

CAPITULO I

ANTECEDENTES DEL DEBATE PRESIDENCIALISMO – PARLAMENTARISMO EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

En el presente capítulo se analizarán los antecedentes de un debate ampliamente teórico que se ha dado en el contexto internacional, específicamente en la academia anglosajona: el debate presidencialismo – parlamentarismo. Este término es utilizado por los académicos anglosajones cuando discuten sobre la adopción de una nueva forma de gobierno para países con constituciones presidencialistas que presentan fallos en sus instituciones. Más adelante, se observará como este término es utilizado de manera diferente cuando se habla del debate en México.

El debate presidencialismo – parlamentarismo cuestiona los principios y el funcionamiento del sistema de gobierno de tipo presidencial ya que a lo largo de su existencia se ha dudado de su eficacia. Este debate comienza a fortalecerse teóricamente cuando académicos ejercen una comparación entre el sistema presidencial estadounidense y el sistema presidencial latinoamericano. Posteriormente, se comienza a ejercer una comparación con un sistema de gobierno que se ha mantenido estable en el continente europeo: el parlamentarismo. Asimismo, otro sistema de gobierno que ha dado buenos resultados se introduce en este estudio comparativo: el semipresidencialismo de tipo francés.

De esta manera, el debate presidencialismo – parlamentarismo compara los principales sistemas de gobierno: el presidencialismo, el parlamentarismo y el semipresidencialismo. El presente capítulo analizará los antecedentes de este sistema que mostrará en que momento el debate se fue fortaleciendo en el contexto internacional

hasta convertirse en lo que es hoy en día: un debate con grandes aportaciones y con amplios planteamientos teóricos que va más allá de un debate superficial.

Este capítulo se dividirá en tres partes. En primer lugar, se señalarán las características primordiales del presidencialismo, del parlamentarismo y del semipresidencialismo para comprender el funcionamiento de sus instituciones y procesos políticos. En segundo lugar, se analizarán los antecedentes del debate, lo que nos remonta al siglo XVIII con los precursores del principio de separación de poderes que da origen al sistema presidencial: un sistema de gobierno muy discutido debido a su estructura institucional. Por lo tanto, la periodización para analizar dichos antecedentes parte desde el gran filósofo Montesquieu y sus importantes contribuciones hasta una corriente en donde el debate se fortaleció teóricamente: el antiguo institucionalismo. De esta manera, se analizarán los conceptos que algunos teóricos se cuestionaron sobre los sistemas presidenciales y que han dado pauta al desarrollo y evolución de dicho debate.

Por último, se estudiará la corriente teórica en la cual se basará la presente investigación: el nuevo institucionalismo. Se mencionará el rol de las instituciones en esta corriente así como sus diversos enfoques y la importancia de esta teoría en el debate.

1.1 Sistemas de Gobierno: Presidencialismo, Parlamentarismo y

Semipresidencialismo

Los sistemas de gobierno son adoptados por los Estados como instituciones propicias para el buen funcionamiento del proceso político utilizando los mecanismos necesarios que garanticen la estabilidad y continuidad del mismo. El presidencialismo, el parlamentarismo y el semipresidencialismo son los sistemas de gobierno más acogidos por distintos países. El primero, predominante en el continente americano; el segundo,

en el continente europeo y el tercero, tiene su más claro ejemplo en la Quinta República Francesa.

Recurriendo a los factores históricos, los dos primeros sistemas nacen en distintas condiciones; por un lado, “cuando los países europeos comenzaron a practicar el gobierno constitucional, la mayoría de estos países eran monarquías teniendo a un jefe de Estado hereditario que no daba cabida a los presidentes electos.”¹ Por otra parte, los países americanos, recién independientes, adoptaron la República como forma de gobierno eligiendo así a sus jefes de Estado. De acuerdo al politólogo italiano Giovanni Sartori, “la división entre los sistemas presidenciales y los parlamentarios no resultó, pues, de alguna teoría que debatió si una forma era superior a otra. A continuación, se destacarán las características de estos sistemas de gobierno.”²

1.1.1 El presidencialismo

Esta forma de gobierno fue adoptada constitucionalmente por Estados Unidos y posteriormente exportada a la mayoría de los países de América latina cuando éstos adquirieron su independencia. Para establecer los rasgos que distinguen a este sistema, nos basaremos en los principales conceptos que nos proporcionan algunos institucionalistas.

Scott Mainwaring, institucionalista estadounidense con grandes contribuciones al debate, establece dos características fundamentales de este sistema:

- 1) La cabeza del gobierno es elegida independientemente de la legislatura en el sentido de que las elecciones legislativas y las negociaciones post-electorales no determinan el poder ejecutivo.
- 2) El presidente es elegido por un periodo fijo de tiempo.³

En el primer punto, Mainwaring nos señala que tanto las elecciones para elegir al poder Ejecutivo como para elegir al poder Legislativo se realizan de manera

¹ Giovanni Sartori, *Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de incentivos, estructuras y resultados* (México DF: Fondo de Cultura Económica, 1994), 100.

² Sartori, *Ingeniería Constitucional Comparada*, 101.

³ Scott Mainwaring, “Presidentialism in Latin America,” *Latin America Research Review* 25 (1990): 158.

independiente. En cuanto al segundo punto, la duración del mandato del Presidente está establecida en la constitución de cada país y “puede variar desde 4 a 8 años.”⁴ De acuerdo a lo anterior, Mainwaring y Shugart logran obtener una definición de sistema presidencial: Régimen en el cual el presidente es siempre el titular del poder ejecutivo elegido mediante el voto popular y donde los periodos de gestión para el presidente y la asamblea son fijos.⁵ En esta definición, podemos observar que se agrega una característica más al presidencialismo:

3) El titular del poder Ejecutivo es elegido mediante el voto popular.

