de Perú y Argentina, que reproducen características del sistema semipresidencial.

Por ello, conviene concluir, en primer lugar, que no existen en los hechos sistemas de gobierno puros; en segundo término, que –por lo que atañe al sistema presidencial– sus problemas de funcionamiento no le son consustanciales, sino que dependen del tipo de diseño constitucional con que se cuente.

El sistema presidencial: un sistema cuestionado

A principios de la presente década, los politólogos Juan J. Linz y Arturo Valenzuela realizaron, en diversos estudios, acres críticas al sistema presidencial y, en particular, a las posibilidades que puede tener para favorecer la política y la estabilidad democráticas. Ambos sostuvieron que el parlamentarismo ha tenido, en estos aspectos, un “desempeño histórico superior” al presidencialismo.

Las críticas de ambos autores se enfocan principalmente en los siguientes puntos:

- 1) *La legitimidad dual*: el hecho de que tanto el presidente como el Poder Legislativo sean electos mediante sufragio popular puede conducir a un “callejón sin salida”, sobre todo cuando el partido del presidente no cuente con mayoría legislativa. Lo anterior, debido a que en los regímenes presidenciales no existe ningún principio democrático que permita resolver la disputa entre la rama ejecutiva y la legislativa a fin de dirimir cuál de los dos representa verdaderamente la voluntad popular.
- 2) *La doble investidura*: un presidente reúne en su persona lo que el pensador político británico Walter Bagehot describió como la conjunción de las funciones “ceremoniales” de jefe de Estado con las “efectivas” de jefe del Ejecutivo. La situación se complica cuando el presidente,

en tanto líder de una opción partidista definida, interviene en un asunto público sin que sea posible establecer de forma clara los límites entre una función y otra, como tampoco exigirle el comportamiento neutral propio de su investidura como jefe de Estado.

- 3) *La estabilidad*: lo estable del sistema presidencial deriva del carácter invariable del periodo en funciones de su titular. Sin embargo, esta virtud bien puede convertirse en defecto, argumentan los autores, al acentuar la rigidez o ausencia de flexibilidad para resolver el problema de un presidente que ha fracasado definitivamente, pero que aún le quedan años de mandato.
- 4) *La sustitución del presidente*: en casos de falta absoluta del presidente –ya sea por muerte o incapacidad–, transcurrido un tiempo será el Congreso el que elija al sustituto, quien en ocasiones puede representar una opción política diferente a la del exmandatario, trayendo consigo una variación importante en la opción política y el programa de gobierno por el que votó el electorado. Si la situación se resolviera por un sucesor automático (vicepresidente),²⁰ habría tres posibilidades para acceder a este cargo: a) producto de una alianza

²⁰ Todos los sistemas presidenciales de América, con excepción de Honduras, México y Venezuela, contemplan la figura de vicepresidente como sustituto automático del presidente. Colombia, Panamá y Perú cuentan con dos vicepresidentes de la República.

electoral, por ser representante de una opción política diferente a la del presidente; b) por dispositivo constitucional que establezca que alguno de los presidentes de los otros dos poderes u órganos del Estado pase a ocupar el cargo de vicepresidente ante las ausencias temporales o absolutas de su titular o de los vicepresidentes, y c) impuesto como su compañero de fórmula, sin considerar su capacidad para ejercer el cargo o atraer el apoyo popular. Las dos primeras opciones pueden generar disputas por el poder y la tercera problemas de gobernabilidad.

- 5) *La potenciación de las crisis internas del gobierno:* con frecuencia, las crisis en el despacho de alguna de las entidades de la rama ejecutiva de gobierno pueden llevar a la sustitución del ministro o secretario responsable del ramo, y ello a su vez puede convertirse en una crisis que afecte al sistema presidencial en su conjunto, por el alto grado de concentración y personalización de los méritos y responsabilidades depositados en su único titular.
- 6) *El carácter plebiscitario de la elección del presidente:* esta situación, además de favorecer la disputa por la legitimidad democrática, también puede hacer posible que un político diletante acceda a la máxima responsabilidad política de un país apelando al apoyo popular. Situación similar ocurre con los miembros de

su gabinete: en vez de incluir personalidades fuertes o políticos independientes (como con frecuencia sucede en el parlamentarismo), los funcionarios de un presidente ostentan sus cargos según el arbitrio de su jefe, y aparecen o desaparecen de la vida pública según sea la voluntad presidencial.

- 7) *Las elecciones suma cero*: la lógica que guía las justas electorales en los sistemas presidenciales es la de "todo para el vencedor": los ganadores y los perdedores quedan claramente definidos para todo el periodo presidencial. No hay esperanza de lograr cambios por medio de alianzas o coaliciones en respuesta a acontecimientos importantes. Los perdedores deben esperar cuatro o cinco años, cuando menos, para poder aspirar otra vez al Poder Ejecutivo. Por ser la Presidencia el cargo más disputado, la apuesta en las elecciones presidenciales es mayor, al igual que la tensión y polarización política entre contendientes. Además, como en las elecciones opera la máxima de que "lo que pierde mi adversario lo gano yo", durante el periodo de la administración gubernamental las oposiciones tratarán de aplicarle la misma regla al presidente y a su gobierno.

- 8) *Carencia de mayoría legislativa por el partido del presidente*: los gobiernos presidenciales no tienen soluciones disponibles para el impasse político que puede emerger

cuando un presidente no tiene un apoyo mayoritario en la legislatura. La parálisis gubernamental debilitadora es particularmente posible cuando el presidencialismo coexiste con un sistema multipartidista. Cuando esto ocurre, los presidentes se ven obligados a presionar a los líderes parlamentarios para conseguir el apoyo requerido o intentan gobernar usando decretos legislativos.

- 9) *No proporciona incentivos para construir coaliciones:* debido a la lógica de que el futuro político de la oposición depende del fracaso de la administración vigente, los líderes opositores tienen pocos incentivos para colaborar y, cuando ello se da, es a cambio de otorgarles algunos ministerios u otros puestos gubernamentales. Sin embargo, debido a la prohibición existente en gran parte de los regímenes presidenciales de que una misma persona pueda pertenecer a dos poderes o ramas del gobierno al mismo tiempo, los puestos en el gabinete no serían otorgados a los dirigentes en el Congreso –que generalmente están inhabilitados– sino a los dirigentes partidarios fuera de la legislatura, siendo muchos de ellos rivales políticos de los líderes en el Congreso.²¹

²¹ Las críticas de estos autores al presidencialismo están formuladas en: *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*, editado por Juan J. Linz y Arturo Valenzuela, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1994; Juan J. Linz, “Los peligros del presidencialismo” y “Las virtudes del parlamentarismo”, en *El resurgimiento global de la democracia*, compilados por Larry Diamond y Marc F. Plattner, México, UNAM/IIS, 1996; “Los dos rostros de la democracia”, en *Facetas*, núm. 92, segundo trimestre de 1991, y Arturo Valenzuela, “América Latina: presidencialismo en crisis”, en *Etcétera, Semanario de Política y Cultura*, 12 de enero de 1995.

