

## **Capítulo 1**

### **Sistemas de Gobierno y Democracia**

Tras caracterizar a los diversos regímenes democráticos, se distinguen las líneas generales y las diversas modalidades de los sistemas de gobierno, tomando en consideración elementos como sus equilibrios de poderes, sus entramados institucionales, sus mecanismos electorales y, evidentemente, las dificultades teóricas de la propia clasificación.

Se centra la atención en el sistema presidencial desde la óptica de su pertinencia para un sistema democrático. Así como la conceptualización de los elementos definitorios de este sistema y el recuento de los cambios que se han introducido en las legislaciones de algunos países latinoamericanos. En un marco comparativo de la región, se analizan las formas de elección del Ejecutivo y algunas especificidades en el tema de la separación de poderes.

En este contexto, se llega a la conclusión de que las variaciones en el desempeño de los sistemas presidenciales dependen más del diseño constitucional de que se trate que de las características del sistema presidencial en sí mismo.

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

Luis Miguel Martínez Anzures

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

En el marco comparativo, se revisa sus distintas modalidades, tomando en consideración variables como las facultades legales del Ejecutivo, sus poderes reales, la posibilidad de su reelección y el diseño constitucional en el que está inserto. Se atribuye la eficacia de estos sistemas a la situación particular que cada país presenta en los ámbitos político, electoral y cultural.

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

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

## I. El Gobierno

### 1. Definición

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

## Sistema Político Mixto: tránsito a la gobernabilidad

### 2. Clasificación

En una primera aproximación, según sea la justificación que se tenga para el acceso al poder público, y la forma como se concentra, puede establecerse una distinción entre monarquías y repúblicas. Las primeras atenderían a una razón divina o de sangre y a un criterio monocrático de estructuración, mientras que en las segundas su origen es la voluntad popular y, por tanto, cuentan con un principio de organización de carácter democrático. Sin embargo, tal y como enseguida se explica, conviene precisar que en términos empíricos y particulares, si bien es cierto que todos los sistemas presidenciales democráticos son repúblicas, los sistemas parlamentarios pueden ser tanto de naturaleza monárquica (Gran Bretaña) como republicana (Italia), sin afectar su origen legítimo y popular.

Por ello, una sencilla distinción en los gobiernos contemporáneos es “la existente entre gobiernos constitucionales liberales y varias formas de gobierno autoritario”. Los gobiernos constitucionales liberales se caracterizan por: a) que existen partidos políticos que compiten entre sí por el acceso a la representación política en los órganos de gobierno; b) realizar elecciones libres y periódicas; c) el partido mayoritario en las elecciones encabeza el gobierno (Rockman)<sup>5</sup>; d) fijar limitaciones normativas al ejercicio del poder: la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le faculta expresamente a realizar; e) las autoridades y los ciudadanos se encuentran por igual sometidos al imperio de la ley, y f) que el gobierno debe rendir, directa o indirectamente, cuentas a los ciudadanos y responsabilizarse de sus actos y de sus decisiones. Las tres primeras características dotan a los gobiernos de su carácter democrático, mientras que las tres últimas producen lo que se conoce como Estado de derecho.

De su conjunción surge el concepto de Estado democrático de derecho. En contraposición a esto, los gobiernos autoritarios se caracterizan por: a) la ausencia de elecciones constitucionales o que éstas no sean el procedimiento a través del cual se defina el acceso al poder; b) existe un bajo grado de desarrollo de los

<sup>5</sup> Rockman, Berta., “Gobierno”, en Vernon Bogdanor, Enciclopedia de las Instituciones Políticas, Alianza Editorial, 1991, p 337.

partidos políticos y de libertad de los ciudadanos para organizarse políticamente al margen del Estado, y c) el poder se ejerce con ausencia o debilidad de limitaciones constitucionales o controles institucionales.

Dentro de los gobiernos constitucionales liberales existen dos formas para clasificar las relaciones entre las instituciones gobernantes: 1) en un mismo nivel, según se atienda a un principio de separación, fusión o repartición del poder, distinguiendo entre gobiernos presidenciales, parlamentarios o semipresidenciales, y 2) entre niveles u órdenes de gobierno -según se organicen en función de la concentración o difusión del poder-, podrán ser unitarios o federales. Por ejemplo: una república presidencial unitaria es Colombia, y una federal, Brasil. En lo que toca a los sistemas parlamentarios, una monarquía constitucional unitaria es Japón, mientras que una federal es Australia; y, en el caso de los sistemas semipresidenciales, uno de tipo federal es Rusia, y otro de tipo unitario es Francia.

De lo anterior se desprende que puede haber formas o sistemas de gobierno presidencial, parlamentario o semipresidencial dentro de sistemas de organización política unitarios o federales. Por otro lado, resulta útil precisar que también pueden darse casos de países unitarios que presentan un mayor grado de descentralización del poder que otros de tipo federal.

## II. Los Sistemas de Gobierno

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

A los sistemas de gobierno -dependiendo de la óptica con la que se les mire- se les puede catalogar como de variable dependiente o independiente dentro del proceso político, en al menos dos dimensiones: 1) si se considera que determinan o que están

## Sistema Político Mixto: tránsito a la gobernabilidad

determinados por el sistema electoral o de partidos (Nohlen)<sup>6</sup>; y 2) si se les entiende como causa o efecto de los cambios en el sistema social<sup>7</sup>. De acuerdo con esta clasificación, si a los gobiernos se les considera como de variable independiente, éstos asumirían un carácter autoritario o totalitario; en tanto que si son vistos como de variable dependiente, serán gobiernos pluralistas y democráticos.

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

Siendo tres los sistemas de gobierno (parlamentario, presidencial y semipresidencial), su propagación nos obliga a ser sumamente cautos, tanto en la identificación de los elementos "duros" que distinguen a cada uno de ellos, como en los matices que hacen diversos a los que forman parte de un mismo patrón general. Analicemos las recientes subclasificaciones teóricas y los nuevos elementos atípicos que en algunos de ellos se están presentando.

### 1. Sistema parlamentario

En sus orígenes, el sistema parlamentario -o más bien dicho, el parlamentarismo- surgió en Inglaterra como el gobierno de asamblea que trajo consigo el nacimiento del constitucionalismo moderno. Con gran acierto, Karl Loewenstein<sup>8</sup> afirma:

<sup>6</sup> Nohlen, Dieter, "La triología: sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos", en *Tercera Conferencia de la Unión Interamericana de Organismos Electorales*, Memoria publicada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, julio de 1996.

<sup>7</sup> Apter, David E. "Gobierno", en: *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, pp 173-186.

<sup>8</sup> Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Editorial Ariel-Ciencia Política, Barcelona, 1983, pp 97-98.

Luis Miguel Martínez Anzures

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

A este tipo de gobierno lo caracterizó el siguiente esquema: 1) la Asamblea Legislativa electa por el pueblo estaba dotada del dominio absoluto sobre todos los otros órganos estatales; 2) el Ejecutivo estaba estrictamente sometido a la Asamblea, pudiendo ser designado o destituido discrecionalmente por ésta; 3) ningún órgano estatal era legalmente autorizado para interferir en la autonomía ni en el monopolio del poder ejercido por la Asamblea; 4) no existía ningún derecho del gobierno para disolver el Parlamento, aunque cabía una disolución por parte del electorado soberano.<sup>9</sup>

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

No obstante lo anterior, una primera diferencia entre los sistemas presidencial y parlamentario contemporáneos es que en este último el único órgano soberano -del que emerge el gobierno- es su Asamblea Legislativa, mientras que en el presidencial los ciudadanos definen con su voto la integración de dos órganos de gobierno: el Ejecutivo y el Legislativo.

<sup>9</sup> *Ibidem*, pp 97 y ss.

## Sistema Político Mixto: tránsito a la gobernabilidad

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

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

- a) Las jefaturas de Estado y de gobierno se encuentran separadas: la primera es por sucesión, designación o elección indirecta de un órgano determinado, mientras que la segunda la ejerce un primer ministro<sup>10</sup> electo en el Parlamento.
- b) El gobierno o gabinete está constituido por los jefes del partido con mayor apoyo electoral, o de los partidos que, uniéndose en coalición, forman una mayoría en la que el poder gubernamental se concentra en la figura del primer ministro, por lo regular el líder de la formación política más votada.
- c) No existe dualidad del origen popular y legitimidad democrática entre gobierno y Parlamento, como sí lo hay en los sistemas presidenciales.
- d) El periodo gubernamental no es fijo, sino que depende del voto de confianza o de censura que sobre el gobierno haga el Parlamento para ratificar o destituir al primer ministro y su gabinete.
- e) El gobierno es de gabinete: su funcionamiento y toma de decisiones es de forma colegiada y con el apoyo y responsabilidad de todos los ministros. La dimisión del gobierno puede conducir a la disolución del Parlamento y a nuevas elecciones, o tan sólo a un cambio de gabinete.

<sup>10</sup> Hurtado, Javier, *Sistemas de Gobierno y Democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 19, México, Instituto Federal Electoral, 2004. En un sistema parlamentario, el jefe del Ejecutivo puede tener distintos títulos oficiales: primer ministro, premier, presidente del gobierno, canciller, ministro-presidente o taoiseach (Lijphart, 1991: 82).

- f) Si bien el Parlamento puede destituir al primer ministro, éste a su vez puede recomendar al jefe de Estado la disolución del Parlamento (véase cuadro 1).

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

El sistema parlamentario, o “gobierno de gabinete”, presenta en la actualidad algunas modalidades. Giovanni Sartori menciona “tres variedades principales”: 1) el sistema de primer ministro tipo inglés; 2) el sistema de gobierno por asamblea de la Tercera y Cuarta Repúblicas Francesas, y 3) “a la mitad del camino entre ellos encontramos la fórmula del parlamentarismo controlado por los partidos”<sup>11</sup>. Más aún: dado que los sistemas parlamentarios son sistemas “en que se comparte el poder”, el jefe de gobierno puede relacionarse con los demás ministros como un primero por encima de sus desiguales (Reino Unido), un primero entre desiguales (Alemania), y un primero entre iguales (Italia). De acuerdo con este autor, hoy día habría un parlamentarismo puro o de Asamblea (la Italia de la posguerra); un “semiparlamentarismo funcional” (Alemania y Reino Unido); y un parlamentarismo de partidos (España).

