

Traducción de  
ROBERTO REYES MAZZONI

GIOVANNI SARTORI

# INGENIERÍA CONSTITUCIONAL COMPARADA

*Una investigación de estructuras,  
incentivos y resultados*



FONDO DE CULTURA ECONÓMICA  
MÉXICO

## V. PRESIDENCIALISMO

### V.1. DEFINICIÓN DE “SISTEMA PRESIDENCIAL”

Así como se divide a los sistemas electorales en mayoritarios y proporcionales, a los sistemas políticos democráticos se les divide en presidenciales y parlamentarios. Sin embargo, es más difícil hacer esta última distinción que la primera. Es cierto que se puede definir a los sistemas presidenciales y a los parlamentarios por exclusión mutua y que un sistema presidencial no es parlamentario y uno parlamentario no es presidencial. Pero la distribución de los casos reales en estas dos clases lleva a situaciones inaceptables. La razón es, por una parte, que en su mayoría los sistemas presidenciales no son definidos adecuadamente y, por otra, que los sistemas parlamentarios difieren tanto entre ellos que hacen que su nombre común sea engañoso. Más adelante nos ocuparemos de este problema. Primero debemos definir los sistemas presidenciales y asegurarnos de que no se les confunda con formas que aparentan ser presidenciales ni se les considere erróneamente como mezclas, casi como un presidencialismo parlamentario.

El primer criterio (o criterio 1) definitorio de un sistema presidencial es la elección popular directa o casi directa del jefe de Estado por un tiempo determinado (que puede variar de cuatro a ocho años). Sin duda, este criterio es una condición definitoria necesaria, pero de ninguna manera es suficiente. Austria, Islandia e Irlanda utilizan la elección popular directa de sus presidentes y sólo se trata, cuando mucho, de un presidencialismo de fachada. Sin importar lo que diga la Constitución acerca de sus prerrogativas de poder,<sup>1</sup> esos presidentes

<sup>1</sup> El presidente irlandés en realidad tiene muy poco poder, en tanto que el de Austria y especialmente el de Islandia sí tienen importantes prerrogativas de poder que son, sin embargo, letra muerta. Daré las razones de esto más adelante, en la sección VII.2. Aquí sólo sostengo que aunque una elección popular directa sin duda establece una legitimidad independiente, este factor constitutivo no es, *per se*, de consecuencia.

son poco más que adornos y Austria, Islandia e Irlanda funcionan en todo sentido como sistemas parlamentarios. Por tanto, a estos países no se les puede clasificar como presidencialistas, a pesar de la popularidad de sus presidentes electos.<sup>2</sup>

Un segundo criterio (criterio 2) definitorio es que en los sistemas presidenciales el gobierno, o el Ejecutivo, no es designado o desbancado mediante el voto parlamentario. Los gobiernos son una prerrogativa presidencial: es el presidente el que a su discreción nombra o sustituye a los miembros del gabinete. Es cierto que cualquier presidente puede elegir a sus ministros de una forma que agrade al Parlamento; aun así, los miembros del gabinete deben su designación al presidente. Obsérvese inmediatamente que este criterio no es violado si se da al Parlamento el poder de censurar a ministros individuales del gabinete, incluso en las raras situaciones en que la censura parlamentaria implica que un ministro debe renunciar a su cargo.<sup>3</sup> No se viola el criterio porque en ambos casos sigue siendo el presidente el que retiene unilateralmente el poder de nominación y llena los puestos del gabinete como mejor le parece.

<sup>3</sup> Bastan el criterio 1 y el criterio 2 para identificar a un sistema presidencial? Diría que casi, pero no del todo. Porque debe quedar muy claro que un sistema presidencial puro no permite ninguna clase de "autoridad dual" que se interponga entre él y su gabinete. A este respecto, Lijphart propone el criterio de "un Ejecutivo de una persona". Pero ésta es quizás una precisión muy limitante: implica que el jefe de Estado *debe* ser también el jefe del gobierno. Es verdad que generalmente éste es el caso. Aun así, prefiero una formulación más flexible, como la siguiente: que la línea de autoridad es clara

<sup>2</sup> Duverger los clasifica como semipresidenciales. La suya es, sin embargo, una categorización puramente legalista, como él mismo lo admite: "el concepto de una forma semipresidencial de gobierno [...] es definido sólo por el contenido de la Constitución" (1980, p. 166). A su debido momento argumentaré que incluso esta clasificación desorienta y es inaceptable (véase, *infra*, secciones VII.2 y VII.3).

<sup>3</sup> Por tanto, decir con base en lo anterior que Chile (entre 1891-1925) y Perú fueron sistemas parecidos al parlamentario es una equivocación que puede llevar a ideas erróneas. Algo semejante se dice ahora de Uruguay, pero también sin bases sólidas (tal como lo sostengo más adelante en la nota 11).

del presidente hacia abajo. En resumen, el tercer criterio es que el presidente dirige el Ejecutivo.

De manera que un sistema político es presidencial si, y sólo si, el jefe de Estado (el presidente) *a)* es electo popularmente; *b)* no puede ser despedido del cargo por una votación del Parlamento o Congreso durante su periodo pre-establecido, y *c)* encabeza o dirige de alguna forma el gobierno que designa. Cuando se cumplen estas tres condiciones conjuntamente, tenemos sin duda un sistema presidencial puro, según mi definición.<sup>4</sup>

Aún queda un punto por tratar. El primer criterio establece, absolutamente, que el presidente sale de una elección directa o casi directa. ¿Qué tan directo es esto? Los Estados Unidos, Argentina, y antiguamente Chile (hasta Allende), tuvieron o tienen elecciones casi directas, en las que el presidente es elegido por el Parlamento cuando ningún candidato recibe la mayoría absoluta del voto popular. Como la práctica establecida en esos casos es elegir al candidato que ha obtenido la mayoría relativa popular, esta clase de elección indirecta puede identificarse con una directa. En cambio, Bolivia practica la elección parlamentaria entre los tres candidatos que obtienen el mayor número de votos (tanto en 1985 como 1989 se eligió al que obtuvo el segundo lugar) y por consiguiente, es discutible que se trate de una elección directa. Por otra parte, hasta 1988 es claro que Finlandia no elegía a su presidente en forma directa: el Colegio Electoral Presidencial Elegido era quien en realidad designaba al presidente, pues su libertad de elección no tenía límites. La marca divisoria estriba, así, en que el organismo intermediario (ya sea el Colegio Electoral, el Congreso, o bien el Parlamento) pueda tomar o no sus propias decisiones. Si sólo aprueba, entonces la diferencia entre una elección popular directa y una indirecta carece de importancia; si puede decidir, entonces en cierta medida no se cumple el criterio (pero véase, *infra*, sección VII.3).

<sup>4</sup> Para otras definiciones y una discusión, véase Shugart y Carey, 1992, pp. 18-22. Mi definición omite el cuarto criterio, es decir, "que al presidente se le ha concedido constitucionalmente autoridad para legislar". En mi opinión, esto es demasiado vago para constituir un criterio y ya está implícito en mis criterios. Si un presidente encabeza o nombra al Ejecutivo, esto indica que debe tener alguna autoridad legislativa. Pero no perjudica si, *ad abundam*, se añade este criterio a los tres que propongo.

El punto general es éste: que los sistemas presidenciales (al igual que los sistemas parlamentarios) lo son por una lógica sistemática, conforme a la cual se les puede agrupar. De esta manera, antes de reasignar algún presidencialismo a otra clase —ya sea semipresidencialismo, casi-parlamentarismo, o similares— debemos comprobar si una determinada variación viola o no esa lógica. ¿Qué pasa si se le permite a un presidente disolver un Parlamento? ¿Qué pasa si se le permite al Parlamento destituir a los miembros del gabinete? ¿Qué, si se puede hacer renunciar a un presidente mediante una consulta popular? ¿Producen éstas y otras anomalías un mecanismo distinto que sigue una lógica distinta? Si la respuesta es afirmativa, veamos entonces qué clase de nuevos mecanismos tenemos y reclasifiquemos un sistema presidencial de acuerdo con los resultados. Pero no nos apresuremos a descubrir o inventar "nuevos sistemas" cada vez que un país toma prestado algún instrumento de otro sistema.

Con esta condición, confío en que ahora tenemos una definición que separa claramente lo que el "presidencialismo" incluye y lo que excluye. Sobre esta base tenemos, en la actualidad, unos 20 países, concentrados en su mayoría en la América Latina.<sup>5</sup> La razón por la que Europa no tiene sistemas presidenciales puros, mientras que los encontramos desde Canadá hasta el Cabo de Hornos, pasando por las dos Américas, es histórica y no se trata de una decisión deliberada. Cuando los Estados europeos empezaron a practicar el gobierno constitucional, todos (excepto Francia, que se convirtió en República en 1870) eran monarquías; y las monarquías ya tenían un jefe de Estado hereditario. Pero mientras que Europa no daba cabida a los presidentes electos (al menos hasta 1919), en el nuevo mundo casi todos los nuevos países conquistaron su independencia como repúblicas (las excepciones temporales fueron Brasil y, en cierto modo, México), y por tanto debieron elegir

<sup>5</sup> Se presenta una lista de esos países en mi cuadro del capítulo XI. Mi lista omite a los países muy pequeños y a los "organismos políticos" que todavía no se consolidan (por las razones que expliqué en Sartori, 1976, cap. 8). Además, es demasiado pronto para incluir en el análisis a los países de la Europa oriental y a los antiguos integrantes de la Unión Soviética que están saliendo del comunismo. También dejo aparte a México, un caso único del que me ocupo más adelante (caps. IX y XI).

a sus jefes de Estado, es decir, a sus presidentes. La división entre los sistemas presidenciales y los parlamentarios no resultó, pues, de alguna teoría que debatió si una forma era superior a la otra. Pero ya es tiempo de que ocurra ese debate y en consecuencia, de que se haga una evaluación comparativa de la forma en que funcionan ambos sistemas.

El presidencialismo, por mucho, ha funcionado mal. Con la única excepción de los Estados Unidos, todos los demás sistemas presidenciales han sido frágiles —han sucumbido regularmente ante los golpes de Estado y otras calamidades—.<sup>6</sup> Sin embargo, la excepción, los Estados Unidos, aunque aislada, es importante. Además, los Estados Unidos proporcionan el original del que se derivaron todos los demás sistemas presidenciales. Así que aquí empezamos.

## V.2 EL PROTOTIPO ESTADUNIDENSE

El modelo de Washington está caracterizado, más que por cualquier otro rasgo individual, por la división y separación de poderes entre el presidente y el Congreso. Esta separación no es fácil de describir. Para Neustadt (1960, p. 33) los Padres Fundadores no crearon un gobierno de poderes separados sino, en cambio, "un gobierno de instituciones separadas que comparten el poder". Pero Jones (1990, p. 3) lo corrige: "Tenemos un gobierno de instituciones separadas que *compiten* por el poder compartido"; en última instancia considera al sistema político estadounidense como un "sistema truncado". A pesar de este y otros importantes detalles, lo esencial es que la división consiste en "separar" al Ejecutivo del apoyo parlamentario, mientras que compartir el poder significa que el Ejecutivo

<sup>6</sup> Según la cuenta de Mainwaring (1993, pp. 204-207), desde por lo menos 1967 el mundo ha tenido 31 democracias continuas; de éstas, sólo cuatro (Colombia, Costa Rica, los Estados Unidos y Venezuela) tienen sistemas presidenciales. Según la cuenta de Riggs (1993, pp. 219-220), "entre 76 sistemas políticos abiertos, 33 eran presidenciales [...] su tasa de fracasos fue mucho mayor que la de los sistemas parlamentarios: 91% (30 casos) para los primeros, en comparación con 31% (13 casos) para los segundos". Ciertamente, estas estadísticas no pueden demostrar mucho sin ser apoyadas por un razonamiento.

tivo se mantiene con el apoyo del Parlamento, o cae cuando le falta éste.<sup>7</sup> Con este criterio lo que los Estados Unidos tienen es realmente separación de poderes.

Por tanto, con la separación de poderes, el Parlamento no puede interferir en los asuntos internos, en el *interna corporis*, del campo que corresponde al Ejecutivo, y especialmente, no puede destituir a un presidente. Si seguimos la misma lógica, o el mismo principio, la separación de poderes implica que un presidente no puede disolver un Parlamento. Este es de hecho el caso en los Estados Unidos y en la mayoría de los sistemas presidenciales. Pero, ¿qué pasa si se le otorga tal poder al presidente? ¿Constituye esto una violación del principio de separación? Sí, aunque yo me inclino a considerar el poder de disolución del Parlamento como una anomalía que no transforma —si se aplican mis tres criterios definitorios— a un sistema presidencial en otro diferente. Es cierto que el poder de disolver el Parlamento aumenta los poderes presidenciales, pero generalmente se sobreestima la eficacia de este disuasivo y, en cualquier caso, no veo argumentos suficientes para reclasificar sólo sobre esta base a una estructura presidencial.

Los más de los autores también caracterizan al sistema estadounidense como un sistema de balances y contrapesos. Correcto, pero ésta difícilmente es una cualidad clasificatoria, porque todos los verdaderos sistemas constitucionales son sistemas de balances y contrapesos. Lo que importa es que pueden tener balances y contrapesos sin que exista la separación de poderes, y que la singularidad del presidencialismo del tipo estadounidense es precisamente que limita y equilibra el poder dividiéndolo. De aquí que (insisto) la característica definitoria y central del modelo de Washington es un poder Ejecutivo que subsiste separado, por derecho propio, como un organismo autónomo.

Esto no significa que al presidente de los Estados Unidos le sea indiferente tener o no el apoyo del Congreso. En realidad, cuanto más dividida está la estructura del poder, tanto más se necesita —parece— un “gobierno unido”, es decir, que la misma mayoría controle el Ejecutivo y el Congreso. Ésta ha sido, durante siglo y medio, la teoría y la práctica del gobierno de

<sup>7</sup> Esto es más preciso que “independencia mutua”, porque la presidencia y el Congreso no son recíprocamente independientes en todos los aspectos.

Si no se puede interferir en el campo del Ejecutivo, ni destituirlo, poco o nada el presidente puede disolver el Parlamento. Y si puede disolvélo, no importa que sea una clara la definición del sistema presidencial

los Estados Unidos. Sin embargo, ahora el patrón prevaleciente se ha convertido en el del “gobierno dividido”. Eisenhower fue, en 1954 y luego en 1957, el primer presidente después de 72 años que se vio ante un Congreso controlado por el partido opositor. Desde entonces, “de 1955 hasta 1992, el gobierno estuvo dividido durante 26 de 38 años”; y “de 1969 a 1992, el gobierno dividido prevaleció en 20 de 24 años” (Sundquist, 1992, p. 93). Ciertamente, la presidencia de Clinton restableció un gobierno con una mayoría no dividida pero que sólo duró dos años (1993-1994). No obstante, la tendencia durante los últimos 40 años ha sido, indudablemente, elegir presidentes cuyo partido no tiene la mayoría en las cámaras del Congreso. Mientras los republicanos ocuparon la Casa Blanca todo el periodo de 1968 a 1992 (excepto los cuatro de Carter), los demócratas controlaron constantemente una de las cámaras y (excepto por seis años) ambas desde 1955.

Para la mayoría de los observadores esto parece un cambio importante que enfrenta al sistema estadounidense con el estancamiento y la contienda continua. No obstante, según David Mayhew, no hay razón para preocuparse, porque descubrió que “el control unificado o el control dividido no han influido de manera significativa en [...] la aprobación de la legislación importante común [...] se han aprobado leyes importantes con una rapidez que no está relacionada con el control partidista” (1991, p. 4). Pero creo que Mayhew está muy equivocado. La diferencia entre gobierno unificado y gobierno dividido no puede ignorarse, y la razón por la que esta diferencia no aparece en sus estudios hace que el caso estadounidense luzca más problemático que nunca.<sup>8</sup> Me ocuparé de esto dentro de poco. Primero quiero enunciar todo el caso tal como yo lo veo.

<sup>8</sup> Dejo aparte el problema de qué tan válidos son los descubrimientos de Mayhew. No es de sorprender lo difícil que resulta evaluar cualitativamente una producción legislativa; además, Mayhew no puede captar las omisiones, esto es, el número de proyectos que nunca se pondrán en la agenda porque se sabe de antemano que no tienen la menor oportunidad. Más aún, es probable que en un gobierno dividido las negociaciones se hagan de manera diferente a la utilizada en un gobierno unido. En todos estos aspectos y en otros, encuentro dudosa y poco convincente la evidencia de Mayhew. Pero si él tiene razón, entonces se reforzaría mi posición.