Como puede observarse, de lo anterior se desprende una cierta recomendación para que los países latinoamericanos opten por el parlamentarismo en lugar del presidencialismo. Es importante precisar que tal cambio en el sistema de gobierno podría crear mayores problemas que los que podría resolver, si se deja de lado –como afirma Scott Mainwaring– el número y, sobre todo, el grado de disciplina de los partidos políticos ya que, si de algo requieren los sistemas parlamentarios es de lo que se conoce como “partidos parlamentarios” y, además, disciplinados.²²

De la misma manera en que se han formulado estas críticas, otros autores, con gran agudeza, han hecho puntualizaciones importantes al respecto. Por ejemplo, Mainwaring, quien se ha referido a cuatro de ellas argumentando estar “de acuerdo con el propósito central de tres”, señala: “Coincidimos en que el asunto de la legitimidad dual es problemático dentro de los sistemas presidenciales; sin embargo, recuérdese que el mismo problema se presenta en los sistemas parlamentarios bicamerales”. También coincide con Linz en el problema de la rigidez del presidencialismo, pero aclara que el periodo fijo y sin reelección, de la misma

²² Los partidos parlamentarios son, a diferencia de los electorales, los que definen su práctica parlamentaria en función de las políticas del partido y no de los intereses de los electores de los distritos o circunscripciones. Por disciplina partidaria puede entenderse que los congresistas voten regularmente en un mismo sentido en diferentes ocasiones cuando se trate de aprobar leyes o tomar acuerdos. Sobre este tema, véase Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart, “El presidencialismo y los sistemas de partido en Latinoamérica”, en *La reforma del Estado: estudios comparados*, México, UNAM/Presidencia de la República, 1996.

forma que impide deshacerse de presidentes impopulares o ineptos, también prohíbe reelegir a un buen presidente. Precisa el autor que “el problema de los periodos fijos podría remediarse, sin adoptar el parlamentarismo, al permitir –bajo ciertas condiciones– la convocatoria a elecciones anticipadas”. Observa también que la lógica del ganador único no sólo se presenta en los sistemas presidenciales, sino también en los parlamentarios, como el de Gran Bretaña, donde “un partido ha ganado frecuentemente una mayoría decisiva de asientos parlamentarios (y cargos en el gabinete), a pesar de haber obtenido mucho menos del 50% de los votos populares”. Además, “el presidencialismo es un sistema de pesos y contrapesos orientado a inhibir las tendencias de ganador único, ya que si un partido pierde la Presidencia no hay nada que impida que pueda ganar el Congreso”. Más aún, mientras que en el parlamentarismo un sistema electoral de distritos uninominales y 100% mayoritario es el que produce los resultados del tipo de ganador único, “en los sistemas presidenciales con sistemas electorales uninominales y de mayoría relativa, el partido que no controle la Presidencia puede controlar el Congreso” (Mainwaring y Shugart, 1993).

Otra atenuante de esta lógica es el carácter unitario o federal que pueda tener el sistema presidencial: un sistema de organización política de tipo federal se convierte –tal y como lo sostiene Alonso Lujambio– en un poderoso aliado

para atemperar su carácter excluyente en la distribución del poder político, al permitir el acceso a los órganos de poder locales a partidos que hayan resultado derrotados en el orden federal. Al darse lo anterior, los partidos políticos excluidos del Poder Ejecutivo federal no esperarán la llegada de la próxima elección presidencial como la única oportunidad que, en cuatro o más años, se les presenta para poder participar en una distribución del poder que vaya más allá de su presencia y participación en las asambleas legislativas.

En relación con el problema de la doble investidura puede decirse que ésta deriva de que el presidente, en tanto jefe de Estado, puede inclinar el poder del Estado hacia una opción partidista determinada. El hecho de que como jefe de gobierno intervenga en la política partidista también se observa en todos los sistemas parlamentarios.

En lo que corresponde a la sustitución del presidente, la problemática sólo existe cuando se provee un "sucesor automático", ya que, cuando se convoca a nuevas elecciones, o el Congreso elige al sustituto, se está exactamente –sobre todo en este último caso– en la misma situación que de manera regular se produce en el parlamentarismo.

Respecto de que las crisis internas del gobierno se convierten en crisis de todo el sistema, por la remoción de

algunos de los ministros o secretarios, el hecho de que se den depende de su fortaleza o debilidad, ya que en algunos casos la sustitución misma del presidente no ha llevado a una crisis.

En cuanto al carácter plebiscitario de su elección, que aparece como una desventaja, bien puede ser una de las ventajas del presidencialismo: la mayoría de los ciudadanos de un país elige por sufragio universal al responsable del gobierno, mientras que en el parlamentarismo el acceso a dicho cargo por lo regular se define en negociaciones "tras bambalinas", *ex post* al proceso electoral. Por otro lado, el acceso al poder público de diletantes no sólo se da en el presidencialismo, sino que también se ha presentado en algunos sistemas parlamentarios, tal como en Italia con el gobierno de Berlusconi, quien accedió al cargo de primer ministro convirtiendo a su partido en mayoritario en virtud de la utilización que hizo de los medios de comunicación para tal fin.

La ausencia de incentivos para construir coaliciones puede presentarse también en los sistemas parlamentarios, con la salvedad de que en éstos los conflictos serían más directos con quienes toman las decisiones: los líderes congresistas que, por lo regular, son al mismo tiempo dirigentes partidarios.

La mayor desventaja que el presidencialismo muestra es que el jefe de gobierno puede coexistir y permanecer en el cargo enfrentado con una mayoría legislativa de signo partidario distinto al suyo. Empero, esta circunstancia, como bien puede ser un factor desencadenante de una parálisis gubernamental, también puede constituirse en un importante aliciente para fortalecer la independencia entre los poderes y su colaboración.

Por lo tanto, es obvio que no existen sistemas de gobierno perfectos, y que las desventajas de uno pueden ser al mismo tiempo ventajas frente al otro. Más aún, tampoco existe un sistema de gobierno que pueda ser construido *ad hoc* para un ideal de democracia.

La segunda vuelta en los sistemas presidenciales: ¿solución o problema adicional?

La segunda vuelta, segunda ronda, o *ballotage* es una creación de la República Francesa, que ha regido la mayoría de sus consultas electorales desde 1848. Salvo por la elección de 1886, este mecanismo se convirtió en una característica distintiva de su sistema de gobierno semi-presidencial, que surgió como producto de las reformas efectuadas en 1962. Años después, la segunda vuelta fue importada por Latinoamérica para introducirla, a partir de 1978, en la mayoría de sus sistemas presidenciales

(empezando por Ecuador) con la finalidad de tratar de dar una respuesta constitucional tendente a fortalecer al presidente en situaciones de gobierno dividido.

Sin embargo, al trasladar la fórmula al continente americano no se reparó en la naturaleza distinta de los sistemas de gobierno ni en los diferentes efectos que en cada uno de éstos podía tener: en Francia su existencia se justifica para dotar al presidente de la legitimidad popular necesaria en casos, como los recientes, en los que debe cohabitar en el gobierno con un primer ministro de un partido distinto al suyo que tiene mayoría en la Asamblea Legislativa.

En un sistema presidencial, en el que no existe la figura de primer ministro y donde el presidente no comparte la función de gobierno con ningún otro líder político –mucho menos de la oposición–, si para algo sirve la segunda vuelta es para producir gobiernos divididos, ya que en la primera se configuran las mayorías legislativas –de entre las cuales, por lo regular, el partido del futuro presidente no obtiene mayoría absoluta en el Legislativo– y en la segunda tan sólo se dota de una artificiosa mayoría y legitimidad al nuevo gobernante.