Otra forma de analizar estos sistemas de gobierno es atendiendo a su estabilidad y perdurabilidad. En algunos países la posibilidad de evitar gobiernos inestables o efímeros depende del número y de la disciplina de los partidos en su sistema de partidos y de sus diseños constitucionales. Contemplados así, en un extremo estaría el parlamentarismo italiano de la posguerra, y en el otro el tradicional modelo inglés, junto con el alemán surgido a mediados

<sup>11</sup> Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p 117

## Sistema Político Mixto: tránsito a la gobernabilidad

del sigloXX. En el caso británico, la estabilidad de su gobierno depende --en opinión de Sartori<sup>12</sup>-- de al menos tres factores: 1) un sistema electoral mayoritario; 2) un sistema de partidos bipartidista, y 3) una fuerte disciplina partidaria. El caso alemán tiene que ver con: 1) la prohibición de los partidos opuestos al sistema; 2) el porcentaje del 5% (*Sperrklausel*) como mínimo para tener derecho a representantes en el Bundestag, y 3) con el llamado voto constructivo de censura.<sup>13</sup> Si en el caso de Alemania se alude a este último factor como un elemento que contribuye a que tenga gobiernos longevos y estables conviene señalar que, en el caso inglés, para que el voto de censura surta efectos debe ser emitido por la Cámara de los Comunes en tres votaciones aprobatorias sucesivas en un mismo sentido.

Por lo tanto, las supuestas virtudes del parlamentarismo en relación con el presidencialismo no pueden argumentarse en abstracto: al margen del modelo de parlamentarismo que se toma de referencia y dejando de lado el tipo de presidencialismo al que se está criticando. Por último, no debe olvidarse, tal y como lo afirma Loewenstein, que “la existencia de instituciones representativas o ‘parlamentarias’ en un Estado no significa, a la vez, que en dicho Estado exista una forma de gobierno parlamentario”.<sup>14</sup>

### 2. Sistema Presidencial

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

<sup>12</sup> *Ibidem*, pp 120-122.

<sup>13</sup> Hurtado, Javier, *op. cit.* Así se conoce al procedimiento establecido en la Constitución alemana (Art. 67) consistente en que el Bundestag sólo puede destituir al canciller si previamente ha electo a su sucesor. Es decir, la misma coalición de votos que derroca un gobierno, debe crear otro.

<sup>14</sup> Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Editorial Ariel-Ciencia Política, Barcelona, 1983, p 104.

de poderes, y de los frenos y equilibrios entre ellos. En el caso del sistema presidencial, como señala Loewenstein: “El concepto de ‘poderes’ tiene un sentido más figurativo que estructural y debería ser sustituido por el de “funciones”, con lo que quedarían designados los diferentes ámbitos de la actividad estatal”<sup>15</sup>.

A su vez, la separación de poderes debería entenderse más en términos de la coordinación de las tres ramas de gobierno en pos de objetivos comunes, y en el sentido de estar de tal manera divididas y equilibradas que ninguna puede traspasar sus límites legales sin ser controlada y restringida por las otras. Este modelo gubernamental fue inmediatamente adoptado, mas no adaptado, por las naciones latinoamericanas que, después, consiguieron su independencia de España.

En un principio, la distinción entre los sistemas de gobierno europeos y los surgidos de las nuevas naciones americanas era que a aquellos se les consideraba monarquías y a los segundos repúblicas. A mediados del siglo XIX, Walter Bagehot utilizó, en *The English Constitution*, el término “régimen presidencial”, para designar al sistema de gobierno de Estados Unidos, en oposición a lo que denominaba “gobierno de gabinete”, propio del sistema británico. A finales de ese mismo siglo, Woodrow Wilson, en su obra *Congressional Government* (1885), polemizó con Bagehot al referirse al de Estados Unidos como un “gobierno congresional”, dadas las importantes atribuciones que en esa época tenía el Congreso norteamericano; en su opinión, por encima de las del presidente.<sup>16</sup> Hoy día, ciertos hechos dan la razón a la conceptualización de Bagehot y otros a la de Wilson.

Las características distintivas del sistema presidencial son:

- a) Las jefaturas de Estado y de gobierno se concentran en una sola persona: el presidente.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p 131.

<sup>16</sup> Hurtado, Javier, *op. cit.* Por ejemplo, en lo que se refiere a la facultad del presidente de Estados Unidos para declarar y hacer la guerra a otro país sin la aprobación del Congreso: “El acceso de los Estados Unidos al estatuto de gran potencia invirtió el orden constitucional y dio al presidente lo esencial de los poderes. Él prepara la guerra, la declara de hecho y la dirige”, Marie-France Toinet, *El sistema político de los Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 141.

## Sistema Político Mixto: tránsito a la gobernabilidad

- b) Los presidentes son electos por sufragio universal de todos los ciudadanos en aptitud de votar y salvo en contadas excepciones, por un Colegio Electoral.<sup>17</sup>
- c) El jefe del Ejecutivo y su gabinete son independientes del Legislativo, en virtud de que constituyen poderes distintos, electos en forma separada.
- d) El presidente y los congresistas cumplen un periodo fijo de duración en el cargo, por lo que el Congreso no tiene capacidad para destituir al presidente<sup>18</sup> y el Ejecutivo no tiene facultades para disolver al Legislativo.<sup>19</sup>
- e) El Poder Ejecutivo es unipersonal (a diferencia de los sistemas parlamentarios en los que el primer ministro y el gabinete constituyen un cuerpo ejecutivo de carácter colectivo).
- f) El presidente, en forma libre y directa, nombra o sustituye a sus ministros o secretarios, quienes tan sólo son sus colaboradores.

La mejor forma de resumir las diferencias entre el sistema presidencial y el parlamentario consiste en señalar que lo distintivo del primero es la rigidez, mientras que lo propio del segundo es la flexibilidad.

<sup>17</sup> *Ibidem*, La Constitución de Estados Unidos establece que en caso de que ningún candidato alcance la mayoría de votos, la Cámara de Representantes elegirá, de entre los cinco más votados, al presidente. Por otra parte, en Bolivia, el Congreso designa al presidente cuando ninguno de los candidatos obtiene el 50% más uno de los votos emitidos por los ciudadanos.

<sup>18</sup> *Ibidem*, Al respecto, conviene diferenciar el voto de censura para destituir a un primer ministro ya su gabinete en los sistemas parlamentarios, del procedimiento de juicio (político) que, con ese u otro nombre, existe en todas las constituciones de los sistemas presidenciales para destituir o inhabilitar a un funcionario por violaciones a la Constitución ya las leyes durante el periodo de su encargo, y del juicio de responsabilidad penal mediante el cual un funcionario es destituido (desaforado) para que responda ante las autoridades por delitos del orden común que hubiere cometido durante su gestión.

<sup>19</sup> *Ibidem*, Situación que se refuta en Chile, donde su Constitución, en su artículo 32, otorga atribuciones al presidente de la República para: "5. Disolver la Cámara de Diputados por una sola vez durante su periodo presidencial, sin que pueda ejercer esta atribución en el último año del funcionamiento de ella"; en Perú y Uruguay, sus constituciones establecen una situación similar: en el primero de estos países su Constitución, en el artículo 134, dice: "El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros"; en tanto que en el segundo, el artículo 148 establece: "Si la Asamblea General mantuviera su voto por un número inferior a los tres quintos del total de sus componentes, el presidente de la República, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, podrá mantener por decisión expresa, al ministro, a los ministros o al Consejo de Ministros censurados y disolver las Cámaras".

### 3. Sistema Semipresidencial<sup>20</sup>

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

Señala Maurice Duverger<sup>21</sup> que la mayor parte de los constitucionalistas presentan “todavía un culto fetichista a esta visión dualista [que supone que sólo existen dos sistemas de gobierno] y juzgan sacrílego que se proponga un modelo completamente nuevo, aparecido desde hace más de setenta años en Finlandia y en la Alemania de Weimar (1919-1920) y extendido después en Austria (1929), en Irlanda (1937), en Islandia (1944), en Francia (1962), en Portugal (1976)”, y recientemente incorporado en Rusia, así como en la mayor parte de los países de Europa Central.

La creciente difusión y funcionalidad de sus características han hecho de éste un sistema de gobierno tan o más importante que el parlamentario o el presidencial, desde el punto de vista de la población que gobierna y de la recurrente adopción que de él hacen países que deciden modificar su estructura de gobierno. Esto, por conciliar las ventajas del sistema parlamentario con las del presidencial, atenuando en la mayor medida posible las desventajas que por separado presenta cada uno de estos sistemas. A este sistema lo distinguen los siguientes elementos (Véase cuadro 2 pág. 37):

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

<sup>20</sup> *Ibidem*, Muchos de los errores de concepción de este sistema derivan del nombre que le adjudicaron (semipresidencial), donde el prefijo semi tiene una significación de “medio, en sentido recto, o equivalente a casi, como semicírculo o semidiós” (Diccionario Encyclopédico Salvar, 1957). Posiblemente, si Benué Mery Hubert (antiguo redactor en jefe del periódico francés *Le Monde*) y posteriormente Duverger no hubieran utilizado esa palabra en 1960 y 1970, respectivamente, para designar al sistema político de la Quinta República Francesa, muchos de los errores de concepción se habrían evitado.

<sup>21</sup> Duverger, Maurice, «*Régime Semi-Présidentiel*», en O. Duhamel e Y. Mény (eds.), *Dictionnaire*, 1992, *constitutionnel*, París, Presses Universitaire de France, 1992, pp 901-904.