Sin embargo, existe una excepción: Estados Unidos, cuyo sistema no funciona mediante un voto popular directo, sino, mediante un voto electoral que consiste en un voto emitido por el pueblo pero filtrado en un Colegio Electoral, otorgándole a cada Estado un cierto número de votos electorales en proporción a su población. De esta manera, es más conveniente utilizar el término de Sartori ante el punto anteriormente dado: “Elección popular directa o casi directa del Jefe de Estado.”⁶ Por otra parte, Sartori distingue dos puntos más sobre los sistemas presidenciales:

4) El gobierno o el Ejecutivo no es desbancado mediante el voto parlamentario.

5) El Presidente dirige el Ejecutivo; al gobierno que designa.⁷

El cuarto punto se refiere a que el presidente no puede ser removido por el Parlamento en caso de un ineficiente desempeño político. Sin embargo, en algunas constituciones presidenciales existe el *impeachment*, que es un juicio político al presidente solo en caso de que éste haya adoptado una conducta que vaya en contra de los intereses de la nación. Desafortunadamente, algunas constituciones presidenciales no especifican cual es este tipo de conducta por lo que este juicio es muy difícil de

⁴ Sartori, *Ingeniería Constitucional Comparada*, 97.

⁵ Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart, “Juan J. Linz: Presidencialismo y democracia (una revisión crítica),” *Foro Internacional* 33, no. 134 (Octubre-Diciembre 1993): 654.

⁶ Sartori, *Ingeniería Constitucional Comparada*, 97.

⁷ Sartori, *Ingeniería Constitucional Comparada*, 98.

darse. Por lo tanto, no se le puede castigar a un presidente por una mala conducción de las políticas de su gobierno.

El quinto punto se refiere a que el presidente es la persona que representa a todo el poder Ejecutivo puesto que personifica al Jefe de Estado así como al Jefe de Gobierno. Por otra parte, el poder legislativo, al igual que el presidente, es elegido mediante el voto popular; aunado a esto Juan J. Linz nos proporciona una característica más de los sistemas presidenciales:

- 6) *Legitimidad democrática dual*, ya que los dos poderes: Ejecutivo y Legislativo, son elegidos por el pueblo.

Entre otras características destacan las siguientes:

- 7) Cada poder actúa por separado pero interactúan por medio del mecanismo de *balances y contrapesos*.
- 8) Poder de veto por parte del presidente.

El mecanismo de balances y contrapesos funciona como regulador para que ningún poder se vuelva dominante, de esta manera, cada poder posee instrumentos para intervenir en el otro con el fin de mantener un equilibrio. Por ejemplo, el Poder Judicial puede rechazar aquellas leyes aprobadas, ya sea por el Ejecutivo o el Legislativo, que vayan en contra de las normas que establece la Constitución. El Poder Legislativo tiene que aprobar ciertas acciones del Ejecutivo como: puestos políticos que él propone, tratados y salidas del país así como iniciar el juicio del *impeachment*. Por su parte, el Ejecutivo puede poner en marcha su poder de veto cuando no este de acuerdo con las leyes aprobadas por el Legislativo. Sin embargo, el presidente no puede disolver a la Asamblea y convocar a nuevas elecciones; de la misma manera, el Legislativo no puede emitir un voto de censura al Presidente para removerlo de su cargo por un ineficiente desempeño político; situaciones que son posibles en un sistema parlamentario.

Existen variantes del presidencialismo ya que algunos países poseen ciertos mecanismos que son propios de otros sistemas de gobierno o mecanismos que

funcionan de manera diferente entre las constituciones presidenciales de cada país, tales como: “el número de periodos o la no reelección, la sucesión automática por un vicepresidente, la libertad para nombrar y destituir a un ministro, el que la misma persona sea el jefe de Estado y el jefe de gobierno.”⁸ Sartori menciona que la adopción de nuevos instrumentos no significa la creación de un nuevo sistema ni la transformación del sistema presidencial en otro diferente; “puesto que esto no altera las características básicas que distinguen al presidencialismo.”⁹ Por ejemplo, en algunas variantes del presidencialismo, se requiere que la asamblea confirme las nominaciones para el gabinete que hace el presidente, sin embargo, el presidente es el único que puede destituir a los miembros de su gabinete en todas las variantes.

Aunque Estados Unidos y los países latinoamericanos hayan adoptado el modelo presidencial como forma de gobierno, existen ciertas diferencias entre ambos en cuanto a su funcionamiento. Un ejemplo de ello es que los países latinoamericanos le han otorgado más poderes constitucionales al presidente, situación que en Estados Unidos está más cuidada. Uno de estos poderes es el *poder de veto*, los presidentes estadounidenses solo pueden otorgar un veto total mientras que algunos presidentes latinoamericanos otorgan un veto parcial, es decir, vetar ciertos párrafos de la ley; condición que les da más poder debido que el presidente rechaza las propuestas que no se asemejan con las políticas de su gobierno.

Por otra parte, algunos presidentes latinoamericanos pueden gobernar mediante *leyes decreto* que permiten al presidente legislar y tomar facultades que le corresponden al Congreso; lo que le otorga al presidente más poderes constitucionales, mostrando un poder Legislativo débil e inactivo. En algunas constituciones latinoamericanas se señala

⁸ Juan J. Linz, “Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencia implica?,” en *La crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas*, comps. Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (Madrid: Alianza, 1997), 32.

⁹ Mainwaring, “Presidentialism in Latin America,” 159.

que los presidentes son los únicos facultados para introducir la ley sobre el *presupuesto* mientras que en Estados Unidos, es el Congreso el único facultado para introducir dicha ley. Por último, encontramos el *Estado de sitio*, que en Estados Unidos el presidente carece la facultad de declararlo, mientras que en ciertos países de Latinoamérica, el presidente es el único facultado para hacer dicha declaración.

Una vez mencionados algunos ejemplos de las variantes del presidencialismo así como los puntos fundamentales que lo distinguen, se señalarán las características del parlamentarismo.

1.1.2 El parlamentarismo

Este sistema de gobierno predomina en el continente europeo, tanto en países republicanos como en países monárquicos. Sartori nos menciona la característica fundamental para entender como funcionan estos sistemas: el poder Ejecutivo y Legislativo se comparte, no se permite una separación del poder entre el gobierno y el Parlamento; por lo tanto, la soberanía es depositada en el Parlamento ya que “es la única institución democráticamente legitimada.”¹⁰ Factor diferente al presidencialismo donde el Legislativo comparte legitimidad con el poder Ejecutivo y donde la relación de los poderes se controla mediante el principio de separación de poderes.