El carácter fragmentado o atomizado que América Latina presenta en sus sistemas de partidos ha llevado a que la mayoría de sus sistemas electorales contemplen el *ballotage*

o segunda ronda electoral en la elección del presidente de la república. De los 19 sistemas presidenciales de América Latina, en 11 de ellos existe la segunda ronda electoral y, de éstos (hasta febrero de 1999), en nueve (Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Paraguay, República Dominicana) el partido del presidente es minoritario o mayoritario relativo en la Cámara Baja o en su Asamblea Legislativa. Es decir, la correlación segunda vuelta electoral-gobierno dividido es contundente: 81.8% de los países que la tienen presentan actualmente una situación de gobierno dividido.

La fórmula se vuelve más explosiva cuando la segunda vuelta se combina con elecciones concurrentes para el Ejecutivo y el Legislativo. Por ejemplo, en 1990, en Guatemala, Jorge Serrano Elías triunfó en la segunda vuelta con el 68% de los votos, y su partido tan sólo logró el 15.5% de los escaños en el Congreso; en 1984, en Ecuador, León Febres Cordero consiguió en la primera ronda el 27% de los sufragios (su contrincante, Rodrigo Borja, logró el 28.7%), y su partido tan sólo obtuvo el 12.6% de los escaños; en 1997, en ese mismo país, el hoy depuesto Abdalá Bucaram triunfó en la segunda vuelta (después de quedar en segundo lugar en la primera), pero su partido tan sólo logró 15 de los 82 lugares del Congreso (y ya vimos lo que sucedió); en 1990, en Perú, Mario Vargas Llosa logró el 32.6% de votos en la primera ronda, y Alberto Fujimori consiguió

pasar del 29% al 62.5% en la segunda; sin embargo, su partido tan sólo obtuvo 32 de los 180 congresistas (y ya vimos lo que le pasó en el Congreso peruano), etcétera. En síntesis, si en 1970 ya hubiera existido la segunda vuelta en Chile, Salvador Allende no hubiera sido presidente de ese país; por el contrario, si en 1990 no la hubieran utilizado en Perú, Vargas Llosa habría sido su presidente, y la historia de estos dos países –y de Ecuador– sería hoy día radicalmente diferente.

Dependiendo de cada país, en un sistema presidencial la segunda vuelta puede traer efectos que vayan desde dañar sensiblemente al Legislativo, hasta afectar drásticamente la relación y la cooperación entre las dos ramas de gobierno. En otros casos, la democracia y la gobernabilidad se han salvaguardado a partir de configurar gobiernos de coalición, no deseados ni buscados entre antagonistas políticos, con la consiguiente afectación de las expectativas de las políticas públicas que debería realizar un presidente electo (en la segunda vuelta) por el voto mayoritario del electorado.

El principal problema del *ballotage* en los sistemas presidenciales consiste en que el apoyo electoral que recibe el candidato más votado en la segunda ronda electoral no es genuino, sino que más bien se configura artificialmente a partir de las reglas del sistema electoral y, por

tanto, el partido del titular del Ejecutivo queda en franca desventaja o con una raquítica minoría en el Congreso. Dicho de otra manera: la primera vuelta es para que el electorado defina quién quiere que lo gobierne, mientras que en la segunda ronda lo que se define es quién no quiere que lo gobierne; en la primera vuelta se selecciona, en la segunda se elimina.

La implantación de la segunda vuelta electoral en Latinoamérica ha sido realizada sin considerar dos cuestiones clave: 1) la segunda vuelta no existe en los sistemas parlamentarios,²³ toda vez que en ellos la elección del primer ministro o jefe de gobierno es indirecta; 2) siendo la segunda ronda electoral una creación francesa –específicamente de su sistema semipresidencial– ésta se orienta a dotar al presidente de la república de la suficiente legitimidad popular, sobre todo en situaciones en que tenga que coexistir con un primer ministro de un partido diferente al suyo.²⁴

²³ Excepción hecha de Hungría, donde la segunda ronda se contempla para la elección de parlamentarios en el caso de que ninguno de ellos obtenga el 50% más uno de los votos; o bien, en el caso de que en la elección de que se trate no participe el 50% más uno de los miembros del cuerpo electoral, al margen de que aun en este caso alguno de los candidatos haya logrado conquistar la mayoría absoluta de votos.

²⁴ Además de Francia y América Latina, la segunda vuelta existe en Benín, Bulgaria, Chipre, Moldavia, Namibia, Rumania, Ucrania, São Tomé y Príncipe, Seychelles y Zambia. De estos 10 países, siete son semipresidenciales y tan sólo tres, presidenciales (Chipre, Seychelles y Zambia).

Por otro lado, en el sistema de *ballotage* parecería existir una regla general: el candidato que obtiene el segundo lugar en la primera ronda es quien, por lo regular, consigue alzarse con el triunfo en la segunda vuelta. Del total de 21 países del mundo en donde está vigente este mecanismo, en 12 fue necesaria su aplicación debido a que ningún candidato obtuvo mayoría absoluta, y de estos 12, en cinco el candidato triunfador en la primera vuelta fue el que también resultó vencedor en la segunda, mientras que en siete quien quedó en segundo lugar en la primera ronda a la postre resultó gobernante, gracias a que obtuvo el triunfo en la segunda vuelta.²⁵

Adicional a lo anterior, de la misma forma que en torno a la segunda vuelta se ha construido una serie de mitos para su implantación, en los sistemas presidenciales también existe un conjunto de realidades que parecen refutarlos. Un primer mito consiste en que “la segunda vuelta se hace necesaria para superar un resultado de ‘empate técnico’ que se pudiera dar en una elección presidencial”. Falso: lo que la segunda ronda hace es precisamente producir estas situaciones que algunos llaman de “empate técnico”. En Francia, en 1974 y en 1981 la elección presidencial se definió por un 0.7% y un 1.7% respectivamente, en tanto que en las últimas elecciones presidenciales de Colombia, Ecuador,

²⁵ Las conclusiones anteriores se extraen de los resultados electorales obtenidos hasta enero de 1999.

Guatemala y República Dominicana el cargo en disputa se definió por un 2%, 1.3%, 1.2% y 2.4%, respectivamente.

Un segundo mito dice: “la segunda vuelta es para dotar de una mayor legitimidad y fuerza al gobernante”. Falso: la legitimidad de un presidente no depende de determinada modalidad para su elección, sino que más bien está en relación directa con la legalidad y la transparencia del proceso en que sea electo. Por su parte, la fortaleza de un presidente no tiene nada que ver con el número de veces que un candidato sea votado (si fuera así, habría que crear entonces la tercera ronda para que todo el electorado votara unánimemente por el triunfador en la segunda vuelta), sino con el número de asientos que el partido del Ejecutivo tenga en la Asamblea Legislativa.

Un tercer mito reza: “la segunda vuelta tiende a construir mayorías gobernantes”. Falso: una cosa es “mayorías artificiosas” producto de fórmulas electorales, y otra muy distinta las coaliciones o mayorías gubernamentales con una vigencia que vaya más allá del proceso electoral.

El cuarto sostiene: “la segunda vuelta fortalece al sistema de partidos”. Falso: el fortalecimiento o debilitamiento de éste se define desde la primera vuelta y, en todo caso, está en relación directa con otro conjunto de reglas y fórmulas electorales.

