

Dieter Nohlen*

El Presidencialismo: Análisis y diseños institucionales en su contexto

ESTUDIOS
Derecho Constitucional

Resumen

Examina el presidencialismo como sistema de gobierno –cuyo prototipo es el modelo estadounidense– y su extensión en América Latina. Desglosa las críticas que recibe este sistema desde la mirada del parlamentarismo, destacando las falacias metodológicas en que ha incurrido este análisis del presidencialismo latinoamericano. Sistematiza los tipos de sistemas presidenciales, especialmente los casos de Chile y Argentina, y la importancia de considerar los sistemas presidenciales en su contexto político-institucional, para finalizar con una referencia al semipresidencialismo como una alternativa razonable para América Latina.

Palabras clave

Presidencialismo, América Latina, parlamentarismo, semipresidencialismo.

Abstract

This paper studies the presidential system of government—the US model being its prototype—and its extension in Latin America. It breaks down the criticism that this system has received from the perspective of the parliamentary system, stressing the methodological myths incurred by this academic approach to Latin American presidentialisms. It systematizes the types of presidential systems, mainly the cases of Chile and Argentina, and the importance of considering presidential systems in their political and institutional contexts. It finishes with a reference to the semi-presidentialism, which considers a reasonable alternative for Latin America.

* *Doctor y Profesor Titular Emérito de la Universidad de Heidelberg, Alemania*

Key words

Presidentialism, Latin America, Parliamentarism, semi-presidentialism.

El presidencialismo, al igual que el parlamentarismo, es una modalidad de gobierno en el marco de la democracia constitucional representativa. A diferencia del parlamentarismo, en el cual existe una estrecha vinculación entre la mayoría parlamentaria y el gobierno (a fin de cuentas, en ese sistema el gobierno surge del parlamento), el presidencialismo se distingue por una separación relativamente fuerte entre el parlamento y el gobierno. Por lo tanto, a nivel de modelo, la estructura del poder en el parlamentarismo es monocéfala. Sólo el parlamento tiene legitimidad surgida del voto popular. El gobierno se establece por mandato del parlamento y sigue dependiente del mismo por el mecanismo del voto de desconfianza. Como contrapartida a esta competencia figura el mecanismo de disolución del parlamento, del que dispone el gobierno, de modo que conflictos de poder entre ambos órganos pueden resolverse más fácilmente. Se constata que el control del poder pasa del parlamento a un sector del mismo, a la minoría, la que puede hacer efectivo su control político sólo apelando a la opinión pública y al electorado con miras a las próximas elecciones. Problemas de gobernabilidad surgen cuando en el parlamento no se constituye una mayoría estable. Se nota que el buen funcionamiento del sistema de gobierno depende del sistema de partidos y de la concurrencia de factores que influyen en su estructura y su adaptación a las necesidades de buen gobierno, por ejemplo por parte de los actores políticos.

En el presidencialismo, a nivel de modelo, la estructura del poder es bicéfala. El presidente y el parlamento disponen ambos de legitimidad emanada del pueblo. Se supone un equilibrio de poder entre el ejecutivo y el legislativo en bien de la democracia, es decir gobierno y control efectivos. El presidente, que reúne las funciones del jefe de gobierno y el jefe del Estado en sí mismo, no puede de ningún modo pertenecer al parlamento. El gobierno recibe su legitimación a través de la elección directa del presidente. Si no cuenta con una mayoría propia en el parlamento, el presidente no puede ser retirado por él de su puesto durante su periodo. Solamente puede perder su puesto mediante un proceso de juicio político exitoso (*impeachment*). No obstante, cuando al presidente le falta una mayoría propia (el así llamado gobierno dividido), el sistema se muestra proclive a una lucha por la preponderancia, una pugna de poderes entre Ejecutivo y Legislativo. Puede haber bloqueo mutuo y como salida al problema de gobernabilidad producirse el desequilibrio en favor del órgano que reclama mayor legitimidad y que se mueve más fácilmente en el contacto directo con el pueblo. El resultado, la mayor concentración del poder en el presidente, está contrabalanceado por límites en el ejercicio del mandato, es decir, por la prohibición constitucional de la reelección continua. En síntesis, las características del presidencialismo son: amplia separación del poder ejecutivo del poder legislativo, poder ejecutivo unitario, elección directa del presidente, imposibilidad de revocar el puesto del ejecutivo durante su

gestión e imposibilidad de disolución del parlamento por parte del presidente (cf. Loewenstein, 1976).

I. El prototipo estadounidense

Para la doctrina de sistemas políticos comparados, el de los Estados Unidos es el prototipo de un sistema presidencial. Muchas veces se aducen otros criterios más para el presidencialismo, que están tomados directamente de las condiciones estadounidenses. Esto es válido, por ejemplo, respecto a la disciplina de los grupos parlamentarios, débilmente marcada en los Estados Unidos, debido en parte al sistema electoral de pluralidad. En la legislación se forman muchas veces en el Congreso (Cámara de Representantes y Senado) "mayorías *ad-hoc*". El Presidente a menudo tiene enfrente una mayoría parlamentaria de un partido al que no pertenece (gobierno dividido) y tiene que colaborar con el Congreso que figura como contrincante del Ejecutivo, dado que no lo puede disolver. Para mantener en un nivel reducido los trastornos funcionales, el sistema presidencial estadounidense está mucho más marcado por una coordinación y entrelazamiento de los poderes (sistema de *checks and balances*) que por una estricta división de poderes. El Congreso es un "parlamento de trabajo", que tiene una gran variedad de comités. Respecto a las resoluciones legislativas aprobadas por el Congreso, el Presidente tiene derecho a veto. Si ambas cámaras rechazan con una mayoría de dos tercios el veto del Presidente, la ley se proclama: una constelación muy rara. La mayor parte de las veces, el Presidente puede obstaculizar una ley que le parezca inadecuada.

II. El presidencialismo en América Latina

Empero, el presidencialismo ha tenido una extensión que va mucho más allá de los Estados Unidos. En América Latina, el presidencialismo es tradicionalmente el tipo de sistema político preferido. En otras áreas, el presidencialismo no se ha podido difundir tanto como el sistema parlamentario, por ejemplo en Europa del Este durante la transición a la democracia. En el transcurso de la redemocratización de los sistemas políticos de América Latina en los años 1980, se volvieron a reactivar en todos lados sistemas presidenciales, aunque en algunos países se han mostrado debilidades funcionales del presidencialismo en la época preautoritaria, y se han discutido vivamente alternativas de reforma. Se ha sostenido incluso que el derrumbe de las democracias en los años 1960 y 70 tuvo su principal causa en el presidencialismo. Por lo tanto se ha recomendado urgentemente a los países latinoamericanos tras la democratización sustituir el presidencialismo por el parlamentarismo (véase la versión más acabada de esta cadena de argumentos en Linz, 1994). En contraste con esta postura, se ha negado que el presidencialismo hubiera tenido tanta importancia en el surgimiento de regímenes autoritarios (Nohlen, 1991). Además, se destacó el papel del presidencia-

lismo en su dimensión histórica y sociológica, a partir de lo cual se explica el arraigo de este sistema de gobierno en América Latina. Según Jorge Lanzaro (2000: 33 y sig.), esta "otra línea de desarrollo en (la) materia – más atenta a la contextualidad del presidencialismo, a rastros históricos, a las pautas de cultura política y a ecuaciones a las políticas nacionales – ha sido encabezada por Dieter Nohlen".

El presidencialismo aparece en América Latina en un momento en que se establece un sistema de separación de poderes conjuntamente con la formación del Estado nacional. El órgano preeminente es entonces el Presidente, gracias a cuyo ejercicio centralista del poder se produjo el proceso de formación nacional (*nation building*), en algunos casos con mucho éxito, como por ejemplo en Chile. Se generó toda una tradición presidencialista en la región. Sin embargo, esta tradición presidencialista latinoamericana no es un mero fenómeno institucional, fundamentado en la historia del siglo XIX, sino que se encuentra arraigada en valores, preferencias y patrones culturales ampliamente compartidos en las sociedades latinoamericanas. No obstante, el hecho de que la vigencia de formas parlamentarias sea una experiencia casi desconocida en América Latina no es, por cierto, una argumentación para rechazar la posibilidad de su ensayo en nuestros días. Sin embargo, es ineludible destacar dos problemas. En primer lugar, las pocas experiencias parlamentaristas que hubo son negativas. En Chile, al período 1891-1925 se le denomina "parlamentario", aunque de esa modalidad de gobierno sólo tenía la capacidad del parlamento para censurar a los ministros (no así al jefe de gobierno, que es la característica clave de un sistema parlamentario), y el juicio predominante sobre él es de haber producido una gran inestabilidad para gobernar y una oligarquización de la política. En segundo lugar, las posiciones favorables a la aplicación de un sistema parlamentario actualmente son minoritarias, así como las condiciones político-institucionales para lograrla. Así lo demuestran los debates en varios países de América Latina en los últimos años. Por lo tanto, las perspectivas para lograr una reforma de tal envergadura han sido reducidas (cf. Nohlen/Fernández, 1991 y 1998). Solamente en Brasil parecía posible una reforma de este tipo (cf. Lamounier/Nohlen, 1993), pero fue rechazada en 1993 por referéndum. En resumen: las razones para mantener el presidencialismo radican en la cultura política, la tradición, la experiencia histórica y la estructura política latinoamericanas. Ante este trasfondo, el balance del presidencialismo no es tan negativo como afirman sus críticos. Más peso tiene aún el argumento de que el parlamentarismo no promete una mayor funcionalidad (Thibaut, 1996), antes al contrario: en vista de los sistemas de partidos poco estructurados, de su falta de arraigo y representatividad sociales, del poco prestigio de los parlamentos, junto a su tendencia a la irresponsabilidad en los presupuestos, además de la fuerte necesidad política de reformas económicas y sociales, un tipo de sistema de gobierno con arraigo casi nulo en la cultura política causaría riesgos incalculables. Para América Latina, me parecía más conveniente buscar fórmulas de adecuación funcional del sistema dentro del molde presidencial (Nohlen, 1990), en renovar el presidencialismo con la finalidad de flexibilizar las relaciones entre el presidente y el parlamento y de mejorar por este medio la gobernabilidad (Nohlen/Fernández, 1991 y 1998). Ya al iniciarse el