El supuesto básico acerca de los sistemas presidenciales es que conducen a un gobierno fuerte y efectivo —por sí mismos y en comparación con los sistemas parlamentarios—. Pero este supuesto tiene poco fundamento. El hecho de que el sistema estadunidense durante mucho tiempo ha logrado resolver sus problemas no puede ocultar que una estructura de poder dividida genera parálisis y estancamientos más que cualquier otra. Y ¿realmente sigue operando el sistema estadunidense? Si vemos los años pasados, se observa que la división de poderes ha sido compensada no sólo por mayorías consonantes, es decir, porque el partido que obtuvo más votos para la presidencia también obtuvo la mayoría en el Congreso, sino además por la costumbre de prácticas consocietales, en especial el acuerdo bipartidista en la política exterior.

A pesar de lo anterior, y si no se presenta un improbable regreso de los ciclos de gobierno no dividido, la pauta que ha surgido desde los años cincuenta en adelante nos enfrenta a un organismo político dividido antagónicamente, cuyos dos principales elementos componentes consideran que sus intereses electorales respectivos radican, por lo general, en el fracaso de la otra institución. Para un Congreso controlado por los demócratas apoyar a un presidente republicano es ayudar a que se tenga otra presidencia republicana. A la inversa, un presidente con una minoría en el Congreso que procura restablecer el gobierno no dividido se enfrentará probablemente a un Congreso que estará jugando el juego de ¿quién es el culpable?

Irónicamente, por lo anterior, la opinión de que los sistemas presidenciales son sistemas fuertes se apoya en el peor de los acuerdos estructurales —un poder dividido sin defensa ante el gobierno dividido— y no comprende que el sistema estadunidense funciona, o ha funcionado, *a pesar* de su Constitución, y difícilmente *gracias* a su Constitución. En la medida en que puede seguir funcionando requiere, para destaballarse, de tres factores: falta de principios ideológicos, partidos débiles e indisciplinados y una política centrada en los asuntos locales. Con estos elementos un presidente puede obtener en el Congreso los votos que necesita negociando (*horse trading*) favores para los distritos electorales. Quedamos finalmente con la institucionalización de la política de las componendas, lo que

no es nada admirable. Lo que tenemos estructuralmente, de hecho, es un Estado débil.

Regresemos pues a los descubrimientos de Mayhew de que el control partidista dividido de la presidencia y del Congreso no parece afectar y empeorar de ninguna manera importante la producción legislativa del Congreso. Supongamos, para facilitar la argumentación, que este descubrimiento es importante. Sin embargo, aunque lo sea, no lo es en el sentido que quisiera Mayhew, sino que señala la creciente atomización de los partidos estadunidenses. Es decir, que el factor o variable de que estamos hablando es el de cruzar la línea y elegir al otro partido en las votaciones legislativas. El que un presidente tenga o no "su mayoría" en el Congreso es importante y hace la diferencia si aceptamos el supuesto de que el concepto de mayoría es significativo, en el sentido de que hay algo que está unido y actúa cohesivamente. Sin embargo, si la mayoría existe sólo en el papel, si tiene que obtenerse en cada caso, entonces es razonable decir que la diferencia entre el gobierno unido y el dividido puede ser muy pequeña. De este modo, el problema es que incluso cuando la mayoría no está dividida en el papel, la realidad es que, en la actualidad, un presidente de los Estados Unidos nunca tiene una mayoría verdadera y confiable en el Congreso.

Es cierto que el interés de un Congreso demócrata es el de tener un presidente demócrata que tenga éxito. También es claro que debe haber, para el consumo de la opinión pública, alguna muestra de que el gobierno unido da "unidad" de apoyo, esto es, un mayor apoyo que en otros casos. No obstante, ahora lo que más importa, para cada miembro del Congreso, es qué tan bien luce su "registro" de votación, voto por voto, en su distrito electoral. Se admite ampliamente que los partidos estadunidenses son poco más que *partidos electorales* y lo son sólo en el débil sentido de que proporcionan un símbolo para que dos candidatos se enfrenten entre sí en distritos electorales que eligen a un solo representante. Pero, ¿son algo más que eso como *partidos parlamentarios*? Diría que la creciente disolución de los partidos electorales debe reflejarse de alguna manera en el Congreso.<sup>9</sup> Por tanto somos testigos de una frag-

<sup>9</sup> Aquí la diferencia consiste en que un presidente tenga que negociar con

*Partidos Parlamentarios* que no tienen una mayoría en el Congreso, en vez de que con los *Partidos Electorales*, que tienen una mayoría en el Congreso.

mentación cada vez mayor y cada vez más localista orientada a los distritos electorales, de los partidos estadounidenses en el Congreso (aunque es menor, por razones obvias, en el Senado). Y un Parlamento en que la política se convierte en una política al menudeo (véase, *supra*, sección IV.1), en que más y más miembros se desempeñan como cabilderos de sus distritos, como mensajeros de sus electores, en un Parlamento en que las mayorías fácilmente se convierten en algo vaporoso y voluble. Veamos lo que dice un observador perspicaz, Nelson Polsby (1993, p. 33), quien escribe:

En la política práctica de hoy día, el acto de legislar requiere frecuentemente una clase complicada de acuerdo: debe formarse una coalición que [...] pase los límites de los partidos. Esta coalición es el resultado de una serie de negociaciones no sólo acerca del contenido de las varias medidas sino también de la distribución del crédito por los beneficios que puedan generar esas medidas o de la culpa por los inconvenientes que puedan causar [...]. Aprobar legislaciones que causarán perjuicios es en consecuencia algo riesgoso para los funcionarios electos [...]. Sorprendentemente, a veces lo hacen, si se puede concertar un acuerdo para compartir la culpa.

Polsby conoce a sus personajes y los retrata bien. Pero, ¿puede considerarse que el proceso que describe es una formación de coaliciones? Me doy cuenta de que el término coalición es usado en forma poco precisa en el campo de la política estadounidense, como una cobertura para casi cualquier cosa. A pesar de ese sentido tan vasto, en este caso está mal empleado. En el pasado, las coaliciones propiamente dichas existieron en el Congreso porque los demócratas del sur se comportaban como una coalición o bloque. Quizá actualmente todavía existen las coaliciones verdaderas. Pero lo que describe Polsby definitivamente no es una coalición. Las coaliciones son acuerdos, pero no acuerdos sobre un solo tema o a los que se llega diariamente. Para que sea significativo, el concepto de coalición supone un mínimo de constancia, es decir, alguna clase de entendimiento duradero que abarca una ga-

los líderes de un partido en el Congreso, los que podrán entregar sus votos posteriormente, o tenga que negociar con los miembros del Congreso uno por uno.

ma congruente de temas. Las coaliciones que se forman la noche anterior a la votación no son coaliciones, y los tratos que describe Polsby no corresponden a ellas; se trata más bien de parches. Reitero, por tanto, que con acuerdos parciales diarios no formamos mayorías reales. Una de las principales propuestas del "gobierno reunificado" del presidente Clinton fue el paquete de medidas económicas y para reducir el déficit que sometió al Congreso en agosto de 1993, el que fue aprobado (después de muchas consultas y tratos) por una mayoría de dos votos en la Cámara de Diputados, y por el margen de un solo voto (el del vicepresidente que lo preside) en el Senado. ¿Comprueba esto que el presidente está apoyado por una mayoría legislativa? Yo diría que no.

Lo que aún es cierto, como lo expresa V. O. Key, es que el control partidista común del Ejecutivo y el Legislativo no asegura un gobierno fuerte, en tanto que la división del control partidista lo impide (1965, p. 688). Sin embargo, hemos añadido otra característica básica: que el control partidista común de ninguna manera asegura una mayoría partidista común. Entonces, sin importar que el gobierno estadounidense esté o no dividido, en ambos casos gran parte de su toma de decisiones requiere pagos laterales localistas a cambio de mosaicos mal unidos, en vez de compromisos sólidos. El sistema estadounidense funciona (a su manera) porque los estadounidenses están decididos a hacerlo funcionar. Es tan sencillo como eso, y por lo mismo, tan difícil. Porque los estadounidenses tienen una maquinaria constitucional diseñada para la parálisis gubernamental, defecto que surge con toda su fuerza cuando se exporta su presidencialismo.

### V.3. LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA

Al dejar los Estados Unidos, naturalmente nos encontramos con la América Latina. En ella se encuentra la mayoría de los sistemas presidenciales. Y también es aquí donde éstos tienen un impresionante historial de fragilidad e inestabilidad.

En términos de longevidad, hasta la fecha Costa Rica es la que mejor se ha desempeñado, porque no se "ha roto el orden

*el año 1940 solo con el Senado y el legislativo no avanza en una sola votación común ni, por lo tanto, la gobernabilidad*

constitucional" desde 1949; le sigue Venezuela, pues hay continuidad desde 1958, Colombia (desde 1949), y Perú (que regresó al gobierno civil en 1979).<sup>10</sup> Los más de los países de la región (en particular Argentina, Uruguay, Brasil y Chile) han restablecido su democracia presidencial sólo en los años ochenta.<sup>11</sup> Si bien el último bastión sudamericano de las dictaduras tradicionales —Paraguay— cayó en 1989, muchos países todavía son considerados como democracias inciertas y como sistemas políticos "muy vulnerables al colapso o al golpe de Estado" (Diamond *et al.*, 1989, p. xviii): por ejemplo, Ecuador, Bolivia, Honduras, Guatemala y la República Dominicana;<sup>12</sup> y no olvidemos a Nicaragua, que volvió a la democracia bajo la vigilancia sandinista. En otras regiones, Filipinas es nuevamente, desde 1986, una democracia presidencialista, pero le falta demostrar si puede funcionar, y de qué manera lo hará.<sup>13</sup> Por todo, entonces, el historial de los países gobernados por un presidente varía —con una sola excepción— de malo a desalentador.

<sup>10</sup> Sin embargo, en 1992 y 1993 Venezuela (que se destaca como una de las democracias latinoamericanas más "sólidas" no sólo por su duración sino también en términos de su riqueza económica) sufrió dos intentos de golpe militar, para desaliento de todo el mundo. Y el Perú ha caído en unos 18 meses de gobierno no constitucional. El presidente Fujimori dio un *autogolpe* en abril de 1992, y gobernó con poderes de emergencia y apoyo militar hasta que a duras penas ganó, el 31 de octubre de 1993, un referéndum para una nueva Constitución (que le permite, entre otras cosas, reelegirse) redactada por un Congreso Constituyente electo en forma dudosa en noviembre de 1992.

<sup>11</sup> Uruguay ha mostrado oscilaciones constitucionales poco características entre el "cuasi-presidencialismo" (1830, 1934, 1942, 1966) y formas que no lo son (1918, 1952), pero definitivamente consideraría a su sistema actual presidencialista (después del golpe de Estado de 1973 y la interrupción de 1973 a 1984). El que la legislatura pueda censurar a los ministros y que el presidente tenga el poder de disolver a la legislatura representa una desviación del modelo estadunidense, pero no contradice mi criterio definitorio del presidencialismo (*véase, supra*, sección V.1) y apenas afecta la esencia del mismo.

<sup>12</sup> El Ecuador está en una crisis casi permanente; Bolivia ha sufrido entre 1952 y 1982, unas 17 intervenciones militares; Honduras y Guatemala funcionan mal y en gran medida bajo el control militar *de facto* y la República Dominicana es más que nada una *dictablanda*.

<sup>13</sup> La señora Aquino subió al poder en 1986 sólo porque el "poder del pueblo" en las calles de Manila (ayudado por la persuasión de los Estados Unidos) obligó a Marcos a huir. Así, la elección del presidente Ramos en 1992 fue la primera transmisión del mando regular y libre en 26 años. Y aunque la señora Aquino era en cierto sentido un presidente simbólico por aclamación, Ramos (que era general) viene de fuera del sistema y tiene poco e inadecuado apoyo parlamentario.

dor y nos lleva a preguntarnos si su problema político no se debe al propio presidencialismo.

Siempre se especula cuando se separa la política de su sustento económico, social y cultural. En el caso latinoamericano debe reconocerse en especial que las dificultades del gobierno presidencial están relacionadas y son poderosamente intensificadas, por el estancamiento económico, las flagrantes desigualdades y las herencias socioculturales. Sin embargo, el único instrumento que tenemos para enfrentar y resolver los problemas es la política. Cierto que la política puede empeorar las cosas, y a veces así sucede, pero es de la "buena política" que esperamos las cosas buenas que deseamos.

¿Qué es lo que está mal en el presidencialismo latinoamericano? El análisis previo del modelo, prototípico, de los Estados Unidos facilita la respuesta. Nunca ha sido cierto para ese país que los sistemas presidenciales sean sistemas fuertes de gobiernos enérgicos, y está claro que éste es un espejismo que lleva al engaño en los países que buscan inspiración en el modelo estadunidense. Por supuesto, un problema es que muchos presidencialismos latinoamericanos se fundamentan en sistemas partidistas "equivocados".<sup>14</sup> Pero el principal argumento, el que debemos estudiar primero, es que los presidentes latinoamericanos de ninguna manera son todopoderosos, aunque puedan parecerlo. Por el contrario, "la mayoría de los presidentes latinoamericanos enfrentan fuertes problemas para cumplir sus programas de campaña. Han tenido todo el poder para iniciar las acciones políticas, pero les ha sido muy difícil obtener apoyo para ejecutarlas" (Mainwaring, 1990, p. 162).

Sin embargo, si esto es así, ¿por qué no remediarlo reforzando el poder de los presidentes? De hecho se ha seguido este camino, porque la mayoría de los presidentes latinoamericanos tienen más poder que un presidente estadunidense. En muchos casos se les da el poder de vetar secciones de leyes, lo que repetidas veces se le ha negado a la Casa Blanca; se les permite gobernar en gran medida por decretos, aunque en diferente grado, y a menudo se les conceden amplios poderes de

<sup>14</sup> Este asunto será analizado y discutido más adelante en la sección XI.2 porque aún debo establecer cómo se relaciona el presidencialismo con el multipartidismo y/o con la fragmentación de los partidos.

emergencia.<sup>15</sup> Además, se siguen tomando medidas para reforzar el poder presidencial.<sup>16</sup> No obstante, lo que prevalece actualmente es la tendencia a recortar las "alas"<sup>17</sup> de la presidencia, porque se considera, equivocadamente, que las pasadas tomas dictatoriales del gobierno son resultado de su poderío. Sea como fuere, en última instancia el problema reside en el principio de la separación de poderes, el que mantiene a los presidencialismos de la América Latina en una perenne e inestable oscilación entre el abuso del poder y la falta del mismo.

Aparentemente tenemos aquí un nudo gordiano, para el que Juan Linz y, después de él, varios estudiosos latinoamericanos no ven ninguna otra solución excepto la proverbial de cortarlo de un tajo. Linz y otros han llegado a la conclusión de que el remedio no es —en América Latina— mejorar el presidencialismo sino eliminarlo del todo, y adoptar en su lugar una forma parlamentaria de gobierno. El argumento de Linz se formuló en 1985 y su punto capital era, y sigue siendo, que el presidencialismo probablemente es menos capaz que el parlamentarismo de sostener regímenes democráticos estables (véase Linz, 1990 y 1994). Pero su argumento central no es que cierta estructura presidencialista propenda más al estancamiento estructural sino, en cambio y más generalmente, que los sistemas presidenciales son rígidos mientras que los parlamentarios son flexibles, y que debe preferirse esta flexibilidad a la rigidez, en particular porque la flexibilidad reduce al mínimo los riesgos. De este modo, la opinión de Linz se basa, esencialmente, en el argumento de que un ente político parlamentario está menos expuesto al riesgo —a causa de sus propios mecanismos autocorrectores— que uno rígido. Como lo resumió apropiadamente Valenzuela, "las crisis de los sistemas parlamentarios son crisis de gobierno, no de régimen" (1987, p. 34). Sin duda, esta afirmación

<sup>15</sup> Todos estos puntos son tratados con detalle más adelante en el capítulo X.

<sup>16</sup> Por ejemplo, la Constitución de Chile de 1989 le da poderes al presidente para disolver la Cámara de Diputados (Art. 32, Sección 5). Como ya he tratado de la forma (véase, *supra*, sección V.2) en que esta anomalía afecta la división del poder, aquí sólo quiero expresar que la acción de reforzar el poder presidencial es motivo para preocuparse.