El quinto argumenta: “en la segunda vuelta se dota de un mayor respaldo popular al futuro gobernante.” Falso: matemáticamente es posible que el incremento en los números relativos no coincida con los números absolutos, y que la cantidad total de votos que logre el triunfador en la segunda ronda sea inferior a la que obtuvo el que ganó en la primera vuelta.

El sexto dicta: “es recomendable pasar a una segunda vuelta cuando ninguno de los candidatos logra el 50% más uno de los votos.” Falso: la barrera legal depende de las condiciones que el sistema de partidos presenta en cada país y de su grado de competitividad electoral. En Argentina, la segunda vuelta se realiza cuando ningún candidato logra más del 45% de los votos, o bien cuando el candidato más votado logra al menos el 40% de los votos y la distancia con el segundo competidor no es superior a 10 puntos. En Costa Rica, la segunda vuelta está contemplada para cuando ningún candidato obtenga al menos el 40% de los sufragios; en Nicaragua, cuando ningún candidato logre al menos el 45% de la votación; y en Ecuador, cuando ninguno obtenga al menos el 40% de los votos con una diferencia mayor de 10 puntos respecto del segundo lugar.

El séptimo arguye: “la segunda vuelta sólo debe aplicarse en la elección presidencial.” Falso: en algunos países que combinan la elección directa del presidente de la república

con un sistema 100% proporcional en la elección de congresistas, la segunda ronda sólo se aplica en la elección de presidente. Sin embargo, en países como Francia, que combinan dicho sistema de elección presidencial con distritos uninominales, la segunda vuelta también se aplica en elecciones congresionales en las cuales los candidatos a congresistas hayan reunido, por lo menos, el 12.5% de los votos.

En síntesis, la segunda vuelta electoral es más bien propia de los sistemas semipresidenciales, y su implantación, en todo caso, debe responder a los objetivos específicos que cada sistema político persigue en relación con su sistema de partidos y a los efectos deseados en su sistema de gobierno.

Modalidades del sistema presidencial

a) Fuerte o débil

Tratar de definir qué tan fuerte o débil es un sistema presidencial de gobierno no depende de cómo nos parezca que lo sea, sino de cómo lo demuestra en los hechos.

Facultades legales

La fortaleza de un presidente de la república en un sistema presidencial se mide, sobre todo, por sus facultades legislativas. En esta materia, cuatro son las principales:

1) disolver el Congreso;²⁶ 2) emitir decretos legislativos;²⁷ 3) iniciar leyes,²⁸ y 4) convocar al Congreso a sesiones extraordinarias y establecer sus periodos de sesiones.

Sin duda, uno de los poderes legales más importantes de que dispone el Ejecutivo en un sistema presidencial es el del veto. Tres son las modalidades que empíricamente se pueden encontrar al respecto en los países de América: veto parcial; veto total con efectos suspensivos superable por mayoría calificada, y veto total con efectos suspensivos superable por mayoría absoluta de los miembros del Congreso.

En esta situación, el presidente es más fuerte si posee el veto parcial superable por mayoría calificada, y no el

²⁶ Salvo los casos de Chile, Perú y Uruguay, ningún otro sistema presidencial de América le otorga al presidente esta atribución. La negativa a incorporarla en los textos constitucionales de otros gobiernos presidenciales tiene que ver con el hecho de considerar que el otorgar esta prerrogativa al jefe de Estado es más bien propio de los sistemas parlamentarios.

²⁷ La distinción clásica entre una ley y un decreto establece que la primera es de carácter general y abstracta, y el segundo contiene disposiciones de carácter particular y su vigencia está limitada en espacio y tiempo. En cambio, el concepto “decretos legislativos” se refiere a la delegación de facultades legislativas, en ciertas áreas o ramas, en la persona del titular del Poder Ejecutivo, aunque éste debe dar cuenta al Congreso de los que expida.

²⁸ Con excepción hecha de los Estados Unidos y Panamá, todos los sistemas presidenciales de América otorgan al presidente esta facultad. En este particular, no deja de llamar la atención que en Estados Unidos, cuna del sistema de gobierno presidencial, el Ejecutivo carezca de esta atribución.

veto total superable por mayoría absoluta, ya que en el primero de los casos tan sólo requerirá del apoyo del 34% de los congresistas para que sus objeciones impidan la aprobación de una ley en el Congreso, mientras que en el segundo, estaría requiriendo del apoyo de al menos el 50% de los congresistas.

Otro de los indicadores legales para determinar la fuerza-debilidad de un presidente es el relativo a su forma de elección: se considera que es más fuerte si es electo por sufragio universal directo (por el apoyo plebiscitario y la legitimidad que el procedimiento supone), a que si adquiere el cargo por nombramiento del Congreso. En este punto, prácticamente todos los sistemas presidenciales de América (excepción hecha de Estados Unidos y Bolivia) tratan de conseguir, real o artificiosamente (esto último a través de la llamada segunda vuelta electoral), presidentes fuertes.

Poderes reales

Por poderes reales se entienden aquellos que tienen que ver con: 1) el ejercicio efectivo del poder y la autoridad del presidente con las fuerzas armadas; 2) las posibilidades de reelección y de su destitución política por el congreso, y 3) el grado de responsabilidad con que ejerza el cargo. Todas estas situaciones están determinadas, entre otras cosas, por el porcentaje de asientos que el partido del

presidente posea en el Congreso y por el liderazgo efectivo que ejerza sobre éste.

Salvo en los casos de Chile y Panamá,²⁹ en todos los demás países el presidente es, al mismo tiempo, comandante supremo de las fuerzas armadas. Empero, el comando efectivo sobre éstas se mide, en todo caso, por las prácticas y procedimientos reales a través de los cuales el presidente nombra a los altos oficiales del ejército: las variedades pueden ir desde que la Constitución le otorgue facultades para designarlos unilateralmente a hacerlo con la aprobación de una cierta mayoría del Congreso, y de ahí a que en la práctica el presidente tan sólo otorgue o proponga formalmente nombramientos que con anterioridad le fueron sugeridos por el alto mando. De alguna manera, el comando efectivo del presidente sobre el ejército se refleja en el hecho de que el nombramiento de su secretario de Defensa recaiga en un civil o en un militar.

Por otra parte, la variable “reelección”, al igual que la capacidad del Congreso para juzgar a un presidente,

²⁹ En Chile, su Constitución establece que el presidente nombra, de entre los cinco oficiales con mayor antigüedad, a los comandantes en jefe del ejército, armada y fuerza aérea, y que podrá “asumir, en caso de guerra, la jefatura suprema de las fuerzas armadas”. En Panamá, la Constitución no establece que el presidente sea el comandante supremo del Ejército; en cambio, dice que el nombramiento de los altos oficiales de la fuerza pública es una atribución que el presidente ejerce con la participación del ministro del ramo.

produce mecanismos de protección durante el periodo de su encargo. En este particular, el presidente es más fuerte si está en condiciones de reelegirse –aun reformando la Constitución para lograrlo–, y es menos fuerte si no tiene posibilidad de hacerlo, toda vez que en un sistema democrático se puede dar la situación de que un miembro de un partido político antagonista al del presidente alcance la primera magistratura, y pudiera juzgar al responsable de la administración pasada por los delitos o faltas cometidas durante su encargo (incluso existen países en donde un presidente está impedido de abandonar el país antes de que se cumplan seis meses de dejar su cargo). Es, a su vez, menos fuerte si sólo está prevista la reelección continua (ya sea abierta o limitada a un solo periodo), ya que para aspirar a ella el presidente en funciones debe esforzarse por tener un ejercicio gubernamental responsable y eficiente, todo lo cual es garantía de que habrá menos posibilidades de que se incurra en excesos en el ejercicio del poder. Y menos poderoso será si lo que se prevé es la reelección continua indefinida ya que, en estas situaciones, cada elección se convierte, como dijera Karl Popper, “en el día del juicio final”.