En los sistemas parlamentarios, el Ejecutivo es dual ya que está compuesto por un jefe de gobierno que es el primer ministro y guía al gabinete, y el jefe de Estado que está representado por un monarca (si el país es monárquico); o un presidente elegido por el parlamento (si el país es republicano), cuyos poderes son más bien simbólicos.

En el parlamentarismo, el jefe de gobierno y su gabinete forman parte del Parlamento; por lo tanto, “los tres poderes del Estado desarrollan relaciones de integración entre ellos, por lo que la división es calificada como flexible, situación que

¹⁰ Linz, “Democracia presidencial o parlamentaria,” 31.

facilita la formación de alianzas entre los partidos políticos representados en el parlamento.”¹¹

A diferencia de del presidencialismo, donde las elecciones para elegir al Ejecutivo y Legislativo se realizan de manera independiente; en los sistemas parlamentarios, la designación del primer ministro depende de las elecciones legislativas puesto que el ejecutivo emana del legislativo. En este caso, el parlamento es quien designa al nuevo gobierno ya que ambos poderes actúan conjuntamente debido a que las acciones de uno dependen del otro. De esta manera, tal y como lo menciona Linz: “un primer ministro puede siempre reforzar su autoridad y legitimidad democrática pidiendo un voto de confianza.”¹²

Contrario al presidencialismo, en el parlamentarismo sí existe un voto de censura o desconfianza por parte del parlamento hacia el gobierno, esto sucede si el primer ministro “ha perdido el control de su partido o si está implicado en un escándalo y cuya permanencia en el puesto podría crear una seria crisis política.”¹³ Debido a que son los legisladores los que están inconformes con la política de gobierno, éstos le retiran la confianza al primer ministro o a cualquier miembro del gabinete, exigiendo su renuncia.¹⁴ De la misma manera, el gobierno tiene el poder de disolver el parlamento y convocar a nuevas elecciones.

Al igual que en el presidencialismo, se pueden encontrar otras variantes del parlamentarismo. Duverger señala tres tipos de parlamentarismo:

- 1) Regímenes parlamentarios con bipartidismo: Dos grandes partidos cada uno de los cuales puede él solo disponer de la mayoría parlamentaria; por lo tanto, el primer ministro no corre el riesgo de ser derribado en toda la duración de la

¹¹ Oscar Martínez Peñate, “Presidencialismo o Parlamentarismo,” *Revista Acta Académica*, no. 20 (Mayo, 1997): disponible desde <http://www.uaca.ac.cr/Publicaciones/acta/1997may/> 20 Junio 2005

¹² Linz, “Democracia presidencial o parlamentaria,” 38.

¹³ Linz, “Democracia presidencial o parlamentaria,” 38.

¹⁴ Cada constitución parlamentaria señala el número mínimo de legisladores que se necesitan para llevar a cabo el voto de censura.

legislatura. Existe una gran concentración de poder en manos del primer ministro. A este régimen se le llama parlamentarismo mayoritario.

- 2) Regímenes parlamentarios multipartidistas: Ningún partido detenta por sí solo la mayoría absoluta de los escaños parlamentarios; el gobierno, por lo tanto, debe apoyarse en una coalición de partidos. A este tipo de régimen se le llama también parlamentarismo no mayoritario.
- 3) Regímenes parlamentarios con partido dominante: Con él se designan las situaciones intermedias entre pluralismo y el partido único, donde una gran desproporción separa al partido gubernamental, que es muy fuerte, de pequeños partidos muy débiles, condenados a la oposición.¹⁵

En el primer caso encontramos al sistema de gobierno de Gran Bretaña y Alemania.

En el sistema inglés, el primer ministro es el líder de su partido, las elecciones son pluralistas realizadas mediante un sistema uninominal mayoritario a una vuelta donde el legislativo elige al gobierno. En el sistema alemán, el sistema electoral es de representación proporcional casi pura, el canciller (primer ministro) no es el líder de su partido y el parlamento solo designa al primer ministro pero no a todo el gobierno, éste último es elegido por el primer ministro. De la misma manera, el sistema alemán presenta una variable: el *voto de censura constructivo* que consiste en que “un canciller no puede ser destituido por un voto de censura del Parlamento, a menos que (y hasta que) se haya designado a su sucesor.”¹⁶

De acuerdo a Duverger, el segundo caso de parlamentarismo lo encontramos en los países escandinavos y en los Países Bajos, que es considerada una democracia “consociacional.”¹⁷ El tercer tipo de parlamentarismo caracterizó a una época de la III República Francesa, a ciertos países del continente africano bajo dictaduras y al sistema de la India.

La diferencia entre presidencialismo y parlamentarismo es muy clara puesto que el proceso de toma de decisiones así como sistemas electorales se da de manera diferente. Sin embargo, encontramos un tercer sistema de gobierno que es considerado como un

¹⁵ Maurice Duverger, *Instituciones políticas y derecho constitucional* (Barcelona: Ariel, 1980), 145-147.

¹⁶ Sartori, *Ingeniería Constitucional Comparada*, 123.

¹⁷ Nombre que le dan diversos politólogos, como Arend Lijphart, al sistema de gobierno holandés.

sistema mixto puesto que se encuentra en un punto intermedio de los sistemas anteriormente mencionados: el semipresidencialismo.