<sup>17</sup> Este estado anárquico se ve, por ejemplo, en la propuesta que se ha presentado en Venezuela para someter al presidente a un posible despido por votación popular.

es aceptable. Los sistemas presidenciales no pueden manejar las crisis importantes.<sup>18</sup> No obstante, en mi opinión la discusión no puede terminar aquí. En primer lugar, una de las alternativas posibles del presidencialismo es el semipresidencialismo, y argumentaré que éste resuelve en gran medida el problema de la rigidez, que proporciona la flexibilidad de que carece el presidencialismo (véase, *infra*, capítulo VII). En segundo lugar, y ante todo, la propuesta de Linz no explica de manera convincente por qué y de qué manera el cambio al parlamentarismo resolvería los problemas de gobernabilidad que el presidencialismo genera o no puede resolver.<sup>19</sup>

#### V.4. ¿ES EL PARLAMENTARISMO UN REMEDIO? *Contro Linz*

El que los sistemas parlamentarios sean superiores a los presidenciales es una cuestión que debe aguardar a que se haga el análisis del parlamentarismo (véase el capítulo siguiente). Por el momento sólo puedo ocuparme de la transición de un sistema de estilo estadunidense a otro semejante a los europeos tomando como base esta sencilla advertencia: que la democracia parlamentaria no puede funcionar —en cualquiera de sus muchas variedades— a menos que existan partidos adaptados al parlamentarismo, es decir, partidos que han sido socializados (por los fracasos, una larga existencia e incentivos apropiados) para ser organismos cohesivos y/o disciplinados. Téngase en cuenta que lo anterior no siempre es

<sup>18</sup> En este respecto, el caso chileno con Allende es un símbolo. Como lo resume Mainwaring (1993, p. 208): "En 1973, en Chile los oponentes del gobierno de Unidad Popular temían que si le permitían a Allende terminar su sexenio (1970-1976), abrirían la puerta al socialismo autoritario. Allende había perdido el apoyo de la mayoría del Congreso y en un sistema parlamentario habría tenido que renunciar. En un sistema presidencial, empero, no había forma de remplazarlo, excepto con un golpe de Estado." La generalización que se deriva de lo anterior es que "en muchos casos, un golpe de Estado parece ser el único medio de librarse de un presidente incompetente o impopular".

<sup>19</sup> Linz está de acuerdo con la crítica de Lijphart de que el presidencialismo está manchado por un rasgo autoritario. Pero esto es dudoso, y yo ciertamente no estoy de acuerdo con la obsesión antimayoritaria de Lijphart (véase, *supra*, sección IV.4). En mi opinión, la política proporcional puede ser tan perjudicial, por lo menos, como la política mayoritaria.

*de acuerdo con la crítica de Lijphart de que el presidencialismo está manchado por un rasgo autoritario. Pero esto es dudoso, y yo ciertamente no estoy de acuerdo con la obsesión antimayoritaria de Lijphart (véase, supra, sección IV.4). En mi opinión, la política proporcional puede ser tan perjudicial, por lo menos, como la política mayoritaria.*

cierto para los sistemas presidenciales, para los que el argumento es —sabemos— que en condiciones de un gobierno dividido el estancamiento se evita precisamente mediante la indisciplina partidista. En cambio, los partidos disciplinados son verdaderamente una *condición necesaria* para el “funcionamiento” de los sistemas parlamentarios. Dicho de otra manera, con partidos indisciplinados, los sistemas parlamentarios se convierten en sistemas de asambleas no funcionales.

Entonces lo que importa es saber si, en caso de que los países latinoamericanos adoptaran sistemas parlamentarios, el funcionamiento de éstos sería mejor que el de las asambleas de gran parte de la Europa continental hasta las décadas de 1920 y 1930. Lo dudo mucho, porque claramente sabemos que la América Latina no tiene partidos adecuados al parlamentarismo y está lejos de tenerlos. Brasil es un caso pertinente, y ya que llegó a someter a referéndum en 1993 la adopción de un sistema parlamentario, lo trataré con algún detalle.

Probablemente en la actualidad en ningún país haya tanta oposición a los partidos, en la teoría y en la práctica, como en Brasil. Los políticos se relacionan con sus partidos como *partido de aluguel*, el partido que alquilan. Con frecuencia cambian de partido, votan contra lo dispuesto por éste, y rechazan cualquier tipo de disciplina partidista sobre la base de que su libertad para representar a sus electores no debe ser limitada (véase Mainwaring, 1991). Así los partidos son, en realidad, entes muy volátiles y por tanto se deja al presidente brasileño flotando en un vacío, sobre un Parlamento ingobernable y fuertemente fraccionado. ¿Puede esperarse en estas condiciones que el cambio a un sistema parlamentario traerá la consolidación de los partidos porque a los partidos del nuevo sistema se les pedirá que sostengan un gobierno derivado del Parlamento? Éste fue el argumento de los defensores del referéndum (que fue derrotado). Pero no hay ninguna evidencia histórica o comparativa que apoye esta expectativa.

En comparación con los partidos brasileños, los alemanes durante la República de Weimar fueron “partidos modelo”; no obstante, nunca pudo superarse su fragmentación y su desempeño parlamentario entre 1919 y 1933 jamás mejoró ni propició la gobernabilidad. Nada cambió la conducta o natu-

raleza de los partidos durante la Tercera y la Cuarta Repúblicas francesas. La duración media de los gobiernos durante el periodo de 40 años de la Tercera República (1875-1914) fue de 9 meses. Lo mismo puede decirse de la Italia prefascista. Lo que trato de probar es que la *cohesión y disciplina partidista* (en las votaciones parlamentarias) nunca han sido una consecuencia de los gobiernos parlamentarios. Si un sistema se basa en las asambleas fragmentadas, ingobernables, y emocionales, por su propia inercia seguirá tal cual es. No puedo pensar en ningún sistema partidista que haya evolucionado hacia un “sistema” aceptable constituido por partidos de masas, fuertes y bien organizados, con base en la experiencia *interna* parlamentaria. La metamorfosis de un sistema de partidos no estructurado a uno estructurado siempre ha sido iniciada por un asalto *exógeno* y por el “contagio”. Los antiguos partidos de notables y de opinión desaparecieron o cambiaron su forma de ser en respuesta al desafío de partidos de masas creados externamente (y en su mayoría opuestos al sistema), caracterizados por fuertes nexos y fervor ideológico. Ahora bien, todos los elementos mencionados brillan por su ausencia en Brasil. Por si fuera poco, las opiniones y la retórica contrarias a los partidos (además de una legislación electoral antipartidista), que predominan en ese país, hacen que el surgimiento de partidos parlamentarios aceptables sea no sólo improbable, sino del todo inconcebible. El argumento, por tanto, es que la actual tradición y cultura políticas brasileñas propician que haya *partidos parlamentarios* inadecuados. Está en contra de todas las probabilidades suponer que bajo esas circunstancias un sistema parlamentario sacaría al Brasil del caos y lo conduciría a alguna clase de gobierno parlamentario eficiente.

Por otra parte, en América Latina hay tres países importantes que pueden conceiblemente permitirse un cambio —en términos de su sistema de partidos— al parlamentarismo; éstos son Chile, y los bipartidistas Argentina y Venezuela. Chile tiene el acuerdo multipartidista que, en el continente, más se acerca a los europeos. Sin embargo, también tiene un pasado de “pluralismo polarizado”, una fuerte polarización aunada a una fuerte fragmentación partidista. ¿Sería conveniente, so-

dile  
lau p

bre estas bases, que Chile adoptara un sistema parlamentario? No lo creo. Si los chilenos decidieran abandonar su sistema presidencial, les convendría, en mi opinión, buscar una solución semipresidencialista, y no una parlamentaria.

En cambio, Argentina es un sistema bipartidista que en la actualidad casi disfruta de mayorías no divididas.<sup>20</sup> Como una pregunta puramente hipotética: ¿Se beneficiaría Argentina de una transformación parlamentaria? Tampoco lo creo. Los partidos argentinos no son partidos "sólidos". Lo que los mantiene unidos y actualmente produce esa unión, es el sistema presidencial, esto es, la abrumadora importancia de ganar un premio indivisible: la presidencia.<sup>21</sup> Lo que preveo es que un sistema diferente produciría una fragmentación partidista que la Argentina no necesita. Por todo lo anterior, parece que Venezuela es el único país sudamericano que puede —sobre la base de dos partidos fuertes y disciplinados— enfrentar el riesgo de un experimento parlamentario. Pero por el momento la solidez del bipartidismo venezolano está en ruinas.<sup>22</sup> De aquí que me vea motivado a concluir que la variedad de parlamentarismo que muy probablemente surgiría en la mayoría de la América Latina sería la variedad asambleísta de la peor clase.<sup>23</sup>

<sup>20</sup> El presidente Alfonsín tuvo una pequeña mayoría, en 1983-1987, en la Cámara de Diputados, pero no en el Senado; y el presidente Menem tuvo, desde 1989 y durante su periodo, una mayoría en el Senado, pero no (sin ayuda) en la Cámara Baja. Entonces ésta no es una clara situación de mayoría indivisa. Históricamente, y aparte de los periodos presidenciales de Perón, sólo el presidente Frondizi (1958-1962) tuvo mayoría en ambas cámaras del Congreso.

<sup>21</sup> Los partidos radical y peronista tienen tendencias "centralistas"; aun así, a medida que el partido peronista pierde y de hecho hace a un lado la doctrina de su fundador, yo diría que el factor presidencial adquiere más ponderación al reducirse las diferencias ideológicas entre ambos partidos. Pero no sostengo, con esto, que el premio presidencial es una condición suficiente —en Argentina o en otras partes— para el bipartidismo.

<sup>22</sup> Se hace referencia a la elección presidencial de diciembre de 1993 que ganó Caldera como independiente con el apoyo de 17 grupos políticos, y en contra de los dos partidos —la socialdemócrata Acción Democrática y el socialcristiano COPEI— que han tenido el control desde 1958. Aquí hacemos la observación de que Caldera es, sobre la base de los resultados electorales, un presidente minoritario, y de que su desempeño en el cargo ha sido de dudosa legalidad.

<sup>23</sup> Para una evaluación de los distintos niveles de "institucionalización (cuando la hay) de los partidos en toda América Latina, véase Mainwaring y Scully (comps.), especialmente el capítulo 1.

Es cierto, como lo afirma Linz (1990, p. 52), que los sistemas presidenciales funcionan mal en países muy divididos y con sistemas partidistas fragmentados. Pero, ¿podrían estos países funcionar mejor —si las circunstancias siguen igual— bajo formas parlamentarias? *Ceteris paribus*, no lo creo.

## VI. SISTEMAS PARLAMENTARIOS

### VI.1. TIPOS DE PARLAMENTARISMO

Los sistemas parlamentarios deben su nombre a su principio fundador, o sea, que el Parlamento es soberano. Por tanto, los sistemas parlamentarios no permiten una separación del poder entre el gobierno y el Parlamento: su característica primordial es que el poder Ejecutivo-Legislativo se comparte.<sup>1</sup> Esto equivale a decir que todos los sistemas que llamamos parlamentarios requieren que los gobiernos sean designados, apoyados y, según sea el caso, destituidos, merced al voto del Parlamento.

Pero expresar que los gobiernos deben ser apoyados por el Parlamento no significa mucho. Ni siquiera explica por qué los sistemas políticos de que se trata tienen un gobierno fuerte o débil, estabilidad o inestabilidad, efectividad o inmovilismo y, en suma, desempeños mediocres o incluso detestables.

El hecho es que la palabra "parlamentarismo" no designa a un solo sistema. Si el funcionamiento de los sistemas parlamentarios es en realidad tan diferente, esto se debe a que se vinculan con clases muy distintas de relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, de las que son a la vez resultado. En realidad, hay por lo menos tres variedades principales de sistemas parlamentarios: en un extremo está el sistema de primer ministro o de gabinete, de tipo inglés, en que el Ejecutivo forzadamente prevalece sobre el Parlamento; en el otro extremo está el tipo francés de gobierno por asamblea (Tercera y Cuarta

Repúblicas) que casi impide gobernar; y a la mitad del camino entre ellos encontramos la fórmula del parlamentarismo controlado por los partidos.

De manera que el parlamentarismo nos puede fallar con la misma facilidad que los sistemas presidenciales. Si deseamos argumentar que el primero es mejor que el segundo, debemos declarar al punto a que parlamentarismo nos referimos y procurar que el abandono del presidencialismo no conduzca sencillamente —siguiendo la ruta de menor resistencia— al parlamentarismo puro, esto es, al gobierno por asamblea, que es un mal gobierno.

En las siguientes secciones se bosquejarán las características específicas de cada forma parlamentaria. Pero el problema subyacente, común a todos los parlamentarismos, es el de tener partidos cuyos miembros no se aparten, en las votaciones de las cámaras, de los lineamientos del partido. Mientras que en el caso estadounidense la indisciplina podría ser beneficiosa, en el caso parlamentario siempre es sin duda una desventaja. Los partidos adecuados para el parlamentarismo —como los he llamado— son, para empezar, partidos que se mantienen unidos en el apoyo del gobierno que han designado (por lo general una coalición).

Por tanto, la comprensión del parlamentarismo supone cierto conocimiento de quienes controlan los partidos y de lo que éstos —a su vez— controlan, así como de la forma en que ejercen ese control. Ésta no es una investigación fácil y sencilla, y en este libro se hará en diversas secciones (pero véase en particular la sección XII.2). Debe quedar en claro desde el principio, no obstante, que en esta investigación siempre debemos evaluar si la "unidad real" es el partido, sus fracciones y facciones, u otros, y si tanto el partido como las unidades sub-partidistas han perdido su carácter central.

<sup>1</sup> Obsérvese que compartir el poder no implica que los sistemas parlamentarios sean sistemas de "dependencia mutua" entre el Parlamento y el gobierno. La premisa de que el Parlamento es soberano descarta la dependencia reciproca, esto es, una verdadera interdependencia entre los organismos Legislativo y Ejecutivo. El poder de disolver el Parlamento no puede ponerse a la par con el poder parlamentario de control el gobierno. La primera es una posibilidad esporádica, la segunda es un control continuo sobre toda legislación. Además, el poder de disolución es por lo general (con la excepción de Inglaterra) una prerrogativa del jefe de Estado, no del primer ministro.

### VI.2. EL PODER COMPARTIDO

Dije que los sistemas parlamentarios son todos sistemas en que se comparte el poder. Pero el poder compartido no puede precisarse tan claramente como el poder dividido. La fórmula

no es clara, porque compartir indica difusión e imprecisión. ¿Quién comparte qué, con quién, de qué manera y en qué medida? Se puede compartir el poder de muchas maneras. Pero aun así es posible dar cierto orden a este "rompecabezas" observando la estructura de autoridad nuclear en que se otorga poder al jefe del Ejecutivo, el primer ministro, para gobernar. Desde este punto de vista, el jefe de gobierno puede relacionarse con los demás integrantes del mismo como:

- Un primero por encima de sus desiguales.
- Un primero entre desiguales.
- Un primero entre iguales.

He allí todas las fórmulas para compartir el poder porque excluyen la concentración del poder en una sola persona, en un *primus solus*, como sucede con el presidente estadounidense, cuyo gobierno es sólo su gabinete privado. Pero en realidad son fórmulas muy diferentes. Un primer ministro británico está en una situación en que es un *primus* (primer) por encima de sus desiguales, porque él (o ella) es el que realmente dirige el gobierno y tiene libertad para designar y destituir a ministros que ciertamente le son "subordinados"; el canciller alemán es menos preemente, pero sigue siendo un *primus* entre desiguales (no entre iguales), mientras que el primer ministro de un sistema parlamentario ordinario es un *primus inter pares*, y por lo tanto no es tan *primus* en realidad. Por supuesto, podemos empezar a discutir acerca de los matices. No obstante, el criterio que subyace en las tres fórmulas queda bastante en claro.