## Sistema Político Mixto: tránsito a la gobernabilidad

- el Poder Ejecutivo con un primer ministro (a lo que Duverger llama poder bicéfalo) que nombra con aprobación de la Asamblea.
- b) El gobierno es responsable ante la Asamblea Nacional: su permanencia depende del voto de confianza o de la moción de censura aprobatoria que ésta emita.
  - c) El presidente es independiente del Parlamento y puede disolverlo, tomando el parecer del primer ministro y de los líderes de la Asamblea Legislativa.
  - d) El primer ministro y los demás miembros de su gobierno dependen de la confianza del Presidente y del parlamento. El presidente nombra al primer ministro ya los demás miembros de su gobierno, a propuesta de éste último.
  - e) El gobierno no emana del Parlamento; sólo es responsable ante éste. Esto es, el Parlamento puede hacer caer a los gobiernos, mas no investirlos (el presidente designa -y al hacerlo otorga la investidura- y el Parlamento tan sólo ratifica).
  - f) El Poder Ejecutivo (o mejor dicho, la función ejecutiva) "oscila"<sup>22</sup> entre el presidente y el primer ministro: pasa del primero al segundo, y viceversa, adaptándose al cambio de las mayorías parlamentarias (se podría decir: secundando a la mayoría parlamentaria del momento).
  - g) Existe el poder mayoritario, que "es la fuerza derivada de que el jefe del partido o de una coalición forma una mayoría parlamentaria estable (durante toda una legislatura) y disciplinada (que vota en bloque en todos los escrutinios importantes, siguiendo las instrucciones que reciben). Este poder mayoritario es una autoridad de facto, y no una autoridad de derecho, que define un poder verdadero".<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Hurtado, Javier, op. cit., Concepto utilizado por Sartori (1996: 138) para explicar el sistema francés como "un sistema bicéfalo cuyas dos cabezas son desiguales, pero esta desigualdad oscila de una a la otra".

<sup>23</sup> Duverger, Maurice, «Régime Semi-Présidentiel», en O. Duhamel e Y. Mény (eds.), Dictionnaire, 1992, constitutionnel, París, Presses Universitaire de France, 1992, pp 19-30.

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

El poder mayoritario al que se refiere Duverger, como variable dependiente, puede manifestarse de dos maneras: 1) en tanto sistema mayoritario del partido del presidente, con dos posibilidades: a) cuando el presidente es líder de su partido y éste es mayoritario en la Asamblea, y b) cuando el presidente no tiene poder, no obstante que su partido sea mayoritario en la Asamblea, por ser el primer ministro el dirigente real del partido, y 2) como sistema sin mayoría, con dos variedades: a) con presidente activo que atenúa la debilidad del Parlamento y del gobierno (caso de Finlandia), y b) cuando el presidente dispone de medidas excepcionales, sobre todo en casos de crisis nacionales (la Alemania de Weimar).

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

En lo que corresponde a quién predomina sobre quién en el Poder Ejecutivo dentro de un sistema semipresidencial, Shugart y Carey observan dos posibilidades: a) la premier presidencial, y b) la presidencial parlamentaria. En la primera se daría la primacía del primer ministro sobre el presidente, y en la segunda la del presidente sobre el primer ministro. Asimismo, entienden este

## Sistema Político Mixto: tránsito a la gobernabilidad

sistema de gobierno como “un régimen que se localiza a la mitad de un continuum que va del presidencial al parlamentario”.<sup>24</sup>

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

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

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

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

La cultura nacional puede así tener más controles sobre las instituciones jurídicas. El presidente es más débil en Islandia -no obstante que la Constitución le atribuye ciertas prerrogativas considerables- que en Irlanda, donde éstas se reducen a una proporción relativamente

<sup>24</sup> Shugart, Matthew Soberg y John M. Carey, Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics, Cambridge University Press, 1992, pp 23-27.

breve. De manera inversa, el presidente francés es el más poderoso de los siete regímenes [semipresidenciales], aun si sus poderes constitucionales están apenas reducidos a los que tenía su colega irlandés. Pero las tradiciones gaullistas están aquí reforzadas por la evolución del sistema de partidos, que depende sobre todo de mecanismos electorales.

De alguna manera, la dificultad en la comprensión de este sistema de gobierno se ha visto reflejada en la múltiple y hasta contradictoria conceptualización que del mismo se ha hecho. Así, Lijphart<sup>25</sup> lo entiende como una estructura "mixta" o de "alternativa" (alternancia) entre las fases presidencial y parlamentaria, para refutar la concepción que del mismo se ha hecho como "síntesis" de ambos.<sup>26</sup> Por su parte, Giovanni Sartori, citando la opinión que Vedel y Duverger tenían en 1980 sobre este sistema (cuando decían que "el semipresidencialismo no es una síntesis de los sistemas parlamentario y presidencial, sino una alternancia entre las fases presidenciales y parlamentarias"), declara: "No estoy de acuerdo con ninguna de estas dos interpretaciones"<sup>27</sup>, y que:

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

De acuerdo con esta concepción, el semipresidencialismo sería una estructura mixta de carácter mutante que se transforma para adquirir los rasgos específicos de alguna de las dos especies a las que se debe: presidencialismo o parlamentarismo. Por su parte, Pedro Aguirre sostiene que "debe considerarse al semipresidencialismo

<sup>25</sup> Lijphart, Arendt, Las democracias contemporáneas, Editorial Ariel-Ciencia Política, Barcelona, 1991, p 97.

<sup>26</sup> Hurtado, Javier, op. cit., "La Quinta República no debería [...] describirse como 'una síntesis de los sistemas parlamentario y presidencialista'. sino como una 'alternativa de fases presidencialistas y parlamentarias'" (Duverger, 1991: 97).

<sup>27</sup> Sartori, Giovanni, Ingeniería constitucional comparada, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, pp 139-140.

## Sistema Político Mixto: tránsito a la gobernabilidad

como un sistema político peculiar en virtud de que presenta características propias que lo distinguen del presidencialismo y del parlamentarismo".<sup>28</sup>

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

Siguiendo con las divergencias en torno a la clasificación que los autores hacen de los distintos países, en el caso de Sri Lanka, por un lado, Sartori afirma que es semipresidencial pero, por otro, se pregunta si no es más bien un sistema totalmente presidencial. Respecto a Finlandia, en una parte dice que "funciona como un sistema parlamentario normal" y, en otra, que "califica bien, actualmente, como un sistema semipresidencial". Por otro lado, critica la subclasificación que Shugart y Carey hacen sobre los sistemas semipresidenciales en la subcategoría de presidenciales parlamentarios, cuando incluyen en éstos los casos de Ecuador, Alemania (Weimar), Corea, Perú y Sri Lanka. Lijphart, por su parte, sostiene que: Francia y Finlandia eran difíciles de clasificar porque ambos aparecían como sistemas parlamentarios con un primer ministro sujeto a la confianza del Legislativo, a la vez que sistemas presidencialistas con un presidente electo por voluntad popular. Austria, Islandia e Irlanda -igual que la República de Weimar de 1919 a 1933 y el Portugal contemporáneo- se ajustan a esta descripción.

<sup>28</sup> Aguirre, Pedro, Elecciones y política en Francia, Nuevo Horizonte Editores, México, 1996, p 3.

Recapitulando sobre la diversidad de opiniones que existen sobre el semipresidencialismo. Para algunos es un sistema mixto o híbrido; para otros, es un punto medio entre un continuum en cuyos extremos estaría el presidencialismo y el parlamentarismo. Hay otros todavía que lo entienden como una síntesis de los sistemas parlamentario y presidencial; otros más hablan de que “alterna” entre fases presidenciales y parlamentarias, o de que “oscila” entre ambas fases y que puede llegar a ser “un sistema con dos motores”.

Hoy día, el régimen semipresidencial prácticamente ha sido implantado en todas las nuevas repúblicas de la antigua Unión Soviética, en Polonia y en Rumania, convirtiéndose en el régimen típico de la transición. Su importancia en los años presentes, y en los que están por venir, será, sin duda alguna, cada vez más creciente. Por ello, no es exagerado afirmar que el papel que jugó el parlamentarismo en los siglos XVIII y XIX, ahora lo cumple el sistema semipresidencial. Es por ello, que coincidimos con Aguirre en que “la originalidad con la que el semipresidencialismo ha funcionado y el hecho de que varios países, sobre todo de Europa Oriental, se estén decidiendo por esta opción, hace que se le deba considerar como un nuevo tipo de gobierno”.<sup>29</sup>

Cabe en este contexto citar a Duverger: “Lo que nosotros llamamos regímenes políticos no son otra cosa que modelos heurísticos destinados a una investigación de este tipo. El concepto de “régimen semipresidencial” permite llegar más adelante y más lejos de esta distinción bipolar de “regímenes parlamentarios” y de “regímenes presidenciales”.

Adicionalmente a los tres grandes regímenes políticos de la actualidad, podemos considerar al modelo semipresidencial, el cual imperaba en los años 20 (España, Alemania, Austria...); sobre la base de un régimen parlamentario, en donde el Presidente goza de facultades especiales para nombrar Primer Ministro, nombrar a los miembros del gobierno, o presidir sus reuniones. El gobierno, mientras, sigue siendo responsable ante el Parlamento. El Presidente está dotado de legitimidad propia, en tanto es elegido de forma autónoma.

<sup>29</sup> *Ibidem*, p 4.