debate, Rolando Franco (1990: 152) preveía que, citando al autor de estas líneas, “la resistencia de la institución presidencial y lo arraigado que se encuentra en la cultura política (Nohlen, 1990: 17), terminarán triunfando, siendo razonable tal vez “trabajar sobre la realidad presidencial en cada contexto político e institucional y buscar fórmulas de adecuación funcional del sistema sin alterar su naturaleza presidencial (ibidem)”. En términos generales, el debate institucional en América Latina ha tomado este rumbo. Iniciándose con la crítica al presidencialismo y la propuesta de su sustitución, ha pasado por la refutación de estos planteamientos para considerar sistemas de gobierno supuestamente intermedios (véase Arias/Ramacciotti, 2005), por ejemplo el semipresidencialismo, hasta llegar a pensar más a fondo en cómo hacer funcionar el presidencialismo (véase Ellis/Orozco Henríquez/Zovatto, 2009).

III. Notas metodológicas sobre la crítica al presidencialismo

No obstante este desarrollo muy acertado, en lo que sigue voy a enfocar algunas de las tesis y sus trasfondos teóricos y metodológicos que marcan la crítica al presidencialismo latinoamericano. Aunque las observaciones parecen hoy no tan necesarias como en el momento de la aparición de esta crítica los enfoques metodológicos de aquella literatura siguen muy extendidos debido a la falta de diferenciación conceptual y de comparación empírica.

Una primera observación se refiere al tipo de análisis monocausal en el que se funda la postura parlamentarista en el debate. Como se recuerda bien, *Juan J. Linz* hizo responsable al presidencialismo por el pasado, el presente y el futuro de la democracia en América Latina, lo que Bruce Ackerman (2000: 645) llegó a llamar el “Linzian nightmare”. Respecto al pasado, su argumento se basó en un análisis contrafactual, suponiendo que los derrumbes de la democracia no se hubieran producido de existir el parlamentarismo en la región. Esta tesis era la más clara expresión de un monocausalismo que recordaba el institucionalismo de viejo cuño que hizo todo dependiente de un solo factor institucional, que antes no era tanto la forma de gobierno, sino el sistema electoral. El neo-institucionalismo está consciente de que, en realidad, son múltiples los factores que intervienen en los procesos históricos. Insiste, eso sí, en la importancia de las instituciones, pero cuidándose de explicarlo todo a partir de un solo factor. Respecto a las cuestiones causales y el efecto que podría tener uno de ellos, sus respuestas favorecen la fórmula: “depende”. Como decía *Humberto Maturana* (1984), la responsabilidad consiste en resistir la seducción de la certeza. Sobre todo en la metodología cualitativa, la certeza en el análisis y las consiguientes recetas en función de la consultoría política tienen que ceder a mayor consideración y medida.

La segunda observación se refiere, como las siguientes, a la práctica de la comparación usada por parte de la escuela crítica al presidencialismo. Se refiere al nivel abstracto de comparación entre presidencialismo y parlamentarismo. Para los protagonistas del parlamentarismo, este examen termina con el resultado de que el sistema parlamen-

tario es superior al sistema presidencial. Aunque esta tesis podría ser correcta, lo que conviene medir de verdad es si esta u otra forma de gobierno es en la práctica más viable en función de objetivos de gobernabilidad y eficacia, y si es más compatible con las condiciones económicas, sociales y culturales del entorno concreto de un país. En la carrera de la "Fórmula 1", la victoria no es sólo cuestión del mejor automóvil, sino que depende, en su caso, del circuito, del piloto, del clima y de la adaptación del vehículo a estas condiciones. El examen de las formas de gobierno depende en última instancia también de las condiciones que se presenten. El mejor sistema institucional es el que se adapte mejor a las condiciones prevalecientes y rinda mejor en función de objetivos que también son regidos por espacio y tiempo.

La tercera observación enfoca el tipo de comparación empírica que se ejerce en la dimensión espacio-temporal. Los defensores del parlamentarismo comparan entre grupos de países sin tomar en consideración las diferencias de sus respectivos entornos. Se compara precisamente la época de las democracias parlamentaristas exitosas en la Europa de la postguerra con la época de los derrumbes de las democracias presidencialistas en América Latina, en vez de tomar como objeto de comparación, por ejemplo, la época de los fracasos del parlamentarismo en la Europa de entreguerras, una época que se asemeja respecto a varios fenómenos (por ejemplo, crisis del desarrollo económico y social, inestabilidad política) a la de América Latina hoy. No se respeta entonces una recomendación para el análisis comparativo de comparar casos comparables, o sea, casos que compartan una cierta cantidad de propiedades, incluso en relación a las variables en las que se centra el análisis comparado. La estrategia más utilizada del método comparativo cualitativo es la de escoger casos que tengan un contexto lo menos disímil. La comparación entre presidencialismo y parlamentarismo hubiera tenido que extenderse hacia casos que comparten por ejemplo el mismo desenlace: el derrumbe de la democracia.

La cuarta observación se refiere a la falacia de comparar una realidad, el presidencialismo en América Latina, con una posibilidad, el parlamentarismo como alternativa. Esta falacia parece no percibirse tan fácilmente, como demuestra el título de una obra colectiva: "Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina" (*Arias/Ramacciotti*, 2005). No hay prácticamente ninguna experiencia de un sistema parlamentario en la región, aunque lo cierto es que hay un debate al respecto. Y la falta de experiencia parlamentarista no indica que no hayan existido debates anteriores sobre la conveniencia de introducir un sistema parlamentario. De hecho, estos debates anteriores señalan que en ninguna época en ningún país de la región el parlamentarismo ha sido considerado como alternativa válida al tradicional presidencialismo. El examen de una comparación entre un fenómeno histórico y un fenómeno sólo teórico lleva sin duda a resultados científicamente poco sostenibles (al respecto véase *Sartori*, 1987).

La quinta observación se refiere a la ingeniería política resultante de las posturas teóricas y metodológicas expuestas. Los protagonistas del parlamentarismo plantearon en un inicio una sola propuesta para los países de toda una región: sustituir el presidencialismo por el parlamentarismo, combinado con el salto grande de pasar de un sistema

al otro, en vez de adaptar el sistema vigente a las necesidades específicas del caso y seguir una estrategia incrementalista. En el ámbito de la consultoría institucional conviene diferenciar entre las buenas intenciones y las consecuencias prácticas de una transferencia institucional; conviene medir el probable efecto del contexto en el funcionamiento de la institución por transferir y cuidarse de suponer que la institución transferida producirá por sí sola el contexto que necesita para su funcionamiento, por ejemplo un sistema de partidos bien institucionalizado para que funcione bien el parlamentarismo en América Latina.

Las falacias metodológicas en el análisis del presidencialismo en América Latina han tenido graves consecuencias en su apreciación como sistema de gobierno por parte de los protagonistas del parlamentarismo. Desde un enfoque histórico-empírico, el presidencialismo simplemente no es tan satánicamente malo como modelo en sí mismo ni tiene tan nefasto desenlace en América Latina como los parlamentaristas lo presentan, resultado que advertí al iniciarse el debate (Nohlen, 1988, 1990, 1991 y 1994). Una época de investigación después, entre las diferentes respuestas a las tesis parlamentaristas parece haber consenso en tres aspectos: "(a) la defensa de ciertas virtudes que puede tener en sí mismo el modelo presidencial; (b) la idea de que los regímenes de gobierno han de ser evaluados y eventualmente clasificados en base a un conjunto más complejo de dimensiones institucionales y políticas; (c) el manejo de evidencia empírica que desmiente las visiones apocalípticas y polarizadas acerca del presidencialismo y el parlamentarismo" (Lanzaro, 2005: 55). Más allá de estas puntualizaciones, el avance más importante en el estudio del presidencialismo en América Latina ha sido el reconocimiento de que hay diferentes tipos de sistemas presidenciales en distintos contextos nacionales que no permiten un juicio uniforme sobre su funcionamiento y desempeño a nivel regional. En otros términos, la dicotomía entre presidencialismo y parlamentarismo ha sido demasiado simple (Blondel, 2006).

