

CAPITULO II

EL DEBATE TEORICO PRESIDENCIALISMO – PARLAMENTARISMO EN EL NUEVO INSTITUCIONALISMO

Una vez comprobada la existencia de un nuevo institucionalismo, es necesario analizar los términos del debate en el marco de dicha corriente teórica. Antes que nada, es importante señalar como se da la transición de un antiguo a un nuevo institucionalismo. Esta transición se debe a un cambio ocasionado por los sucesos que se presentan en la comunidad internacional dando pie a una nueva generación de analistas consternados sobre el papel de las instituciones políticas.

Dentro del contexto del debate, los antiguos institucionalistas discutían, desde una perspectiva comparativa, la presencia de mecanismos no democráticos en América latina en contraste con una relativa estabilidad del régimen estadounidense. Por otra parte, el debate en el nuevo institucionalismo comienza a darse a mediados de los años 70 con una nueva generación de académicos que retoman el debate de los antiguos institucionalistas en una época de “proceso de la liberalización política y democratización, más un compromiso renovado de democracia entre intelectuales, reviviendo los intereses en las instituciones políticas.”¹

La diferencia primordial entre el debate en el antiguo y en el nuevo institucionalismo radica en que el primero era un debate enfocado a problemas institucionales, específicamente el problema del sistema presidencial como institución, y no incluían en su análisis factores exógenos a ello; mientras que el segundo, continúa siendo un debate institucional, sin embargo, se toman en cuenta otro tipo de factores como: partidos políticos, democracia, factores económicos y sociales.

¹ Mainwaring, “Presidentialism in Latin America,” p. 164

Con la nueva ola democrática en América latina comenzaban a ejercerse prácticas constitucionales. Sin embargo, la democracia se ha consolidado solo en materia electoral sin que se manifieste un desarrollo económico y social lo que ha hecho a los Estados latinoamericanos frágiles políticamente. Esto ha sido consecuencia de una paradoja en los sistemas presidenciales: los poderes constitucionales del presidente nos hace pensar que es él quien lleva la batuta del proceso político imponiéndose ante un Legislativo débil; sin embargo, una vez que llega al poder, esos poderes se le ven truncados debido a la mayoría que se le opone (en el caso de gobierno dividido), sin poder lograr cumplir su agenda gubernamental porque no consigue ese apoyo por parte del Legislativo para ponerla en marcha. Esto nos da como resultado un presidencialismo débil y una difícil relación entre el Ejecutivo y el Legislativo.

A raíz de estos factores, los nuevos institucionalistas analizan y comparan los distintos sistemas de gobierno para debatir cual es aquél sistema que sea el *mejor*. ¿Qué implica el que un sistema sea el mejor? Señalaré los puntos que involucra el término *el mejor sistema de gobierno*; sin que esto signifique que éstos sean absolutos ya que varían dependiendo de la perspectiva de cada analista: 1) Que sea un sistema propicio para el ejercicio de la democracia. 2) Que sea un sistema que otorgue la estabilidad a un régimen. 3) Que sea un sistema eficaz y eficiente. 4) Que sea un sistema que sepa funcionar. 5) Que sea un sistema que garantice el buen funcionamiento de otras instituciones como el sistema de partidos y el sistema electoral. 6) Que sea un sistema que genere bienes y valores públicos.

Asimismo, se debate cuál sistema podría ser implementado en los países que presentan fallas institucionales, específicamente los países latinoamericanos, y cuáles son los límites a enfrentar en caso de dicha implementación. Los nuevos institucionalistas se cuestionan ¿Es mejor un sistema parlamentario que uno

presidencial? ¿El principal problema del sistema presidencial es su estructura institucional?

El objetivo del presente capítulo es, por tanto, estudiar el contexto del debate en el nuevo institucionalismo. Es de gran importancia recalcar que las grandes aportaciones de estos institucionalistas nacen en la academia anglosajona. De esta manera, la presente investigación se ha limitado solo a mencionar a los nuevos institucionalistas cuyas contribuciones han fungido como marco teórico del debate y han sido precursoras de investigaciones posteriores.