## Sistema Político Mixto: tránsito a la gobernabilidad

Además de esta clasificación, existen otras tipologías de los régímenes democráticos, que permiten dividirlos en dos modelos:

- a) Modelo Westminster. Proviene de la experiencia política del Reino Unido y alcanza a la mayor parte de los países de área de la Commonwealth. Se basa en un sistema de representación mayoritario, con una alta concentración de poder donde un solo partido tiene la mayoría y controla el gobierno. Cabe advertir una cierta fusión de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, pero manteniendo la preeminencia del gabinete sobre el Parlamento. El modelo parlamentario normalmente tiende a un bicameralismo asimétrico, lo que puede atribuirse al sistema de partidos bipartidista y bidimensional.
- b) El modelo de democracia de consenso. Característico de las democracias continentales europeas, suele ofrecer unos rasgos comunes que se sintetizan en la existencia de gobiernos de coalición, lo que implica la participación de múltiples fuerzas políticas en el Ejecutivo. La separación de poderes es más estricta que en el caso anterior, siendo el Ejecutivo y el Legislativo autónomos entre sí, lo que suele producir un bicameralismo equilibrado. El sistema de partidos es pluripartidista y pluridimensional, que viene a caracterizar a las sociedades segmentadas y enfrentadas. Los criterios de representación electoral son proporcionales. La organización territorial de estos modelos admite cualquier forma de Estado, ya sea unitaria, federal o regional.

## Cuadro 1 Sistemas de gobierno

Presidencial	Parlamentario	Semipresidencial
El presidente es jefe de Estado y de gobierno.	Las jefaturas de Estado y de gobierno están separadas.	El presidente es jefe de Estado; la jefatura de gobierno es dual o bicéfala.
El presidente es electo popularmente, directa o indirectamente, por un periodo fijo.	La jefatura de Estado es por sucesión, designación o elección no popular, y la de gobierno emana del Parlamento.	La jefatura de Estado es por elección popular y la de gobierno se instituye a propuesta del presidente, pero con aprobación de la Asamblea.
El presidente no puede ser destituido por el Congreso y aquél no puede disolver a éste. El presidente tiene el control total del Ejecutivo y dirige el gobierno.	El primer ministro puede ser destituido por el Parlamento. El primer ministro puede recomendar al jefe de Estado la disolución del Parlamento. El primer ministro dirige el gobierno, compartiéndolo o controlándolo.	El presidente no puede ser destituido y el primer ministro puede ser removido por el presidente o la Asamblea.
El gobierno es unipersonal y el gabinete sólo aconseja al presidente.	El gobierno es colegiado; el gabinete toma decisiones colectivas y sus ministros deben apoyarlas. Los ministros son responsables ante el Parlamento.	El presidente dirige el Ejecutivo compartiéndolo con el primer ministro; de la misma forma que el gabinete comparte responsabilidades con el primer ministro.
Los ministros sólo son responsables ante el presidente. Se basa en el principio de separación de poderes.	Se basa en el principio de fusión de poderes.	La Asamblea puede sostener o destituir gabinetes contra la voluntad del presidente. Se basa en el principio de la compartición de poderes.

## Sistema Político Mixto: tránsito a la gobernabilidad

### Cuadro 2 El sistema semipresidencial de gobierno

Elementos que toma del presidencialismo	Elementos que toma del parlamentarismo	Características propias
<p>En lo que se refiere al presidente o jefe de Estado, es electo popularmente para un período determinado. Goza de voto en el proceso legislativo.</p> <p>Nombra a los miembros de] gobierno.</p> <p>Dispone de la fuerza militar, erigiéndose como comandante en jefe de las fuerzas armadas.</p> <p>No puede ser destituido por el Congreso.</p> <p>Preside el Consejo de Ministros.</p> <p>Tiene derecho de indulto.</p> <p>Puede convocar al recurso de referéndum.</p> <p>Presenta iniciativas de ley y promueve el recurso de inconstitucionalidad.</p> <p>Puede gobernar por decreto. Representa internacionalmente al Estado.</p> <p>Conduce la política exterior y la defensa nacional.</p>	<p>El gobierno emana del Parlamento y es responsable ante éste.</p> <p>Por lo que toca al primer ministro, puede ser depuesto mediante voto de censura del Parlamento.</p> <p>Cuando el partido del presidente no tiene mayoría legislativa. Éste sólo se limita a designar como jefe de gobierno a quien la Asamblea le propone.</p> <p>El voto de confianza o de censura del Parlamento. La segunda Cámara puede ser estamental.</p> <p>Los diputados puede forzar a dimitir al gobierno (pero se van con él).</p> <p>Para que el gobierno permanezca debe haber una mayoría legislativa estable y disciplinada. Cuyo líder sea el primer ministro.</p>	<p>Estructura dual de poder. El jefe de Estado interviene en el gobierno, compartiéndolo. El presidente puede disolver la Asamblea en respuesta a sus intereses políticos y partidistas.</p> <p>El gabinete es responsable ante el primer ministro.</p> <p>El presidente se comunica con la Asamblea mediante mensajes, frenando con ello la posibilidad de debate o diálogo directo entre los poderes.</p> <p>El presidente y el primer ministro deben estar de acuerdo para que no se paralice el sistema.</p> <p>El jefe del Estado propone ante la Asamblea al jefe de gobierno; o bien, inviste como tal al que la mayoría legislativa le propone.</p> <p>Cuando el Ejecutivo lo comparten un primer ministro de un partido y un jefe de Estado de otro, surge lo que se conoce como "cohabitación".</p> <p>El presidente de la República es electo mediante el sistema de dos vueltas a fin de dotarlo de la debida fuerza y legitimidad ante el primer ministro.</p>

### III. El Sistema Presidencial en la actualidad

En la actualidad, cuatro son los puntos principales de debate en torno al sistema presidencial, como lo son:

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

#### 1. El Sistema Presidencial ¿puro o rígido?

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

En la distinción entre gobierno parlamentario y presidencial --como ya quedó estipulado-- lo básico es establecer si el jefe del Ejecutivo es electo por los votantes o por el Legislativo, y si está sujeto o no a la confianza de este último para permanecer en el cargo. Podría decirse que todo sistema con un Ejecutivo electo por el Legislativo y sujeto a su voto de confianza es parlamentario, y que todo sistema con un Ejecutivo electo por los votantes e independiente

## Sistema Político Mixto: tránsito a la gobernabilidad

del Legislativo es presidencial. Estas distinciones no son sino tipos ideales, puesto que difícilmente se presentan en forma pura y exclusiva en la realidad. Por tanto, se da el caso de un Ejecutivo electo por el Legislativo, independiente de su confianza, y además colegiado, que es el Consejo Federal Suizo.

De igual forma, tenemos un presidente electo indirectamente por los votantes e independiente de la confianza del Legislativo, que es el de los Estados Unidos<sup>30</sup>. Y, por si las anteriores excepciones a la regla fueran pocas, está Israel, cuyo sistema parlamentario introdujo, en mayo de 1996, la elección popular directa del primer ministro con un periodo fijo en el cargo y, al mismo tiempo, sujeto a la confianza del Legislativo.

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

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

<sup>30</sup> Lijphart, Arendt, Las democracias contemporáneas, Editorial Ariel-Ciencia Política, Barcelona, 1991, pp 82-101.

En relación con la separación de poderes, derivada de la elección separada de los miembros del Ejecutivo y del Legislativo, en algunos países latinoamericanos se elige con la misma boleta tanto al presidente como al Congreso o a una parte de éste. Así, por ejemplo, “en Argentina, Bolivia, Honduras, República Dominicana (hasta 1990) y Uruguay, el elector sólo tiene un voto para elegir los cargos ejecutivos y legislativos. En Guatemala el elector, con el voto que emite para las elecciones presidenciales [que se realizan paralelamente], escoge un cuarto de los diputados a la Asamblea Legislativa”<sup>31</sup>.

Por si lo anterior fuera poco, algunos sistemas presidenciales de América Latina (como el de Perú, por ejemplo)<sup>32</sup> han introducido en sus constituciones la posibilidad de que un ministro de Estado pueda ejercer al mismo tiempo la función legislativa y tenga derecho al voto en la aprobación de todos los proyectos de ley, siempre y cuando no sean los de su ramo.

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

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

<sup>31</sup> Nohlen, Dieter, “La trilogía: sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos”, en Tercera Conferencia de la Unión Interamericana de Organismos Electorales, Memoria publicada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, julio de 1996, p 396.

<sup>32</sup> N. de A., En Perú el Jefe de Gabinete ha sido uno de los factores más importantes para la estabilidad política en un escenario donde el Presidente de la República tiene escasa aceptación. En Argentina, la falta de adecuación de corresponsabilidades entre el jefe del gabinete y el Presidente de la Rúa, propició la caída de éste.

## Sistema Político Mixto: tránsito a la gobernabilidad

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

### 2. Crítica la Sistema Presidencial

A principios de la presente década, los polítólogos Juan J. Linz y Arturo Valenzuela<sup>33</sup> realizaron, en diversos estudios, acres críticas al sistema presidencial y, en particular, a las posibilidades que puede tener para favorecer la política y la estabilidad democráticas. Ambos sostuvieron que el parlamentarismo ha tenido, en estos aspectos, un "desempeño histórico superior" al presidencialismo.

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

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

<sup>33</sup> Las críticas de estos autores al presidencialismo están formuladas en: *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*, editado por Juan J. Linz y Arturo Valenzuela, The John Hopkins University Press, Baltimore, 1994; Juan J. Linz, "Los peligros del presidencialismo" y "Las virtudes del parlamentarismo", en *El re.\urgimiento global de la democracia*, compilados por Larry Diamond y Marc F. Plattner, UNAM/IIS, México, 1996; "Los dos rostros de la democracia", en *Facetas*, núm. 92, segundo trimestre de 1991 ; y Arturo Valenzuela, "América Latina: presidencialismo en crisis", en *Etcétera. Semanario de Política y Cultura*, 12 de enero de 1995.