IV. Tipos de sistemas presidenciales

El interés científico en la dicotomía entre los sistemas de gobierno básicos ha superpuesto de alguna manera el hecho de que, al igual que el parlamentarismo, el presidencialismo tiene varias formas en las que se expresa. El presidencialismo de unicidad regional latinoamericano no existe, ni como modelo ni como fenómeno real. A nivel histórico-empírico, el presidencialismo en América Latina es cambiante y de características nacionales (véanse Alcántara, 1999; Lanzaro, 2001; Zovatto/Orozco Henríquez, 2008). La cuestión que se propone es distinguir qué tipos hay, cuántos y cómo se diferencian entre sí y si es posible ordenar el universo de sistemas presidenciales en América Latina en una clasificación única disyuntiva, o si convendría un abordaje de comprensión más individualizada que podría desembocar en una tipología que permita incluir mayor cantidad de propiedades en las que los tipos de sistemas presidenciales participen de diferentes maneras y grados.

Respecto al primer proceder, John Carey y Matthew S. Shugart (1992), por ejemplo, han propuesto una clasificación que abarca el presidencialismo y el parlamentarismo. Su idea es la de un continuum con dos polos, ocupados por el presidencialismo y el parlamentarismo e incluye además dos tipos intermedios: el presidencial-parlamentario, más cerca del polo del presidencialismo, y el parlamentario-presidencial, más cerca del parlamentarismo. La clasificación tiene la ventaja de poseer gran claridad, pero reduce la variedad a una sola dimensión y en cada ámbito a sólo dos tipos. *Jorge Lanzaro* (1995), por su parte, defiende la separación categorial entre ambas clases de sistemas de gobierno, pero propone aplicar los mismos criterios de diferenciación que marcan los tipos básicos del parlamentarismo para clasificar los tipos de sistemas presidenciales. En ambos casos de sistemas de gobierno, Lanzaro distingue entre dos clases: entre formas “mayoritarias” y “pluralistas”. “Esta clasificación se basa en los parámetros de distribución-concentración de la autoridad pública y de los poderes políticos, atendiendo específicamente el grado de pluralismo de un determinado sistema” (Lanzaro, 2005: 60). En los sistemas presidenciales mayoritarios destaca la concentración de los poderes gubernamentales y por lo tanto la supremacía presidencial; en los sistemas presidenciales pluralistas se produce una cierta distribución de poderes y los frenos y contrapesos tienen un cierto grado de efectividad. Esta propuesta luce también una meridiana claridad, termina en una elegante matriz disyuntiva, pero trata de acuerdo con el enfoque clasificatorio sólo un aspecto de diferenciación entre sistemas presidenciales, enfocándose en el juego entre el Ejecutivo y el Legislativo. Por lo demás, el concepto de sistemas presidenciales “pluralistas” no parece muy preciso, pues se refiere en términos generales por lo menos en el ámbito del parlamentarismo a la competición política, que por cierto está garantizada en formas mayoritarias de gobierno. En el parlamentarismo, la distinción está entre modelos mayoritarios y consensuales, ambos pluralistas (véase Lijphart, 1999). A nivel de modelos de toma de decisiones, al que alude también Lanzaro con su distinción entre “mayoritario” y “pluralista”, conviene considerar, en vez de dos formas, de hecho tres: el modelo jerárquico-decisionista, el competitivo-mayoritario y el proporcional-“negocial”-acordado. No cabe duda que los primeros dos son muy pertinentes para diferenciar entre distintas prácticas que marcan los sistemas presidenciales en América Latina, y el tercero, muy extendido en el parlamentarismo europeo, es (salvo excepciones) una promesa para mejorar la gobernabilidad democrática en la región. Las propuestas de Carey y Shugart así como de Lanzaro tienen en común que derivan el orden clasificatorio de la variedad de los sistemas presidenciales de ciertas lógicas abstractas.

El segundo proceder aborda el problema del orden conceptual en debate a partir de ciertos componentes que en su variación en la realidad que se observa puedan conformar diferentes tipos de sistemas presidenciales. Estos sus elementos constitutivos pueden ser de orden constitucional, cuando se refieren a la distribución de las facultades constitucionales entre el Ejecutivo y el Legislativo, de orden político-institucional, cuando enfocan los partidos políticos y el sistema de partidos políticos, y de orden político-cultural, cuando se refieren a los usos (abusos) y costumbres del ejercicio del poder. En el

primer ámbito, conviene distinguir entre facultades presidenciales constitucionalmente fuertes, facultades equilibradas entre ambos órganos conforme al concepto de checks and balances, y facultades presidenciales más bien atenuadas o débiles, disposiciones del Ejecutivo que siempre se relacionan con el Legislativo. Además importa el respeto mutuo de los poderes en cuanto a lo que prescribe la Constitución como norma, o sea, el respeto a la ley (aspecto de legalidad). Sin embargo, las disposiciones constitucionales mismas no permiten “determinar si este sistema es más apropiado que otro para construir una mejor asociación entre el Ejecutivo y la Legislatura para la elaboración de políticas públicas” (Blondel, 2006: 16). Por otra parte, no existe ningún modelo ideal de distribución de facultades, como ya he enfatizado respecto a los diseños institucionales en general. Y si existiera, no habría ninguna seguridad de que pudiera implementarse. En el segundo ámbito, conviene distinguir entre el tipo de apoyo que el presidente recibe en su elección (dependiente del sistema electoral presidencial), entre el tipo de partidos (disciplinados o no) y el formato del sistema de partidos, si es bien institucionalizado o no, concentrado o fragmentado en cuanto al número de partidos. En este último caso, conviene distinguir entre sistemas fragmentados que mantienen (dependiente del grado de polarización ideológica y competitividad estratégica de los partidos) la capacidad de formar coaliciones de apoyo al presidente o no (aspecto de legitimidad). En el tercer ámbito, conviene diferenciar entre una concepción “confrontacional” de los poderes del Estado y una concepción de sus relaciones proclive a la cooperación entre ellos. Conviene distinguir entre estilos históricamente muy arraigados de cómo ejercer el poder de esta u otra forma, especialmente respecto al modelo de toma de decisiones tratado arriba, además vinculados o no tanto con el populismo, el clientelismo, el nepotismo, etc. (aspecto de funcionalidad). La lista de elementos no es exhaustiva, pero es lo suficientemente amplia para poder exhibir la idea de que los tipos de sistemas presidenciales se componen empíricamente de diferentes componentes de diversa índole. Un sólo ámbito no basta para definir un determinado tipo, tienen que confluír algunos elementos de otros ámbitos. Para dar un ejemplo: Un presidente constitucionalmente fuerte no lleva necesariamente a un tipo de presidencialismo fuerte. Depende de cómo se entremetan otros elementos, del sistema de partidos políticos y si el presidente cuenta con una mayoría parlamentaria, de la concepción que tenga el mandatario del cargo que ejerce, el patrón nacional para desempeñarlo, también de la expectativa de la gente respecto al liderazgo político, por ejemplo si por cualquier razón le gusta más un mando fuerte.

Para marcar mejor determinadas distinciones, comparemos ahora los casos de Chile y Argentina. De acuerdo a la respectiva Constitución, el presidente chileno está dotado de más poderes que el argentino. Chile tiene un sistema multipartidista bien institucionalizado y una larga tradición de gobiernos de coalición. Salvo por el golpe militar en 1973, todos los presidentes civiles terminaron su mandato que se percibe como separado de la persona que lo ejerce. En contraste, Argentina tiene partidos de tradición “movimientista”, menos institucionalizados, un sistema de partidos con un partido dominante internamente fragmentado. No hay tradición coalicional. En el pasado,

los intentos de formar coaliciones entre sectores de los grandes partidos fracasaron dos veces debido a la intervención militar. Pero aun sin golpes de Estado, es raro que un presidente civil termine su mandato. Mientras que en Chile el sistema presidencial en la práctica es equilibrado en cuanto a la distribución de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo, y la política que lleva a cabo el presidente depende de alguna manera de la mayoría parlamentaria en el Congreso más allá del apoyo de su coalición, en Argentina el Presidente, inclusive cuando tiene una mayoría parlamentaria a su favor, trata de gobernar por decreto (véase Ferreira Rubi/Goretti, 1994), sobrepasando al Legislativo e identificando el cargo que ejerce en pleno estilo individualista con su persona. Por lo tanto, la práctica política es proclive al hiperpresidencialismo, en el que no funcionan los frenos y contrapesos (véase De Riz, 2009).