En la primera parte, se señalarán los argumentos de aquellos nuevos institucionalistas que especulan que el parlamentarismo es mejor que el presidencialismo, por lo tanto, proponen la implementación del mismo en aquellos países presidenciales que enfrentan problemas institucionales, el caso de América latina. En la segunda parte, se analizará una nueva propuesta: un sistema semipresidencial como la mejor forma de gobierno basándose en la experiencia de la Quinta República Francesa. En tercer lugar, se considerarán aquellos planeamientos que no proponen a ningún sistema de gobierno como el mejor sino un perfeccionamiento de cada Estado en cuanto a su diseño institucional ya sea presidencial, parlamentario o semipresidencial.

Tomando en cuenta que el debate se da principalmente entre institucionalistas anglosajones, en la última parte enfocaré mi análisis en la manera de cómo América latina, específicamente Sudamérica, ha retomado este debate. Dado que el debate en cada país sudamericano es un tema muy amplio, solo se destacarán los resultados del debate en esta región. Es decir, la manera en que estos países han reformado sus constituciones para adoptar mecanismos de otros sistemas de gobierno como resultado de una recuperación del debate en la academia anglosajona. Estos países han hecho tales

reformas con el fin de llegar a un sistema de gobierno que les permita la estabilidad y gobernabilidad anhelada por estos países.

2.1 La propuesta del sistema parlamentario

Desde que el presidencialismo se ha vuelto más cuestionado y debatido, los nuevos institucionalistas han analizado la posibilidad de que los países presidencialistas, concretamente los países latinoamericanos, adopten una nueva forma de gobierno debido al desequilibrio que se ha manifestado en su proceso político. La mayoría de ellos han mirado hacia el continente europeo donde el sistema parlamentario es guía de gobiernos estables y democráticos; observando específicamente el caso español y su transición a la democracia adoptando un sistema de gobierno parlamentario.

Uno de los grandes institucionalistas defensores del parlamentarismo es Juan Linz, que en 1984 comienza un debate teórico sobre el presidencialismo, argumentando que el parlamentarismo es un mejor sistema de gobierno debido a que la mayoría de las democracias más estables han funcionado en estos sistemas. A continuación analizaremos los puntos con los que Linz defiende el argumento anterior:

En primer lugar, un problema del presidencialismo de acuerdo a Linz es su *legitimidad dual*, ya que en caso de un gobierno dividido: “¿Quién tiene mayor derecho de hablar en nombre del pueblo: el presidente o la mayoría legislativa que se opone a sus políticas? No existe un principio democrático que pueda resolver dicha cuestión.”² “En este contexto es fácil que un presidente que encuentre resistencia a su programa en el legislativo movilice a la gente contra los oligarcas, reclame una auténtica legitimidad democrática, se la niegue a sus contrarios y se enfrente a sus oponentes utilizando su

² Juan J. Linz, “The perils of Presidentialism,” in *Parliamentary vs. Presidential Government*, ed. Arend Lijphart (Oxford: Oxford University Press, 1992), 120.

capacidad de movilizar a sus seguidores en manifestaciones masivas”³, dando lugar a un caos social y político.