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

- 3) La estabilidad: lo estable del sistema presidencial deriva del carácter invariable del periodo en funciones de su titular. Sin embargo, esta virtud bien puede convertirse en defecto, argumentan los autores, al acentuar la rigidez o ausencia de flexibilidad para resolver el problema de un presidente que ha fracasado definitivamente, pero que aún le quedan años de mandato.
- 4) La sustitución del presidente: en casos de falta absoluta del presidente -ya sea por muerte o incapacidad-, transcurrido un tiempo será el Congreso el que elija al sustituto, quien en ocasiones puede representar una opción política diferente a la del ex mandatario, trayendo consigo una variación importante en la opción política y el programa de gobierno por el que votó el electorado. Si la situación se resolviera por un sucesor automático (vicepresidente),<sup>34</sup> habría tres posibilidades para acceder a este cargo: a) producto de una alianza electoral, por ser representante de una opción política diferente a la del presidente; b) por dispositivo constitucional que establezca que alguno de los presidentes de los otros dos poderes u órganos del Estado pase a ocupar el cargo de vicepresidente ante las ausencias temporales o absolutas de su titular o de los vicepresidentes, y c) impuesto como su compañero de fórmula, sin considerar su capacidad para ejercer el cargo o atraer el apoyo popular. Las dos primeras opciones pueden generar disputas por el poder y la tercera problemas de gobernabilidad.
- 5) La potenciación de las crisis internas del gobierno: con frecuencia, las crisis en el despacho de alguna de las

<sup>34</sup> Hurtado, Javier, op. cit., Todos los sistemas presidenciales de América, con excepción de Honduras, México y Venezuela, contemplan la figura de vicepresidente como sustituto automático del presidente. Colombia, Panamá y Perú cuentan con dos vicepresidentes de la República.

## Sistema Político Mixto: tránsito a la gobernabilidad

entidades de la rama ejecutiva de gobierno pueden llevar a la sustitución del ministro o secretario responsable del ramo, y ello a su vez puede convertirse en una crisis que afecte al sistema presidencial en su conjunto, por el alto grado de concentración y personalización de los méritos y responsabilidades depositados en su único titular.

- 6) El carácter plebiscitario de la elección del presidente: esta situación, además de favorecer la disputa por la legitimidad democrática, también puede hacer posible que un político diletante acceda a la máxima responsabilidad política de un país apelando al apoyo popular. Situación similar ocurre con los miembros de su gabinete: en vez de incluir personalidades fuertes o políticos independientes (como con frecuencia sucede en el parlamentarismo), los funcionarios de un presidente ostentan sus cargos según el arbitrio de su jefe, y aparecen o desaparecen de la vida pública según sea la voluntad presidencial.
- 7) Las elecciones suma cero: la lógica que guía las justas electorales en los sistemas presidenciales es la de "todo para el vencedor": los ganadores y los perdedores quedan claramente definidos para todo el periodo presidencial. No hay esperanza de lograr cambios por medio de alianzas o coaliciones en respuesta a acontecimientos importantes. Los perdedores deben esperar cuatro o cinco años, cuando menos, para poder aspirar otra vez al Poder Ejecutivo. Por ser la Presidencia el cargo más disputado, la apuesta en las elecciones presidenciales es mayor, al igual que la tensión y polarización política entre contendientes. Además, como en las elecciones opera la máxima de que "lo que pierde mi adversario lo gano yo", durante el periodo de la administración gubernamental las oposiciones tratarán de aplicarle la misma regla al presidente y a su gobierno.
- 8) Carencia de mayoría legislativa por el partido del presidente: los gobiernos presidenciales no tienen soluciones disponibles para el impasse político que puedeemerger cuando un presidente no tiene un apoyo mayoritario en la legislatura.

La parálisis gubernamental debilitadora es particularmente posible cuando el presidencialismo coexiste con un sistema multipartidista. Cuando esto ocurre, los presidentes se ven obligados a presionar a los líderes parlamentarios para conseguir el apoyo requerido o intentan gobernar usando decretos legislativos.

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

Como puede observarse, de lo anterior se desprende una cierta recomendación para que los países latinoamericanos opten por el parlamentarismo en lugar del presidencialismo. Es importante precisar que tal cambio en el sistema de gobierno podría crear mayores problemas que los que podría resolver, si se deja de lado --como afirma Scott Mainwaring- el número y, sobre todo, el grado de disciplina de los partidos políticos ya que, si de algo requieren los sistemas parlamentarios es de lo que se conoce como "partidos parlamentarios" y, además, disciplinados.<sup>35</sup>

De la misma manera en que se han formulado estas críticas, otros autores, con gran agudeza, han hecho puntualizaciones

<sup>35</sup> *Ibidem.*, Los partidos parlamentarios son, a diferencia de los electorales, los que definen su práctica parlamentaria en función de las políticas del partido: y no de los intereses de los electores de los distritos o circunscripciones. Por disciplina partidaria puede entenderse que los congresistas voten regularmente en un mismo sentido en diferentes ocasiones cuando se trate de aprobar leyes o tomar acuerdos. Sobre este tema, véase Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart. "El presidencialismo y los sistemas de partido en Latinoamérica", en La reforma del Estado: estudios comparados. UNAM/ Presidencia de la República, México, 1996.

## Sistema Político Mixto: tránsito a la gobernabilidad

importantes al respecto. Por ejemplo, Mainwaring, quien se ha referido a cuatro de ellas argumentando estar “de acuerdo con el propósito central de tres”, señala: “Coincidimos en que el asunto de la legitimidad dual es problemático dentro de los sistemas presidenciales; sin embargo, recuérdese que el mismo problema se presenta en los sistemas parlamentarios bicamerales.” También coincide con Linz en el problema de la rigidez del presidencialismo, pero aclara que el periodo fijo y sin reelección, de la misma forma que impide deshacerse de presidentes impopulares o ineptos, también prohíbe reelegir a un buen presidente. Precisa el autor que “el problema de los periodos fijos podría remediararse, sin adoptar el parlamentarismo, al permitir -bajo ciertas condiciones la convocatoria a elecciones anticipadas”. Observa también que la lógica del ganador único no sólo -se presenta en los sistemas presidenciales, sino también en los parlamentarios, como el de Gran Bretaña, donde “un partido ha ganado frecuentemente una mayoría decisiva de asientos parlamentarios (y cargos en el gabinete), a pesar de haber obtenido mucho menos de 50% de los votos populares”. Además, “el presidencialismo es un sistema de pesos y contrapesos orientado a inhibir las tendencias de ganador único, ya que si un partido pierde la Presidencia no hay nada que impida que pueda ganar el Congreso”. Más aún, mientras que en el parlamentarismo un sistema electoral de distritos uninominales y 100% mayoritario es el que produce los resultados del tipo de ganador único, “en los sistemas presidenciales con sistemas electorales uninominales y de mayoría relativa, el partido que no controle la Presidencia puede controlar el Congreso” (Mainwaring y Shugart).<sup>36</sup>

Otra atenuante de esta lógica es el carácter unitario o federal que pueda tener el sistema presidencial: un sistema de organización política de tipo federal se convierte -tal y como lo sostiene Alonso Lujambio- en un poderoso aliado para atemperar su carácter excluyente en la distribución del poder político, al permitir el acceso a los órganos de poder locales a partidos que hayan resultado derrotados en el orden federal. Al darse lo anterior, los partidos políticos excluidos del Poder Ejecutivo federal no esperarán la llegada de la próxima elección presidencial como la

---

<sup>36</sup> *Idem.*

única oportunidad que, en cuatro o más años, se les presenta para poder participar en una distribución del poder que vaya más allá de su presencia y participación en las asambleas legislativas.

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

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

Respecto de que las crisis internas del gobierno se convierten en crisis de todo el sistema, por la remoción de algunos de los ministros o secretarios, el hecho de que se den depende de su fortaleza o debilidad, ya que en algunos casos la sustitución misma del presidente no ha llevado a una crisis.

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

La ausencia de incentivos para construir coaliciones puede presentarse también en los sistemas parlamentarios, con la

## Sistema Político Mixto: tránsito a la gobernabilidad

salvedad de que en éstos los conflictos serían más directos con quienes toman las decisiones: los líderes congresistas que, por lo regular, son al mismo tiempo dirigentes partidarios.

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

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

### 3. La Segunda vuelta en los Sistemas Presidenciales

La segunda vuelta, segunda ronda, o *ballotage* es una creación de la República Francesa, que ha regido la mayoría de sus consultas electorales desde 1848. Salvo por la elección de 1886, este mecanismo se convirtió en una característica distintiva de su sistema de gobierno semipresidencial, que surgió como producto de las reformas efectuadas en 1962. Años después, la segunda vuelta fue importada por Latinoamérica para introducirla, a partir de 1978, en la mayoría de sus sistemas presidenciales (empezando por Ecuador) con la finalidad de tratar de dar una respuesta constitucional tendente a fortalecer al presidente en situaciones de gobierno dividido.

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

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

El carácter fragmentado o atomizado que América Latina presenta en sus sistemas de partidos ha llevado a que la mayoría de sus sistemas electorales contemplen el *ballotage* o segunda ronda electoral en la elección del presidente de la República. De los 19 sistemas presidenciales de América Latina, en once de ellos existe la segunda ronda electoral y de éstos (hasta febrero de 1999) en nueve (Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Paraguay y República Dominicana) el partido del presidente es minoritario o mayoritario relativo en la Cámara baja o en su Asamblea Legislativa. Es decir, la correlación segunda vuelta electoral-gobierno dividido es contundente: 81.8% de los países que la tienen presentan actualmente una situación de gobierno dividido.