Respecto a las políticas públicas que resultan, es muy llamativo cómo se toman las decisiones en ambos sistemas presidenciales: en el caso chileno de forma competitivo-mayoritaria, en el caso argentino de forma jerárquico-decisionista. Nada más llamativo que la manera como se reformaron recientemente en ambos países los sistemas de seguridad social. En Chile se complementó en 2008 el sistema privado de las pensiones de origen neoliberal, que había sido introducido en 1981, a través de la introducción de una pensión básica y solidaria a la vejez e invalidez y un aporte previsional solidario. La reforma se hizo con profundos debates y una comisión conformada para tal objetivo. En Argentina se eliminó en 2008 el sistema de capitalización gestionado por administradoras privadas, igualmente de origen neoliberal, introducido en 1993, y se traspasó a un sistema único integrado, de reparto y administración pública. La reforma se hizo sin estudios previos y sin la información necesaria para los beneficiarios y contribuyentes. De acuerdo a Mariana Rulli en su estudio de la seguridad social (FLACSO Argentina, 2010), en Chile no hay retorno al Estado sino una complementariedad de la capitalización de la seguridad para el sector más pobre de la sociedad que ahora recibe una seguridad mínima por el Estado. En Argentina se reintrodujo el Estado no sólo como gestor, sino que este se apoderó simplemente por decisión presidencial de los fondos de capitalización privada para sus propios objetivos. Dicho sea de paso, el ejemplo demuestra la importancia que tiene el tipo de sistema presidencial respecto a las políticas públicas y su orientación o no hacia el bien común.

Lo que se desprende de los casos de Chile y Argentina es que un tipo de sistema presidencial no se perfila sólo mirando una dimensión –y la más observada es la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo– sino varias. El chileno es equilibrado (en la relación entre los poderes), coalicional dentro de una constelación competitivo-mayoritaria (en cuanto a la competición política y la formación de mayorías) con fuertes elementos de concertación entre mayoría y minoría (en cuanto al estilo de la política). El argentino es dominante, competitivo mayoritario, proclive a medidas jerárquico-decisionistas.

Por razones de espacio, no es posible aquí tratar los sistemas presidenciales país por país, lo que sería contrario también a la idea de una tipología cuya función es precisamente abstraer de la realidad individual. No obstante, analizar de modo sistemático algunos

ejemplos adicionales puede cumplir con dos objetivos: demostrar que los sistemas presidenciales son muy variados y que a menudo no compaginan con las ideas que se han formado sobre el presidencialismo en América como hostile a fórmulas de negociación, de compromisos y a gobiernos de coalición. Este resultado pone en entredicho también el supuesto de que por todos lados se trata de democracias delegativas, concepto acuñado por Guillermo O'Donnell (1994; sobre su base empírica véase Panizza, 2000), que tiene como contenido la concentración de poder en el cargo de presidente sin control horizontal (o sea un tipo de sistema presidencial), cuyo uso se ha extendido en América Latina como etiqueta general para diferenciar tipológicamente entre las democracias de diferente calidad.

En el Uruguay, por ejemplo, se ha practicado tradicionalmente un sistema presidencial equilibrado con correctivos parlamentarios, especialmente debido al sistema electoral presidencial vinculado con el del parlamento (doble voto simultáneo), no tanto a las disposiciones constitucionales que algunos constitucionalistas locales han interpretado de manera de que el sistema sea de tipo parlamentario: Un sistema presidencial con una mezcla de elementos proporcionales (dentro del partido mayoritario) y mayoritarios (en la competencia con su contrincante) y un estilo político de concertación hiperintegrativa (véase Rama, 1987). Es interesante observar que la democracia uruguaya se aproximó a su derrumbe justamente cuando los últimos presidentes preautoritarios cambiaron este estilo político tradicional hacia uno de tipo jerárquico-decisionista, aunque por cierto esto no fue la causa principal de la destrucción de la democracia. No obstante, son cambios que marcan diferencias. En este sentido, conviene añadir interpretaciones que se formularon en relación a la introducción del sistema de mayoría absoluta para las elecciones presidenciales en 1996. Se teme un "presidencialismo más 'duro', generando desencuentros entre los partidos y vaivenes antagónicos entre los poderes del Estado, sin descartar las cadencias populistas y las pretensiones de hegemonía. Las circunstancias se agravan si, atrapado por el 'mito del mandato' popular, el presidente se siente portador de una 'voluntad general' y no cultiva las lógicas negociales" (Lanzaro, 2008: 924). En Venezuela, antes del derrumbe del sistema de partidos políticos en los años noventa, el sistema presidencial era de tipo atenuado, de inclinación parlamentarista. El presidente, no provisto de fuertes poderes formales, de hecho no los necesitaba debido a un sistema de partidos políticos muy concentrado, a partidos muy disciplinados y a la alternancia (sin posibilidad de reelección presidencial) que se practicaba entre presidentes que contaban casi siempre con una mayoría parlamentaria. La presidencia de tipo mayoritario-alternante era concordante con el Estado de partidos, a veces denominada "partidocracia", que marcó su tipo de sumisión parlamentaria (Brewer-Carías, 1988). En Bolivia, a partir de la democratización en 1987 hasta el derrumbe del sistema de partidos tradicionales a principios del nuevo siglo, el sistema presidencial iba a ejercerse de manera coalicional, cambiándose la composición de las coaliciones (sin posibilidad de reelección presidencial inmediata) casi con cada elección hasta permitir que todos los partidos tradicionales pudieran ejercer por lo menos una vez la presidencia del país. El tipo de sistema presidencial

era coalicional, en algunos aspectos parlamentarizado, dado que ningún presidente resultó electo por voto popular, contando con una mayoría absoluta, como era necesario, sólo en segunda vuelta por el Congreso, por lo tanto gracias a la formación de un pacto o de una coalición de gobierno, dentro de la cual se distribuía el poder entre sus integrantes. Así, el estilo político era más bien negociado-acordado, con fuertes ingredientes de "prebendalismo" conforme a un concepto de representación más de intereses particulares que generales, o sea, del bien común.

Finalmente, considerando establecer una tipología de sistemas presidenciales, conviene distinguir por lo menos entre hiperpresidencialismo o presidencialismo dominante, presidencialismo reforzado, presidencialismo puro o equilibrado, presidencialismo atenuado y presidencialismo parlamentarizado. Las diferencias por cierto apuntan a la distribución de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo, pero un análisis comparativo alcanza una cabal tipificación de los sistemas presidenciales sólo cuando se consideran otros elementos determinantes, como el tipo de partidos (disciplinados o no), el sistema de partidos (concentrado o fragmentado), el estilo político (decisionista, mayoritario, consensual), etc. Debido a la dificultad de englobar a todos los factores que influyen en el manejo del presidencialismo en toda su variedad, entran en el siguiente cuadro sólo los que se pueden tipificar con mayor facilidad.

Tipo de presidencialismo	Ejercicio del poder
Hiperpresidencialismo o dominante	Concentración del poder en el Ejecutivo, aunque la constitución no lo prevé, supresión de los controles horizontales, ejercicio del poder con altos ingredientes personalistas y plebiscitarios al borde de un sistema constitucional-democrático, estilo de decisión jerárquico-decisional
Reforzado o racionalizado	Fuerte poder ejecutivo en cuanto a competencias, resultante de reformas constitucionales, racionalización del proceso político en función de agilizar políticas de desarrollo; estilo de decisión mayoritaria
Puro o equilibrado	Modelo estadounidense, poderes equilibrados entre el Ejecutivo y el Legislativo, funcionamiento muy dependiente del sistema de partidos, estilo de decisión mayoritaria
Atenuado	Poderes constitucionalmente equilibrados entre Ejecutivo y Legislativo, pero el proceso político más determinado por otros factores, especialmente por el tipo de sistema de partidos; estilo de decisión mayoritaria

Parlamentarizado	No tanto determinado por elementos constitucionales de origen parlamentarista (por ej. figura de un primer ministro, voto de censura, capacidad de disolver el Parlamento), sino por la práctica política (por ej. gobiernos de coalición), estilo de decisión negociada y de compromiso
------------------	--