Otra de las variables para medir los poderes reales de un presidente es la que tiene que ver con los grados

de responsabilidad con los que ejerce el cargo.³⁰ Así, tenemos que los presidentes más fuertes o, mejor dicho, que menos restricciones o impedimentos tienen para el ejercicio pleno de sus poderes son los de Colombia, Estados Unidos, México, Nicaragua, República Dominicana y Uruguay. Los más débiles y que están más expuestos a la posibilidad de que el Congreso los pueda destituir, en cualquier momento, "por incapacidad física o mental", son los de Chile, Ecuador, Guatemala y Perú. En el extremo se encuentra el caso de El Salvador, en donde el presidente no cuenta con ninguna inmunidad o fuero por la investidura que ostenta ya que, de acuerdo con su Constitución, cualquier ciudadano puede detener, para "poner inmediatamente a disposición de la Asamblea", al presidente de la República si éste "fuere sorprendido en flagrante delito".

Visto lo anterior, pasemos ahora a enfocar, a partir del análisis de sus constituciones y desde una perspectiva comparada, la situación que presenta el presidencialismo americano en relación con los poderes reales de que disponen sus Ejecutivos. Así las cosas, los de Argentina, Colombia y México serían los más fuertes, mientras que

³⁰ Esta variable depende de disposiciones constitucionales y puede modificar drásticamente en los hechos las peculiaridades del ejercicio efectivo del poder presidencial: es muy distinto saberse impune en la toma de decisiones políticas, a estar consciente de que puede ser llevado a juicio por la forma como las resuelve.

los de Chile, Nicaragua y Panamá, los más débiles. No obstante, aquí, al igual que en lo que respecta a las facultades legales, el análisis debe hacerse desde una perspectiva global: si el presidente de Estados Unidos es fuerte en materia de defensa es (además de las condiciones de política internacional que así lo explican) porque es débil en materia de reelección y porque no tiene inmunidad durante su gestión presidencial. De igual forma, si la República Dominicana tiene un presidente fuerte en lo que respecta al comando de las fuerzas armadas es porque es muy débil en materia de reelección.

Por otro lado, en términos comparativos, si Chile y Panamá tienen presidencialismos sumamente débiles en materia de poderes reales se debe a que tienen un presidente muy fuerte en el rubro de las atribuciones legales. Y, a su vez, si la República Dominicana, Guatemala y Honduras aparecen como débiles en materia de atribuciones legales es porque son más fuertes en el aspecto de poderes reales.

Argentina, México y Estados Unidos son los países que mayor equilibrio presentan en el grado de debilidad-fuerza de su presidente, tanto en atribuciones legales como en poderes reales. Y, una vez más, El Salvador, Venezuela y Bolivia son muestras elocuentes de un diseño constitucional orientado a restarle fuerza a su presidente.

La eficacia y funcionalidad de un sistema presidencial responde a un conjunto de factores políticos, electorales y culturales que de manera específica se presentan en cada país. En algunos casos, tener presidentes débiles es la mejor opción para sus circunstancias; en otros, los Ejecutivos más fuertes han sido la respuesta adecuada a sus necesidades. Por ello, un modelo de presidencialismo fuerte o débil no puede ser un ideal a alcanzar establecido *a priori*. En todo caso, el tipo de presidencialismo que cada país tenga será fruto de los acuerdos, alianzas y anhelos que entre las distintas fuerzas políticas se logren concretar. Lo que sí puede afirmarse es que el mejor presidencialismo no es aquel que sea tan débil al grado de que dificulte la labor de gobierno, ni uno tan fuerte que genere al mismo tiempo problemas de gobernabilidad democrática.

Por lo tanto, la fortaleza o debilidad de un presidente debe constituir un proceso de ingeniería política y constitucional que atienda la tradición, la cultura y el proyecto de desarrollo de un país y que, por otro lado, equilibre facultades legales con poderes reales.

b) Unificado-dividido

La otra modalidad de los sistemas presidenciales es la presencia de una situación de gobierno unificado o de gobierno dividido. En términos convencionales, en una primera aproximación puede decirse que un gobierno

dividido (GD) "es aquel en el que la mayoría de la Cámara pertenece a un partido y el presidente (o el gobernador) a otro" (Lujambio, 1997: 9). Y por el contrario, cuando un partido posee el control tanto del Ejecutivo como del Legislativo, unicameral o bicameral, se habla de un "gobierno unificado", mientras que "cuando nadie cuenta con mayoría [absoluta] congresional se habla de 'gobiernos no unificados'". Para el caso de los sistemas bicamerales conviene distinguir, como lo hace James A. Thurber en sus análisis del sistema de Estados Unidos (1995: 17), "dos variedades de GD: control partidario dividido del Congreso y control repartido entre el Congreso y [el Ejecutivo] la Casa Blanca". Es decir, en la primera, el partido del presidente domina en el Senado o la Cámara baja, y otro partido en la otra, y la segunda variedad es la consabida situación en que un partido domina en el Ejecutivo y otro en el Legislativo.

Cuando en un sistema presidencial bicameral el partido del presidente no tiene la mayoría en una de las cámaras, pero sí en la otra, lo que existe es un *gobierno no unificado con control partidario dividido del Congreso*. Conviene aquí aclarar que estas tres categorías son modalidades distintas en las relaciones Ejecutivo-Legislativo, en el marco de un sistema de gobierno presidencial.³¹

³¹ En los sistemas parlamentarios no se da el fenómeno de los gobiernos divididos ni el de la cohabitación, debido a que el gobierno emana de un Parlamento en el que el partido del primer ministro retiene por sí solo, o en coalición con otras formaciones políticas, el control mayoritario del mismo.

De lo anterior se deduce que tanto los GD como los no unificados son productos típicos del sistema de gobierno presidencial. Las causas o factores que los originan tienen que ver, esencialmente, con variables político-electorales: 1) separación de poderes; 2) boletas múltiples y separadas para elegir Ejecutivo y Legislativo; 3) política de partidos; 4) elecciones intermedias; 5) segunda ronda electoral, y 6) poder fluctuante.³²

Por lo tanto, la separación de poderes, las elecciones intermedias y la política de partidos, características originarias del sistema de gobierno presidencial, son al mismo tiempo factores causales de la existencia de los GD. Con el tiempo, la inexistencia de elecciones concurrentes Ejecutivo-Legislativo, el multipartidismo, la volatilidad electoral y, sobre todo, la introducción reciente de la segunda ronda electoral en 12 de 19 sistemas presidenciales en América, se ha venido a constituir en la fórmula ideal para producir GD, tal y como la experiencia lo demuestra.