Linz destaca como un segundo problema del presidencialismo el término fijo del mandato de un presidente ya que “rompe el proceso político dejándolo en periodos demarcados rígidamente y discontinuamente, no dejando lugar para los continuos reajustes que los eventos puedan demandar.”⁴ Este factor junto con el hecho de que un presidente no pueda ser destituido por la legislatura ocasiona que Linz llame al presidencialismo: sistema *rígido*. La única manera de destituirlo es mediante “una dimisión voluntaria bajo la presión de los líderes del partido y la opinión pública... Aunque, no es una solución muy probable dada la psicología de los políticos.”⁵

Para Linz es mejor un sistema parlamentario debido a que “permite respuestas flexibles a una situación cambiante.”⁶ Estas respuestas flexibles son: un voto de censura al primer ministro en caso de un ineficiente dirección de las políticas de su gobierno, sin necesidad de crear un caos político; o bien la disolución del parlamento en caso de la inexistencia de una cooperación por parte de la Asamblea. Ambas situaciones dadas por las nuevas demandas de la población. Tal es el caso de Alemania tras la reciente disolución del parlamento solicitado en Septiembre del 2005 por el canciller Schroeder debido a un problema social ocasionado por el aumento en los índices de desempleo convocando, de esta manera, a nuevas elecciones.

En tercer lugar, Linz señala que el presidencialismo es un sistema de *suma cero* ya que un presidente puede ocupar el cargo hasta con un porcentaje de votos menor al 50%; es un sistema donde el ganador se lleva todo. En el sistema parlamentario, si un primer ministro gana por una mayoría relativa, solo tiene la oportunidad de formar un

³ Linz, “Democracia presidencial o parlamentaria,” 35.

⁴ Linz, “The perils of Presidentialism,” 120.

⁵ Linz, “Democracia presidencial o parlamentaria,” 40.

⁶ Linz, “Democracia presidencial o parlamentaria,” 38.

gobierno minoritario o de compartir el poder con otro partido. De esta manera, se le da representación a un número de partidos lo que “significa que el primer ministro tendrá que estar muy atento a las demandas de distintos grupos y muy preocupado por conservar su apoyo.”⁷ El que un sistema sea *suma cero* implica también el hecho de que “ganadores y perdedores están bien definidos por el completo periodo presidencial... Los perdedores tienen que esperar mínimo 4 ó 5 años sin ningún acceso al poder ejecutivo”,⁸ y tal vez sin ningún cargo público. En el caso del parlamentarismo, el candidato del partido perdedor se convierte regularmente en el líder del partido de la oposición, por lo tanto, tiene un lugar en el proceso político.

En cuarto lugar, Linz menciona que el presidencialismo involucra la elección de un extraño debido a que existe poca información sobre las personas que van a ocupar el cargo. “En los sistemas parlamentarios, el votante sabe que los que van a formar el gobierno pertenecen al partido y en la mayoría de los casos son líderes muy conocidos con una experiencia acumulada en la política.”⁹ A menudo, el candidato a la presidencia no tiene un fuerte historial político ni una fuerte afinación con algún partido, por lo que puede ser elegido por otros factores como: la mercadotecnia que ocupa, el carisma o su poder de persuasión.

Ante el hecho de que un candidato no esté identificado con ningún partido político, Linz se cuestiona: ¿Por qué hay que pensar en partidos cuando los votantes tienen motivos para votar por un candidato independientemente de sus vínculos con un partido?¹⁰ En el sistema parlamentario, de acuerdo a Linz, los candidatos a ser primer ministro cuentan con una larga trayectoria debido a que han formado parte del

⁷ Linz, “Democracia presidencial o parlamentaria,” 51.

⁸ Linz, “The perils of Presidentialism,” 124.

⁹ Linz, “Democracia presidencial o parlamentaria,” 41-42.

¹⁰ Linz, “Democracia presidencial o parlamentaria,” 66.

Parlamento donde las decisiones se toman colectivamente lo que les permite tener cierta experiencia para gobernar.

En quinto lugar, retomando la rigidez del cargo presidencial, Linz menciona que un problema de varios países presidencialistas es cuando la Constitución prohíbe la reelección de un presidente o lo limita por un determinado número de periodos. Es frustrante debido a que “ningún gobierno tiene asegurado el tiempo para cumplir promesas o para conseguir cambios irreversibles en la sociedad.”¹¹ Sin embargo, hay que tomar en cuenta que los países latinoamericanos han sufrido de dictaduras y gobiernos hegemónicos, por lo tanto, si se permitiera la reelección, se corre el riesgo de un abuso de poder.