V. Sistemas presidenciales en su contexto

No basta, sin embargo, considerar los sistemas presidenciales sólo por sí mismos. Para valorar el funcionamiento de las instituciones, conviene tomar en cuenta el entorno en el que actúan como sistema y su interrelación con él. El contexto debe entenderse en sentido múltiple. Hay que pensar primero en el Estado, su tamaño (Estado vs. mercado), su estructura (Estado unitario o federal), su capacidad de implementación de los resultados del sistema presidencial (Estado fuerte o débil). Por ejemplo en Argentina (véase Dalla Via, 2010) y hasta hace poco en Venezuela (véase Brewer Carías, 1991 y 2010), la estructura federal de ambos países ha tenido un fuerte impacto restrictivo en el ejercicio del poder por parte del Ejecutivo nacional. Hay que pensar, en segundo lugar, en la democracia como concepto genérico por encima del sistema de gobierno, en su modelo (en la dimensión representativa y/o directa/plebiscitaria), en las formas de participación política informales, en la sociedad civil, su evolución y patrones de comportamiento, y en la cultura política en general, todo lo que incluye la cuestión de su consolidación. En el caso de Bolivia se percibe la complejidad de estos factores de contexto en el reciente desarrollo del sistema presidencial. En este país, en los primeros decenios posteriores a la democratización, se pudo observar que la “estabilidad política se había logrado sin necesidad de pasar por una reforma sustancial del sistema de gobierno. La estabilidad política empezó a lograrse esencialmente desde el momento en que los actores políticos y sociales asumieron como una necesidad el respeto por las reglas básicas del juego y de funcionamiento del sistema; y justamente con ello, cuando los partidos pusieron en práctica la (...) política de pactos para producir coaliciones de gobierno” (Lazarte Rojas, 2008: 290). Sin embargo, la política de pactos hubiera tenido que rendir en términos de satisfacer las demandas de la gente y conseguir legitimidad de salida, para que la negociación entre los partidos no fuera vista sólo como distribución de poder entre los integrantes del gobierno (el reparto de cuotas de poder, sustituyendo a la pugna por el poder), para que el compromiso no se hubiera estigmatizado como chantaje, lo que ocurrió en Bolivia y contribuyó a hacer fracasar el modelo coalicionista. Un análisis más completo tendría que incluir de igual manera al patrón de comportamiento de los actores sociales pues la crisis no sólo fue del sistema político y su práctica, “sino también de la ‘sociedad civil’. Habían también entrado en crisis ‘los de abajo’, cuyos componentes agregados privatizaron sus intereses y actuaron de manera poco democrática pretendiendo hundir al poder para ser ellos mismos el poder. Esta crisis de la ‘sociedad civil’” fue el punto ciego de ‘antisistémicos’, que opusieron a la crisis de los políticos ‘corruptos’ la presunta ino-

cencia de la sociedad civil” (Lazarte Rojas, 2009, véase también Lazarte Rojas 2010). El éxito de innovaciones institucionales racionales depende de factores de contexto y, finalmente, tendría que tomarse en cuenta como explicación contextual la experiencia histórica, el pasado, el presente y el futuro en cuanto a conceptos de tiempo que influyen en la política (véanse por ejemplo respecto a la figura del primer ministro: Roncagliolo, 1991, a los gobiernos de coalición: Deheza, 1998). En el caso de Chile, se podría hablar incluso de un presidencialismo postautoritario, pues la práctica del sistema presidencial ha sido y sigue siendo marcada por una doble lección: del derrumbe de la democracia y de la larga dictadura, es decir por el aprendizaje histórico de estas amargas experiencias. Éstas se han transferido en un mayor grado de civilidad, en un menor grado de polarización, en estrategias de concertación, dejando atrás la intransigencia (Hirschman, 1991), y en la formación de dos bloques de partidos políticos (coaliciones) con sentido de gobierno.

Esta enorme complejidad de relaciones contextuales del presidencialismo en América Latina es de inmensa importancia para la consultoría política. Hace más que cuestionable pensar en una receta única de reforma político-institucional para resolver las muy diversas situaciones y estructuras percibidas como críticas. No existen evidencias para la expectativa de que se puede traspasar sin más una institución que rinde en un determinado contexto a otro muy diferente y tenga los mismos efectos. Las migraciones institucionales tienen sus límites, por lo tanto, hay que suponer incluso que el contexto diferente va a producir efectos distintos y no deseados de las mismas instituciones formales. Un buen ejemplo es la transferencia de un elemento institucional fácilmente medible: la moción de censura constructiva que a veces parte de un sistema parlamentario. Por esta institución se limita la facultad del parlamento para expresar al gobierno o al jefe de gobierno su desconfianza, motivando así su dimisión. Este tipo de censura solamente tiene efecto cuando en el mismo acto de votación se elige con la mayoría requerida a un sucesor para el puesto del jefe de gobierno. En Alemania, donde se le inventó e introdujo en la Constitución de 1949, sirve bien para consolidar al Gobierno (véase D’Oliveira Martins et al., 1988), mientras que en España y Bolivia, a donde fue trasladada a nivel municipal, ha mostrado el efecto inverso. El funcionamiento de esta institución en su sentido original supone la existencia de un sistema de partidos bien estructurado y por supuesto cierto tipo de cultura política. Si dichas condiciones no se dan, puede haber un efecto inverso, inestabilidad gubernamental y secuelas muy problemáticas, entre otras mayor transfuguismo y mayor corrupción para incentivar el cambio de camisa partidaria en función de conseguir la mayoría necesaria para sustituir al Jefe del Ejecutivo de turno. Hay que procurar que las instituciones por trasladar sean adaptables a las culturas políticas domésticas, pues en su funcionamiento el contexto hace la diferencia (Nohlen, 2003).

Por otra parte, sería ingenuo esperar justamente a partir de las debilidades del presidencialismo en América Latina la superación de sus problemas de funcionamiento. Algunos autores consideran la renuncia de los presidentes a su cargo antes del fin de su mandato, hecho que se ha producido en varios países latinoamericanos, como un

mecanismo de parlamentarización del presidencialismo, festejan incluso “una innovación en las prácticas del presidencialismo en América Latina” (Mustapic, 2006: 69). Olvidan, sin embargo, que estos procesos tenían sus grandes protagonistas fuera del parlamento, que las renuncias no indican una mayor parlamentarización del sistema de gobierno sino más bien un aumento de poder de fuerzas extra-parlamentarias, de fuerzas no institucionalizadas que limitan el poder de los órganos institucionalizados y representativos –del presidente, del parlamento y de los partidos políticos–. En la medida en que se percibe la crisis política como normalidad, la inestabilidad política como intrínseca al (mal) funcionamiento de la democracia, incluyendo el cambio de gobierno por intervención directa del pueblo como innovación aunque sea inconstitucional, se advierte precisamente sobre los efectos políticos y confusiones que podría generar la introducción del parlamentarismo en América Latina.

VI. Semipresidencialismo

El semipresidencialismo parece ser una alternativa mucho más razonable para América Latina. Por lo menos se observan entre los científicos y en la opinión pública en general posturas mucho más proclives a una reforma del presidencialismo en tal sentido, independientemente de su práctica concreta vigente en este u otro país. Esta alternativa ha sido adoptada también por defensores del parlamentarismo al ver que su opción predilecta no tendría cabida en ninguna parte.

1. El concepto “semipresidencialismo” fue (re)introducido por Maurice Duverger en 1970 para designar el sistema de gobierno francés de la Quinta República. De acuerdo con este sistema, la constitución de un semipresidencialismo tiene que contener tres elementos: (1) elecciones directas del presidente; (2) facultades condicionadas del presidente; (3) dependencia del jefe de gobierno (con su gobierno) de la confianza en el parlamento. Más tarde el concepto ha sido ampliado y extendido empíricamente a Austria, Islandia, Irlanda, Finlandia y Portugal, así como a la República de Weimar. Según el mismo Duverger (1970; 1978) el semipresidencialismo puede funcionar a fin de cuentas como un sistema parlamentario, presidencial, o equilibrado. Así lo demostraron los siete casos que estudió empíricamente: (1) El presidente, si bien dotado constitucionalmente de considerables poderes, ejerce solamente funciones representativas, es el custodio de la Constitución y no participa activamente en la labor legislativa. El papel del presidente sería aquí similar al de su homólogo en un sistema parlamentario. (2) Un presidente muy poderoso, tanto en el ámbito ejecutivo como en el legislativo, que desempeña un papel clave en el sistema político. Su actuación es muy similar a la de su homólogo en el presidencialismo. (3) El presidente y el jefe de gobierno mantienen un equilibrio de poder y ambos tienen que cooperar. El politólogo alemán Winfried Steffani (1995) quiso reducir la definición del semipresidencialismo a un solo criterio de distinción primario, a saber, la posibilidad que ostenta

el parlamento de destituir al gobierno. Aplicado esto, el semipresidencialismo sería clasificable en la categoría de los sistemas parlamentarios, perdiendo de vista la doble legitimidad, del presidente y del jefe de gobierno –la de este último establecida a través de las elecciones parlamentarias– que comparte el semipresidencialismo con el presidencialismo. Georges Vedel (1979) introdujo la idea de una alternancia entre los dos tipos clásicos, dependiendo de la configuración de las mayorías parlamentarias. En caso de una homogeneidad política entre presidente y mayoría parlamentaria, el semipresidencialismo funcionaría a la manera de un sistema presidencial y, en caso adverso, de uno parlamentario. De este modo disputó la autonomía tipológica del semipresidencialismo. John Carey y Matthew S. Shugart (1992) favorecieron, en cambio, la idea de un continuum con dos polos, ocupados por el presidencialismo y el parlamentarismo, en el que el semipresidencialismo se sitúa en el medio, con dos tipos diferenciados: el presidencial-parlamentario, más cerca del presidencialismo, y el parlamentario-presidencial, más cerca del parlamentarismo. Giovanni Sartori (1994), por su parte, salió en defensa de Duverger y argumentó que un continuum sólo sería posible dentro de una sola categoría, pero no entre dos categorías. Él prefirió el concepto de oscilación para referirse a la dinámica del semipresidencialismo, siempre dentro de un molde o bien presidencialista o bien parlamentario, dependiendo el tipo de semipresidencialismo de la relación del presidente con el parlamento, de la configuración de las mayorías parlamentarias y de la cultura política de un país.