Un primero *por encima de sus desiguales* es el jefe del Ejecutivo que a la vez es jefe del partido, quien difícilmente puede ser destituido por el voto del Parlamento, y que designa o cambia a los ministros de su gabinete según le plazca. De manera que este "primer" goberna sobre sus ministros y de hecho puede contradecir sus órdenes. Un *primero entre desiguales* podría no ser el líder del partido oficial, y sin embargo no se le espera que permanezca en el cargo aunque los miembros de su gabinete cambien. De modo que este "primer" puede desstituir a sus ministros, pero éstos no lo pueden destituir a él. Por último, un *primero entre iguales* es un primer ministro

que cae con su gabinete, que generalmente debe incluir en el gabinete a ministros que le son "impuestos", y que tiene poco control sobre el grupo (al que mejor no se le describe como grupo, pues sus intocables buscan sus propios intereses).

Lo que importa es que las fórmulas en cuestión bosquejan una escala de acuerdos para compartir el poder que debilita las ideas convencionales sobre lo que el parlamentarismo y el presidencialismo hacen mejor, respectivamente. Una de las razones es que la escala indica que un primer ministro inglés

puede gobernar mucho más efectivamente que un presidente estadounidense.<sup>2</sup> Esto implica que a la fórmula presidencial *primus solus* no se le puede acreditar ningún "mérito predominante de gobierno". Además, la escala sugiere que no hay ninguna ventaja neta en remplazar a un *primus solus*, a un presidente, por un *primus inter pares*. De hecho, no podemos esperar que un primer ministro que no puede controlar a sus ministros (porque no los puede destituir), y que no tiene siquiera la libertad de elegirlos, esté en realidad al frente.

De modo que las fórmulas para compartir el poder que ofrecen la "promesa de gobernar" son: a) un *primero por encima de sus desiguales*, y b) un *primero entre desiguales*. Esto equivale a sugerir que los casos interesantes en que el gobierno parlamentario funciona son los sistemas de primer ministro que comprenden desde la variante inglesa a la alemana. Pero esto no es afirmar que todas las demás formas de parlamentarismo no funcionan. En las siguientes dos secciones veremos, entonces, las condiciones que explican y sostienen el funcionamiento de todos los sistemas parlamentarios que tienen un buen desempeño.

<sup>2</sup> Según la cuenta de Polksby (1993, p.31): "En sus últimos dos años en el cargo, los presidentes republicanos Eisenhower, Nixon, Ford, Reagan y Bush han tenido todos que tratar con congresos democráticos y obtuvieron lo que deseaban aproximadamente la mitad de las veces que tomaron posición respecto a una ley [...]. En los años anteriores de sus períodos comúnmente triunfaban en dos o más de cada tres casos". Aun así, ningún primer ministro británico ha visto derrotadas sus leyes en una proporción de 1 a 3 o incluso de 2 a 3.

### VI.3. LOS SISTEMAS CON UN PRIMER MINISTRO

El sistema con un primer ministro, o sistema de gabinete, en su más digna expresión tiene el mejor ejemplo en el sistema inglés de gobierno.<sup>3</sup> Como se sabe, el sistema inglés de un primer ministro supone el gobierno de un solo partido (fracasaria con un gobierno de coalición), lo que a su vez presupone un sistema de distritos electorales de un solo representante, que engendra un sistema bipartidista. Señalemos también que es el gobierno de un solo partido el que requiere la estricta disciplina partidista que predomina en Westminster, porque allí votar contra el gobierno de su propio partido significaría entregárselo a la oposición.<sup>4</sup>

Esto indica que el sistema de gobierno de Westminster depende de tres condiciones importantes. Sugiero además que estas condiciones dependen una de otra en este orden: *a)* elecciones pluralistas; *b)* un sistema bipartidista, y *c)* una fuerte disciplina partidista.<sup>5</sup> Esto implica que si se cambia la primera condición, se presentará un efecto dominó, que no han percibido los académicos y políticos británicos que presionan por la adopción de algún sistema de RP y, en todo caso, por el rechazo del sistema en que el triunfador se queda con todo.

De manera que el sistema inglés de un primer ministro puede ser destruido fácilmente mientras que, por el contrario, no

<sup>3</sup> Uso aquí indistintamente dos nombres, aunque está claro que "un sistema de primer ministro" sugiere una preeminencia notable, en tanto que "un sistema de gabinete" subraya el aspecto colegiado. Hasta hace poco, los conservadores habían hecho hincapié en la configuración del cargo de primer ministro, mientras que desde 1981 los estatutos del Partido Laborista limitan el poder de su líder exigiéndole que lleve al gobierno al "gabinete en la sombra" del periodo en que estaban en la oposición. Sin embargo, estas diferencias y los cambios de posición respecto a ellas no inciden en la afirmación de que el Parlamento está controlado por el Ejecutivo.

<sup>4</sup> Claramente, los ocupantes de los escenarios de Westminster no siempre tienen al líder del partido a sus espaldas y se les permite algún "voto libre". Pero cuando se trata de un asunto importante, el primer ministro puede sobreponerse a toda oposición dentro del partido, a menos que se trate de temas —como el ingreso de Inglaterra a la comunidad europea— que dividen profunda y fundamentalmente a cada uno de los partidos y al propio país.

<sup>5</sup> No estudio el liderazgo del partido, en parte porque deseo ocuparme de él más adelante en relación con el caso alemán.

es fácil crearlo. A este respecto, recuérdese que para mis leyes sobre los efectos de los sistemas electorales (*véase, supra*, secciones III.3 y III.4), las elecciones pluralistas no pueden producir un sistema bipartidista a menos que los electores incoercibles del tercer partido estén dispersos por toda la nación en niveles menores que la pluralidad, condición difícil de cumplir para los recién llegados. Por lo tanto, cualquier país que adopta un sistema de distritos con un solo representante basado en el razonamiento de que el sistema de gobierno de un primer ministro será posible inmediatamente después, que puede llevarse una gran decepción. Recuérdese además, que el sistema en que el triunfador se queda con todo no es aconsejable cuando un país está muy polarizado o tiene una cultura política heterogénea (*véase, supra*, sección IV.2).

Para proseguir con el tema, si bien el Reino Unido y los países que siguen el modelo inglés ejemplifican el caso fuerte del parlamentarismo con un primer ministro, Alemania presenta el caso débil, el más débil de la categoría. La República Federal Alemana nunca ha tenido un sistema de dos partidos (incluido si se cuenta, como yo lo hago, a la UPC y a la USC bávara como un solo partido), y sólo por muy breve periodo ha sido gobernada por un solo partido. Durante mucho tiempo ha tenido, en cambio, un sistema de tres partidos (hay quienes dicen que en realidad son dos y medio partidos), sus gobiernos de coalición siempre han sido de dos miembros, y no utiliza un sistema electoral mayoritario. Además, el canciller alemán es elegido en y por el Parlamento y de ningún modo formal (legalmente formal) es el líder de su partido. Aun así, la *Kanzlerdemokratie* alemana, su práctica de gobierno centrada en el canciller, puede ser clasificada correctamente entre los sistemas de primeros ministros.

¿Sugieren las diferencias entre los sistemas inglés y alemán que un sistema con un primer no se basa necesariamente en el principio del liderato? Mi respuesta sería sí y no. Porque los partidos alemanes informan al electorado, en el momento de las elecciones, quién sería su canciller (violando así, o por lo menos debilitando, el principio parlamentario). Pero no deben darle mucha importancia a esto. Porque la designación preelectoral del primer ministro tiene sentido en un sistema

partidista (sea de dos o de dos y medio partidos) que permite sólo dos contendientes con posibilidades de triunfo; pero tiene mucho menos sentido con sistemas multipartidistas que requieren amplias coaliciones de más de dos partidos, y es absurdo cuando todas las coaliciones amplias de gobierno están formadas por partidos cuya fuerza casi es igual. En estas condiciones, el cargo de primer ministro necesariamente es parte de las negociaciones de la coalición, y no puede prometerse de antemano. Otro punto adicional es el siguiente: que la designación preelectoral de los primeros ministros no debe confundirse con la propuesta totalmente diferente de elegir directa y popularmente al primer ministro (propuesta que actualmente adoptó Israel, y que se discute en Italia, Japón y Holanda).<sup>6</sup>

¿Cómo se creó el sistema alemán? Los factores y razones que explican la *Kanzlerdemokratie* alemana son, en este orden: a) La prohibición de los partidos opuestos al sistema; b) la *Sperrklausel*, y c) el llamado voto constructivo de censura. Empezaré explicando por qué la primera razón es realmente la "primera".

Muchos, si no es que la mayoría de los observadores, afirman que el sistema tripartidista alemán se debe a la cláusula de exclusión de 5%, a la *Sperrklausel*, en combinación con un sistema electoral mixto (medio mayoritario). Todo esto claramente está equivocado. El sistema electoral alemán obtiene una representación proporcional casi pura (véase, *supra*, sección II.2), y es poco probable que un umbral de 5% reduzca el formato de un sistema de partidos a tres contendientes en algún lugar —Alemania incluida—. Así que los inicios del sistema político alemán no se encuentran en su sistema electoral, sino en la circunstancia de que las decisiones judiciales han modificado fundamentalmente el "desarrollo natural" del sistema de partidos. El Tribunal Constitucional de Karlsruhe prohibió en 1953 al neonazi Partido Socialista del Reich, y en 1956 al Partido Comunista. Si no hubiera sucedido esto quizás

el sistema tripartidista alemán no existiría. Esta es una buena oportunidad para destacar que las estructuras constitucionales no tuvieron nada que ver con este importantísimo acontecimiento. Obsérvese que dichas decisiones judiciales fueron particularmente "circunstanciales" porque sin duda pertenecieron al estado de ánimo que prevalecía en los años cincuenta, y por añadidura, al contexto específico que las justificó. ¿Pueden repetirse hoy día en alguna democracia establecida? Lo dudo.

De modo que lo primero es la prohibición de los partidos opuestos al sistema, en el importante sentido de que proporciona a los otros dos factores una fuerza de la que carecen nosotros. Mucho se ha hablado de la *Sperrklausel*. En cambio, debemos detenernos en el tercer factor —el voto de censura constructivo— que es el elemento específicamente constitucional de la *Kanzlerdemokratie*. La disposición establece que un canciller no puede ser destituido por un voto de censura del Parlamento, a menos que (y hasta que) se haya designado a su sucesor. Aunque este instrumento constitucional no es un obstáculo insuperable, no debe menospreciarse su eficacia, porque es mucho más fácil reunir una mayoría negativa, una mayoría que sencillamente expulsa a un gobierno, que juntar una mayoría positiva que también se ponga de acuerdo sobre el nuevo canciller.<sup>7</sup>

La comparación entre las formas británica y alemana de establecer un sistema de premier se limitó en las páginas previas a observar que el principio de liderazgo alemán parecía tener cimientos más débiles que el inglés. Sin embargo, ahora debe decirse que esta debilidad es corregida por el voto de censura constructivo. Además, un refuerzo adicional del sistema alemán se debe a que el Parlamento sólo nombra al canciller y no a todo el gobierno, como se hace en la mayoría de los sistemas parlamentarios. Este procedimiento asegura que el premier estará por encima de su gobierno, que él (o ella) es definitivamente, como dije antes, un primer *entre desiguales*.

<sup>6</sup> Tengo fuertes reservas sobre este instrumento, pero aquí sólo hago hincapié en que la elección directa de un primer ministro se basa en un testimonio falso, porque no es posible referirse a Inglaterra ni a Alemania para apoyarlo. Mi objeción es detallada más adelante, sección VI.7.

<sup>7</sup> De hecho, hasta la fecha sólo tenemos un caso, en 1982, de un cambio parlamentario de canciller (del socialdemócrata Schmidt al demócrata-cristiano Kohl), que se debió al rompimiento de la coalición entre los liberales y el partido socialdemócrata.

Ahora podemos ocuparnos de la pregunta acerca de cuál de los dos modelos es más fácil de copiar. En los países que no están satisfechos con su democracia parlamentaria y buscan nuevas formas políticas, la opinión prevaleciente es la de que el modelo alemán es el más accesible, que es el modelo fácil de imitar. Pero mi análisis lleva a la conclusión opuesta. El sistema inglés ha sido conformado constitucionalmente, mientras que el sistema alemán se debe a las circunstancias. Sin duda es más fácil replicar las estructuras que las circunstancias (en el sentido que acabo de explicar). Si optamos por el modelo de Westminster, todo lo que tenemos que hacer es adoptar el sistema en que el triunfador se queda con todo; si tenemos suerte, es decir, si el electorado está "distribuido normalmente" en todos los distritos electorales, el resto de la estructura se presenta por sí sola y, de otra manera, puede ser manejada mediante intervenciones constitucionales.

Pero si se opta por el modelo alemán, ¿qué se puede hacer? Como sabemos, la adopción de la *Sperrklausel* no solucionará los problemas, ya que por sí sola no reducirá el número de partidos hasta el punto necesario para que surja un sistema de primer ministro. De manera que ¿cómo lo hacemos? Aunque no podemos esperar la ayuda de algún tribunal constitucional, por supuesto que podemos renunciar a la RP y pasar a los sistemas pluralistas. Sin embargo, si lo hacemos así, estamos siguiendo el camino inglés, que es más difícil, y no el alemán. Añadamos, por precaución, la idea de que el propio sistema alemán, como ha sido hasta mediados de los noventa, podría estar desapareciendo.<sup>8</sup> Supóngase que la unificación de las dos Alemanias con el tiempo aumentará el número de partidos a cuatro o cinco. ¿Seguirá funcionando la *Kanzlerdemokratie* en esas circunstancias? Probablemente no. Porque la fuerza del canciller no va más allá de su propio partido. Esta limitación no es importante mientras el segundo socio de las coaliciones alemanas, el PRD, sea de 6 a 7 veces menor. Con esa relación, el partido liberal no puede aspirar a nombrar al can-

ciller, ni condicionar su designación; sólo puede hacer que caiga el gobierno de coalición dominado por los socialistas o los demócratas-cristianos. Supóngase ahora que otros dos partidos se vuelven importantes, y por tanto que las coaliciones futuras tendrán que incluir por lo menos a tres partidos cuya fuerza será casi igual, o en todo caso menos desigual.

Bajo estas condiciones, el sistema de primer ministro del tipo alemán deja de funcionar; porque sus restantes "pilares"—la "elección solitaria" en el Parlamento y el voto de censura constructivo— probablemente no serán suficientes para sostenerlo.

#### VI.4. EL PARLAMENTARISMO FUNCIONAL

La conclusión de que no puede imitarse fácilmente a los sistemas de primer ministro, ¿conduce a la conclusión ulterior de que el "parlamentarismo funcional" no es frecuente y tampoco lo será en el futuro? Claro que no. Con respecto a la capacidad de gobierno, "funcional" tiene dos significados; éstos son: el gobierno efectivo y el gobierno estable; esta distinción permite tres combinaciones, es decir, un gobierno que sea: a) efectivo y estable; b) estable y posiblemente efectivo, y c) inestable. Este formato permite muchos casos operativos que ciertamente van más allá del modelo inglés y de la experiencia alemana. La primera combinación incluye principalmente a los sistemas de un primer ministro, pero también comprende a países con un "sistema en que predomina un partido" como Suecia y Noruega (durante prolongados períodos desde la década de 1930), Japón (entre 1954 y 1993) y España (desde 1982), que ni pueden tener las estructuras de un sistema de primer ministro, ni un formato de dos o tres partidos, y que sin embargo tienen durante 10 o hasta 40 años, el gobierno de un solo partido (del mismo partido), debido sencillamente a que en las legislaturas sucesivas ese partido consigue la mayoría absoluta de escaños.<sup>9</sup> De esta manera, los sistemas con un parti-

<sup>8</sup> Obsérvese, a este respecto, que los verdes y los *Republikaner* ya han podido traspasar la barrera de 5%, y en realidad están terminando con el formato de tres partidos al nivel de las *Länder*. Las elecciones generales del otoño de 1994 podrían traer consigo un cambio.

<sup>9</sup> Los escritos sobre este tema frecuentemente confunden el *sistema* de partidos predominante con el de un partido dominante, que consiste en que un solo partido disfruta de una cómoda mayoría relativa sobre los demás. Por ejemplo, Democracia Cristiana italiana ha sido un partido dominante durante

do predominante proporcionan la estabilidad y la efectividad que acompañan a todos los gobiernos de un solo partido, aunque en este esquema quizás no haya una correlación positiva entre eficiencia y duración, porque los países que no tienen gobiernos alternos (o sólo en muy raras ocasiones) carecen de los estímulos que proporciona la rotación de dos partidos en el poder.