En sexto lugar, se menciona la cuestión de la responsabilidad. ¿Quién es el responsable de la gestión ante los votantes en el presidencialismo? En teoría, es el presidente ya que el peso del poder, los fracasos o éxitos recaen en él. Linz argumenta que “un presidente que no puede ser reelegido no es responsable... La persona responsable es el nuevo candidato presidencial del partido, que tratará de identificarse con su antecesor si éste tuvo éxito o de desidentificarse en el caso de que fracasara.”¹², Para Linz, es un tanto injusto castigar a un partido por la actuación de un presidente. Asimismo, en la relación Ejecutivo-Legislativo se da una incertidumbre sobre la responsabilidad. Este factor se complica cuando existe un gobierno dividido debido a que “el congreso puede entrar en un juego parecido, culpando al ejecutivo por no poner en práctica medidas que habían sido aprobadas o por no proponer las medidas necesarias para resolver los problemas;”¹³ y el ejecutivo, a su vez, culpar al legislativo de bloquear algunas de sus propuestas de ley.

¹¹ Linz, “Democracia presidencial o parlamentaria,” 50.

¹² Linz, “Democracia presidencial o parlamentaria,” 44.

¹³ Linz, “Democracia presidencial o parlamentaria,” 45.

En séptimo lugar, Linz nos habla de la ambigüedad que trae consigo el cargo presidencial. Para este académico, los poderes y la legitimidad gozados por el presidente es una ambigüedad ya que alcanza el poder hasta por una minoría relativa dejando fuera a la oposición sin invitarla a cooperar en los planes del gobierno portándose de una manera indiferente y antirespetuosa. Otra ambigüedad es la arquitectura política, en el parlamentarismo, el jefe de gobierno es un miembro más del parlamento, ocupa un lugar al igual que los parlamentaristas. Un presidente “dada su posición como jefe de Estado, no está obligado a este tipo de relaciones ya que es libre de recibir o no a los líderes de la oposición y siempre en el contexto del status ceremonial en el palacio presidencial.”¹⁴

Dados los argumentos que favorecen al parlamentarismo, Linz reconoce que la introducción de este sistema de gobierno en países presidencialistas latinoamericanos tiene ciertos límites ya que se necesitaría de una fuerte disciplina de partidos para que se llevara a cabo. Asimismo, Linz reconoce que un cambio en la forma de gobierno de los países latinoamericanos no sería el factor determinante para la práctica de la democracia puesto que depende también de la “capacidad de los líderes políticos para gobernar, para inspirar confianza, para aceptar los límites de su poder y para conseguir un mínimo consenso;”¹⁵ por lo que el cambio en la forma de gobierno tendría que darse tal vez con algún otro cambio institucional.

No obstante, Linz señala que el parlamentarismo podría ser un incentivo para una mejor conducta por parte de los partidos políticos así como para la creación de “pautas que favorecerían una mayor responsabilidad por el gobierno, una mayor obligación de rendir cuentas y la necesidad de cooperar y hacer compromisos.”¹⁶ Linz está conciente de que no sería fácil una transición del presidencialismo al parlamentarismo pero

¹⁴ Linz, “Democracia presidencial o parlamentaria,” 64.

¹⁵ Linz, “Democracia presidencial o parlamentaria,” 124.

¹⁶ Linz, “Democracia presidencial o parlamentaria,” 127.

mejoraría la práctica de ciertos instrumentos constitucionales que no funcionan adecuadamente en el presidencialismo.