Esta pequeña reseña del debate conceptual y tipológico en torno al semipresidencialismo subraya la centralidad que tiene la relación entre el ejecutivo y el legislativo para la definición y el mecanismo del sistema. El criterio decisivo es el de la distribución de competencias entre las figuras que componen el ejecutivo, el presidente y el jefe de gabinete (primer ministro), y la relación de confianza del primer ministro que se establece o con el presidente o con el parlamento, o bien con ambos a la vez. Respecto a las reformas del presidencialismo, es en el diseño de dichas relaciones en las que deberían centrarse las reflexiones y sugerencias.

2. La opción semipresidencialista no es nueva en Latinoamérica. Apareció como propuesta concreta al inicio mismo del debate sobre presidencialismo y parlamentarismo. Me refiero al trabajo del Consejo para la Consolidación de la Democracia que fue instalado en Argentina por el Presidente Raúl Alfonsín. Este consejo entregó dos informes en 1986 y 1988 que resultaron en la propuesta de un sistema semipresidencial para consolidar la democracia en Argentina (véanse Consejo para la Consolidación de la Democracia, 1986 y 1988). En el segundo informe, se vinculaba con el semipresidencialismo una perspectiva de gran envergadura, la promoción de “una cultura de debate que suplantaré el hiperpresidencialismo hegemónico”. De igual manera, en las consideraciones actuales, los objetivos vinculados con el semipresidencialismo se centran no sólo en la adecuación de las instituciones, sino de la cultura institucional a los requerimientos de mayor eficacia del presidencialismo y para atenuar las tradicionales características del

presidencialismo en buena parte de América Latina. Así, a la querrela sobre presidencialismo y parlamentarismo, que parecía haber culminado ya, se añadió el debate sobre el semipresidencialismo como alternativa al presidencialismo (véase Arias/Ramacciotti, 2005).

En este nuevo debate y en la puesta en práctica de reformas institucionales en sentido semipresidencialista se observan varios problemas, en parte aparecidos ya en la querrela anterior, y otros nuevos. Entre los nuevos destaca el problema definitorio. Mientras las características del presidencialismo y del parlamentarismo como formas de gobierno son más o menos consentidas en el derecho público y en la ciencia política, no lo son los criterios del semipresidencialismo. Se añade la incertidumbre sobre su carácter de tipo de gobierno propio. Por otra parte, dado que el semipresidencialismo se reduce, de hecho, a la práctica política francesa, se repite el problema de la transferencia de esta experiencia, por varios autores valorada muy positivamente, al contexto latinoamericano. Por fin se pone encima de la mesa el problema del difuso concepto de semipresidencialismo en el debate en América Latina, añadido por el del diseño concreto para este u otro país de la región.

3. Como criterio de definición del semipresidencialismo se utiliza comúnmente la elección directa del presidente. El primer ministro, por su parte, surge del parlamento, conforme a la mayoría que se establece en este órgano que emana de su elección. Sin embargo, “la forma de elección (del presidente) no implica necesariamente la atribución de poderes particulares a quien ha sido designado por esta vía. Así, el presidente irlandés o el islandés no detentan más poderes de los atribuidos constitucionalmente a un monarca tradicional” (Colliard, 2009: 88). A pesar de esto, la elección directa constituye para muchos estudiosos el único criterio, lo que promueve la idea que este tipo de gobierno esté muy extendido en Europa (véase Elgie, 1999). Sin embargo, el semipresidencialismo tiene que ser conceptualizado según su criterio decisivo, la relación de poder entre presidente, primer ministro (gobierno) y parlamento. Esta cuestión se determina por saber de qué órgano depende el gobierno: de la confianza del presidente, de la confianza del parlamento o de la confianza de ambos. El gobierno tiende a requerir la confianza de ambos órganos. Pero cuando no existe coherencia ideológica entre el presidente y la mayoría parlamentaria, el gobierno depende en últimas instancias de la confianza del parlamento que en la cohabitación se impone sobre la relación de confianza con el presidente. Si aplicamos esta estructura de confianza, cambiante según la correlación de fuerzas en el parlamento, sólo existe actualmente un único caso de semipresidencialismo en Europa, el de la Quinta República Francesa. Los otros países mencionados como semipresidencialistas son gobernados parlamentariamente, es decir: el gobierno depende exclusivamente de la confianza del parlamento. Y el caso francés tampoco es muy claro. En su diseño, se toma además como criterio definitorio el derecho de disolver, “¿que es justamente un elemento extraño totalmente al régimen presidencial!” (Colliard,

2009: 90). En la práctica, el tipo de sistema político llamado semipresidencial varía según la conformación de las mayorías parlamentarias. Si el partido o la alianza de partidos del presidente tiene mayoría en el parlamento, el sistema funciona de manera presidencial, si no la tiene, entonces el sistema funciona de manera parlamentaria. En términos rigurosos, se podría negar incluso la existencia de un tipo de sistema semipresidencial. Con ello se confirman los análisis de Maurice Duverger (1980) y Raimond Aron (1981), que no conciben el semipresidencialismo como una síntesis de presidencialismo y parlamentarismo, visión que desarrolla Diego Valadés (2007) con su tesis de confluencia de ambos sistemas de gobierno por razones de racionalización de su modo de funcionamiento, sino como sistema de fases alternas, presidenciales y parlamentarias, según las condiciones del sistema de partidos políticos.

4. Conviene recordar que la idea de sustituir el presidencialismo por el parlamentarismo en su primer intento después de las transiciones a la democracia, en Argentina, se fue inclinando hacia un sistema semipresidencial, como el francés o el portugués. “Se preveía, así, la existencia de un primer ministro o ministro coordinador que desligara al presidente de la tarea administrativa y –en parte– también de la tarea de gobierno. Al mismo tiempo, el primer ministro podría actuar como “fusible” en situaciones de grave tensión política, sin desgastar de ese modo la figura presidencial... Se preveía también un juego de censura-confianza entre el primer ministro y la Cámara de Diputados, que tendría la concentración de la función política, en tanto que el Senado ... se concentraría en el fortalecimiento de la representación de las provincias” (*Dalla Via*, 2008: 228). Desde entonces, las referencias al semipresidencialismo en relación a cambios institucionales propuestos o realizados se han multiplicado, sin que se desprenda de ellas un concepto homogéneo. La amplitud conceptual de la noción en América Latina es enorme. El semipresidencialismo engloba estructuras institucionales vinculadas con hacer efectivo el equilibrio de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo en el clásico sistema presidencial, cuando se sustenta “que el presidente de la República tiene que rendir cuentas de su acciones a la Asamblea Nacional” (*Cuarezma Terán/Enriquez Cabistán*, 2008: 710), hasta prácticas de un régimen parlamentario, cuando se percibe como facultad del presidente en tal sistema el derecho de disolución de la(s) cámara(s). Por otra parte florecen nociones para reformas del presidencialismo en dirección semipresidencial como gobierno de gabinete, por ejemplo (*Valadés*, 2003), que completan el cuadro conceptual muy difuso.

Recordando el origen europeo del concepto, conviene diferenciar entre perspectivas vinculadas con el semipresidencialismo que provienen del parlamentarismo y del presidencialismo. En Europa, el contenido “semipresidencial” se refiere a la tendencia de acercar el sistema parlamentario al presidencial. En América Latina es al revés, la idea es la de acercar el presidencialismo al parlamentarismo. En otras palabras, se trata de atenuar las características de cada una de las categorías originales. Mientras que en Europa “el semipresidencialismo debe incluirse como parte

de la democracia parlamentaria, acaso referido como un régimen parlamentario con correctivo presidencial” (*Colliard*, 2009: 85), en América Latina el semipresidencialismo debería concebirse como parte de la democracia presidencial, con algún correctivo parlamentario; debería concebirse, en términos de *Diego Valadés* (2007: 5), como “la parlamentarización en el sentido de adoptar instituciones de origen parlamentario, pero preservando la estructura básica del sistema receptor”. La cuestión que se propone se refiere a qué elementos parlamentarios pueden servir para diseñar un presidencialismo “parlamentarizado” que resulte viable, acorde a las condiciones específicas del caso concreto. El elemento central que se pone sobre la mesa es la responsabilidad del gobierno frente al parlamento, es decir la relación del jefe de gobierno con el presidente y con el parlamento, y cómo se debería hacer efectiva esta responsabilidad, por qué tipo de relación de confianza. Sin embargo, el debate no se restringe a este aspecto. Ya en relación a la propuesta argentina, a la que nos hemos referido antes, se observó hace quince años “que no existe equilibrio propio de los sistemas parlamentarios en el sentido de que el Presidente pueda disolver el Parlamento, como contrapeso de la censura para permitir la decisión del electorado en la formación de un nuevo gobierno” (*Dalla Via*, 2008, citando afirmativamente a *Vanossi* 1995). Para Colombia recientemente, también se ha opinado que el voto de desconfianza carece “de su correlato: la disolución del Congreso por parte del Ejecutivo para conquistar en las urnas la confianza perdida en el Parlamento” (*De la Calle*, 2008: 403). La gran tentación entre los constitucionalistas latinoamericanos consiste en pensar el semipresidencialismo en la perspectiva europea de su concepto, como sistema parlamentario con correctivos presidencialistas, y no en la perspectiva de un sistema presidencial con correctivos parlamentarios, que sería más oportuno para las reformas institucionales en América Latina.