La fórmula se vuelve más explosiva cuando la segunda vuelta se combina con elecciones concurrentes para el Ejecutivo y el Legislativo. Por ejemplo: en 1990 en Guatemala, Jorge Serrano Elías triunfó en la segunda vuelta con el 68% de los votos, y su partido tan sólo logró el 15.5% de los escaños en el Congreso; en 1984, en Ecuador, León Febres Cordero consiguió en la primera ronda el 27% de los sufragios (su contrincante, Rodrigo Borja, logró el 28.7%), y su partido tan sólo obtuvo el 12.6% de los escaños; en 1997, en ese mismo país, el hoy depuesto Abdalá Bucarám triunfó en la segunda vuelta (después de quedar en segundo lugar en la primera), pero su partido tan sólo logró 15 de los 82 lugares del Congreso (y ya vimos lo que sucedió); en 1990, en Perú, Mario Vargas Llosa logró el 32.6% de votos en la primera ronda, y Alberto Fujimori consiguió pasar del 29% al 62.5% en la segunda; sin embargo, su partido tan sólo obtuvo 32 de los 180 congresistas

## Sistema Político Mixto: tránsito a la gobernabilidad

(y ya vimos lo que le pasó en el Congreso peruano), etcétera. En síntesis, si en 1970 ya hubiera existido la segunda vuelta en Chile, Salvador Allende no hubiera sido presidente de ese país; por el contrario, si en 1990 no la hubieran utilizado en Perú, Vargas Llosa habría sido su presidente, y la historia de estos dos países -y de Ecuador- sería hoy día radicalmente diferente.

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

El principal problema del *ballotage* en los sistemas presidenciales consiste en que el apoyo electoral que recibe el candidato más votado en la segunda ronda electoral no es genuino, sino que más bien se configura artificialmente a partir de las reglas del sistema electoral y, por tanto, el partido del titular del Ejecutivo queda en franca desventaja o con una raquítica minoría en el Congreso. Dicho de otra manera: la primera vuelta es para que el electorado defina quién quiere que lo gobierne, mientras que en la segunda ronda lo que se define es quién no quiere que lo gobierne; en la primera vuelta se selecciona, en la segunda se elimina.

La implantación de la segunda vuelta electoral en Latinoamérica ha sido realizada sin considerar dos cuestiones clave: 1) la segunda vuelta no existe en los sistemas parlamentarios,<sup>37</sup> toda vez que en ellos la elección del primer ministro o jefe de gobierno es indirecta; 2) siendo la segunda ronda electoral una creación francesa -específicamente de su sistema semipresidencial- ésta se orienta

<sup>37</sup> Hurtado, Javier, *op. cit.*, Excepción hecha de Hungría, donde la segunda ronda se contempla para la elección de parlamentarios en el caso de que ninguno de ellos obtenga el 50% más 1 de los votos; o bien, en el caso de que en la elección de que se trate no participe el 50% más 1 de los miembros del cuerpo electoral, al margen de que aun en este caso alguno de los candidatos haya logrado conquistar la mayoría absoluta de votos.

a dotar al presidente de la República de la suficiente legitimidad popular, sobre todo en situaciones en que tenga que coexistir con un primer ministro de un partido diferente al suyo.<sup>38</sup>

Por otro lado, en el sistema de *ballotage* parecería existir una regla general: el candidato que obtiene el segundo lugar en la primera ronda es quien, por lo regular, consigue alzarse con el triunfo en la segunda vuelta. Del total de 21 países del mundo en donde está vigente este mecanismo, en doce fue necesaria su aplicación debido a que ningún candidato obtuvo mayoría absoluta, y de estos doce, en cinco el candidato triunfador en la primera vuelta fue el que también resultó vencedor en la segunda, mientras que en siete quien quedó en segundo lugar en la primera ronda a la postre resultó gobernante, gracias a que obtuvo el triunfo en la segunda vuelta.<sup>39</sup>

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

En las elecciones presidenciales de 2017 Francia presentó características inusitadas entre las que destacan las siguientes: En la primera vuelta se enfrentaron once candidatos, quedando el porcentaje de votos de cuatro candidatos (Emmanuel Macron, de Marine Le Pen, François Fillon y Jean-Luc Mélenchon) considerablemente cerrado de 4.43 % de diferencia entre el primer y el cuarto candidato). Cabe mencionar que el resultado de dichas votaciones fue del 66.1% votos contra, 33.9% para Marine Le Pen

<sup>38</sup> *Ibidem*, Además de Francia y América Latina, la segunda vuelta existe en Benín, Bulgaria, Chipre, Moldavia, Namibia, Rumanía, Ucrania, São Tome y Príncipe, Seychelles y Zambia. De estos diez países, siete son semipresidenciales y tan sólo tres presidenciales (Chipre, Seychelles y Zambia).

<sup>39</sup> *Ibidem*, Las conclusiones anteriores se extraen de los resultados electorales obtenidos hasta enero de 1999”.

## Sistema Político Mixto: tránsito a la gobernabilidad

y el 25.4% de un fuerte abstencionismo. Asimismo hubo un récord de votos en blanco o nulos, en esa segunda vuelta, significando alrededor de 4 millones. Otra peculiaridad fue que por primera vez no se encontraba ningún candidato en la segunda vuelta, de los dos partidos políticos que habían ostentado la presidencia de la Quinta República. Emmanuel Macron se convirtió en el más joven jefe de estado francés de la era republicana desde Napoleón Bonaparte (quien tenía 30 años en 1799).

Del mismo modo se tienen diversas experiencias de elecciones presidenciales en países latinoamericanos, mismos que han perfeccionado su sistema electoral conforme la experiencia. En el caso Colombia, Ecuador, Guatemala y República Dominicana, en la década de los ochenta presentaron cierres muy puntuales, con una diferencia mínima entre sus opositores, sólo por un margen del 2%, 1.3%, 1.2% y 2.4%, respectivamente.

En 2018, Colombia con Iván Duque Márquez obtuvo el 53,98% de los votos en la segunda vuelta frente a su adversario Gustavo Petro Urrego, quien obtuvo el 41,81%. Cabe mencionar que en este país se eliminó también recientemente la posibilidad de reelección por el Congreso de la República en 2015.

El caso de Ecuador la Asamblea Nacional Constituyente estableció en 1997 la elección directa y el voto obligatorio. En cuanto a la fórmula electoral, el presidente y los vicepresidentes se eligen simultáneamente y por una mayoría de votos superior al 50 % del total de sufragios válidamente emitidos mediante el balotaje si fuera que ninguno de los candidatos alcanzara el 50 % de los votos, se recurre a una segunda vuelta entre los dos primeros.

Cabe mencionar que en la primera vuelta de las elecciones del 2002 fueron estas las más reñidas desde el retorno de la democracia en 1979, en la cual 6 candidatos alcanzaron un porcentaje de dos dígitos. Los dos candidatos finalistas, Lucio Gutiérrez Rueda y Álvaro Noboa, fueron los candidatos en llegar al balotaje con los resultados más bajos en la historia. Asimismo, Gutiérrez es el primer ex militar en ser electo por votación popular como presidente desde Leónidas Plaza en las elecciones presidenciales de 1912.

Con la promulgación de la Constitución del 2008, se estableció que si en la primera votación ningún binomio lograba la mayoría absoluta, se realizaría una segunda vuelta electoral dentro de los siguientes cuarenta y cinco días, y en ella participarían los dos binomios más votados en la primera vuelta, aclarando que no sería necesaria la segunda votación si algún candidato del binomio obtuviera el primer lugar con al menos el cuarenta por ciento de los votos válidos y una diferencia mayor de diez puntos porcentuales sobre la votación lograda por el binomio ubicado en el segundo lugar.

En las elecciones presidenciales de Ecuador de 2017 para elegir al Presidente Constitucional y Vicepresidente se realizaron las elecciones en sufragio directo en una misma papeleta. En el caso de que algún candidato obtenga más de la mitad de los votos válidos (es decir, sin contar votos nulos y en blanco). En caso contrario, se recurre a un ballottage o segunda vuelta, entre los dos candidatos más votados. En esta elección también se realizaron a la par la primera vuelta donde eligieron a los representantes al Parlamento Andino y los Asambleístas para el mismo período, además de una consulta popular sobre la opinión de los ecuatorianos en el tema de los funcionarios públicos que tengan cuentas y empresas en paraísos fiscales. Sin embargo al no alcanzar ninguno el porcentaje en primera vuelta, se efectuó un balotaje en el que Lenín Moreno, candidato del movimiento oficialista Alianza PAIS, quien ganó la contienda con el 51.16% de los votos contra Guillermo Lasso, candidato de la alianza del Movimiento CREO y el Movimiento SUMA, con el 48.84% de los votos.

Para el caso de Guatemala el proceso electoral para el Presidente de la República de Guatemala en 2015 fue difícil por el ambiente, se vio gravemente empañado por los casos de corrupción descubiertos por la Comisión Internacional contra la impunidad. Así las cosas, en la primera ronda, resultó vencedor el candidato Jimmy Morales con el 23.99% de los votos válidos, pasando a la segunda vuelta, toda vez que ninguno de los obtuviera el 50% del voto en esta ronda. Los candidatos que pasaron a segunda vuelta fueron Jimmy Morales de FCN y Sandra Torres Casanova de la Unidad Nacional de la Esperanza, quedando como candidato electo Jimmy Morales con el 65.48% de los votos.

## Sistema Político Mixto: tránsito a la gobernabilidad

Finalmente en el caso de República Dominicana en 1994 y después de unas largas negociaciones ante la Organización de Estados Americanos (OEA), se acordó el “pacto por la Democracia” en el cual se estipula que: no existirá la posibilidad de reelección; y que el periodo entre las elecciones congresuales y presidenciales será de dos años y el sistema de doble vuelta. La primera práctica con este sistema fue en 1996. En la primera vuelta, el PRD ganó con el 45 %, mientras que el PLD con 38 % y el PRSC con 14 %. La segunda vuelta, resultó ganador el Partido de la Liberación Dominicana (PLD) con su candidato, el abogado doctor Leonel Fernández Reyna, con el 51 % de los votos. Asimismo se estableció que para alcanzar la presidencia un candidato debe superar la mayoría absoluta (50% + 1) de los votos válidos, para evitar una segunda vuelta electoral, que se celebraría el segundo domingo de junio del mismo año electivo.