Otro importante politólogo que participa en el debate y cuyo análisis favorece también a un sistema parlamentario es Arend Lijphart. El estudio de este académico tiene un contexto diferente al de Linz ya que “se centra en una debilidad adicional de la forma de gobierno presidencial: su marcada tendencia hacia la democracia mayoritaria.”¹⁷ La comparación que Lijphart hace entre los dos sistemas de gobierno que él considera democracias: presidencialismo y parlamentarismo, proviene de una perspectiva teórica de dos modelos democráticos: mayoritario y consensual. El modelo democrático mayoritario es aquél donde el poder se concentra en la institución que obtiene la mayoría en la elección. El modelo consensual es aquél donde la oposición no es excluida del poder, sino integrada.

Cuadro 1: El modelo democrático mayoritario y consensual de acuerdo a Lijphart

Mayoritario	Consensual
Gobiernos de un solo partido	Amplias coaliciones
Dominio del Ejecutivo	Equilibrio entre ejecutivo y legislativo
Sistemas bipartido	Sistemas multipartito
Sistemas de partidos unidimensionales	Sistemas de partidos multidimensionales
Elecciones con pluralidad	Representación proporcional

Fuente: El autor con base a las características proporcionadas por Arend Lijphart.

La hipótesis de Lijphart es que el presidencialismo es un sistema que se clasifica en el tipo de democracia mayoritaria. En primer lugar, como lo señala la tabla, “el poder

¹⁷ Arend Lijphart, “Presidencialismo y democracia mayoritaria: observaciones teóricas,” en *La crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas*, comps. Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (Madrid: Alianza, 1997), 148.

está concentrado no ya en un solo partido, sino en una persona.”¹⁸ En segundo lugar, debido a los poderes del presidente, existe un dominio del Ejecutivo al Legislativo.

En cuanto al sistema de partidos, las elecciones para elegir al ejecutivo implican que se forme un bipartidismo debido “al hecho de que la presidencia es el premio político a ganarse y que solo los partidos mayores tengan posibilidad de conseguirlo representa un impulso que se aleja del multipartidismo.”¹⁹ Sin embargo, el bipartidismo solo se da en Estados Unidos puesto que los países latinoamericanos están caracterizados por una polarización partidista aún en las elecciones presidenciales.

En cuarto lugar, Lijphart menciona que el presidencialismo implica una sola dimensión, en este caso izquierda-derecha, cuando en la democracia consensual implica más dimensiones como religiosas o étnicas, teniendo como resultado que en los sistemas presidenciales no se representen a las minorías. Por último, de acuerdo a Lijphart, el hecho de que se elija a una sola persona para representante del Ejecutivo implica la existencia de elecciones por mayoría y no de representación proporcional ya que en el presidencialismo no se forman gobiernos de coalición si se gana con una mayoría relativa. Sin embargo, Lijphart no hace mención de ciertos países latinoamericanos como Chile y Uruguay donde se maneja un presidencialismo de coalición o de compromiso en caso de que un candidato no consiga la mayoría absoluta en las elecciones.

Analizando las características de una democracia mayoritaria, Lijphart no acierta totalmente al argumentar que el presidencialismo se acerca a este tipo de democracia debido a que habla de un presidencialismo en términos generales sin aclarar que existen variantes del mismo. Más bien, los cinco puntos que el autor destaca en cuanto al mayoritarismo coinciden completamente con el sistema parlamentario inglés.

¹⁸ Lijphart, “Presidencialismo y democracia mayoritaria,” 156.

¹⁹ Lijphart, “Presidencialismo y democracia mayoritaria,” 157.

Asimismo, Lijphart no menciona si le conviene o no a los países presidencialistas tender hacia un modelo democrático consensual y por qué.

Otro académico que favorece al parlamentarismo como la mejor forma de gobierno es Arturo Valenzuela. Para este autor, el sistema presidencial implica “la personalización de autoridad en la figura del presidente... Las fallas del gobierno no son vistas como fallas de partido pero sí como fallas del Ejecutivo.”²⁰ De la misma manera, Valenzuela destaca que el sistema presidencial no incita al Ejecutivo y al Legislativo a una cooperación sino a una confrontación, principalmente cuando existen mayorías divididas donde el presidente es débil debido a que no puede conseguir un apoyo por parte del Legislativo.