5. El país en el que se ha producido últimamente el mayor debate sobre conceptos que caen en el ámbito del semipresidencialismo es seguramente México, donde el tripartidismo después de la transición a la democracia que difícilmente permite una mayoría absoluta de un solo partido en el parlamento, ha dificultado seriamente la gobernabilidad del país. Allí, la idea de renovar el presidencialismo en la dirección parlamentaria ha tenido excelente atención. Esto se desprende no sólo del debate en el mundo académico (véase sobre todo *Valadés*, 2003, también *Carpizo*, 2007) sino también en el mundo político, por ejemplo del documento para la Reforma del Estado del PRD de 2006, donde se propone “diseñar una nueva estructura constitucional que provea mecanismos para la gobernabilidad, entre los cuales se propone la creación de la figura del Jefe de Gobierno que coordine las acciones del Ejecutivo, las articule con el Legislativo e impulse la construcción de coaliciones parlamentarias y de gobierno estables”. Sin embargo, conviene advertir sobre algunos problemas que pueden originarse justamente por salir del molde presidencialista del sistema político mexicano.

El debate que se desarrolló en torno al gobierno de gabinete tiene dos dimensiones. La primera se refiere a la fórmula de gobierno colegial que se inspira en el parlamentarismo británico (*Jennings*, 1969) y se define, en sentido estricto, por el grado de responsabilidad política colectiva de sus integrantes, los ministros (véanse *Blondel*, 1982; *Helms*, 2005). Este tipo de responsabilidad es ajeno al presidencialismo en su versión clásica (estadounidense). El objetivo consiste en desconcentrar el poder del presidente y así mejorar la gobernabilidad democrática. El concepto ha sido difundido sobre todo por *Diego Valadés* (2003). Se percibe como una nueva forma de organización y funcionamiento del sistema presidencial, en la que no sólo el presidente sino también el gabinete en su conjunto poseen funciones de gobierno. El propósito principal es el de superar la estructura individual de la presidencia. Se prevé la creación de un Jefe de Gabinete, al que corresponde la coordinación del gabinete y la conducción de las relaciones con el Congreso.

La otra dimensión se refiere precisamente a la relación de esta figura con el parlamento. Si bien es designado y revocado por el presidente, se propone que el Jefe de Gabinete ha de ser ratificado por una de las cámaras del Congreso. El diseño parece ser una modalidad del presidencialismo renovado propuesto por *Dieter Nohlen* y *Mario Fernández* (1998), que preserva la naturaleza presidencial del sistema. *Diego Valadés* incluso rechaza la denominación de la figura como “primer ministro” para no dar lugar a la idea de una sustitución del presidencialismo por el parlamentarismo. Uno de sus objetivos es el de superar situaciones del gobierno dividido. Para lograr el apoyo parlamentario al presidente se introduce la ratificación del gobierno por parte de una de las cámaras, una medida pensada para incentivar la cooperación entre ambos poderes del Estado. Sin embargo, en caso de que no se lograra formar tal mayoría, la norma puede tener el efecto no deseado de dificultar la formación de un gabinete, entorpeciendo así el ejercicio del poder ejecutivo. El modelo no contempla tales situaciones de competencia entre los partidos (que siguen conteniendo por ocupar la presidencia), en las que el Congreso no sea capaz de un voto mayoritario de ratificación. Por lo tanto, el buen funcionamiento del gobierno de gabinete, cuya formación se hace dependiente de la ratificación del Congreso, depende a su vez del sentido de cooperación del Legislativo. Por un lado, el diseño institucional tiene que incentivar la cooperación del Congreso con el Ejecutivo, pero por el otro, no debe hacer depender la formación de un gobierno en funciones de la disponibilidad de cooperación del parlamento. Por otra parte, a través de la ratificación por parte del Legislativo del gobierno formado por un Jefe de Gobierno, este puede adquirir una legitimidad propia e implicar el traslado del bloqueo tradicional entre poderes, el bloqueo que ocurre entre el Legislativo y el Ejecutivo, al interior del Ejecutivo, si no se entienden el Presidente y el Jefe de Gobierno, dado que ambos tendrían una propia legitimidad electoral, no obstante que esta sea en un caso directa y en el otro indirecta. En este sentido, es cuestionable la propuesta de hacer depender la

más intensa vinculación del Ejecutivo con el Congreso de la ratificación del Jefe de Gabinete por parte del Congreso.

Bibliografía

- Ackerman, B.* 2000: The New Separation of Power, en: *Harvard Law Review* 113, 632-729.
- Alcántara, M.* 1999: *Sistemas políticos de América Latina*, 2 vols., Madrid: Tecnos.
- Almond, G./Coleman, J.S.* (Eds.) 1960: *The Politics of Developing Areas*, Princeton: Princeton University Press.
- Almond, G./Powell, G.B.* 1978: *Comparative Politics. System, Process, and Politics*, Boston et al. Little, Brown.
- Almond, G.A.* et al. 1993: *Comparative Politics*, Nueva York: Harper Collins.
- Arias, C./Ramacciotti, B.* (Eds.) 2005: *Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina*, Washington D.C.: OEA etc.
- Aron, R.* 1981: Alternation in Government in the Industrialized Countries, en: *Government and Opposition* 27, 2, 3-21.
- Blondel, J.* 1982: *The Organization of Governments*, Londres: Sage.
- Blondel, J.* 2006: Evaluando el poder efectivo de los Congresos, en: *Política. Revista de Ciencia Política* 47, 9-26.
- Brewer-Carías, A.R.* 1988: *Problemas del Estado de partidos*, Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.
- Brewer-Carías, A.R.* 1991: La descentralización política en Venezuela: 1990, el inicio de una reforma, en: Nohlen, D. (Ed.): *Descentralización política y consolidación democrática*, Caracas: Nueva Sociedad, 131-160.
- Brewer-Carías, A.R.* 2009: La demolición del Estado de derecho y la destrucción de la democracia en Venezuela (1999-2009), en: *Reynoso Núñez, J./ Sánchez de la Barquera y Arroyo, H.* (Coord.): *La democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario*, México: UNAM, 477-517.
- Carpizo, J.* 1978: *El presidencialismo mexicano*, México: Siglo XIX.
- Carpizo, J.* 2007: *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, México: UNAM.
- Colliard, J.-C.* 2009: El poder en el semipresidencialismo, en: *Cuestiones Constitucionales* 20, 85-102.
- Comisión Andina de Juristas* (Ed.) 1993: *Formas de gobierno: Relaciones ejecutivo – parlamento*, Lima: Comisión Andina de Juristas.
- Consejo para la Consolidación de la Democracia (CCD)* 1986: *Dictamen Preliminar sobre la Reforma constitucional*, Buenos Aires: EUDEBA.