Las elecciones de 2016 cambiaron de rumbo. Fue la primera elección desde el año 1994 donde todas las autoridades públicas fueron elegidas de forma simultánea y el órgano encargado del diseño, ejecución y desarrollo del Plan Electoral es la Junta Central Electoral, creada por mandato constitucional. Cabe mencionar, que en estas elecciones por vez primera participaron mujeres (Minou Tavarez y Soraya Aquino) como candidatas presidenciales. Asimismo y por primera vez hubo un debate presidencial de siete de los 8 candidatos, absteniéndose Danilo Medina, actual presidente de ese país.

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

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

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

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

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

El séptimo arguye: “La segunda vuelta sólo debe aplicarse en la elección presidencial.” Falso: en algunos países que combinan la elección directa del presidente de la república con un sistema 100% proporcional en la elección de congresistas, la segunda ronda sólo se aplica en la elección de presidente. Sin embargo, en países como Francia, que combinan dicho sistema de elección

## Sistema Político Mixto: tránsito a la gobernabilidad

presidencial con distritos uninominales, la segunda vuelta también se aplica en elecciones congresionales en las cuales los candidatos a congresistas hayan reunido, por lo menos, el 12.5% de los votos.

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

### 4. Modalidades del Sistema Presidencial

#### 4.1 Unificado o dividido

La otra modalidad de los sistemas presidenciales es la presencia de una situación de gobierno unificado o de gobierno dividido. En términos convencionales, en una primera aproximación puede decirse que un gobierno dividido, “es aquél en el que la mayoría de la Cámara pertenece a un partido y el presidente (o el gobernador) a otro”<sup>40</sup> y, por el contrario, cuando un partido posee el control tanto del Ejecutivo como del Legislativo, unicameral o bicameral, se habla de un “gobierno unificado”, mientras que “cuando nadie cuenta con mayoría [absoluta] congresional se habla de ‘gobiernos no unificados’ ”. Para el caso de los sistemas bicamerales conviene distinguir, como lo hace James A. Thurber en sus análisis del sistema de Estados Unidos<sup>41</sup>, “dos variedades de Gobierno Dividido: control partidario dividido del Congreso y control repartido entre el Congreso y [el Ejecutivo] la Casa Blanca”. Es decir, en la primera, el partido del presidente domina en el Senado o la Cámara baja, y otro partido en la otra, y la segunda variedad es la consabida situación en que un partido domina en el Ejecutivo y otro en el Legislativo.

Cuando en un sistema presidencial bicameral el partido del presidente no tiene la mayoría en una de las cámaras, pero sí

<sup>40</sup> Lujambio, Alonso (editor), Poder Legislativo: gobiernos divididos en la Federación Mexicana, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., Universidad Autónoma Metropolitana, Instituto Federal Electoral, México, 1997, p 9.

<sup>41</sup> Thurber, James A., La democracia dividida. Cooperación y conflicto entre el presidente y el Congreso, Editorial Heliasta, Buenos Aires, 1995, p 17.

en la otra, lo que existe es un gobierno no unificado con control partidario dividido del Congreso. Conviene aquí aclarar que estas tres categorías son modalidades distintas en las relaciones Ejecutivo-Legislativo, en el marco de un sistema de gobierno presidencial.<sup>42</sup>

De lo anterior, se deduce que tanto los Gobiernos Divididos como los no unificados son productos típicos del sistema de gobierno presidencial. Las causas o factores que los originan tienen que ver, esencialmente, con variables político-electorales: 1) separación de poderes; 2) boletas múltiples y separadas para elegir Ejecutivo y Legislativo; 3) política de partidos; 4) elecciones intermedias; 5) segunda ronda electoral, y 6) poder fluctuante.<sup>43</sup>

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

En la actualidad, la cada vez más constante eventualidad de la existencia de gobiernos divididos en un sistema presidencial (que también se presenta incluso en los sistemas bipartidistas, como el de Estados Unidos) obliga a revisar, sin tabúes, las inconveniencias que en las actuales circunstancias puede tener la opción de mantener el veto para que un congresista no pueda participar en el Ejecutivo; o de que un ministro o secretario del presidente esté impedido para ocupar también un cargo electivo en la Asamblea Legislativa.

<sup>42</sup> Hurtado, Javier, *op. cit.* En los sistemas parlamentarios no se da el fenómeno de los gobiernos divididos ni el de la cohabitación. Debido a que el gobierno emana de un Parlamento en el que el partido del primer ministro retiene por sí solo, o en coalición con otras formaciones políticas el control mayoritario del mismo.

<sup>43</sup> *Ibidem*. Término utilizado por Thurber para designar la situación derivada de que el Congreso reclama parte de las atribuciones que han ido perdiendo los presidentes (1995: 18).

## Sistema Político Mixto: tránsito a la gobernabilidad

### a) Efectos de los Gobiernos divididos

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

Con independencia de lo anterior, lo que aquí importa destacar es que, en cualquier latitud y contexto, los Gobiernos Divididos invariablemente habrán de propiciar las siguientes consecuencias: la primera es “el inefectivo y caótico gobierno que hace eco de las críticas del gobierno dividido [...]”; la segunda es la quiebra de la democracia<sup>44</sup>. Esta última, debido a que mina la cooperación entre las ramas de gobierno y puede propiciar cierto desencanto en el electorado acerca de las experiencias de una naciente o débil democracia presidencial moderna llevada hasta sus últimas consecuencias.

Otro de los efectos que estas situaciones producen es el de configurar gobiernos de coalición, no deseados ni buscados entre antagonistas políticos, Sundquist<sup>45</sup> manifiesta, que a su vez, pueden traer como consecuencia una modificación de las expectativas de las políticas públicas a instrumentar por un Ejecutivo electo por el voto mayoritario del electorado. Es decir, los Gobiernos Divididos vienen a dar al traste con la voluntad ciudadana mayoritaria que vota en favor del programa político de un candidato para ocupar el cargo del titular del Ejecutivo. Además, en los Gobiernos Divididos la responsabilidad sobre las ineficiencias gubernamentales se diluye en las dos ramas del gobierno: el Congreso le echará la culpa de ello al presidente, y el presidente al Congreso.

<sup>44</sup> Jones, Mark P., *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*, Notre Dame, University of Notre Dame Press; 1995, p 19.

<sup>45</sup> Sundquist, James L., “Needed: A Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States”, en *Political Science Quarterly*, núm. 103, invierno de 1988-1989, p 169.

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

b) ¿Evitar o superar los Gobiernos divididos?

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

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

Por su parte, Shugart y Carey recomiendan: 1) un sistema electoral de mayoría simple para elegir al presidente, sin segunda vuelta; 2) concurrencia de elecciones presidenciales y legislativas; 3) ausencia de elecciones legislativas intermedias, y, 4) un sistema electoral de representación proporcional, pero con distritos de baja magnitud para evitar la fragmentación del sistema de partidos.

Otras medidas para atenuar los efectos del toma y daca entre el Ejecutivo y el Legislativo en este tipo de gobiernos son: 1) otorgar

## Sistema Político Mixto: tránsito a la gobernabilidad

al Ejecutivo facultades de voto parcial, y 2) establecer la figura de jefe de gabinete, propuesto por el presidente, con refrendo del Congreso, con la posibilidad de ser destituido por este último.

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

Debe señalarse también que ninguna receta o recomendación puede ser en sí misma efectiva para dotar de eficiencia y eficacia a un sistema de gobierno, si de entre los medios para conseguirlas no se consideran los factores subjetivos siempre presentes en la política y en los actos y decisiones de gobierno: sin políticos hábiles y capaces al frente de los gobiernos no puede haber ningún gobierno unificado o dividido que produzca buenos resultados con la sola aplicación de los medios institucionales o legales al alcance. Pero, en todo caso, debe subrayarse que si algo requieren los Gobiernos Divididos es la extremada habilidad negociadora y la gran sensibilidad política por parte de los miembros de los poderes ejecutivos. Por otra parte, en los Gobiernos Divididos también se puede dar el caso de que se elijan líderes políticos osados y creativos sin que tengan los medios y mecanismos institucionales necesarios para hacer efectivo su liderazgo.

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

En síntesis, en esta modalidad de gobiernos presidenciales, al igual que en la anterior, los procesos de reforma del sistema, al mismo tiempo que deben buscar equilibrar facultades reales con poderes reales, deben estar orientados a encontrar un justo balance entre el Ejecutivo y el Legislativo. Los contemporáneos seguidores de George Madison anhelan un Congreso más democrático

y poderoso que limite al presidente; por su parte, los actuales continuadores de Jay Hamilton consideran que el Congreso debería permitir mayor libertad de actuación a los presidentes. Un criterio orientado a reducir las atribuciones y facultades del presidente, para destinarlas sistemáticamente al Legislativo, equivale a que en un sistema parlamentario se realicen continuas reformas para reducirle atribuciones al Parlamento y asignárselas al primer ministro.

#### 4.2 Fuerte o débil

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

##### a) Facultades legales

La fortaleza de un presidente de la república en un sistema presidencial se mide, sobre todo, por sus facultades legislativas. En esta materia, cuatro son las principales: 1) disolver el Congreso;<sup>46</sup> 2) emitir decretos legislativos;<sup>47</sup> 3) iniciar leyes,<sup>48</sup> y 4) convocar al Congreso a sesiones extraordinarias y establecer sus períodos de sesiones.

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

<sup>46</sup> Huerta, Javier, *op. cit.*, Salvo los casos de Chile, Perú y Uruguay, ningún otro sistema presidencial de América le otorga al presidente esta atribución. La negativa a incorporarla en los textos constitucionales de otros gobiernos presidenciales tiene que ver con el hecho de considerar que el otorgar esta prerrogativa al jefe de Estado es más bien propio de los sistemas parlamentarios.

<sup>47</sup> *Ibidem*, La distinción clásica entre una ley y un decreto establece que la primera es de carácter general y abstracta, y el segundo contiene disposiciones de carácter particular y su vigencia está limitada en espacio y tiempo. En cambio, el concepto "decretos legislativos" se refiere a la delegación de facultades legislativas, en ciertas áreas o ramas, en la persona del titular del Poder Ejecutivo, aunque éste debe de dar cuenta al Congreso de los que expida.