Por otra parte, Valenzuela hace una crítica a los poderes constitucionales del presidente latinoamericano afirmando que si éstos gobiernan mediante leyes decreto puede “convertirlos en más fuertes, pero el sistema presidencial se vuelve más débil y más frágil, fomentando confrontación en lugar de consenso.”²¹ El análisis de Valenzuela coincide con aquél de Linz: un sistema parlamentario es mejor debido a su flexibilidad ya que avala una estabilidad política. El parlamentarismo garantiza una cooperación entre todos los partidos dada la dependencia del Ejecutivo con el Legislativo; si dado el caso, llegara a existir un problema en el gobierno de algún primer ministro, Valenzuela lo justifica argumentando que “las crisis de gobierno muy raramente se convierten en crisis de régimen.”²²

Por otra parte, es necesario mencionar el análisis de Alfred Stepan y Cindy Skach, quienes presentan una serie de información sobre los sistemas de gobierno dando como resultado la existencia de una “correlación mucho mayor entre consolidación

²⁰ Arturo Valenzuela, “Latin American presidents interrupted,” *Journal of Democracy* 15, no. 4 (October 2004): 12.

²¹ Valenzuela, “Latin American presidents interrupted,” 14.

²² Valenzuela, “Latin American presidents interrupted,” 16.

democrática y parlamentarismo puro que entre consolidación democrática y presidencialismo puro.”²³ Estos autores coinciden con Linz y Lijphart en cuanto al hecho de que el presidencialismo deja fuera a las minorías.

Asimismo, afirman que el problema del sistema presidencial radica en la *independencia mutua* ocasionada por la autonomía de las elecciones del Ejecutivo y Legislativo. Este factor “desalienta la formación de coaliciones duraderas, maximizan los conflictos legislativos irreconciliables e incitan a los ejecutivos a que ignoren la constitución;”²⁴ llevándonos a una relación de indiferencia entre ambos poderes sin que exista, retomando la idea de Linz, algún mecanismo constitucional que solucione dicha indiferencia o conflicto. En el parlamentarismo sí existe una cooperación entre los dos poderes, sin embargo, reconocen que esto tampoco garantiza la estabilidad del gobierno.

Los factores mencionados anteriormente, dentro del análisis de Stepan y Skach, junto con “la menor susceptibilidad a un golpe militar, la mayor tendencia a asegurar carreras largas dentro del partido o el gobierno, lo que añade lealtad y experiencia a la sociedad política,”²⁵ incitan a estos autores a considerar al parlamentarismo mejor sistema de gobierno que el presidencialismo. Lo que Stepan y Skach no justifican es el hecho de que si el parlamentarismo es un sistema de gobierno eficiente y cuáles son las ventajas que proporciona su implementación en países presidencialistas con fallas de gobernabilidad.

2.2 Semipresidencialismo: Una nueva alternativa

La defensa del sistema parlamentario ha encontrado buen sustento por parte de varios analistas. La propuesta de una nueva forma de gobierno para países presidencialistas en

²³ Alfred Stepan y Cindy Skach, “Presidencialismo y parlamentarismo en perspectiva comparada,” en *La crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas*, comps. Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (Madrid: Alianza, 1997), 190.

²⁴ Stepan y Skach, “Presidencialismo y parlamentarismo,” 204.

²⁵ Stepan y Skach, “Presidencialismo y parlamentarismo,” 206.

un enfoque más teórico dio como resultado una evolución del debate, contradiciendo la premisa de que el parlamentarismo es la mejor forma de gobierno, y ofreciendo otro tipo de alternativa: el semipresidencialismo.