Lo que importa es que aquello que no puede lograrse sobre la base del principio de liderazgo, puede obtenerse mediante una particular estructuración del sistema de partidos. Esto quiere decir que la lista de las democracias parlamentarias funcionales es ampliada por los casos que ya no pueden explicarse mediante algún acuerdo constitucional. Todavía es posible encontrar, más allá de esta frontera, países de muchos partidos con gobiernos de coalición que resultan ser estables y razonablemente efectivos. Pero éstas son historias venturoosas de un solo país cuyo éxito debe acreditarse a las cualidades políticas y personales del liderazgo, no a alguna clase de estructura, siempre que se respete una condición clave, la de que los partidos sean adecuados para el parlamentarismo y por tanto lo suficientemente controlables.

¿Puede llegarse a una conclusión general respecto a las razones por las que las democracias parlamentarias funcionan o pueden funcionar? La respuesta que surge de nuestra revisión general del tema es que los gobiernos parlamentarios funcionan (o funcionan mejor) cuando su nombre no es el más adecuado, es decir, cuando el Parlamento no goberna, cuando está limitado. Dicho de otra manera, el parlamentarismo funcional nunca es un parlamentarismo puro que incorpora absolutamente el principio de la soberanía del Parlamento. Más bien, el parlamentarismo funciona cuando se le cortan las alas, cuando adquiere —podemos decir— una forma semi-parlamentaria. Algo que resulta paradójico: cuanto meno-

te 40 años, con excepción de la primera legislatura de 1948 sin que haya surgido un esquema predominante en ningún momento. Lo mismo es cierto del Mapai de Israel, su principal partido socialista, que hasta 1977 fue el partido dominante en el *Knesset*. Trató ampliamente de esta diferencia en Sartori, 1976, pp. 192-201, pero pareciera que muchos de mis colegas no captan la importancia crítica de distinguir a un solo partido de las propiedades sistémicas.

parlamentario sea en verdad un gobierno, mejor será su desempeño.

#### VI.5. EL GOBIERNO POR ASAMBLEA

Puede ser que los países que salen de una dictadura no tengan ninguna otra opción que un gobierno parlamentario. Pero debemos advertir de sus peligros a las personas descontentas con los sistemas presidenciales a las que se les sugiere que adopten una forma parlamentaria de gobierno. No obstante, los panegiristas del parlamentarismo muy pocas veces reconocen sus lados oscuros. Veamos el siguiente resumen de la forma en que ven a su protegido:

Quienes se han visto frustrados por los estancamientos del sistema estadounidense [...] han proyectado ansiosamente su mirada a través del Atlántico [...] y admirado la unidad dinámica de otros gobiernos democráticos [...]. En las democracias parlamentarias, la mayoría legislativa es soberana y un comité de esa mayoría —el gabinete— dirige simultáneamente a la legislatura y al Ejecutivo. El poder está unido. La responsabilidad ha sido determinada claramente. Una fuerte disciplina partidista les da a los primeros ministros y a sus gabinetes la seguridad de que podrán actuar con rapidez y decisivamente [...]. En los sistemas parlamentarios de dos partidos, de los que el Reino Unido es el prototipo, los votos de censura son raros [...]. En los sistemas parlamentarios de varios partidos que se dan en el continente europeo, es común que los gobiernos se formen gracias a coaliciones [...] [pero] mientras logren superar sus desacuerdos [...] dentro de sus gabinetes estarán tan seguros del apoyo legislativo como los gobiernos del Reino Unido. Bajo cualesquiera de estos sistemas parlamentarios es posible, como lo expresó Lloyd Cutler, formar un gobierno que pueda actuar, que pueda hablar [...] con una sola voz clara.<sup>10</sup>

Como indica lo anterior, el panegirista del parlamentarismo sólo alcanza a ver hasta Inglaterra, y pierde la vista cuando llega a Dover, ante el canal. La experiencia parlamentaria de la Europa continental únicamente se menciona como un re-

<sup>10</sup> La cita la tomé de Sundquist, 1992, pp. 18-19, pero debo indicar que no representa su propia opinión.

flejo algo imperfecto de la enseñanza inglesa; y no se observa ni se menciona al parlamentarismo de asamblea. Puede alegrarse que los panegiristas del parlamentarismo no se ocupan de las asambleas, no tanto porque las desconozcan, sino porque las consideran una desviación, una forma degenerada. Pero no es así. Si el principio básico de todos los sistemas parlamentarios es la soberanía del Parlamento, entonces el gobierno por asamblea representa la línea de sucesión directa de ese principio, además de que es el desarrollo natural del principio del parlamentarismo: surge por sí mismo, por inercia.

El prototipo del gobierno por asamblea ha sido la Tercera República francesa, la precisamente llamada "República de diputados". Sin embargo, la Cuarta República francesa e Italia, por ejemplo, la evitaron sólo en la medida en que la "paritocracia parlamentaria" (*partitocrazia*, esto es, el poder del partido) fue capaz de restringirla. Actualmente, las más de las experiencias parlamentarias poscomunistas son del tipo asambleísta. Mi opinión es que la mayoría de las democracias latinoamericanas (si abandonaran sus formas presidenciales) caerían directamente en el asambleísmo. Por lo que se refiere a sus características, se las puede derivar rápidamente de la cita anterior, remplazando sus méritos con los deméritos. En el esquema asambleísta: *a)* el gabinete no dirige la legislatura; *b)* el poder no está unificado, sino disperso y atomizado; *c)* la responsabilidad casi desaparece del todo; *d)* hay poca o ninguna disciplina partidista; *e)* los primeros ministros y sus gabinetes no pueden actuar rápida y decisivamente; *f)* las coaliciones muy pocas veces solucionan sus desacuerdos y nunca tendrán seguridad de contar con el apoyo legislativo, *Y g)* los gobiernos nunca pueden actuar y hablar con una voz única y clara.

En este momento no es necesaria alguna explicación particular de lo anterior, excepto por una pregunta: ¿Por qué hay tanta disposición a cambiar de gobierno cada año o más frecuentemente? Quienes están perplejos ante esta situación razonan que, después de todo, aunque se trate de gobiernos de coalición, representan para sus partidarios "su gobierno". Sin embargo, en realidad no es así. Porque en la mayoría de los casos el gobierno de coalición que cae es remplazado por otro

gobierno de coalición de los mismos partidos. De aquí que, terminar con el gobierno propio no significa, como en Inglaterra, entregarlo a otros, sino darse la oportunidad de ingresar al gabinete. Para un primer ministro en potencia, la inestabilidad del gabinete es una puerta abierta a su carrera.<sup>11</sup> Pero, ¿es realmente importante la inestabilidad del gabinete en esos casos?

#### VI.6. ESTABILIDAD Y EFICACIA

En muchos de los escritos sobre este tema la "estabilidad" es el principal indicador de la democracia funcional. Se razona que si un sistema parlamentario logra un gobierno estable, también conseguirá un gobierno efectivo. A la inversa, el gobierno inestable es síntoma de un mal gobierno. Pero este razonamiento sólo se sostiene parcialmente cuando se le estudia.

Empecemos con la "gobernabilidad", es decir, la eficacia o eficiencia en el gobierno. La advertencia preliminar es que estos conceptos no se aplican a los desempeños reales, sino a las capacidades estructurales. Los desempeños dependen tanto de las personas como la conducción de un vehículo depende de los choferes.<sup>12</sup> Pero además, los choferes necesitan carreteras y, de manera similar, quienes dirigen los gobiernos necesitan estructuras que les permitan desempeñarse. Así que no podemos tener un gobierno capaz de tomar decisiones, sin un cargo de primer ministro que le permita tomar decisiones; pero incluso este tipo de primer ministro podría verse imposibilitado para actuar si el proceso de toma de decisiones está lleno de obstáculos y opera contra él. Una segunda advertencia es

<sup>11</sup> El argumento de que un miembro del Parlamento (MP) que deja de apoyar a un gobierno de coalición en el que participa su propio partido pone en peligro su propia reelección, sólo es válido si ésta se halla controlada por un partido fuertemente unificado, y presupone además una votación abierta. Pero a menudo los gobiernos son socavados por el manto del voto secreto.

<sup>12</sup> Se supone que el estructuralismo, o el enfoque estructural de la política, sostiene que el liderazgo y la decisión, influyen poco, si es que influyen, en los resultados. Ya debe estar claro que yo entiendo al estructuralismo de manera muy distinta. En esta obra mucha de mi argumentación es estructural y no obstante, sostengo que los resultados son decididos por el liderazgo y la decisión.

que no debemos confundir "el gobierno eficaz" con el "gobierno activista". El primero es un gobierno capaz de ejecutar sus políticas, aunque puede seguir una filosofía no activista de gobierno y elegir por tanto, si lo prefiere, permanecer inactivo en ocasiones. La diferencia entre un gobierno eficaz y uno impotente, es que el primero puede decidir no actuar, en tanto que el segundo no puede actuar aunque lo quiera. De manera similar, la diferencia entre un gobierno eficaz y uno activista, es que mientras el primero puede ser eficaz para deshacer y desmantelar algunas cosas, se supone que un gobierno activista "hace", ya que parte del supuesto de que no hay ningún problema que no pueda resolver la política.

Aun así, un gobierno con el poder de hacer preocupa a mucha gente. Nosotros favorecemos al gobierno eficiente bajo el supuesto de que gobernará bien. Pero si esperamos o tememos que el gobierno actuará mal, entonces cuanto menos pueda gobernar, mejor. De manera que el tercer punto es que el gobierno ineficiente es la mejor defensa contra el mal gobierno: cuanto menos eficaz sea, menor será el daño.

No negaré que este argumento tiene bases, pero no es decisivo. Para empezar, el gobierno ineficiente también puede ser perjudicial, porque una de las principales características de la ineficiencia es el desperdicio de recursos, la utilización de recursos sin conseguir ningún fin. Pero ante todo, me parece que estamos entrando cada vez más en un mundo artificial, frágil y confusamente complejo que no puede "naturalmente" salvarse a sí mismo (ni, de hecho, salvarse de sí mismo). Nos guste o no, la mano invisible ya no puede funcionar sin ayuda de la visible, de los gobiernos que intervienen e interfieren. Acepto que los daños de un mal gobierno pueden ser reducidos por el gobierno ineficaz. Pero no acepto que podamos darnos el lujo de gobiernos estancados, inmóviles e impotentes. El gobierno eficaz es un riesgo que debemos aceptar, aunque sólo sea porque las otras opciones son peores.

Ahora, nos ocuparemos de la "estabilidad". La primera pregunta es: ¿qué estabilidad? ¿La estabilidad de quién? La *democracia estable* (es decir, la estabilidad del régimen) es una cosa, el *gobierno estable* es otra. A pesar de esto, a menudo permitimos que el resplandor de la democracia estable santifique al

gobierno estable. Sin embargo, ésta es una extrapolación indebida. Es obvia la importancia de que la democracia no caiga. Pero, ¿por qué es importante que no caigan los gobiernos? Por lo general la respuesta es que el gobierno estable "indica" un gobierno efectivo. No es así. La estabilidad del gobierno depende de una mera duración, y los gobiernos pueden tener una larga vida y ser impotentes: su duración de ninguna manera sirve como indicador e incluso menos como un detallante de la eficiencia o de la eficacia. En realidad, en la mayoría de los sistemas parlamentarios que requieren gobiernos de coalición, éstos prolongan su supervivencia procurando no hacer nada. En este contexto, lo poco que pueden hacer los gobiernos de coalición lo hacen por lo general en los primeros seis meses, en el periodo de luna de miel inicial en que no pueden, decentemente, ser derrocados. Después se les deja ganar tiempo procurando no hacer nada, evitando "hacer olas". De manera que el problema no es de longevidad, de la duración de los gobiernos, sino que lo importante es saber si a los gobiernos se les da la capacidad de gobernar. El gobierno estable podría ser una condición facilitadora, pero ciertamente no es una condición suficiente del gobierno efectivo.

Después de haber establecido que un gobierno puede ser estable y ocioso, de larga duración y carecer de poder, es posible conceder, por supuesto, que la duración ayuda a la ejecución de las políticas. No obstante, cuanto más afirmemos que el gobierno estable es una condición necesaria (aunque no suficiente) del gobierno eficiente, tanto más debemos asegurarnos de que el gobierno estable realmente lo sea y se trate de un mismo gobierno que dura. En cambio, se nos dice que los gobiernos inestables pueden ser gobiernos estables "disfrazados" de inestables, que la "aparente inestabilidad" es sólo eso, mientras que la realidad subyacente es una de sustantiva continuidad. Así, el argumento es que los gobiernos inestables (de poca duración) pueden ser tan buenos como los estables, siempre que el personal político que se rota los cargos sea aproximadamente el mismo (o no cambie). No estoy de acuerdo.

Si, como lo he sostenido, la estabilidad es *per se* una pre-ocupación desorientadora, entonces el concepto de "estabilidad del personal" (en el gobierno) es igualmente un remedio

equivocado. Agregaría que el argumento es sesgado y que al apoyarlo empeoramos las cosas. El honorable Señor Eterno ha sido —leemos en su *curriculum*— primer ministro siete veces y en los intervalos ha ocupado cargos en el gabinete durante unos 40 años, entre ellos los de secretario de Relaciones Exteriores, de Defensa, de Educación, de Gobernación y otros. Para su fortuna, no cabe duda de que su estabilidad en los cargos públicos es indiscutible. Pero, ¿de qué manera su estabilidad personal le sirve al sistema? ¿En qué forma es una estabilidad que beneficia a la organización política? Yo diría que de ninguna manera. De hecho, al dejar atrás cualquier experiencia que pueda haber adquirido en su prolongada trayectoria, el honorable Eterno dispersa en torno suyo la discontinuidad (no la continuidad) de su interminable incompetencia. Además, la razón que hace al honorable Eterno un ministro de larga duración en todo, es precisamente que sabe muy bien que su poder para permanecer en el gabinete no tiene nada que ver con su desempeño en el cargo (ni, incidentalmente, con su inteligencia natural), pero sí con la fuerza y las maniobras de su facción dentro del partido. Si en verdad esto es lo que se quiere decir al hablar de “estabilidad sustancial”, entonces creo que estamos mejor sin ella.

#### VI.7. EL PRIMER MINISTRO ELEGIDO DIRECTAMENTE

Hasta ahora he tratado de la duración de los gobiernos como una preocupación mal enfocada y una prioridad desorientadora. Pero es peor cuando nos encontramos con la propuesta ya mencionada (*véase, supra*, sección VI.3) de una elección directa y popular del primer ministro para un periodo de igual duración que la legislatura. Como la propuesta no se preocupa por decir cómo este primer ministro estable, con un periodo largo, se aseguraría un apoyo parlamentario igualmente prolongado, es evidente que en este caso la “duración del gobierno” se convierte en un fetiche. Seleccionamos a un general sin darle soldados y suponemos que ganará sus batallas porque no se le puede destituir del cargo. ¿Tiene sentido? No para mí. El único país que ha adoptado la elección directa del pri-

mer ministro (por cuatro años) es, hasta la fecha, Israel. Esta disposición entrará en vigor cuando se elija el *Knesset* (Parlamento) a mediados de 1996, pero se la incluyó en la Ley Básica de 1992. No le proporciona al primer ministro una mayoría (este problema es descuidado totalmente); sencillamente le da el garrote que significa el poder de disolver el Parlamento.<sup>13</sup> Tampoco es un gran garrote, porque un primer ministro que envía a sus casas a los diputados, también se destituye a sí mismo y cualquier disolución del *Knesset* implica su propia caída. Ahora bien, un país pequeño, con una población de unos cinco millones (menos que los de la ciudad de Nueva York) puede quizá soportar el costo de elecciones continuas. Aun así, no hay ninguna seguridad de que la nueva elección del Parlamento producirá un reajuste diferente, mientras que sí es seguro que un país con fiebre electoral epidémica, esto es, persistentemente orientado a la política electoral actual o futura, tendrá una mala política. Por otra parte, ¿por qué habría un Parlamento de votar para destituir a un primer ministro? Puede seguir el juego de apoyarlo cuando se presenten votos de censura, aunque obstruya en todos los casos sus propuestas legislativas.