<sup>48</sup> *Ibidem*, Con excepción hecha de los Estados Unidos y Panamá, todos los sistemas presidenciales de América otorgan al presidente esta facultad. En este particular, no dejar de llamar la atención que en Estados Unidos, cuna del sistema de gobierno presidencial, el Ejecutivo carezca de esta atribución.

## Sistema Político Mixto: tránsito a la gobernabilidad

con efectos suspensivos superables por mayoría absoluta de los miembros del Congreso.

En esta situación, el presidente es más fuerte si posee el voto parcial superable por mayoría calificada, y no el voto total superable por mayoría absoluta, ya que en el primero de los casos tan sólo requerirá del apoyo del 34% de los congresistas para que sus objeciones impidan la aprobación de una ley en el Congreso, mientras que en el segundo, estaría requiriendo del apoyo de al menos el 50% de los congresistas. Otro de los indicadores legales para determinar la fuerza-debilidad de un presidente es el relativo a su forma de elección: se considera que es más fuerte si es electo por sufragio universal directo (por el apoyo plebiscitario y la legitimidad que el procedimiento supone), a que si adquiere el cargo por nombramiento del Congreso. En este punto, prácticamente todos los sistemas presidenciales de América (excepción hecha de Estados Unidos y Bolivia) tratan de conseguir, real o artificiosamente (esto último a través de la llamada segunda vuelta electoral), presidentes fuertes.

### b) Poderes reales

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

Salvo en los casos de Chile y Panamá,<sup>49</sup> en todos los demás países el presidente es, al mismo tiempo, comandante supremo de las fuerzas armadas. Empero, el comando efectivo sobre éstas se

<sup>49</sup> *Ibidem*, En Chile, su Constitución establece que el presidente nombra, de entre los cinco oficiales con mayor antigüedad, a los comandantes en jefe del ejército, armada y fuerza aérea, y que podrá 'asumir, en caso de guerra, la jefatura suprema de las fuerzas armadas'. En Panamá, la Constitución no establece que el presidente sea el comandante supremo del Ejército: en cambio, dice que el nombramiento de los altos oficiales de la fuerza pública es una atribución que el presidente ejerce con la participación del ministro del ramo.

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

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

Otra de las variables para medir los poderes reales de un presidente es la que tiene que ver con los grados de responsabilidad con los que ejerce el cargo.<sup>50</sup> Así, tenemos que los presidentes más fuertes,

<sup>50</sup> *Ibidem*, Esta variable depende de disposiciones constitucionales y puede modificar drásticamente en los hechos las peculiaridades del ejercicio efectivo del poder presidencial: es muy distinto saberse impune en la toma de decisiones políticas, a estar consciente de que puede ser llevado a juicio por la forma como las resuelva.

## Sistema Político Mixto: tránsito a la gobernabilidad

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

Visto lo anterior, se puede ahora enfocar, a partir del análisis de sus constituciones y desde una perspectiva comparada, la situación que presenta el presidencialismo americano en relación con los poderes reales de que disponen sus Ejecutivos. Así las cosas, los de Argentina, Colombia y México serían los más fuertes, mientras que los de Chile, Nicaragua y Panamá los más débiles. No obstante, aquí, al igual que en lo que respecta a las facultades legales, el análisis debe hacerse desde una perspectiva global: si el presidente de Estados Unidos es fuerte en materia de defensa es (además de las condiciones de política internacional que así lo explican) porque es débil en materia de reelección y porque no tiene inmunidad durante su gestión presidencial. De igual forma, si la República Dominicana tiene un presidente fuerte en lo que respecta al comando de las fuerzas armadas es porque es muy débil en materia de reelección.

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

Argentina, México y Estados Unidos son los países que mayor equilibrio presentan en el grado de debilidad-fuerza de su presidente, tanto en atribuciones legales como en poderes reales.

Y, una vez más, El Salvador, Venezuela y Bolivia son muestras elocuentes de un diseño constitucional orientado a restarle fuerza a su presidente.

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

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

#### IV. Sistema de Gobierno y Democracia

En el estudio y análisis de los procesos de cambio político y democratización es preciso distinguir el sistema político del régimen político y ubicar correctamente, entre ambos, a los sistemas de gobierno. Por sistema político debe entenderse el conjunto de prácticas y relaciones efectivamente vigentes que determinan las reglas y procedimientos a través de los cuales se accede a las funciones gubernamentales. Por su parte, el régimen político es el entramado institucional y el conjunto de normas en el que funciona el gobierno. Lo anterior significa que el concepto “sistema de gobierno” se ubica, en su expresión institucional, en el régimen político y que sólo en la dimensión cultural, a la que hace referencia Duverger<sup>51</sup>, se puede incluir dentro del sistema político.

<sup>51</sup> Duverger, Maurice, «Régime Semi-Présidentiel», en O. Duhamel e Y. Mény (eds.), Dictionnaire constitutionnel, París, Presses Universitaire de France, 1992, pp 20-23.

## Sistema Político Mixto: tránsito a la gobernabilidad

Por otro lado, en lo que concierne a la democracia, si para entenderla partimos de la clásica definición de Abraham Lincoln: “gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”, de entrada nos encontramos con una dificultad: el gobierno podrá ser del pueblo, pero no ejercido por el pueblo, ya que una de las características de la democracia moderna es la de ser representativa. Por lo tanto, la definición correcta de democracia debería ser: gobierno elegido por el pueblo, ejercido por representantes del pueblo que pueden aplicar políticas públicas de mayor o menor beneficio para el pueblo.

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

Por ello, resulta útil tener presente la recomendación de Robert Dahl y “mantener la distinción entre la democracia, como sistema ideal, y los convenios institucionales, que deben verse como una especie de aproximación imperfecta al ideal”<sup>52</sup>. En esta: última dimensión, el gobierno democrático será aquel que: a) sea capaz de satisfacer las demandas de sus ciudadanos sin establecer preferencia o discriminación política entre ellos; b) favorezca la mayor participación posible de los interesados en las decisiones de las autoridades, ya sea directamente (si el asunto es de pequeña escala), o bien por medio de sus representantes electos.

Siendo la característica esencial de la democracia contemporánea el ser representativa, tres son los modelos de gobierno en que ésta se manifiesta: parlamentarios, presidenciales y semipresidenciales, los cuales pueden ser plenamente democráticos, en vías de

<sup>52</sup> Dahl, Robert A., La poliarquía. Participación y oposición, Editorial Tecnos, Madrid, 1989, pp. 42 y ss.

democratización, o no democráticos. Si cualquiera de aquellos tres son plenamente democráticos, deben existir en el marco de un régimen y un sistema político democráticos. A su vez, los no plenamente democráticos pueden existir en el ambiente de un régimen político democrático o medianamente democrático, y de un sistema político no democrático. Por su parte, los no democráticos pueden coexistir con un régimen político democrático, siempre y cuando su sistema político sea no democrático.

Si los sistemas de gobierno están conceptualmente incluidos en el régimen político, es importante señalar, tal y como lo hace Alfredo Ramos, que "un régimen democrático no debe identificarse con un solo sistema de gobierno"<sup>53</sup>, ya que, como se estableció con anterioridad, tanto éste como el sistema político pueden expresarse en combinaciones diversas con respecto a su grado de democratización en cualquiera de los tres sistemas de gobierno mencionados.

Es posible afirmar que, en nuestros días, uno de los principales problemas que existe en la percepción sobre los procesos de democratización y de reforma constitucional no sólo consiste en que al régimen democrático se le trate de identificar con un determinado modelo de sistema de gobierno (recurrentemente, el parlamentario), sino que, de no ser así, se le asocia entonces con cierto tipo o variedad de un sistema de gobierno (en el caso del presidencialismo, con los gobiernos divididos y la debilidad del Ejecutivo frente al Legislativo). En este sentido, Phillippe Schmitter<sup>54</sup> sostiene: "Para mucha gente (y para gran parte de la ciencia política) el sistema político estadounidense con su presidencialismo, su bipartidismo, su separación de poderes, etc., representa el modelo de la democracia. Si uno no se aproxima a este modelo democrático, su democracia tiene que considerarse inferior."

<sup>53</sup> Ramos Jiménez, Alfredo, "La democracia como forma institucional del cambio político en América Latina", en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Federal Electoral, vol. v; núm. 7, 1996.

<sup>54</sup> Schmitter, Philippe C., "Cinco reflexiones sobre la cuarta ola de democratizaciones", en Transiciones a la democracia en Europa y América Latina, Carlos Barba, José Luis Barros y Javier Hurtado (compiladores), Miguel Ángel Porrúa/Universidad de Guadalajara, México, 1991.

## Sistema Político Mixto: tránsito a la gobernabilidad

No se puede pretender a priori alcanzar determinado sistema de gobierno, como tampoco cierto tipo o variedad en que alguno de ellos se presente, suponiendo que con ello, y sólo con ello podrá entonces arribarse a la democracia o ser, o dejar de ser, menos o más democráticos. De la misma forma en que no existe un solo sistema de gobierno, o un solo tipo o variedad de ellos, tampoco existe -como argumenta Schmitter "un solo modelo de democracia o un solo patrón o camino para acercarse a ella. No hay una democracia. Hay democracias". La forma en que puedan presentarse tales democracias depende de las vías utilizadas para implantarlas o reimplantarlas; de los pactos entre partidos políticos y élites representativas; de la participación de la sociedad civil en los procesos de democratización o de redemocratización, y de las tradiciones, anhelos y aspiraciones políticas de las comunidades nacionales.

Logrado lo anterior, si lo que de ahí surge, tanto en el plano de las normas y las instituciones como en el de las prácticas y las relaciones políticas es algo que se acerque empíricamente al "ideal imperfecto" de democracia, el resultado será un determinado modelo de democracia que responda a las necesidades y características de una sociedad determinada, pero no una deformación de cierta democracia real elevada a la categoría de ideal democrático.

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