1.1.3 El semipresidencialismo

Este sistema de gobierno, al igual que el presidencialismo y el parlamentarismo, presenta ciertas modalidades. De acuerdo a Duverger, se tiene sistema semipresidencial en Alemania (República de Weimar 1919-1933), Finlandia, Austria, Portugal, Islandia, y en la Quinta República Francesa cuya constitución fue adoptada en 1958. Maurice Duverger proporciona las principales características de este sistema de gobierno:

1. El Presidente de la República es elegido mediante sufragio universal
2. Este presidente posee poderes constitucionales bastante considerables
3. El presidente tiene un opositor: un primer ministro que posee poder gubernamental y puede permanecer en el puesto solo si el parlamento no muestra una oposición hacia él.¹⁸

De acuerdo a Sartori, el denominador común del sistema presidencial y semipresidencial es un presidente electo popularmente, un presidente que no es electo por el parlamento y que convierte al “jefe de Estado en un representante del pueblo, que se encuentra colocado de esta manera al mismo nivel que el parlamento y claramente por encima del primer ministro y los ministros.”¹⁹ En el semipresidencialismo, los poderes del presidente no son simbólicos como un jefe de Estado del parlamentarismo.

El presidente de la República y el gobierno no son órganos absolutamente separados ya que el gobierno no puede ejercer su poder de decisión más que de forma colectiva en el seno del consejo de ministros y este es presidido por el presidente de la República. El presidente forma así parte del Consejo, o lo que es lo mismo, del gobierno. Sin embargo, el presidente de la República y el gobierno constituyen dos órganos distintos tanto por su designación, como por la duración de sus funciones, su estatuto jurídico y sus poderes.²⁰

Sin embargo, es importante recalcar que el mejor funcionamiento del semipresidencialismo se ha dado en la Quinta República Francesa. El presidente

¹⁸ Maurice Duverger, “A new political system model: Semi-presidential government,” in *Parliamentary versus presidential government*, ed. Arend Lijphart (Oxford: Oxford University Press, 1992), 142.

¹⁹ Duverger, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 153.

²⁰ Duverger, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 285.

francés, a diferencia de otros países semipresidenciales, posee más poderes constitucionales como: tomar decisiones sin la autorización del primer ministro en ciertos casos, disolver el parlamento, someter a referéndum algunos proyectos de ley, nombrar a empleados militares y acreditar a embajadores, entre otros que señala la Constitución francesa. El que el presidente francés pueda disolver el parlamento incrementa sus poderes ya que el jefe de gobierno no está facultado para poder disolverlo como sucede en el parlamentarismo. De acuerdo a la Constitución francesa, el presidente es elegido para un periodo de 7 años y puede ser reelecto. El sistema electoral francés es mayoritario, uninominal y a dos vueltas; este último “implica necesariamente la existencia de alianzas electorales.”²¹

Una vez analizadas las características fundamentales de los tres sistemas de gobierno que serán objeto de estudio en la presente investigación, nos introduciremos en el los antecedentes del debate presidencialismo – parlamentarismo. A continuación se señalará como se origina dicho debate y las ideas que fueron clave para la evolución del mismo.

1.2 Antecedentes del debate: De Montesquieu al antiguo institucionalismo

Para analizar los antecedentes del debate presidencialismo – parlamentarismo, es necesario mencionar como nace el sistema presidencial de gobierno que en la actualidad se ha convertido en un sistema muy cuestionado por los institucionalistas.

Estados Unidos de América fue el primer país en adoptar una forma de gobierno de tipo republicano, federal y presidencial con el nacimiento de su constitución en 1789. Esta forma de gobierno era totalmente contraria a la que se ejercía en el continente europeo: sistema liderado por un monarca, de tipo centralizado y parlamentario. El

²¹ Duverger, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 283.

fundamento de Estados Unidos en ejercer un nuevo sistema era el de otorgarles mayores libertades al pueblo como el derecho de elegir a sus representantes: por una parte, el Presidente que dirige al Ejecutivo y por otra parte, al Congreso que forma el Poder Legislativo.

Sucesivamente, diversas naciones del continente americano que iniciaban su etapa independentista, comenzaron a tomar la idea estadounidense de adoptar una República Federal y un sistema de tipo presidencial para evitar los gobiernos monárquicos totalitarios que caracterizaban a varios países europeos. Sin embargo, la paradoja discutida actualmente es que la mayoría de las democracias se ejercen en el continente europeo y no en el continente americano. Aunque una excepción es Estados Unidos, que ha sido el único país donde el presidencialismo ha funcionado democráticamente, contrario a los países latinoamericanos donde se han practicado mecanismos antidemocráticos como dictaduras o partidos hegemónicos.

Analistas y expertos en instituciones han discutido al respecto y han construido un debate que cuestiona los principios teóricos del presidencialismo, haciendo una comparación en sistemas de gobierno y formulando la hipótesis sobre una nueva opción parlamentaria que conduzca a los países presidencialistas, específicamente los países latinoamericanos, a practicar la democracia.

Uno de los factores más debatidos entre los institucionalistas y analistas es el *gobierno dividido*,²² ya que es considerado por varios analistas como uno de los principales causantes de las fallas del sistema presidencial. Se entiende por gobierno dividido cuando el partido del Presidente no tiene una mayoría en el Congreso. Esto

²² Este término ha sido utilizado por la mayoría de los académicos anglosajones y ha sido retomado de igual forma por los académicos latinoamericanos. Sin embargo, se ha discutido que un término más apropiado es *gobierno compartido*, debido a que el Ejecutivo y Legislativo comparten el poder. Otros académicos utilizan modalidades como: *gobierno sin mayoría* y *gobierno minoritario*, dependiendo de las características que presenta el gobierno dividido. En la presente investigación se utilizará el término *gobierno dividido*.

puede representar un peligro, de acuerdo a varios académicos, en el proceso político puesto que existe la posibilidad de una parálisis institucional ya que el partido que tiene la mayoría en el Congreso puede tomar una actitud obstructiva hacia el Ejecutivo y viceversa, sin llegar a un consenso.

Por otra parte, si se tiene un gobierno unificado, es decir, cuando el partido del Presidente tiene la mayoría en el Congreso, se puede correr el riesgo de que exista un autoritarismo o un partido hegemónico que controle el proceso político. Esto no quiere decir que si se tiene un gobierno dividido o unificado, es seguro que ocurran los ejemplos anteriormente dados; sin embargo, varios países de Latinoamérica han sido víctimas tanto de una relación conflictiva entre el Ejecutivo y el Legislativo como de regímenes autoritarios donde el sistema es controlado por un solo partido o una sola persona.