Uno de los partidarios de esta reforma, Bogdanor, escribe: “La elección directa del primer ministro le dará a Israel un sistema de gobierno que se parecerá mucho al de la Quinta República francesa” (*en Sprinzak y Diamond, 1993, p. 97*). Pero, como veremos en el capítulo siguiente, esto es totalmente erróneo. El sistema semipresidencial francés permite, característicamente, un primer ministro que siempre dirige una mayoría parlamentaria (y que puede ser cambiado si cambia esta mayoría). En vez de eso, el primer ministro elegido directamente no puede ser cambiado y queda atado al apoyo o a la oposición que le designa el electorado. Bogdanor alega que se debe elegir directamente al primer ministro antes de la elección del Parlamento, de manera que los electores sepan cómo votar si desean elegir una mayoría que lo apoye (*ibid.*, pp. 98-99). Esto es poco convincente. Los votantes estadounidenses

<sup>13</sup> Más exactamente, un voto de censura del *Knesset* al primer ministro y/o a su gobierno automáticamente implica su disolución y nuevas elecciones. El primer ministro además tiene poder para disolver al *Knesset* por su propia iniciativa, siempre que el presidente esté de acuerdo.

no crean un gobierno dividido porque voten sin saber quién será elegido presidente, sino que deliberadamente dividen sus votos. Por otra parte, casi no hay posibilidad de que en países fragmentados en múltiples partidos como Israel, Italia y Holanda, ocurra un efecto por el que los electores le den al partido del primer ministro que han elegido niveles de mayoría absoluta.

Me temo que tampoco estoy de acuerdo con la poca importancia que Bogdanor le da al estancamiento que la mayoría dividida origina. En los sistemas parlamentarios frecuentemente surgen gobiernos minoritarios (en Dinamarca son prácticamente la regla),<sup>14</sup> pero son resultado de negociaciones con mayorías parlamentarias más o menos viables en las que se fundamentan y que son las que los sostienen en el gobierno. Entonces, toda analogía con gobiernos minoritarios parlamentarios deja de tener validez cuando se hace con respecto a un primer ministro minoritario con el que no es posible negociar y al que no se puede destituir. Por tanto, argumentar que un *Knesset* controlado por la oposición simplemente implica y significa "que se controlará el poder del primer ministro" (*ibid.*, p. 99) es reducir exageradamente las consecuencias.<sup>15</sup>

Si bien es erróneo asimilar con el sistema semipresidencial del tipo francés al sistema del primer ministro elegido directamente, tampoco es correcto asemejarlo al presidencialismo.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Véase Strom, 1990, y Daalder, 1971. Obsérvese que muchos gabinetes minoritarios lo son en apariencia, no en esencia, mientras que éste nunca sería el caso con un primer ministro directamente elegido que se enfrenta a una oposición mayoritaria.

<sup>15</sup> Esta reducción se basa, nuevamente, en la afirmación errónea de que en ese caso el sistema político pasaría a "periodos de cohabitación o de poder compartido, semejantes al sistema francés entre 1986 y 1988". Debo insistir en que esto es una equivocación. En Francia entre 1986 y 1988 fue el presidente, Mitterrand, el que perdió su mayoría, pero el primer ministro, Chirac, era apoyado por una mayoría. Lo mismo es válido para 1993, cuando Mitterrand se vio obligado nuevamente a designar a un primer ministro no socialista, apoyado por una mayoría.

<sup>16</sup> Véase, por ejemplo, Shugart y Carey, 1992, p. 164; en "las propuestas [...] que comprenden la elección directa de un primer ministro [...] el jefe de gobierno electo sería un presidente según nuestra definición". Como los autores indican específicamente que "al primer ministro se le permitiría disolver a la asamblea, pero entonces él o ella tendrían que participar nuevamente en la campaña para ser reelectos", no veo de qué manera esta característica corresponde a definición alguna de presidencialismo.

Ya dije que la elección directa de un presidente no basta para crear un sistema presidencial (véase, *supra*, sección V.1). Más aún, ese primer ministro seguiría estando sometido a los votos de confianza o de censura del Parlamento; su principal instrumento de poder es el típico de los sistemas parlamentarios, la disolución de la legislatura; mientras que a los presidentes generalmente se les permiten varios vetos y poderes extraordinarios y de emergencia, la elección directa del primer ministro no va acompañada de todos estos instrumentos.

La única analogía entre un primer ministro electo y un presidente electo radica en una desventaja común, que es la rigidez del periodo que estarán en el cargo. Un presidente que se hace enormemente impopular, o que es desastrosamente incompetente, o que clara y amenazadoramente va más allá de sus poderes, no puede ser remplazado (a menos que se le acuse legalmente) mientras no termine su periodo. El primer ministro elegido directamente goberna ya sea mediante la disolución del Parlamento, o introduciendo esa misma rigidez y desventaja en un sistema distinto del presidencial, cuya naturaleza la hace innecesaria.

De manera que la elección directa de un primer ministro no es una especie de *ersatz*, sustituto, de un sistema presidencial. Si se desea el presidencialismo es necesario rediseñar todo el mecanismo. Por el contrario, injertar un primer ministro inamovible, popularmente electo, en un sistema parlamentario es como arrojar una piedra dentro de una máquina. Para que no la rompa debe ser una máquina muy fuerte.

## VII. EL SEMIPRESIDENCIALISMO

### VII.1. EL PROTOTIPO FRANCÉS

HEMOS visto que tanto el parlamentarismo como el presidencialismo pueden fallar, especialmente en sus formas puras. Es a partir de estos dos extremos que nos vemos motivados a buscar una solución "mixta", una forma política que se encuentre en medio de los sistemas presidencial y parlamentario y que tenga elementos de ambos. A esta forma mixta se la conoce —significativamente— como el semipresidencialismo.<sup>1</sup> Aunque no debemos tomar el nombre muy literalmente, sí indica que nuestro sistema se entiende y construye mejor desde el punto de vista del presidencialismo, no del parlamentarismo. Porque el razonamiento se desarrolla más fácilmente desde arriba hacia abajo, que desde la base del parlamentarismo.

El denominador común del presidencialismo y del semipresidencialismo es un presidente electo popularmente, o al menos, un presidente que no es electo en y por el Parlamento. Pero más allá de esta base común las dos formas se alejan radicalmente la una de la otra, porque el semipresidencialismo es "semi" precisamente porque divide en dos al presidencialismo al sustituir una estructura monocéntrica de autoridad con una autoridad dual. En los sistemas presidenciales, el presidente está protegido y aislado de la interferencia parlamentaria por el principio de la división de poderes. En cambio, el sistema semipresidencialista funciona basado en el poder compartido: el presidente debe compartir el poder con un primer ministro; a su vez, el primer ministro debe conseguir un apoyo parlamentario continuo.

<sup>1</sup> Para un planteamiento en contrario, véase a Shugart y Carey (1993, p. 22 y *passim*) que remplazan al semipresidencialismo argumentando que *semi* sugiere "un tipo de régimen que está a la mitad de un *continuum*". Pero *semi* es un prefijo de origen latino que significa "medio" (por ejemplo, semicírculo, medio círculo, no en medio) y no supone ningún *continuum*, como cualquier

¿Basta lo anterior para definir al semipresidencialismo? Claramente la respuesta es no. Pero por el momento dejaremos aquí la cuestión. En relación con el presidencialismo, es aceptable empezar con la definición, porque la forma tiene un prototipo indiscutible —la presidencia de los Estados Unidos— y se ha consolidado bien en un esquema que se reconoce en un número considerable de países. Pero con respecto al semipresidencialismo, debemos estar conscientes del peligro de caer en la pregunta circular respecto a lo que fue primero: ¿el huevo o la gallina? Lo que debemos evitar. Por otra parte, ¿cómo podemos definir esta forma a menos que sepamos de qué países podemos inferir sus características definitorias? La salida consiste en estipular que la categoría tiene un caso sobresaliente, que sin duda es la Quinta República francesa, y tomarla como punto de partida.

La característica que cualquier semipresidencialismo *debe* tener (en virtud de su mismo nombre) es una estructura de autoridad dual, una configuración con dos cabezas. De este modo, cualquier Constitución semipresidencialista deberá establecer, de alguna manera, una diarquía entre un presidente, que es el jefe de Estado, y un primer ministro, que encabeza al gobierno. En la Constitución francesa de 1958, el "liderazgo" del primer ministro fue delineado claramente en los artículos 20 y 21, en los que se dice, respectivamente, que: "El gobierno determina y dirige la política nacional", y que el "primer ministro dirige las acciones del gobierno". En cambio, el "liderazgo" del presidente se bosquejó con menos claridad y en forma más dispersa en los artículos 11, 12, 15, 16 y 52 de la Constitución; esta dispersión corresponde al hecho de que "los poderes más importantes del presidente [...] tienen un carácter ocasional [...]. No son prerrogativas normales [...] sino poderes excepcionales que sólo se pueden utilizar muy pocas veces. Además [los más de los poderes presidenciales] no son poderes de decisión. Tienden más bien a impedir una decisión [...] o a someter la decisión al pueblo francés (disolución, referéndum)".<sup>2</sup> Enton-

dicionario lo demuestra para cientos de expresiones, pues precedió, por mucho, al inicio de la manía del *continuum*.

<sup>2</sup> Duverger, 1980, p.171. En resumen, y aparte de los poderes excepcionales que concede el artículo 16, la Constitución autoriza al presidente para recurrir

ces, lo que está claro es que el redactor de la Constitución, Michel Debré, no tenía intención de establecer a un presidente "imperial", preeminente.

Sin embargo, en este caso más que en otros, la forma en que se sigue a la Constitución en la práctica, o como dicen los italianos, la Constitución "material", pronto tomó precedencia sobre la Constitución formal. Asimismo, sería un error derivar el sistema semipresidencial sólo del texto de la Constitución de 1958, porque la actual configuración del sistema fue determinada decisivamente en 1962, por un nuevo elemento: la elección directa y popular del presidente. Por lo anterior, el modelo francés es el resultado de la Constitución de 1958, cuyo equilibrio fue alterado en 1962, y cuya práctica la estableció la presidencia inicial del general De Gaulle, quien fijaba la orientación.<sup>3</sup> Después de 30 años de esta experiencia, lo que los franceses tienen en realidad es, en esencia, un sistema bicéfalo, cuyas dos cabezas son *desiguales*, pero esa desigualdad *oscila* del uno al otro. Para decirlo más claramente, la "primera cabeza" es por costumbre (las convenciones constitucionales) el presidente, pero por ley (el texto escrito de la Constitución) lo es el primer ministro, y las oscilaciones reflejan el estatus mayoritario respectivo de uno sobre el otro.

Esto último nos hace regresar al problema estadunidense del "gobierno dividido" (véase, *supra*, sección V.2). Ya dijimos que los sistemas presidenciales no pueden enfrentar fácilmente a las mayorías divididas. Entonces, lo decisivo es preguntar si el sistema semipresidencial es atrapado por el mismo atasadero, o si su ventaja sobre los presidenciales es precisamente su capacidad para manejar a las mayorías divididas. Presentemos el problema de otra manera: ¿Hay alguna diferencia, y de haberla cuál es, entre el presidencialismo y el semipresi-

(aunque no unilateralmente) a los referendos, a la disolución del Parlamento y de cierta manera le reserva el campo de la defensa y de la política exterior. El presidente además puede oponerse efectivamente a cualquier acción por su *pouvoir d'empêcher*, ya sea merced al veto, o negándose a firmar decretos.

<sup>3</sup> El 31 de enero de 1994, De Gaulle proclamó que "la autoridad indivisible del Estado es depositada completamente en el presidente por el pueblo que lo eligió" y que "el dominio completo es solamente suyo". Nada de esto se encuentra en la Constitución de Debré, pero los sucesores de De Gaulle, inclusive Mitterrand, han preferido la proclamación que este último hizo.

dencialismo cuando hay mayorías divididas, es decir, cuando la mayoría que elige al presidente no es la mayoría que controla al Parlamento?

Hay tres respuestas posibles a esta pregunta. Una es la de que, a final de cuentas, no hay ninguna diferencia: en ambos sistemas una mayoría dividida lleva inevitablemente al conflicto y al estancamiento. En un sistema presidencial el conflicto se da entre el presidente y el Congreso; en un sistema semipresidencial, el conflicto es entre el presidente y el primer ministro apoyado por el Parlamento; pero en esencia es lo mismo. La segunda respuesta es la que sugirieron Vedel y Duverger, esto es, que el semipresidencialismo no es "una síntesis de los sistemas parlamentario y presidencial, sino una *alternación* entre fases presidenciales y parlamentarias" (Duverger, 1980, p. 186). Según esta interpretación, el sistema francés es presidencial cuando las mayorías presidencial y parlamentaria son la misma; y parlamentario, cuando son distintas. Como no estoy de acuerdo con ninguna de estas dos interpretaciones, un poco más adelante presentaré una tercera. Pero primero veamos cómo se ha manejado este problema en la práctica hasta ahora.

La primera mayoría dividida se presentó en Francia relativamente tarde —entre 1986 y 1988— y la experiencia fue relativamente breve. Un nuevo periodo de coexistencia (o *cohabitation* como le llaman los franceses) ocurrió entre 1993 y 1995. Ambas cohabitaciones se dieron sin problemas. Es cierto que las cosas salieron bien porque Mitterrand y sus primeros ministros "opuestos" jugaron sus cartas con moderación e inteligencia. Pero el buen funcionamiento de su cohabitación no puede atribuirse a los rasgos personales de los protagonistas. Si bien es cierto que líderes emotivos y poco dispuestos a los compromisos pueden descomponer cualquier mecanismo para compartir el poder, el acuerdo bicéfalo francés ha funcionado porque puede *funcionar*. Mientras que el presidencialismo puro es una estructura propensa al estancamiento, el semipresidencialismo propone una maquinaria que lo evita. Al menos así lo veo yo.

Dije que no estoy de acuerdo con la opinión de Duverger (y de otros) de que el semipresidencialismo francés resulta ser

una alternación entre el presidencialismo (cuando coinciden las mayorías presidencial y parlamentaria) y el parlamentarismo (cuando no coinciden). Mi primera objeción es que los dos extremos han sido exagerados. Por una parte, un presidente *cum* gobierno, que tiene que gobernar con y mediante otro organismo, no puede ser identificado con el presidente "puro" que gobierna solo, que *es* el gobierno. En este respecto se exagera el poder del presidente "semipresidencial", en un grado estructuralmente inaceptable. Por otra parte, y en el otro extremo, un presidente sin mayoría no puede ser identificado con el presidente parlamentario común. En este caso, la falta de poder que se le atribuye es excesiva (y en realidad incorrecta). Un presidente minoritario francés ya no puede aprovechar sus "poderes usurpados" (los que obtiene por la Constitución "material"), pero nunca se convierte en una mera figura nominal. Sigue siendo un presidente que se sostiene por su propia legitimidad, directa, al que la Constitución escrita concede prerrogativas que los presidentes electos por el Parlamento muy pocas veces, o nunca, llegan a tener.

Mi segunda objeción, y la más importante, es contra el planteamiento de la alternación. Concebir al semipresidencialismo como una alternación 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 alternación 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.

Por tanto, según mi interpretación, el semipresidencialismo francés ha evolucionado hasta convertirse en un verdadero *sistema mixto* basado en una estructura *flexible* de autoridad dual, es decir, un Ejecutivo bicéfalo, cuya "primera cabeza" cambia (oscila) cuando cambian las combinaciones de la mayoría. Con una mayoría unificada, el presidente prevalece decisivamente sobre el primer ministro y la Constitución que se aplica es la "material" (las convenciones constitucionales). A la inversa, y alternativamente, con una mayoría dividida el que prevalece es el primer ministro, apoyado por su propio

Parlamento y también porque la Constitución formal (lo que establece por escrito) apoya su pretensión de gobernar por derecho propio.

Cuando Mitterrand cedió, de buen talante, ante su primer ministro Chirac, comprendió bien que no podía ganar una contienda legal.<sup>4</sup> Cuando los primeros ministros mayoritarios se portan bien con sus presidentes (como Balladur), las razones subyacentes de esta conducta son, primero, que la Constitución "material" ya echó raíces y, segundo, que si llega la ocasión de que ellos ocupen la presidencia (expectativa que se les permite), también les gustaría ser presidentes "imperiales". Sin olvidar que ambas "cabezas" probablemente han percibido que el sistema trabaja precisamente por los nuevos equilibrios que proporciona la *diarquía flexible* que acabo de bosquejar.

Ciertamente, cualquier estructura de autoridad dual puede caer en el enfrentamiento y, en consecuencia, paralizarse por un Ejecutivo dividido en conflicto. No hay ninguna seguridad de que esto no le pueda ocurrir al semipresidencialismo francés. Pero aun así, se debe reconocer que en esta fórmula el problema de las mayorías divididas encuentra su solución por el "cambio de cabeza", al reforzar la autoridad de quien obtenga la mayoría.<sup>5</sup> Y éste es un brillante, aunque involuntario, acto de brujería constitucional.