En la actualidad, la cada vez más constante eventualidad de la existencia de gobiernos divididos en un sistema presidencial (que también se presenta incluso en los sistemas bipartidistas, como el de Estados Unidos) obliga a revisar, sin tabúes, las inconveniencias que en las actuales

³² Término utilizado por Thurber para designar la situación derivada de que el Congreso reclama parte de las atribuciones que han ido perdiendo los presidentes (1995: 18).

circunstancias puede tener la opción de mantener el veto para que un congresista no pueda participar en el Ejecutivo; o de que un ministro o secretario del presidente esté impedido para ocupar también un cargo electivo en la Asamblea Legislativa.

Efectos de los gobiernos divididos

Los GD generan efectos tanto positivos como negativos en su funcionamiento. A este tipo de gobiernos algunos los han visto como el modelo "normal", "ideal" o deseado de las democracias presidenciales. Otros más escépticos –quizá por la experiencia de largos años de experimentarlos– los conciben como una especie de "accidente", o bien, una suerte de sueño o pesadilla que ha padecido el electorado. Como quiera que sea, lo cierto es que los efectos de los GD serán diferentes dependiendo del lugar en que se den y del tiempo de duración y resultados del gobierno unificado al que sustituyan.

Con independencia de lo anterior, lo que aquí importa destacar es que, en cualquier latitud y contexto, los GD invariablemente habrán de propiciar las siguientes consecuencias: la primera es "el inefectivo y caótico gobierno que hace eco de las críticas del gobierno dividido [...]"; la segunda es la quiebra de la democracia" (Jones, 1995: 19). Esta última, debido a que mina la cooperación entre las ramas de gobierno y puede propiciar cierto desencanto en

el electorado acerca de las experiencias de una naciente o débil democracia presidencial moderna llevada hasta sus últimas consecuencias.

Otro de los efectos que estas situaciones producen es el de configurar gobiernos de coalición, no deseados ni buscados entre antagonistas políticos (Sundquist, 1988-1989: 169), que a su vez pueden traer como consecuencia una modificación de las expectativas de las políticas públicas a instrumentar por un Ejecutivo electo por el voto mayoritario del electorado. Es decir, los GD vienen a dar al traste con la voluntad ciudadana mayoritaria que vota en favor del programa político de un candidato para ocupar el cargo de titular del Ejecutivo. Además, en los GD la responsabilidad sobre las ineficiencias gubernamentales se diluye en las dos ramas del gobierno: el Congreso le echará la culpa de ello al presidente, y el presidente al Congreso.

Los GD también producen efectos positivos. Entre ellos habrá que mencionar la existencia de una efectiva independencia entre los poderes en situaciones en las que el Ejecutivo ha sobredeterminado la vida del Legislativo, así como el mayor control y vigilancia sobre aquél. Sin embargo, en condiciones en las que lo primero no existe, se obstruye la necesaria colaboración y el acuerdo entre las dos ramas del gobierno.

¿Evitar o superar los gobiernos divididos?

Por ser los GD una suerte de consecuencia inevitable del desarrollo de la democracia, de la política de partidos, y del escrupuloso apego a las características que le han dado especificidad a los sistemas presidenciales, el *quid* del asunto –coincidiendo con Lujambio– no es cómo evitarlos, sino cómo “enfrentarlos exitosamente”. Sin embargo, creo que a simple vista resulta más recomendable tratar de evitarlos que enfrentarlos, en una justa de la que se puede salir derrotado si no se cuenta con todos los dispositivos de diseño legal e institucional para poder salir airoso cuando se les enfrente.

Si de evitarlos se trata, Sundquist ha propuesto una serie de cambios legislativos y constitucionales que incluyen: 1) la boleta conjunta que obligaría a los votantes a sufragar por un presidente y por candidatos a la Cámara y al Senado en una lista “sábana”; 2) mandatos similares para los representantes y el presidente, y del doble de duración para el Senado; 3) elecciones especiales para permitir la reconstitución de un “gobierno fallido”; 4) servicio simultáneo en el Congreso y en el Poder Ejecutivo.

Por su parte, Shugart y Carey recomiendan: 1) un sistema electoral de mayoría simple para elegir al presidente, sin segunda vuelta; 2) concurrencia de elecciones presidenciales y legislativas; 3) ausencia de elecciones legislativas intermedias, y, 4) un sistema electoral de representación

proporcional, pero con distritos de baja magnitud para evitar la fragmentación del sistema de partidos.

Otras medidas para atenuar los efectos del toma y daca entre el Ejecutivo y el Legislativo en este tipo de gobiernos son: 1) otorgar al Ejecutivo facultades de veto parcial, y 2) establecer la figura de jefe de gabinete, propuesto por el presidente, con refrendo del Congreso, con la posibilidad de ser destituido por este último.

Como puede observarse, todas las medidas recomendadas pueden ser realizables, siempre y cuando se dejen de lado los paradigmas clásicos sobre los sistemas de gobierno, además de que se busque conciliar en un sistema presidencial la eficacia y la eficiencia gubernamentales y la estabilidad política, con un mayor juego democrático entre ciudadanos y gobierno, al igual que entre los poderes.

Debe señalarse también que ninguna receta o recomendación puede ser en sí misma efectiva para dotar de eficiencia y eficacia a un sistema de gobierno, si de entre los medios para conseguirlas no se consideran los factores subjetivos siempre presentes en la política y en los actos y decisiones de gobierno: sin políticos hábiles y capaces al frente de los gobiernos no puede haber ningún gobierno unificado o dividido que produzca buenos resultados

con la sola aplicación de los medios institucionales o legales al alcance. Pero, en todo caso, debe subrayarse que si algo requieren los GD es la extremada habilidad negociadora y la gran sensibilidad política por parte de los miembros de los poderes ejecutivos. Por otra parte, en los GD también se puede dar el caso de que se elijan líderes políticos osados y creativos sin que tengan los medios y mecanismos institucionales necesarios para hacer efectivo su liderazgo.

Todo lo anterior quiere decir que este tipo de gobiernos no son ni más ni menos democráticos que los de carácter unificado. En todo caso, se trata de una configuración diferente de las relaciones Ejecutivo-Legislativo.

En síntesis, en esta modalidad de gobiernos presidenciales, al igual que en la anterior, los procesos de reforma del sistema, al mismo tiempo que deben buscar equilibrar facultades reales con poderes reales, deben estar orientados a encontrar un justo balance entre el Ejecutivo y el Legislativo. Los contemporáneos seguidores de George Madison anhelan un Congreso más democrático y poderoso que limite al presidente; por su parte, los actuales continuadores de Jay Hamilton consideran que el Congreso debería permitir mayor libertad de actuación a los presidentes. Un criterio orientado a reducir las atribuciones y facultades del presidente, para

destinarlas sistemáticamente al Legislativo, equivale a que en un sistema parlamentario se realicen continuas reformas para reducirle atribuciones al Parlamento y asignárselas al primer ministro.

Sistemas de gobierno y democracia

En el estudio y análisis de los procesos de cambio político y democratización es preciso distinguir el sistema político del régimen político y ubicar correctamente, entre ambos, a los sistemas de gobierno. Por sistema político debe entenderse el conjunto de prácticas y relaciones efectivamente vigentes que determinan las reglas y procedimientos a través de los cuales se accede a las funciones gubernamentales. Por su parte, el régimen político es el entramado institucional y el conjunto de normas en el que funciona el gobierno. Lo anterior significa que el concepto "sistema de gobierno" se ubica, en su expresión institucional, en el régimen político y que sólo en la dimensión cultural, a la que hace referencia Duverger (*supra*, pp. 31-37), se puede incluir dentro del sistema político.