- Consejo para la Consolidación de la Democracia (CCD)* 1987: Segundo Dictamen sobre la Reforma constitucional, Buenos Aires: EUDEBA.
- Consejo para la Consolidación de la Democracia (CCD)* 1988: Presidencialismo versus parlamentarismo. Materiales para el estudio de la reforma constitucional, Buenos Aires: EUDEBA. *Dalla Via, A. R.* 2008: Reforma electoral en Argentina, en: *Zovatto, D./ Orozco Henríquez, J. J.* (Coord.), Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007, México: UNAM, 213-264.
- Dalla Via, A.R.* 2010: La competencia política en el federalismo argentino, Buenos Aires: Eudeba.
- Debesa, G.I.* 1998: Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur, en: Nohlen, D./ Fernández, M. (Eds.): El presidencialismo renovado, Caracas: Nueva Sociedad, 151-169.
- De Rízk, L.* 2009: Reforma política y cultura política: el caso argentino, en: *Reynoso Núñez, J./ Sánchez de la Barquera y Arroyo, H.* (Coord.): La democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario, México: UNAM, 589-601.
- Deutsch, K.W.* 1963: The Nerves of Government, Nueva York: Free Press.
- D'Oliveira Martins, G./ Nohlen, D./ González Encinar, J. J./ Vitorino, A./ Magalhaes, J./ Sampaio, J.* 1988: A revisao constitucional e a moção de censura construtiva, Lisboa: Fundação Friedrich Ebert.
- Duverger, M.* 1970: Institutions politiques et droit constitutionnel, Paris: Presses Universitaires de France.
- Duverger, M.* 1978: Échec au roi, Paris: Albin Michel.
- Duverger, M.* 1980: A New Political System Model: Semipresidential Government, en: European Journal of Political Research 8, 165-178.
- Easton, D.* 1979: A Systems Analysis of Political Life, Chicago: University of Chicago Press (ed.orig. 1965).
- Easton, D.* 1971: The Political System, Nueva York: Knopf (ed.orig. 1953).
- Elgie, R.* (Ed.) 1999: Semi-presidentialism in Europe, Oxford: Oxford University Press.
- Ellis, A./ Orozco Henríquez, J.J./ Zovatto, D.* (Eds.) 2009: Cómo hacer que funcione el sistema presidencial. Making Presidentialism Work, México: UNAM.
- Ferreira Rubio, D./ Goretti, M.* 1994: El gobierno por decreto en Argentina (1983-1993), en: El Derecho, Año XXXII No. 8525, 27 de junio, 75 - 94.
- Franco, R.* 1990: Estado, consolidación democrática y gobernabilidad en América Latina, en: Revista Paraguaya de Sociología 27 (79), pp. 141-164.
- Goodin, R./ Tilly, C.* (Eds.) 2006: The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis, Oxford: Oxford University Press.
- Haggard, S./ McCubbins, M.D.* (Eds.) 2001: Presidents, Parliaments, and Policy, Cambridge: CUP.

- Hurtado, J.* 2001: El presidencialismo mexicano, México: Fondo de Cultura Económica.
- Godoy Arcaya, O.* (Ed.) 1990: Hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria, Santiago de Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Helms, L.* 2005: Presidents, Prime Ministers and Chancellors: Executive Leadership in Western Democracies, Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Hirschman, A.O.* 1991: Retóricas de la intransigencia. Perversidad, futilidad, riesgo, México: Fondo de Cultura Económica.
- Jennings, I.* 1969: Cabinet Government, Cambridge: Cambridge University Press.
- Lamounier, B./Nohlen, D.* (Eds.) 1993: Presidencialismo ou parlamentarismo, São Paulo: Idesp/Ed. Loyola.
- Lanzaro, J.* 2000: El presidencialismo pluralista en la 'segunda' transición (1985-1996), en: *Ibid.* (Coord.): La 'segunda' transición en el Uruguay, Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, pp. 19-196.
- Lanzaro, J.* 2001: Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina, Buenos Aires: CLACSO.
- Lanzaro, J.* 2005: Presidencialismo y democracia: alternativas pluralistas y coaliciones de gobierno, en: *Crespo Martínez, I./Martínez Rodríguez, A.* (Eds.): Política y gobierno en América Latina, Valencia: Tirant lo Blanch, 54-86.
- Lanzaro, J.* 2008: Uruguay: Reformas políticas en la nueva etapa democrática, en: *Zovatto, D./Orozco Henríquez, J. J.* (Coord.): Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007, México: UNAM, 905-951.
- Lazarte Rojas, J.* 2005: Entre los espectros del pasado y las incertidumbres del futuro. Política y democracia en Bolivia a principios del siglo XXI, La Paz: ILDIS/Plural.
- Lazarte Rojas, J.* 2008: Reforma electoral en Bolivia, en: *Zovatto, D./Orozco Henríquez, J. J.* (Coord.) 2008: Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007, México: UNAM, 265-314.
- Lazarte Rojas, J.* 2009: ¿En qué estamos de acuerdo los que no estamos de acuerdo? En torno a la crisis en Bolivia, en: *Reynoso Núñez, J./ Sánchez de la Barquera y Arroyo, II.* (Coord.): La democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario, México: UNAM, 451-466.
- Lazarte Rojas, J.* 2010: Nuevos códigos de poder en Bolivia, La Paz: Plural.
- Lijphart, A.* (Ed.) 1992: Parliamentary versus Presidential Government, Oxford: Oxford University Press.
- Lijphart, A.* 1999: Patterns of Democracy, Nueva Haven/Londres: Yale University Press.
- Linz, J.J.* 1994: Presidential or Parliamentary Democracy: Does it make a difference? En: *Linz, J.J./Valenzuela, A.* (Eds.): The Failure of Presidential Democracy, Baltimore/Londres: Johns Hopkins University Press, 1-87.

- Lipset, S.M./Nohlen, D./Sartori, G.* 1996: Apuntes para una reflexión sobre la democracia, San José: IIDH/CAPEL.
- Loewenstein, K.* 1976: Teoría de la constitución, Barcelona: Ariel (ed.orig: 1957).
- Mainwaring, S./Shugart, M.S.* (Eds.) 1997: Presidentialism and Democracy in Latin America, Cambridge: CUP.
- March, J.G./Olson, J.P.* 1989: Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics, Nueva York: Free Press.
- Mustapic, A. M.* 2006: Las renunciadas presidenciales y el papel de los Congresos, en: Política. Revista de Ciencia Política 47, 55-70.
- Nohlen, D.* 1988: Presidencialismo, sistema electoral y sistema de partidos políticos en América Latina, en Elecciones y democracia en América Latina, San José: IIDH y CAPEL, 29-46.
- Nohlen, D.* 1990: Régimen político y consolidación democrática en América Latina: reflexiones sobre el debate actual, en: IIDH-CAPEL (Ed.): Transición democrática en América Latina: reflexiones sobre el debate actual, San José: IIDH-CAPEL, 13-24.
- Nohlen, D.* 1991: Presidencialismo vs. parlamentarismo. América Latina, Revista de Estudios Políticos 74, 43-54.
- Nohlen, D.* 1994: Reforma institucional en América Latina desde una perspectiva de ingeniería política, en: Política 32, 5-42.
- Nohlen, D.* 2003: El contexto hace la diferencia, México: UNAM. *Nohlen, D.* 2006: El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales, Edición e introducción de R. Ortiz Ortiz, México: Porrúa.
- Nohlen, D. et al.* 2006: Diccionario de ciencia política, dos tomos, México: Porrúa.
- Nohlen, D.* 2011: ¿Cómo estudiar ciencia política? Una introducción de trece lecciones, Madrid: Marcial Pons.
- Nohlen, D.* 2011: La democracia. Instituciones, conceptos y contexto, México: UNAM/Universidad Inca Garcilaso de la Vega.
- Nohlen, D./ De Riz, L.* (Coord.) 1991: Reforma institucional y cambio político, Buenos Aires: Legasa/CEDES.
- Nohlen, D./ Fernández, M.* (Eds.) 1991: Presidencialismo vs. parlamentarismo en América Latina, Caracas: Nueva Sociedad.
- Nohlen, D./ Fernández, M.* (Eds.) 1998: El presidencialismo renovado, Caracas: Nueva Sociedad.
- North, D.C.* 1990: Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge: Cambridge University Press.
- O'Donnell, G.* 1994: Delegative Democracy, en: Journal of Democracy 5 (1), 55 -69.
- Panizza, F.* 2000: Beyond 'Delegative Democracy', en: Latin American Studies 32, 737-764.

- Payne, J.M.* et al. 2006: La política importa, Washington D.C.: BID-IDEA.
- Rama, G.W.* 1987: La democracia en el Uruguay. Una perspectiva de interpretación, Montevideo: Grupo Editor Latinoamericano.
- Roncagliolo, R.* 1991: El Primer Ministro en Perú: institución o retórica, en: Nohlen, D./ Fernández, M. (Eds.) 1991: Presidencialismo vs. parlamentarismo en América Latina, Caracas: Nueva Sociedad 151-158.
- Scharpf, F.W.* 1997: Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research, Boulder: Westview Press.
- Shugart, M.S./Carey, J.M.* 1992: Presidents and Assemblies, Cambridge/Nueva York: Cambridge University Press.
- Steimo, S.* et al. (Eds.) 1992: Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Politics, Cambridge: CUP.
- Thibaut, B.* 1996: Präsidialismus und Demokratie in Lateinamerika (Presidencialismo y democracia en América Latina), Opladen: Leske & Budrich.
- Valadés, D.* 2003: El gobierno de gabinete, México: UNAM.
- Valadés, D.* (Ed.) 2005: Gobernabilidad y constitucionalismo en América Latina, México: UNAM.
- Valadés, D.* 2007: La parlamentarización de los sistemas presidenciales, México: UNAM.
- Vanossi, J. R.* 1995: Comentarios a la reforma constitucional, Buenos Aires: Asociación Argentina de Derecho Constitucional.
- Vedel, G.* 1979: La Constitution comme base du système juridique, en: Journées de la Société de Législation Comparée, 111-134.
- Zovatto, D./ Orozco Henríquez, J. J.* (Coord.) 2008: Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007, México: UNAM.