<sup>4</sup> Como ejemplo, la "usurpación" más patente de los poderes presidenciales ha ocurrido con los referendos, que De Gaulle y sus sucesores han decidido por cuenta propia, mientras que la Constitución requiere, para los referendos (Artículo 11), la acción conjunta con el gabinete o con las dos cámaras. Esta práctica no enfrentó oposición; pero si un presidente "minoritario" iniciara un referéndum, ciertamente se le podría impedir su ejecución. De igual manera, constitucionalmente el presidente no tiene poder para despedir al primer ministro; pero en el pasado lo hizo, aunque en forma caballerosa; pero es poco probable que con una mayoría dividida lo lleve a intentar.

<sup>5</sup> Si esta interpretación es correcta, creo que responde a la objeción que Linz hace al semipresidencialismo (1990, p. 63): "No existe ningún principio democrático para resolver las disputas entre el Ejecutivo y la legislatura acerca de cuál de los dos representa la voluntad del pueblo".

## VII.2. CASOS SIMILARES Y DIFERENTES

Además de la Quinta República francesa, ¿a qué otros países se puede clasificar como semipresidenciales? Históricamente, la Constitución de 1919-1933 de la Alemania de Weimar puede ser considerada correctamente —en retrospectiva— una primera configuración de un sistema semipresidencial. Tenemos después dos países —Portugal y Sri Lanka— que deliberadamente han diseñado sus constituciones basándose en el modelo francés. Otro candidato posible para la categoría es Finlandia. Duverger, por su parte, incluyó (1980) entre los sistemas semipresidenciales también a Austria, Islandia e Irlanda. La lista de Duverger es, entonces, la siguiente: Francia, la República de Weimar, Portugal, Sri Lanka, Finlandia, Austria, Islandia e Irlanda. Shugart y Carey (1993) la modificaron en dos aspectos: ubicaron a Irlanda entre los sistemas parlamentarios (en mi opinión correctamente), y a Weimar y Sri Lanka en una nueva categoría, la de los sistemas parlamentarios-presidenciales (en mi opinión sin necesidad y confusamente).

Como se puede ver según las dos listas, el semipresidencialismo resulta ser un conjunto de sistemas dispares que es imposible definir.<sup>6</sup> De aquí que, o reducimos la lista a los países cuyas formas políticas realmente tienen algún elemento central común, o lo que tenemos es un nombre que nada dice; una categoría meramente residual.

Una primera selección debe eliminar inmediatamente —sugiero— a Irlanda, Austria e Islandia. Ya he indicado (*véase, supra*, sección V.1) que estos tres países no pueden ser clasificados como presidencialistas por el simple hecho de que sus presidentes sean elegidos popularmente. Por razones similares tampoco se les puede considerar semipresidencialistas simple y llanamente porque los presidentes de Austria e Islandia (no el irlandés) sean fuertes en el papel, esto es, porque la Constitución les otorgue poderes que la Constitución “material”

<sup>6</sup> Parece que la razón de esto es que los intérpretes no deciden si deben referirse a la Constitución “formal”, a la Constitución material, o a algo intermedio entre ellas. La interrelación de estos elementos (tal como la entiendo) puede verse en mi análisis del caso francés, y la detallaré a medida que avancemos.

hace inoperantes. Por lo que se refiere al caso francés, sí se debe tener en cuenta el “poder añadido” a la presidencia, porque en realidad se le ejerce y de hecho es parte de la Constitución “material”. Pero cuando ésta priva al presidente de los poderes que le da la Constitución y los hace letra muerta, entonces ese “elemento inerte” no puede establecer la naturaleza de una forma política y de la clase a la que pertenece. De no ser así, podríamos clasificar a Inglaterra como una monarquía —no una democracia—, porque ningún acto del Parlamento ha cancelado los poderes que la Corona ejercía, digamos, en el siglo XVIII.

Duverger mismo reconoció que en Austria, Irlanda e Islandia “la práctica política es parlamentaria” y que sus respectivos presidentes son sólo “figuras decorativas” (1980, p. 167 y *passim*). ¿Por qué, entonces, asignar estos países al semipresidencialismo con base en disposiciones formales que son letra muerta? Bueno, quizás porque bajo circunstancias distintas la Constitución formal todavía tiene oportunidad de resucitar. De hecho, las normas que no se cumplen no son —sólo por esta razón— normas muertas. Algunas reglas legales permanecen en hibernación para luego ser resucitadas. Pero algunas reglas legales mueren sin remedio. Entonces, ¿existe alguna posibilidad de que las constituciones a que nos referimos puedan ser resucitadas? Mi respuesta sería que no, definitivamente no, para Irlanda e Islandia;<sup>7</sup> le concedería una pequeña oportunidad, muy pequeña, a Austria. En el caso austriaco, el presidente complaciente surgió, en la práctica constitucional, en el periodo de la “gran coalición”, cuando 90% de la mayoría parlamentaria podía enfrentar cualquier posible interferencia presidencial en los asuntos gubernamentales. En la actualidad Austria ha transformado su formato original de dos partidos en un sistema tripartidista; pero esta situación puede obstaculizar cualquier activismo presidencial tan efectivamente como la anterior. En el caso de Islandia, la Constitución puede ser reformada mediante un simple voto mayoritario de 51%,

<sup>7</sup> La Constitución irlandesa no le da ningún poder especial a su presidente; de modo que en este caso no hay nada que resucitar. En Islandia, la atrofia del cargo presidencial es irreversible desde que se sigue la práctica de renovar automáticamente el periodo del presidente cuando ningún candidato se le opone.

y esto implica que un presidente que interfiere puede ser fácilmente privado de todo poder que quiera ejercer. Por esto, la lección que nos da Austria es que partidos fuertes, solidarios, pueden en todo momento cortarle las alas a un presidente activista; y la lección de Islandia es que las constituciones muy flexibles, fáciles de modificar, privan a la ley suprema de su supremacía.

Recuérdese que los ejemplos son importantes porque incluir un país en el sistema equivocado, distorsiona el conocimiento de la especie. Dicho de otro modo, nunca entenderemos el semipresidencialismo a menos que primero expulsemos de esta clase a sus miembros inaceptables. Pero la eliminación de Irlanda, Islandia y Austria nos deja con una lista depurada de cuatro países —la Alemania de Weimar, Portugal, Sri Lanka y Finlandia— que empieza a tener sentido. Las razones del orden de presentación de estos países serán evidentes al llevar a cabo el análisis. Empiezo con Weimar no sólo porque es nuestro antecesor histórico, sino también porque la experiencia de Weimar es tan instructiva como lo es actualmente la francesa.

En 1919 no existía ninguna idea de semipresidencialismo. En ese año, por consiguiente, el sistema de Weimar fue considerado como un sistema parlamentario contrarrestado por una presidencia fuerte. Quienes redactaron la Constitución contemplaron horrorizados la Tercera República francesa, y su preocupación principal fue la de impedir el gobierno por asamblea. En su diseño lo lograron dándole al presidente poderes para: *a)* gobernar por decreto, es decir, para emitir, de acuerdo con el canciller, decretos con fuerza de ley en situaciones de emergencia (el artículo 48 de la Constitución de Weimar, de mala reputación); *b)* nombrar y destituir a su sola discreción al primer ministro, destituir a miembros individuales del gabinete, y formar gobiernos que no estuvieran sujetos a un voto de confianza parlamentario; *c)* disolver el Parlamento virtualmente a su discreción; *d)* someter cualquier ley aprobada por el *Reichstag* al referéndum popular (en lugar del poder de veto). En lo que toca al Parlamento, aunque no se le pedía que nombrara a los gobiernos con un voto de confianza, tenía el poder para hacerlos caer con un voto de censura (así como de obligar a ministros individuales a presentar su renuncia); y

es justo decir que en condiciones normales la mayor parte del trabajo legislativo correspondía al *Reichstag*.

Hay poca duda de que Weimar tenía la estructura de autoridad dual que caracteriza, como lo expresé, a una forma semipresidencial. ¿Qué tan parecida o qué tan diferente, a este respecto, era Weimar a la Francia actual? La respuesta se complica porque la Constitución formal francesa se ha transformado en una Constitución “material” muy diferente. Así que ¿con cuál se debe comparar a Weimar? Por ejemplo, una importante diferencia entre las dos fórmulas parece ser que los gobiernos franceses requieren ser investidos por un voto de confianza parlamentario, mientras que los gobiernos de Weimar sólo estaban sujetos a ser destituidos mediante un voto de censura. Sin embargo, sí y no. Porque los artículos 49 y 50 de la Constitución francesa no mencionan ninguna investidura parlamentaria del Ejecutivo y se enfrentan al problema en forma parecida a como lo hizo la Constitución de Weimar. Pero no es necesario detenernos en este tipo de estudios, porque la debilidad de la República de Weimar tuvo poco que ver, en mi opinión, con los defectos constitucionales. En cambio, se vio socavada, ante todo, por un sistema partidista muy fragmentado y polarizado que a su vez era alimentado por un sistema de representación proporcional “pura” (en que el único nivel electoral era el nacional). Que me disculpe Lijphart, pero más que por cualquier otro factor individual, la República de Weimar fue debilitada por la RP (un defecto remediado por los franceses con el sistema mayoritario de la doble ronda electoral). Otro punto débil de la estructura de Weimar fue que el presidente era electo por una pluralidad, porque la votación final permitía la participación de tres candidatos, lo que impidió el surgimiento de una contienda bipolar por la presidencia.

Pero éstos son mayormente elementos extraconstitucionales. Cuando estudiamos la Constitución propiamente dicha, a los “sospechosos tradicionales” —los poderes que surgen del artículo 48, y los instrumentos de disolución del Parlamento y de referéndum— se les ha achacado una parte exagerada de la culpa. Se abusó de estos poderes, pero sólo bajo circunstancias que justificaban su abuso. Se encuentran disposiciones muy parecidas en muchas otras constituciones y no han sido

particularmente dañinas. Teniendo en cuenta todo, definitivamente yo no diría que la Constitución de Weimar es la culpable de la infeliz y breve vida de la Primera República alemana, y especialmente de su caída a manos de Hitler en 1933. A pesar de sus imperfecciones, era una obra sagaz de nuevo diseño. En realidad, si Alemania hubiera adoptado en 1919 un tipo de Constitución parlamentaria, creo que Weimar habría caído mucho antes, probablemente en 1923, cuando el marco alemán fue pulverizado por la peor inflación que haya ocurrido en Europa. Lo que acabó finalmente con Weimar fue la "Gran Depresión", que afectó a Alemania más que a cualquier otro país occidental.

Si ahora nos ocupamos de Portugal, éste es un caso que se puede tratar rápidamente, porque su experiencia semipresidencial fue breve: seis años entre 1976 y 1982.<sup>8</sup> En lo que respecta a la Constitución portuguesa, su modelo fue la francesa y no es necesario repetir lo que ya dijimos sobre ésta. No obstante, la lección que nos da Lisboa es que resulta inseguro inaugurar un sistema semipresidencial con un presidente minoritario y, peor aún, con un presidente que no tiene el apoyo de un partido. A menos que el semipresidencialismo consiga en sus inicios una prolongada serie de mayorías indivisas que consolide sus cimientos, la presencia demasiado pronta de mayorías divididas puede someter a una excesiva presión al delicado equilibrio de la cohabitación. Esto fue, en esencia, lo que ocurrió en Portugal.

Pasemos al caso de Sri Lanka. La Constitución de 1978 de Sri Lanka también se inspiró en el modelo francés (el real), pero fue más allá al reforzar los poderes del presidente, y esto es muy parecido al formato de Weimar. En este caso, al igual que en Weimar, el Parlamento sólo puede hacer caer a los gobiernos, pero no investirlos. Además, el presidente de Sri Lanka, como el de Weimar, tiene poder unilateral y discrecional para presionar a la legislatura sometiendo a la aprobación por

<sup>8</sup> La Constitución portuguesa de 1982 elimina el poder del presidente para pedir la renuncia de los gabinetes o de los ministros (a menos que estén amenazadas las instituciones democráticas, Art. 198), así como todos los poderes legislativos que tenía; además limita su poder para disolver el Parlamento y para vetar la legislación. En gran medida, a partir de 1982, al presidente portugués le quedan los poderes normales de los presidentes parlamentarios comunes.

referéndum cualquier ley que haya rechazado el Parlamento. Finalmente, y esto va más allá de lo prevaleciente en Francia o en Weimar, el presidente de Sri Lanka es el jefe de Estado y el jefe del gobierno. Por tanto, el presidente es el que verdaderamente presenta las propuestas legislativas y selecciona a sus ministros (en forma parecida a como lo hace el presidente estadounidense). Surge así la pregunta de si Sri Lanka no es más bien un sistema totalmente presidencial en vez de uno semipresidencial. No obstante, el argumento en contrario insiste en que un voto de censura parlamentario sí hace caer al gabinete, y que esto indica que el sistema de Sri Lanka no tiene la separación de estructura del poder que caracteriza al presidencialismo.

Está claro que aquí estamos en el límite entre el presidencialismo y el semipresidencialismo. Pero no creo que sea crucialmente importante para nosotros decidir a este respecto, porque aún es demasiado pronto. Como Sri Lanka no ha enfrentado todavía la terrible prueba de una "mayoría dividida", es difícil decir si en ese caso un presidente cederá o peleará. Él (o ella) ciertamente tiene, en la Constitución escrita, mucho más poder combativo que el presidente francés, en particular en lo que se refiere al referéndum. De hecho, ya se ha recurrido al referéndum hasta el grado de prolongar, en 1982, el periodo del Parlamento por todo un periodo adicional de seis años! Por otra parte, debe reconocerse que éste y otros abusos enfrentan un estado de guerra civil, lo que ayuda a justificarlos. Entonces habrá que juzgar al sistema cuando, si así ocurre, empiece a navegar en aguas más tranquilas.

Por último, Finlandia, que es nuestro caso más antiguo, pues se remonta a 1919. En la fórmula finlandesa, el propio presidente encabeza las reuniones del gabinete que se refieren al campo que le está reservado, esto es, a "las relaciones de Finlandia con las potencias extranjeras" (Art. 33). No participa, sin embargo, en las reuniones del gabinete que tratan de los asuntos internos y administrativos, las que preside el primer ministro. Además, el presidente elige (basado en la Constitución "material") al primer ministro y establece condiciones sobre la composición de los gobiernos de coalición. Pero en todos los demás aspectos Finlandia funciona como un siste-

ma parlamentario normal en que el Parlamento elige y destituye a los gobiernos. Así Finlandia califica actualmente como un sistema semipresidencial.<sup>9</sup>

### VII.3. LA DEFINICIÓN DE LOS SISTEMAS SEMIPRESIDENCIALES

Una vez identificados los casos a los que es posible aplicar la categoría, podemos regresar a la tarea inconclusa de definir el semipresidencialismo. Aunque hemos evitado el razonamiento circular, seguimos enfrentados a la dificultad de precisar una configuración bicéfala que igualmente muestra mucha variación en sus diferentes casos. ¿Hasta dónde podemos llegar —al establecer los caracteres definitivos— para determinar quién tiene poder sobre quién, de qué manera y en qué circunstancias, y cuándo deja la autoridad doble de ser doble? Si tratamos de ser demasiado precisos, podemos terminar fácilmente con una clase que tiene un solo caso. Si, por el contrario, buscamos refugio en conjuntos muy flexibles, no se cumple con el propósito principal de la definición —el establecimiento de límites—. Trataré de tomar una posición intermedia entre la definición exageradamente rígida y la excesivamente flexible. Tomando en cuenta lo anterior, estipulo que un sistema político es semipresidencial si se aplican conjuntamente las siguientes características:

- a) El jefe de Estado (el presidente) es elegido por el voto popular —ya sea directa o indirectamente— para un periodo predeterminado en el cargo.