Por otro lado, en lo que concierne a la democracia, si para entenderla partimos de la clásica definición de Abraham Lincoln: "gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo",

de entrada nos encontramos con una dificultad: el gobierno podrá ser del pueblo, pero no ejercido por el pueblo, ya que una de las características de la democracia moderna es la de ser representativa. Por lo tanto, la definición correcta de democracia debería ser: gobierno elegido por el pueblo, ejercido por representantes del pueblo que pueden aplicar políticas públicas de mayor o menor beneficio para el pueblo.

Hoy día, el de democracia se ha convertido en un término polisémico que va desde un plano normativo, donde se establece el ideal de lo que debería ser, hasta el descriptivo, en el que se da cuenta de lo que en la realidad es. En relación con su expresión institucional como gobierno, prácticamente todos los que existen en el mundo se reivindican como democráticos, al margen de que algunos indicadores empíricos (elecciones competitivas, partidos políticos institucionalizados, imperio de la ley y apego a la misma por gobernantes y gobernados, libertades de expresión, de asociación y de prensa, entre otros) pudieran sustentar ese supuesto.

Por ello, resulta útil tener presente la recomendación de Robert Dahl y "mantener la distinción entre la democracia, como sistema ideal, y los convenios institucionales, que deben verse como una especie de aproximación imperfecta al ideal" (Dahl, 1989). En esta última dimensión, el gobierno democrático será aquel que: a) sea capaz de satisfacer las

demandas de sus ciudadanos sin establecer preferencia o discriminación política entre ellos; b) favorezca la mayor participación posible de los interesados en las decisiones de las autoridades, ya sea directamente (si el asunto es de pequeña escala), o bien por medio de sus representantes electos.

Siendo la característica esencial de la democracia contemporánea el ser representativa, tres son los modelos de gobierno en que ésta se manifiesta: parlamentarios, presidenciales y semipresidenciales, los cuales pueden ser plenamente democráticos, en vías de democratización, o no democráticos. Si cualquiera de aquellos tres es plenamente democrático, debe existir en el marco de un régimen y un sistema político democráticos. A su vez, los no plenamente democráticos pueden existir en el ambiente de un régimen político democrático o medianamente democrático, y de un sistema político no democrático. Por su parte, los no democráticos pueden coexistir con un régimen político democrático, siempre y cuando su sistema político sea no democrático.

Si los sistemas de gobierno están conceptualmente incluidos en el régimen político, es importante señalar, tal como lo hace Alfredo Ramos, que "un régimen democrático no debe identificarse con un solo sistema de gobierno" (Ramos Jiménez, 1996), ya que, como se estableció con anterioridad, tanto éste como el sistema político pueden

expresarse en combinaciones diversas con respecto a su grado de democratización en cualquiera de los tres sistemas de gobierno mencionados.

Es posible afirmar que, en nuestros días, uno de los principales problemas que existen en la percepción sobre los procesos de democratización y de reforma constitucional no sólo consiste en que al régimen democrático se le trate de identificar con un determinado modelo de sistema de gobierno (recurrentemente, el parlamentario), sino que, de no ser así, se le asocia entonces con cierto tipo o variedad de un sistema de gobierno (en el caso del presidencialismo, con los gobiernos divididos y la debilidad del Ejecutivo frente al Legislativo). En este sentido, Philippe Schmitter (1991) sostiene: "Para mucha gente (y para gran parte de la ciencia política) el sistema político estadounidense con su presidencialismo, su bipartidismo, su separación de poderes, etc., representa el modelo de la democracia. Si uno no se aproxima a este modelo democrático, su democracia tiene que considerarse inferior".

No se puede pretender *a priori* alcanzar determinado sistema de gobierno, como tampoco cierto tipo o variedad en que alguno de ellos se presente, suponiendo que con ello, y sólo con ello, podrá entonces arribarse a la democracia o ser, o dejar de ser, menos o más democráticos. De la misma forma en que no existe un solo sistema de

gobierno, o un solo tipo o variedad de ellos, tampoco existe –como argumenta Schmitter (1991)– “un solo modelo de democracia o un solo patrón o camino para acercarse a ella. No hay una democracia. Hay democracias”. La forma en que puedan presentarse tales democracias depende de las vías utilizadas para implantarlas o reimplantarlas; de los pactos entre partidos políticos y élites representativas; de la participación de la sociedad civil en los procesos de democratización o de redemocratización, y de las tradiciones, anhelos y aspiraciones políticas de las comunidades nacionales. Logrado lo anterior, si lo que de ahí surge, tanto en el plano de las normas y las instituciones como en el de las prácticas y las relaciones políticas es algo que se acerque empíricamente al “ideal imperfecto” de democracia, el resultado será un determinado modelo de democracia que responda a las necesidades y características de una sociedad determinada, pero no una deformación de cierta democracia real elevada a la categoría de ideal democrático.

Por ello, para pensar en una reforma o modificación de un sistema de gobierno en aras de buscar una mayor aproximación al “ideal imperfecto” de la democracia, quizá lo más saludable sea no perder de vista lo anterior, e ir más allá de la falsa disyuntiva entre presidencialismo o parlamentarismo, pensando en un modelo que pueda trascender tanto esta distinción bipolar como las supuestas fronteras infranqueables existentes entre los sistemas de gobierno.

Bibliografía

Aguirre, Pedro, *Elecciones y política en Francia*, México, Nuevo Horizonte Editores, 1996.

Apter, David E., "Gobierno", en *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*.

Dahl, Robert A., *La poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, Editorial Tecnos, 1989.

Duverger, Maurice, "Régime Semi-Présidentiel", en O. Duhamel e Y. Mény (eds.), *Dictionnaire constitutionnel*, París, Presses Universitaire de France, 1992.

_____, *O regime semipresidencialista*, São Paulo, Editorial Sumaré, 1993.

Jones, Mark P., *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1995.

Lijphart, Arend, *Las democracias contemporáneas*, Barcelona, Editorial Ariel-Ciencia Política, 1991.

_____, "Opciones constitucionales para las nuevas democracias", en *El resurgimiento global de la democracia*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, 1996.

Linz, Juan J., "Los dos rostros de la democracia", en *Facetas*, núm. 92, segundo trimestre de 1991.

_____, "Los peligros del presidencialismo" y "Las virtudes del parlamentarismo", en *El resurgimiento global de la democracia*, compilados por Larry Diamond y Marc F. Plattner, México, UNAM/IIS, 1996.

_____, y Arturo Valenzuela, *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1994.

Löwenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Editorial Ariel-Ciencia Política, 1983.

Lujambio, Alonso (ed.), *Poder Legislativo: gobiernos divididos en la Federación Mexicana*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma Metropolitana, Instituto Federal Electoral, 1997.

Mainwaring, Scott y Matthew S. Shugart, "Juan J. Linz: presidencialismo y democracia (una revisión crítica)", en *Foro Internacional*, El Colegio de México, núm. 4, octubre-diciembre de 1993.

_____, "El presidencialismo y los sistemas de partido en Latinoamérica", en *La reforma del Estado: estudios comparados*, México, UNAM/Presidencia de la República, 1996.