El debate que se ha dado en el contexto internacional ha girado en torno al factor anteriormente dado, son diversos los autores que argumentan que el presidencialismo es un sistema obsoleto puesto que no fue diseñado para funcionar con un gobierno dividido que a su vez es consecuencia de la separación de poderes. En el sistema parlamentario, un gobierno dividido nunca ocurriría debido a que el Ejecutivo emana del partido que tiene la mayoría en el Parlamento, o bien de las negociaciones de los partidos en el poder, en caso de un gobierno de coalición.

Debido a esto, es necesario mencionar los antecedentes que dieron origen al debate; los dividiremos en tres etapas históricas. En la primera, se mencionarán los autores cuyas contribuciones consistieron específicamente en aportar los principios teóricos que dieron origen al sistema presidencial; principios que forman parte de los grandes cuestionamientos institucionales del presidencialismo. En la segunda etapa, distinguiremos los pensamientos de finales del siglo XIX donde comenzaba a debatirse

el sistema presidencial, sin llegar a fundamentos teóricos, pero con la incertidumbre de: ¿Qué pasaría si se adoptara una nueva forma de gobierno? Por último, en la tercera etapa, nos enfocaremos en el nuevo institucionalismo: una corriente teórica cuyas aportaciones al debate comienzan en los años 40.

La primera etapa a analizar abarca el siglo XVIII donde importantes personajes formularon principios teóricos sobre una nueva forma de hacer política dando lugar al sistema presidencial. Entre los exponentes de esta etapa destaca la figura del filósofo Charles de Secondat barón de Montesquieu quien, en su obra “*Del espíritu de las leyes*” escrita en 1748, hace amplias contribuciones a la filosofía política mencionándonos las ventajas que implica la separación de poderes²³ en un régimen así como su idea de que la democracia puede ser alcanzada tanto en una República como en una monarquía.

Para Montesquieu es de vital importancia el que una nación evite tener gobiernos autoritarios, despóticos y totalitarios; ya que de esta manera, el poder recae en manos de una sola persona lo que ocasiona un régimen tiránico que no da lugar a elementos democráticos. Para éste teórico, un gobierno despótico se evita teniendo a un Poder Judicial “ejercido por personas salidas de la masa popular”²⁴; un poder Legislativo, donde una parte esté constituida por personas emanadas del voto popular, y otra parte, por nobles; así como un Ejecutivo representado por un monarca; ya que “cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo, no hay libertad porque puede temerse que el monarca o el Senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente.”²⁵

²³ De acuerdo a José Antonio Aguilar Rivera (CIDE), existen dos sistemas de separación de poderes: 1) balances y contrapesos y, 2) límites funcionales. En su forma más pura, la teoría de separación de poderes postula que el gobierno debe estar dividido en tres ramas donde cada una debe limitarse a cumplir su propia función y no usurpar la de otros (límites funcionales). Sin embargo, el barón de Montesquieu no prohibía la intervención parcial de una rama en otra (balances y contrapesos).

²⁴ Montesquieu, *Del espíritu de las leyes* (México DF: Editorial Porrúa, 2000), 105.

²⁵ Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, 104.

De esta manera, se logra obtener una división de poderes combinando representantes electos mediante voto popular y representantes electos hereditariamente. Sin embargo, una división de poderes no garantiza una estabilidad en el gobierno puesto que se corre el riesgo de que uno de estos poderes pueda predominar sobre otro ó, peor aún, pueda convertirse en un poder absoluto. Ante la premisa anterior, Montesquieu menciona el método para evitar este tipo de situaciones y exista un equilibrio: el mecanismo de *balances y contrapesos*, señalando como cada poder tiene que ser limitado por otro para que ninguno se vuelva imperante.

Debe ser el poder ejecutivo quien convoque la asamblea y suspenda sus deliberaciones... El poder legislativo no debe tener la facultad de poner trabas al ejecutivo, porque la ejecución tiene sus límites en su naturaleza y es inútil limitarla... Pero si el poder legislativo, en un Estado libre, no debe inmiscuirse en las funciones del ejecutivo ni paralizarlas, tiene el derecho y debe tener la facultad de examinar de que manera las leyes que él ha hecho han sido ejecutadas.²⁶

Otros personajes a destacar dentro de esta etapa, son sin lugar a duda, los fundadores del sistema político estadounidense: los federalistas James Madison, Thomas Jefferson y Alexander Hamilton. Estos actores iniciaron una nueva revolución en cuanto a sus propuestas políticas con la introducción de un sistema presidencial en un Estado federalista. Sin embargo, observaron desde un principio los límites que implicaba dicho sistema de gobierno: en caso de una oposición mayoritaria al Presidente puede existir una parálisis política, en caso de una mayoría absoluta controlando al Legislativo y Ejecutivo puede existir una hegemonía en el poder. Es decir, los federalistas estaban concientes de las consecuencias que esto traía consigo, tal y como lo señala James Madison:

Los ciudadanos más prudentes y virtuosos, tan amigos de la buena fe pública y privada como de la libertad pública y personal, se quejan de que nuestros gobiernos son demasiado inestables, de que el bien público se descuida en el conflicto de los partidos rivales y de que con harta frecuencia se aprueban

²⁶ Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, 107.

medidas no conformes con las normas de la justicia y los derechos del partido más débil, impuestas por la fuerza superior de una mayoría interesada y dominadora. Aunque desearíamos vivamente que esas quejas no tuvieran fundamento, la evidencia de hechos bien conocidos no nos permite negar que son hasta cierto grado verdaderas.²⁷

Madison, con una visión realista, reconoce que aunque el ideal de la nueva nación es trabajar por el bien público, existirán estadistas que no lo harán porque habrá intereses individualistas o partidistas de por medio que truncarían el servicio al pueblo; no obstante, señala utópicamente la reparación a tal problema: “Si un bando no tiene la mayoría, el remedio lo proporciona el principio republicano... Cuando un bando abarca la mayoría, la forma de gobierno popular le permite sacrificar a su pasión dominante tanto el bien público como los derechos de los demás ciudadanos.”²⁸

Para los federalistas, los pilares que permiten controlar los intereses siniestros de los estadistas son la República y la Constitución, puesto que bajo sus normas, se respeta la idea de representar al pueblo. Los principios de los federalistas están establecidos en la Constitución estadounidense de 1789 y dieron lugar a lo que actualmente es la política norteamericana.