Giovanni Sartori ofrece un análisis comparativo muy interesante, teniendo como argumento principal que el parlamentarismo, al igual que el presidencialismo, pueden ofrecer gobiernos inestables, por lo que un semipresidencialismo de tipo francés garantiza un mejor funcionamiento del sistema político debido a su estructura institucional. Sartori se enfrenta a Linz al mencionar que éste último no explica en su análisis como el parlamentarismo implementaría las mejoras que el presidencialismo necesita en cuanto a gobernabilidad; asimismo, critica “la obsesión antimayoritaria”²⁶ de Lijphart, mencionando que el modelo democrático consensual puede resultar igual de desventajoso que el mayoritario.

El análisis comparativo de Sartori quiere demostrar que los sistemas presidenciales están contruidos sobre una base institucional muy débil que puede ocasionar un estancamiento entre los poderes. Análisis que difiere del de Linz que, como se ha observado, se inclina más a un argumento que sostiene que el presidencialismo es un sistema rígido que crea gobiernos inestables. De acuerdo a Sartori: ¿Por qué no es el sistema presidencial el mejor sistema de gobierno?

En primer lugar, Sartori menciona que gran parte de la inestabilidad del presidencialismo se fundamenta en el factor de gobierno dividido creando una parálisis institucional y una relación anticooperativa entre el Ejecutivo y el Legislativo. El sistema presidencial se enfrenta ante “un organismo político dividido antagónicamente, cuyos dos principales elementos componentes consideran que sus intereses electorales radican, por lo general, en el fracaso de la otra institución.”²⁷

²⁶ Sartori, *Ingeniería Constitucional Comparada*, 111.

²⁷ Sartori, *Ingeniería Constitucional Comparada*, 104.

De la misma manera, Sartori señala que un gobierno unificado tampoco garantiza una estabilidad institucional y menos en América Latina donde existe el riesgo de que este tipo de gobierno ocasione un abuso de poder. Continuando con el caso latinoamericano, Sartori argumenta que además del factor gobierno dividido, estos países han presentado fallas en sus gobiernos debido “al estancamiento económico, las flagrantes desigualdades y las herencias socioculturales.”²⁸

Un segundo problema que Sartori atribuye a algunos sistemas presidenciales es el principio de no-reelección ya que existen presidentes que gobiernan bien y que deben ser recompensados con otro periodo de gobierno. Un tercer problema es el multipartidismo de los países latinoamericanos debido a que hace más factible la existencia de un gobierno dividido dejando fuera del proceso político a partidos muy pequeños. De acuerdo con Sartori, para que un presidencialismo sea un sistema más eficaz, es necesario tener un bipartidismo para que así se tenga una mayoría absoluta y se corra menos el riesgo de tener un gobierno dividido, como el caso del presidencialismo estadounidense.

¿Por qué el parlamentarismo no es la mejor forma de gobierno? Sartori contradice los argumentos de Linz en cuanto a la estabilidad y flexibilidad que ofrecen los sistemas parlamentarios. El gobierno estable podría ser una condición facilitadora, pero ciertamente no es una condición suficiente del gobierno efectivo.²⁹ De esta manera, Sartori contradice también a Valenzuela afirmando que se puede tener un gobierno estable por mucho tiempo pero esto no garantiza una estabilidad permanente en el régimen político debido a que solo es temporal, por el tiempo que dure el gobierno.

²⁸ Sartori, *Ingeniería Constitucional Comparada*, 109.

²⁹ Sartori, *Ingeniería Constitucional Comparada*, 131.

Por otra parte, no se puede asumir que la flexibilidad sea indiscutiblemente algo bueno o incluso que sea uno de los factores principales del juego.³⁰ De acuerdo a Sartori, los sistemas parlamentarios funcionan debido a ciertas condiciones que corren el riesgo de no ser permanentes; si el sistema inglés dejara de ser bipartidista o si el sistema alemán creciera en su sistema de partidos, pueden caer en el estancamiento institucional.