<sup>9</sup> En diciembre de 1993 también Rusia ingresó en esta categoría de sistemas semipresidenciales con una Constitución apresuradamente adoptada por referéndum. Lo que entiendo provisionalmente (basado en fuentes indirectas) de la Constitución de Yeltsin, es que se deriva del modelo francés, con un giro que propende a la confrontación, la que evita la Quinta República. A saber, el presidente designa al primer ministro y a su viceprimer ministro, pero si la Duma rechaza su designación tres veces, el presidente puede disolver a la Cámara Baja y convocar a nuevas elecciones. Lo mismo se aplica en el caso de que en dos ocasiones se apruebe un voto de censura contra el gobierno. Lo que parece leerse entre líneas es que de todas maneras el presidente debe ganar. Como quiera que sea, dentro del campo de variación del semipresidencialismo, la Constitución de Yeltsin claramente le da poder a un

b) El jefe de Estado comparte el poder Ejecutivo con un primer ministro, con lo que se establece una estructura de autoridad dual cuyos tres criterios definitorios son:

c) El presidente es independiente del Parlamento, pero no se le permite gobernar solo o directamente, y en consecuencia su voluntad debe ser canalizada y procesada por medio de su gobierno.

d) De la otra parte, el primer ministro y su gabinete son independientes del presidente porque dependen del Parlamento; están sujetos al voto de confianza y/o al voto de censura, y en ambos casos requieren el apoyo de una mayoría parlamentaria.

e) La estructura de autoridad dual del semipresidencialismo permite diferentes balances de poder así como predominios de poder variables dentro del Ejecutivo, bajo la rigurosa condición de que el “potencial de autonomía” de cada unidad componente del Ejecutivo subsista.

Está claro que una forma mixta nunca es tan sencilla como una forma pura. Que la definición del semipresidencialismo tenga que ser menos clara y más complicada que la del presidencialismo (véase, *supra*, sección V.1) era previsible y no debe sorprendernos. La pregunta inmediata es: ¿Cómo se compara mi definición con otras? Shugart y Carey merecen el reconocimiento de haber hecho el primer intento sistemático y serio por definir las formas políticas, y su propuesta para el semipresidencialismo rechaza este nombre y lo divide en dos tipos de regímenes: a) premier-presidencial, y b) presidencial-parlamentario (1992, pp. 18-27 y *passim*). El primero se caracteriza por la primacía del primer ministro sobre el presidente, y el segundo por la primacía del presidente.

No obstante, según esta distinción el sistema francés (que es el prototipo) se divide en dos, porque su característica es que este “predominio” pasa del presidente al primer ministro y viceversa.<sup>10</sup> Tampoco puedo aceptar, por otras razones, la

presidente dominante, y Rusia representa así el extremo fuerte de un *continuum* en el que Finlandia representa el extremo débil.

<sup>10</sup> Entonces, ¿por qué se ubica a Francia en el tipo del primer ministro-presidencial? Durante la mayor parte del tiempo, y con fundamento en la Consti-

diferenciación que hacen. Mi segunda duda se debe a que Shugart y Carey siguen incluyendo a Austria y a Islandia en la categoría premier-presidencial (y, en esencia, en el semipresidencialismo). Esto pone de manifiesto, me parece, una grave falta de poder discriminatorio. Mi tercera duda es que su categoría presidencial-parlamentario resulta una clase que casi está vacía, un contenedor que necesita desesperadamente un contenido.<sup>11</sup> A este respecto mi opinión es que no tiene caso tratar de crear una categoría sobre arenas movedizas. Por tanto, ¿su eliminación del "semipresidencialismo" y la distinción que resulta, tienen como consecuencia una diferencia importante y discernible? No lo creo.

Regreso ahora a mi definición y es necesario dar dos explicaciones. En cuanto al primer criterio, permítaseme recordar que en el caso del presidencialismo puro, la formulación era que el presidente resulta de unas elecciones populares "directas o a la manera directa, mientras que en el caso del semipresidencialismo digo que el presidente es elegido "directa o indirectamente" por el voto popular. Esta formulación no es casual, y no estoy entrando en discusiones bizantinas. Según la primera formulación, el presidente de Finlandia no se pudo contar (hasta la elección de 1994) como popularmente elegido, pero sí según la segunda formulación. Por supuesto lo que está en juego no es Finlandia. Lo que importa es: ¿hasta qué punto queremos que esta norma sea severa? La diferencia entre "a la manera directa" (o casi directa) e "indirecta" es que la segunda formulación permite el entendimiento de que un jefe de Estado que *no* es elegido por el Parlamento también puede

tención "material", la Quinta República debe ser asignada al tipo presidencial-parlamentario.

<sup>11</sup> Juzgo que los casos presidenciales-parlamentarios son Ecuador, Alemania (Weimar), Corea, Perú y Sri Lanka (véase pp. 40-41). Excepto por Alemania, estos casos son tan inestables como pueden serlo. El presidente-parlamentario sudcoreano fue efímero (1988-1990); el de Ecuador es uno de los regímenes más inestables en todo el mundo y está plagado de crisis; Sri Lanka es, como hemos visto, un caso muy discutible, y Perú está, al momento de escribir estas líneas, rehaciendo su Constitución. En lo que respecta a Weimar, no puedo encontrar ninguna razón válida para su inclusión en la categoría. Si se basa en su criterio 2 ("el presidente nombra y destituye a los ministros de su gabinete") no es cierto, porque el presidente de Weimar no escogía a los miembros del gabinete; si se basa en su criterio 3 ("los ministros del gabinete están sujetos a la confianza del Parlamento"), tampoco es exacto.

ser considerado "presidente auténtico" (presidente presidencial) también cuando su elección es una elección en dos pasos. En este último caso, el voto popular elige un colegio electoral *ad hoc*, que a su vez elige libremente y así en verdad escoge al presidente.<sup>12</sup> Podemos preguntarnos por qué insisto tanto en esto. ¿Por qué no dejar, simplemente, a Finlandia fuera del semipresidencialismo y describir su entidad política como un sistema parlamentario *cum* presidente fuerte? Bueno, mi razón es que yo tengo una preocupación orientada al futuro: la videopolítica y el videopoder, es decir, cómo la televisión y la época de los medios de comunicación de masas están afectando radicalmente la política y, en el caso de que hablamos, el proceso de selección presidencial.<sup>13</sup>

En principio, las definiciones no son meras descripciones y no se las debe modificar sólo porque la realidad está cambiando constantemente. En la práctica, si no aceptamos la elección indirecta de un presidente dentro de los criterios definitorios de la categoría, entonces, ¿dónde he de ubicar a Finlandia entre 1919 y 1988? ¿Debe reclasificarse este caso? Sería una tontería. La razón importante para conservar la posibilidad de la elección indirecta de un presidente, es que no se debe decir a los países que pueden adoptar un sistema semipresidencial en los próximos años, que lo que hizo Finlandia durante setenta años estuvo mal hecho. A decir verdad, mi razón para insistir —como insisto— en el presidente elegido indirectamente como una opción plenamente aceptable es que tengo una preocupación orientada al futuro: la política del video y el poder del video, es decir, la forma en que la televisión y los medios de comunicación están afectando radicalmente a la política y, en el caso de que tratamos, al proceso de selección del presidente.

Para empezar, está claro que la videopolítica favorece la elección de "personas de afuera del sistema" improvisadas y ocasionales. A primera vista esto puede parecer bueno. Pero

<sup>12</sup> Para esta discusión no importa que en Finlandia la elección del colegio electoral estuviera controlada por los partidos y que se siguieran los lineamientos de éstos. Seguiría siendo igualmente indirecta sin control del partido, aunque aumentarían las posibilidades de que llegaran al poder presidentes muy minoritarios.

<sup>13</sup> Más adelante vuelvo a ocuparme de este tema y lo desarrollo más ampliamente, véase, *infra*, sección VIII.3.

estos presidentes "foráneos" son presidentes sin tropas. Pongamos por caso a Fujimori en el Perú y a Collor en Brasil, y olvidémonos de si han sido o no presidentes capaces: sigue siendo cierto que su presidencia no tiene ni ha tenido apoyo partidista. Fujimori ni siquiera puede decir que pertenece a un partido, y aunque Collor improvisó un partido al hacer su campaña electoral, su partido obtuvo menos de 10% de los votos, lo que lo dejó 40 puntos abajo de una mayoría incluso nominal. Es cierto que dos casos no determinan una tendencia, pero los síntomas y la semilla sí están allí. En Perú, los antagonistas de Fujimori eran el novelista Vargas Llosa y el exsecretario general de la ONU Pérez de Cuéllar; y en los Estados Unidos, si no hubiera Ross Perot cometido un par de errores garrafales (como el de retirarse-reingresar a la contienda electoral) se habría acercado, en 1992, a ser elegido presidente.

Un segundo desarrollo —y de muy alto riesgo— es que la videopolítica hace que una elección presidencial sea un acontecimiento muy incierto. Cada vez con más frecuencia el presidente estadunidense ha sido el vencedor de una contienda por televisión que es decidida por la apariencia y por "intervenciones sonoras" de 10 segundos (su promedio en 1988). Se supone que las campañas electorales por televisión traen consigo la transparencia, la verdadera "política visible". Pero no es así. Lo que se nos da, bajo el manto de la visibilidad, es una serie de pequeñas presentaciones que deja a los temas importantes en una oscuridad más profunda que antes. En resumen, la elección directa, popular, de los presidentes no proporciona una seguridad ni obstaculiza una desastrosa selección (una mala elección) de quien tendrá todo el poder de decisión, y sostengo que este caso será cada vez más frecuente. Más que nunca antes, la videopolítica promete dar el cargo a *dilettantes* improvisados o a autómatas controlados por las encuestas (que nunca muestran sus caras verdaderas) y comprometidos por promesas populistas de campaña.

Por estas consideraciones no aceptamos que sea igual la legitimidad de un proceso de elección presidencial que permite un examen competente y detallado, que la de las elecciones directas influidas por la televisión, que no lo permiten. Finlandia debe mucho a su capacidad de escoger a los "presidentes ade-

cuados", porque no sólo tenía que enfrentar la amenaza —auténtica— de la Unión Soviética, sino que además mostraba un sistema partidista muy poco afortunado de "pluralismo polarizado". Pero el asunto, decía, no concierne a Finlandia *per se*. La dificultad está en aceptar el "modelo" finlandés de 1919-1994 como forma de semipresidencialismo. Propongo que, en efecto, debemos aceptarlo, no sólo para bien de Europa occidental, sino también de los antiguos países soviéticos.

Mi segunda explicación con respecto a la definición del semipresidencialismo es sencilla y brevemente la que sigue: que mis últimos tres criterios se orientan a resolver el problema de identificar una estructura de autoridad doble con el supuesto de que ésta es la característica distintiva de esta especie. Las otras características, por importantes que sean, también se presentan en otras formas políticas. Por ejemplo, "el poder de disolver el Parlamento, o los poderes de legislación" (Shugart y Carey, 1992, p. 24) son atributos que deben ser especificados más detalladamente, o que, tal como se les enumera, no tienen ningún valor para diferenciar. Es posible decir que un primer ministro británico tiene, de una u otra manera, tanto "poder de legislar" como cualquier presidente, tanto de la forma pura como de la impura. Además, a casi todos los jefes de Estado parlamentarios se les da el poder de disolver el Parlamento. En cambio, el propósito primordial de las *características definitivas* es el de establecer los puntos de separación entre algo y otra cosa que consideramos distinta (Sartori, 1984b, pp. 28-34).

#### VII.4. ¿CUÁL ES MEJOR?

En la conclusión de la Primera Parte, respondí a la pregunta: "¿cuál es mejor?" indicando una preferencia algo generalizada, respecto a los sistemas electorales, por alguna forma de la doble ronda electoral. Pero en lo que se refiere a "sistemas completos" —el tema de esta Segunda Parte—, creo que sería muy temerario ser tan intrépido. Porque la mejor forma política es la que funciona mejor al aplicarse. Una conclusión que también implica que no es posible evadir el contexto.

A los latinoamericanos se les aconseja que adopten el parla-

mentarismo, pero los franceses lo han abandonado con alivio. Muchos ingleses están frustrados por la camisa de fuerza de su sistema bipartidista, pero los más de los italianos piensan que el sistema inglés es grandioso. Por lo general, estamos justificados cuando criticamos al sistema político en el que vivimos, pero con igual frecuencia nos equivocamos al evaluar sus posibilidades y los beneficios que esperamos de ellas. Creo que es muy válido el alegato *contra* los dos extremos, el presidencialismo puro y el parlamentarismo puro. Por lo mismo, creo que el alegato *en favor* de los sistemas mixtos es igualmente fuerte. Sin embargo, argumentar que los sistemas mixtos son mejores que los puros no significa que entre los sistemas mixtos la mejor sea una forma de semipresidencialismo. Éste es un paso posterior que no estoy dispuesto a dar sin algunas condiciones.

Empecemos con la afirmación de que el semipresidencialismo es mejor que el presidencialismo. De hecho ésta ha sido mi tesis, en particular porque el primero puede enfrentar mejor a las mayorías divididas que el segundo. Asimismo, sostengo que los países que tienen la intención de abandonar el presidencialismo harán bien en optar, prudentemente, por el semipresidencialismo en vista de que para un país presidencialista el salto al parlamentarismo es un salto hacia lo diverso y desconocido, mientras que un cambio al semipresidencialismo le permite a ese país seguir funcionando en un ámbito que conoce, en el que tiene experiencia y destreza.

¿Es válido el mismo consejo —simétricamente y para el otro extremo— en el caso de los países que desean abandonar el parlamentarismo? ¿Deben contemplar también al semiparlamentarismo como la opción que más les conviene, en vez del semipresidencialismo? En teoría podría parecer así, pero en la práctica no es cierto, ya que en este caso el problema es que la implantación de los sistemas de un primer ministro no puede hacerse mediante el diseño constitucional (*véase, supra*, sección VI.3). El tipo inglés o el alemán de un parlamentarismo limitado sólo pueden funcionar con un determinado conjunto de condiciones favorables. Si el sistema inglés (en el que nunca terceros partidos han logrado, hasta ahora, terminar con el gobierno de un solo partido) dejara de ser bipartidista, o

si el sistema político alemán se fragmentara y polarizara más que hasta la fecha, ambos “modelos” se desvanecerían. Esto implica que todo país que busque una solución semiparlamentaria iniciará un camino azaroso, pues muchos son los supuestos que deben cumplirse para que este trasplante se logre.

Insisto en que los países parlamentarios que menos satisfechos están con su experiencia probablemente son las democracias parlamentarias que funcionan mal, y que éstas muy posiblemente sean las dirigidas por asambleas. Debe suponerse que esos países tienen un sistema partidista fragmentado del tipo al que llamo “pluralismo extremo”. Si éste es el caso, es probable además que se trate de países con RP que durante mucho tiempo se han entregado a la “política proporcional”. Pero a partir de ese sistema, el difícil cambio de un parlamentarismo puro al parlamentarismo de un *premier* es un combate cuesta arriba que se puede perder muy fácilmente. Desde esa situación, el camino más fácil no es el de pasar gradualmente a un semiparlamentarismo, sino el de cambiar radicalmente a uno semipresidencial. Esto no sólo lo apoya la experiencia francesa, sino además el argumento de que el semipresidencialismo se presta más al diseño constitucional que los sistemas con un *premier*.<sup>14</sup>

Obsérvese, sin embargo, que mi argumento no es —en el contexto del parlamentarismo— que el semipresidencialismo “sea mejor”, sino más bien, que es “más fácil de aplicar”. Entonces, por dos razones distintas y siguiendo dos caminos diferentes, termino por recomendar generalmente el semipresidencialismo a los partidarios del cambio. Quisiera subrayar que hago esta recomendación con reservas. El semipresidencialismo deja muchos problemas sin resolver.<sup>15</sup> Además no niego que el semipresidencialismo es un sistema algo frágil.

<sup>14</sup> Debe entenderse que en este libro “diseño constitucional” es una abreviación que incluye al sistema electoral, aunque a éstos, por lo general, los determine la legislación ordinaria (aunque no siempre; un caso en contrario es Austria, por ejemplo). Lo hago así por consideraciones importantes, porque toda forma política depende de sus acuerdos electorales tanto como de los constitucionales. Véase el capítulo XIII.

<sup>15</sup> Como veremos en la Tercera Parte, capítulos IX y X, no ofrece, pongamos por caso, una solución satisfactoria al problema de “gobernar mediante el acto de legislar”.

El problema de la mayoría dividida sigue rondando —aunque con menor frecuencia que en el presidencialismo puro— al semipresidencialismo. ¿Podemos dar una mejor respuesta y encontrar un sistema mixto más sólido y eficiente? Ésta es la pregunta que trataré de contestar en la Tercera Parte.

## TERCERA PARTE TEMAS Y PROPUESTAS