En la segunda etapa, a finales del siglo XIX, es cuando comienza a debatirse en Estados Unidos la idea de adoptar un nuevo sistema de gobierno. Esta idea se origina debido a las fricciones dadas en las relaciones entre el poder Ejecutivo y el poder Legislativo. Un ejemplo de los contribuidores en esta etapa es el ex presidente de Estados Unidos: Woodrow Wilson, quien en 1884 publica un ensayo donde se cuestiona la posibilidad de adoptar una forma de gobierno totalmente contraria al sistema presidencial; Wilson favorecía al gobierno de gabinete inglés.

Wilson señala en este ensayo su admiración por dicha forma de gobierno ya que permite que Ejecutivo y Legislativo trabajen juntos evitando los intereses partidistas

²⁷ James Madison, “El Federalista X,” en *El Federalista*, A. Hamilton, J. Madison y J. Jay (México DF: Fondo de Cultura Económica, 2001), 36.

²⁸ Madison, “El Federalista X,” 38.

además de permitir que los líderes del partido dominante en el Congreso puedan desempeñar otras funciones en el gobierno, factor que no se permite en los sistemas presidenciales. Para Wilson, el Ejecutivo y el Legislativo se encuentran aislados y el Congreso ha perdido fuerza, por lo que “la única esperanza de hundir al torpe Congreso presente descansa en el establecimiento de un gobierno de gabinete responsable.”²⁹ Wilson no entra en un debate meramente teórico puesto que sus argumentos no van más allá de un cuestionamiento; sin embargo, razona sobre las posibles modificaciones a la Constitución si Estados Unidos adoptara dicha forma de gobierno.

En la tercera etapa, encontramos nuevos factores que contribuyen a que se forme un debate más teórico con cuestionamientos más profundos sobre la institución presidencialista. Esta etapa inicia a partir de 1940 en el marco del antiguo institucionalismo, una corriente teórica que inicia en Estados Unidos pero que llega a tener grandes influencias en países latinoamericanos ocasionando que países como Brasil, Chile y Argentina duden de la legitimidad de su sistema de gobierno. ¿Cuáles son las tendencias e ideologías de esta corriente teórica?

Los antiguos institucionalistas “se enfocaron en las instituciones políticas como formadores del sistema político.”³⁰ Por lo tanto, el punto de partida de sus argumentos y posiciones se aborda desde las instituciones políticas que regulan al sistema. ¿Cuáles son los principales razonamientos de los antiguos institucionalistas ante el debate presidencialismo - parlamentarismo?

A los académicos de esta época les llamó la atención el dominio de los presidentes en los sistemas políticos de la mayoría de los países latinoamericanos y contrastaron esta tendencia con un balance de poderes en los Estados Unidos.³¹ Analistas observaron

²⁹ Woodrow Wilson, “Committee or Cabinet Government,” in *Parliamentary versus presidential government*, ed. Arend Lijphart (Oxford: Oxford University Press, 1992), 74.

³⁰ Mainwaring, “Presidentialism in Latin America,” 159.

³¹ Mainwaring, “Presidentialism in Latin America,” 160.

que “un balance de poderes existía en la mayoría de las constituciones latinoamericanas, pero en práctica, el sistema de balances y contrapesos estaba haciendo falta”,³² debido a que los presidentes latinoamericanos abusaban de sus poderes constitucionales. Por lo tanto, existió una comparación entre el sistema político latinoamericano y el sistema político estadounidense ya que, aunque ambos ejerzan el mismo sistema de gobierno, Estados Unidos ha logrado mantener una estabilidad en su régimen mientras que en algunos países latinoamericanos la política se ha dado de manera diferente: desde golpes de Estado hasta dictaduras y gobiernos autoritarios. Este es el principal factor que genera un debate en cuanto al institucionalismo presidencial.

Un antiguo institucionalista muy destacado es Harold Laski, quien hace una crítica al sistema estadounidense, distinguiendo sobretodo la relación Ejecutivo–Legislativo en dos tipos de situaciones: en casos de crisis y en casos normales. En el primer caso, Laski señala que el Congreso se pone siempre a disposición del presidente esperando a que éste le diga que hacer. En el segundo caso, el autor señala que la relación entre ambos poderes se torna conflictiva debido a que el sistema estadounidense es un sistema débil. Por lo tanto, en los dos casos se observa que el presidencialismo no produce relaciones de cooperación entre ambos poderes; “el resultado del sistema, normalmente, es disipar fuerzas en lugar de integrarlas.”³³

Diversos institucionalistas como Laski señalaron que la principal falla del sistema político latinoamericano se debía a la relación Ejecutivo y Legislativo, sin embargo, otros más como Jacques Lambert argumentaban que dichas fallas eran ocasionadas por la estructura social de los países latinoamericanos. Este autor menciona que “los países subdesarrollados necesitan un proceso de toma de decisiones rápido y efectivo y que

³² Mainwaring, “Presidentialism in Latin America,” 160.

³³ Harold J. Laski, “The President and Congress,” in *Parliamentary vs. Presidential Government*, ed. Arend Lijphart (New York: Oxford University Press, 1992), 76.

dicha aproximación era posible solamente con un ejecutivo dominante.”³⁴ Por los factores que fueran, la conclusión entre los antiguos institucionalistas llegaba a un solo punto: un sistema presidencial no puede producir un buen funcionamiento en su proceso político, ni un buen gobierno y buena integración entre los poderes.