Moderne, Franck, "El sistema semipresidencial francés", en *La reforma del Estado: estudios comparados*, México, UNAM/Presidencia de la República, 1996.

Nohlen, Dieter, "La trilogía: sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos", en *Tercera Conferencia de la Unión Interamericana de Organismos Electorales*, México, Memoria publicada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, julio de 1996.

Ramos Jiménez, Alfredo, "La democracia como forma institucional del cambio político en América Latina", en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Federal Electoral*, vol. V, núm. 7, 1996.

Rockman, Bert A., "Gobierno", en Vernon Bogdanor (ed.), *Enciclopedia de las instituciones políticas*, Alianza Editorial, 1991.

Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

Schmitter, Philippe C., "Cinco reflexiones sobre la cuarta ola de democratizaciones", en Carlos Barba, José Luis Barros y Javier Hurtado (comps.), *Transiciones a la democracia en Europa y América Latina*, México, Miguel Ángel Porrúa/ Universidad de Guadalajara, 1991.

Shugart, Matthew Soberg y John M. Carey, *Presidents and Assemblies Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, 1992.

Sundquist, James L., "Needed: A Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States", en *Political Science Quarterly*, núm. 103, invierno de 1988-1989.

Thurber, James A., *La democracia dividida. Cooperación y conflicto entre el presidente y el Congreso*, Buenos Aires, Editorial Heliasta, 1995.

Toinet, Marie-France, *El sistema político de los Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

Valenzuela, Arturo, "América Latina: presidencialismo en crisis", en *Etcétera, Semanario de Política y Cultura*, 12 de enero de 1995.

Valles, Josep M. y Agustí Bosch, *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Barcelona, Editorial Ariel-Ciencia Política, 1997.

Sobre el autor

Javier Hurtado González es doctor en Ciencias Sociales con especialidad en Ciencia Política. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II, y actual presidente de El Colegio de Jalisco, A.C. Se desempeñó como profesor-investigador titular "C" en la Universidad de Guadalajara durante 36 años ininterrumpidos. Primer director y fundador de la Facultad de Estudios Políticos Internacionales y de Gobierno, de la Universidad de Guadalajara (1990-1994).

Autor de 10 libros, coautor de otros 10 y compilador de cuatro más. Entre sus obras publicadas se encuentran *El sistema presidencial mexicano: evolución y perspectivas* (2001); *Familias, política y parentesco: Jalisco, 1919-1991* (1993); *Los gobernadores y las élites políticas de Jalisco: 1911-2015* (2015); *El presidencialismo latinoamericano y sus claroscuros* (con Domingo García Belaunde y otros autores más) (2017).

En 2018 recibió el Premio Jalisco en el ámbito humanístico. En 2015 y 1996 recibió el Premio Jalisco de Periodismo, modalidades “Despertador Americano” y “Artículo de opinión”, respectivamente. Fue secretario de Educación Municipal en el H. Ayuntamiento de Guadalajara (2010-2011), y director general del Instituto de Estudios del Federalismo (2013- 2016).

19

Gobiernos y democracia

se terminó de imprimir en noviembre de 2020 en Litográfica Ingramex, S.A. de C.V., Centeno 195, col. Valle del Sur, Alcaldía Iztapalapa, C.P. 09819, Ciudad de México.

Se utilizaron las familias tipográficas Acumin Pro y Slate Pro; papel Bond ahuesado cultural de 90 gramos y forros en cartulina Bristol de 240 gramos.

La edición consta de 1,000 ejemplares y estuvo al cuidado de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Nacional Electoral.



**Consulta las bases
de datos del INE**

CUADERNOS DE DIVULGACIÓN DE LA CULTURA DEMOCRÁTICA (TÍTULOS PUBLICADOS)

1. **Principios y valores de la democracia**, Luis Salazar y José Woldenberg, 1993
2. **La cultura política democrática**, Jacqueline Peschard, 1994
3. **La democracia como forma de gobierno**, José F. Fernández Santillán, 1995
4. **La participación ciudadana en la democracia**, Mauricio Merino, 1995
5. **Elecciones y democracia**, José Antonio Crespo, 1995
6. **Gobernabilidad y democracia**, Antonio Camou, 1995
7. **Sistemas electorales y de partidos**, Leonardo Valdés, 1995
8. **Partidos políticos y democracia**, Jaime F. Cárdenas Gracia, 1996
9. **Esferas de la democracia**, Jesús J. Silva-Herzog Márquez, 1996
10. **Tolerancia y democracia**, Isidro H. Cisneros, 1996
11. **Oposición y democracia**, Soledad Loaeza, 1996
12. **Estado de derecho y democracia**, Jesús Rodríguez Zepeda, 1996
13. **Diálogo y democracia**, Laura Baca Olamendi, 1996
14. **Democratización y liberalización**, César Cansino, 1997
15. **Consulta popular y democracia directa**, Jean-François Prud'homme, 1997
16. **Democracia y educación**, Gilberto Guevara Niebla, 1998
17. **Federalismo, gobiernos locales y democracia**, Tonatiuh Guillén López, 1999
18. **Libertad y democracia**, Víctor Alarcón Olguín, 1999
19. **Gobiernos y democracia**, Javier Hurtado, 1999
20. **Sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial**, Ricardo Espinoza Toledo, 1999
21. **Rendición de cuentas y democracia. El caso de México**, Luis Carlos Ugalde, 2002
22. **Concepciones de la democracia y justicia electoral**, José Ramón Cossío D., 2002

23. **Género y democracia**, Estela Serret, 2004
24. **Comunicación y democracia**, Enrique E. Sánchez Ruiz, 2004
25. **Democracia y (cultura de la) legalidad**, Pedro Salazar Ugarte, 2006
26. **Multiculturalismo y democracia**, Lourdes Morales Canales, 2008
27. **Ciudadanía y democracia**, Alberto J. Olvera, 2008
28. **Democracia y formación ciudadana**, Teresa González Luna Corvera, 2010
29. **Sufragio extraterritorial y democracia**, Víctor Alejandro Espinoza Valle, 2011
30. **Políticas públicas y democracia**, David Arellano Gault y Felipe Blanco, 2013
31. **Derechos fundamentales y democracia**, Miguel Carbonell, 2013
32. **Formación ciudadana en México**, Silvia L. Conde, 2014
33. **Democracia y organismos internacionales**, Alejandra Nuño, 2016
34. **Democracia y medios en México: el papel del periodismo**, Manuel Alejandro Guerrero, 2016
35. **Democracia y burocracia**, Guillermo M. Cejudo, 2016
36. **Democracia, populismo y elitismo**, Luis Daniel Vázquez Valencia, 2016
37. **Los derechos humanos y la democracia en el sistema interamericano**, Natalia Saltalamacchia y María José Urzúa, 2016
38. **Mujeres y derechos políticos en México: una introducción conceptual**, Ricardo Ruiz Carbonell, 2017
39. **Democracia y gobiernos municipales en México: de la política a las políticas**, Oliver D. Meza, 2017
40. **Democracia y género. Historia del debate público en torno al sufragio femenino en México**, Gabriela Cano, 2018
41. **Democracia, privacidad y protección de datos personales**, María Solange Maqueo Ramírez y Alessandra Barzizza Vignau, 2019

 CUADERNOS DE
DIVULGACIÓN DE LA
CULTURA DEMOCRÁTICA



Consulta el catálogo
de publicaciones del INE