Estas nuevas manifestaciones entre los antiguos institucionalistas dieron inicio a un debate teórico que se fue extendiendo desde Estados Unidos hasta países latinoamericanos. El debate influyó de tal manera en esta última región que algunos países pensaban ya en la adopción de instrumentos propios de otros sistemas de gobierno o bien, en la adopción de todo un sistema de gobierno. Mainwaring menciona tres tipos de análisis que se dieron en América latina en torno al debate: Ciencia social o historia, estudios jurídicos y críticas o defensas polémicas.

En el primer análisis, Mainwaring menciona que los institucionalistas se enfocaron más en la conducta del presidente que en la institución presidencial. El segundo análisis es el más fundamentado puesto que “los estudios legales eran más prevalecientes que los avanzados estudios de los sociólogos.”³⁵ Y en el tercero, se destacan tanto las posturas que defienden los principios teóricos del sistema presidencial como aquellas posturas donde se resaltan las críticas a dicho sistema, demandando así una nueva opción parlamentaria para América latina. Las críticas al sistema presidencial se vieron más fundamentadas en Brasil, donde grandes juristas, sociólogos y politólogos aclamaban el sistema parlamentario creando diversas propuestas para que se implementara en este país sobre todo entre los años 50 y 60. Entre los simpatizantes por el parlamentarismo en Brasil destacan: Ruy Barbosa, Sylvio Romero, Raúl Pilla y Hermes Lima.

³⁴ Citado por Mainwaring, “Presidentialism in Latin America,” 161.

³⁵ Mainwaring, “Presidentialism in Latin America,” 162.

Por otra parte, Mainwaring menciona que un error en los antiguos institucionalistas es haber hecho una comparación entre presidencialismo estadounidense y presidencialismo latinoamericano, ya que países como Chile, Uruguay y Costa Rica tenían gobiernos democráticos en esa época; por lo que, lo más viable era hacer una distinción entre “el presidencialismo en sistemas democráticos y el presidencialismo en regímenes autoritarios; y hacer una comparación entre los tres países latinoamericanos democráticos y Estados Unidos en lugar de compararlos con países latinoamericanos bajo autoritarismo.”³⁶

Una vez analizadas las tres etapas históricas que conjuntas forma lo que son los antecedentes del debate teórico presidencialismo – parlamentarismo, nos enfocaremos en el marco teórico de la presente investigación: el nuevo institucionalismo. Una corriente teórica que evoluciona en sus reflexiones en cuanto a las instituciones.

1.3 El nuevo institucionalismo

El pensamiento político tiene sus raíces en el análisis y diseño de las instituciones.³⁷ A través del tiempo se ha hablado de instituciones: tanto su definición como su rol fundamental, sus interacciones en la sociedad y sus evoluciones. Sin embargo, antes de hablar de instituciones, es necesario dar una definición de tal concepto. Utilizaremos la definición que nos aporta Douglass C. North: “Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico.”³⁸

³⁶ Mainwaring, “Presidentialism in Latin America,” 163.

³⁷ B. Guy Peters, *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política* (Barcelona: Gedisa, 2003), 16.

³⁸ Citado por Peters, *El nuevo institucionalismo*, 77.

Asimismo, es importante establecer la diferencias entre *institución* y *organización*, ya que ambos términos pueden ser blanco fácil de confusión. Ante esto, Maurice Duverger explica dicha diferencia: “Reservaremos el nombre de organización para las formas y estructuras sociales establecidas más de hecho que de derecho. Las instituciones son de alguna forma las organizaciones oficiales de la sociedad.”³⁹ Y es que podemos tener instituciones jurídicas, sociales, políticas y económicas, pero al tipo de instituciones a las que nos vamos a referir en el presente trabajo es a las instituciones políticas.

Las instituciones políticas se tratan de las instituciones relativas al poder en el Estado.⁴⁰ Duverger nos señala ejemplos de tales instituciones: La presidencia de la República, primer ministro, ministros, Parlamento, Tribunal Supremo y elecciones. Dichas instituciones políticas interactúan bajo las normas de una Constitución para dar forma a un régimen político. Por lo tanto, para comprender el debate que se está analizando en el presente trabajo, es necesario hablar de instituciones y de institucionalismo. La fase en la que nos basaremos específicamente es en el nuevo institucionalismo. Aunado a esto, existe una importante cuestión: ¿Existe realmente un nuevo institucionalismo?

Guy Peters menciona que el nuevo institucionalismo consta de diversos enfoques o versiones, el autor señala seis: institucionalismo normativo, de elección racional, histórico, empírico, sociológico e internacional. Ante este argumento, surge una incertidumbre: ¿Son diversos institucionalismos? Lo que Peters pretende demostrar en su análisis es el rol y características de una institución en cada enfoque y si dichas características pueden constituir puntos en común para saber si existe un nuevo

³⁹ Duverger, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 32.

⁴⁰ Duverger, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 33.

institucionalismo. Por lo tanto, es preciso conocer lo que se ha destacado en cada enfoque.

El institucionalismo normativo hace énfasis en los valores, “normas de las instituciones y como éstas determinan el comportamiento individual,”⁴¹ sosteniendo que los miembros de las instituciones son individuos que mantienen fuertemente su lazo por pertenecer a ellas mostrando los valores que dicha institución le aporta. Sin embargo, en la relación institución-individuo, aunque la institución puede moldear el comportamiento de un individuo, el proceso de reciprocidad no es muy claro puesto que un individuo no puede influir en la modificación de una institución. Una buena institución en este enfoque es aquella que se basa en las normas internas.

Para el institucionalismo de elección racional, “la maximización de beneficios será la principal motivación de los individuos, pero estos pueden llegar a darse cuenta de que sus objetivos pueden ser alcanzados más eficazmente a través de la acción institucional.”⁴² En este enfoque, los individuos aceptan pertenecer a una institución y por lo tanto, limitar de cierta manera sus acciones por el hecho de estar bajo ciertas reglas con el fin de obtener un beneficio. Aquí la relación institución-individuo es bidireccional ya que las instituciones moldean el comportamiento del individuo y a su vez, el individuo es el objeto de estudio de las instituciones.

El institucionalismo histórico, por su parte, se enfoca más que nada en la estabilidad de las instituciones; “existe la expectativa que durante la mayor parte de su existencia, una institución se mantenga en estado de equilibrio y funcione de acuerdo con las decisiones tomadas en un inicio.”⁴³ Más que nada se enfoca en la estabilidad y funcionamiento de una institución, por lo que no mira hacia los inicios de ésta por lo que representa un problema ya que en caso de un cambio institucional, existe muy poca

⁴¹ Peters, *El nuevo institucionalismo*, 37.

⁴² Peters, *El nuevo institucionalismo*, 73.

⁴³ Peters, *El nuevo institucionalismo*, 106.

capacidad para predecirlo. Una buena institución en este enfoque es aquella que se basa en las ideas ya que las instituciones deben de ser juzgadas por su eficiencia para crear políticas efectivas que pongan en práctica dichas ideas.⁴⁴

El institucionalismo sociológico se enfoca en las relaciones entre el Estado y la sociedad; se enfoca en el estudio de las instituciones como “estructuras y actividades cognitivas, normativas y reguladoras que brindan estabilidad y significado al comportamiento social.”⁴⁵ En este enfoque, las instituciones nacen debido a las presiones de la sociedad por buscar una legitimación así como una participación en el sistema.

En el institucionalismo internacional se analiza la interacción entre los Estados y los individuos, también estudia la estabilidad de los organismos internacionales así como el papel que desempeña un Estado en la política internacional. En este enfoque una buena institución es aquel régimen que sobrevive y que se mantiene estable.

Por último, tenemos al institucionalismo empírico, que es la versión del institucionalismo que se acerca más a nuestro caso de estudio debido ya que “argumenta que la estructura del gobierno marca una diferencia en la manera en que se procesan las políticas y en las decisiones que toman los gobiernos.”⁴⁶ Esto se refiere al estudio de los sistemas de gobierno, ya que depende del diseño de la institución política adoptada, la manera en que se da el proceso político en cada Estado y sobre todo la estabilidad de dichos gobiernos.

Peters menciona que dicha estabilidad puede verse amenazada mediante los numerosos cambios que los sistemas presidenciales y parlamentarios han tenido lo que los ha hecho más vulnerables e inestables. Asimismo señala que las legislaturas se diferencian debido a su grado de institucionalización, es decir, debido al “desarrollo de

⁴⁴ Peters, *El nuevo institucionalismo*, 113.

⁴⁵ Peters, *El nuevo institucionalismo*, 159.

⁴⁶ Peters, *El nuevo institucionalismo*, 37.

cargos legislativos más amplios y de servicios más centralizados para la legislatura, como un medio de lograr que esta pueda dar cuenta eficazmente de la información disponible, a través de la burocracia permanente.”⁴⁷ Con lo que a esto se refiere, el grado de institucionalización de una legislatura puede determinar la estabilidad de un régimen; por ejemplo, “en la mayoría de los países las legislaturas se han tornado más profesionales y más institucionalizadas, con frecuencia como medio para contrarrestar las crecientes atribuciones del poder ejecutivo.”⁴⁸ En cierta manera, dicha institucionalización funciona como mecanismo estabilizador en las relaciones Ejecutivo-Legislativo evitando que un poder pueda predominar más que otro.

En este enfoque, la relación que se da entre la institución y el individuo es considerada unidireccional debido a que “el comportamiento de los individuos está en gran medida determinado por su participación en la institución; de un presidente se espera que desempeñe el papel de presidente.”⁴⁹

Para estos institucionalistas, la práctica de la democracia se obtiene mediante el tipo de institución que rige a un Estado. Como lo señala Peters: “El lugar que ocupan las instituciones en el desarrollo de la democracia se vincula con la elección entre gobierno parlamentario y presidencialista.”⁵⁰ En la presente investigación incluimos un sistema de gobierno que también se debate como una posible opción para regímenes presidencialistas: el sistema semipresidencial.

Como ya nos habíamos cuestionado anteriormente, ¿Existe un nuevo institucionalismo con los enfoques que ya se analizaron o más bien es un nuevo institucionalismo fragmentado? Para Peters, existen aspectos en común de estos enfoques que considera fundamentales para establecer un nuevo institucionalismo:

⁴⁷ Peters, *El nuevo institucionalismo*, 131.

⁴⁸ Peters, *El nuevo institucionalismo*, 140.

⁴⁹ Peters, *El nuevo institucionalismo*, 142.

⁵⁰ Peters, *El nuevo institucionalismo*, 132.

Después de haber examinado todos los enfoques, sostendremos que hay un núcleo común suficientemente fuerte como para justificar que los consideremos una perspectiva única, aunque diversificada, de la política. El punto fundamental que unifica a todos estos enfoques y sus diversos componentes es simplemente que consideran a las instituciones el elemento central de la vida política... El argumento básico es que las instituciones cuentan, y que cuentan más que cualquier otra cosa que se pudiera usar para explicar las decisiones políticas.⁵¹

Uno de estos aspectos en común que encontró en su investigación es que en todas las versiones del institucionalismo, las instituciones poseen la capacidad de moldear la conducta individual y de generar mayor regularidad en la conducta individual que la que se encontraría si no existieran. Asimismo, otro aspecto en común, es que “los individuos esperan que las instituciones a las que se afilian les proporcionen valores y roles.”⁵² En conclusión, estos rasgos en común de los diversos enfoques dan lugar a un nuevo institucionalismo.

Por consiguiente, una vez comprobada la existencia de un nuevo institucionalismo; es necesario conocer las aportaciones de los nuevos institucionalistas al debate presidencialismo – parlamentarismo y cuales son los razonamientos que los hace distinguirse de los antiguos institucionalistas. Ante esto, surgen nuevas incertidumbres: ¿Qué es exactamente lo que debaten los nuevos institucionalistas? ¿Cuáles son sus posturas? ¿Quiénes debaten? ¿De qué manera han influido sus argumentos?

⁵¹ Peters, *El nuevo institucionalismo*, 218.

⁵² Peters, *El nuevo institucionalismo*, 208.