En segundo lugar, así como el presidencialismo corre el riesgo de enfrentar mayorías divididas, el parlamentarismo corre el riesgo de tener un conflicto entre sus dos Cámaras en el Parlamento. Sartori señala que para que exista un perfecto bicameralismo, ambas cámaras tienen que tener el mismo poder y la misma mayoría; si esto no sucede y por lo tanto las dos cámaras difieren teniendo mayorías diferentes puede ocasionar una ingobernabilidad. Asimismo, si se tiene un bicameralismo débil, funcionaría más como un unicameralismo; la mejor solución es “que cuanto más fuerte sea el bicameralismo, tanto más debemos buscar su semejanza.”³¹ En tercer lugar, menciona la cuestión de la disciplina de los partidos donde se corre el riesgo de que ésta derive de un partido dominante a lo que Sartori llama “el partido pulpo”, es decir, el partido que lleva la batuta abarcando varios ámbitos del sistema político. La mejor opción, de acuerdo a Sartori, sería que la disciplina se derive de un partido sólido que de suficiente fuerza a los partidos de la oposición para lograr un sistema estable.

De acuerdo al análisis de Sartori, existe una paradoja en cuanto al parlamentarismo ya que aunque su nombre dice que la soberanía se deposita en el parlamento; esta idea es un tanto falsa ya que si todo el poder recae en el parlamento, según Sartori, se tiene un mal funcionamiento del sistema. “Cuanto menos parlamentario sea en verdad un

³⁰ Giovanni Sartori, “Ni presidencialismo ni parlamentarismo,” en *La crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas*, comps. Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (Madrid: Alianza, 1997), 171.

³¹ Sartori, *Ingeniería Constitucional Comparada*, 204.

gobierno, mejor será su desempeño.”³² En el caso de Inglaterra, el parlamentarismo funciona de manera estable debido a que el parlamento tiene menos poder.

¿Por qué sería difícil de implementar el parlamentarismo, según Sartori, en países presidencialistas con problemas de gobernabilidad? Por la indisciplina que presentan los partidos. Además, es importante señalar que tipo de parlamentarismo se va a elegir ya que Linz habla de un parlamentarismo en términos generales, olvidándose que existen variantes de este sistema. Para Sartori, el parlamentarismo inglés sería una mejor opción debido a que “ha sido conformado constitucionalmente mientras que el sistema alemán se debe a las circunstancias.”³³ Sin embargo, como el parlamentarismo inglés implica un sistema de elecciones pluralistas, es necesario que el país a donde se exporte esté distribuido correctamente en cuanto a sus distritos ya que si no fuera así ocasionaría un multipartidismo.

De acuerdo con Sartori: ¿Cuál es el mejor sistema de gobierno? Un sistema mixto o semipresidencial como el que se ejerce en la Quinta República Francesa. Ante la preferencia de Sartori, surge una incertidumbre: ¿Qué sucede si el partido del presidente francés no pertenece a la mayoría de la asamblea (el partido del primer ministro)? En este caso se da también un gobierno dividido tal como en los sistemas presidenciales que en Francia se llama *cohabitación*. Retomando el análisis de Linz, ¿quién tiene la legitimidad democrática siendo que ambos: presidente y primer ministro, son elegidos por el pueblo? Ante este nuevo dilema, Sartori se justifica argumentando que Francia solo ha tenido tres cohabitaciones donde no se dio ningún conflicto institucional.

Es interesante el análisis que realiza Sartori puesto que concibe al semipresidencialismo como un Ejecutivo de dos personas que se intercalan el poder para evitar las dificultades que conlleva un gobierno dividido, a lo que él le llama

³² Sartori, *Ingeniería Constitucional Comparada*, 127,

³³ Sartori, *Ingeniería Constitucional Comparada*, 124.

“cambio de cabeza” o reforzar la autoridad de quien tenga la mayoría. Si hay un gobierno unificado, el que tiene la legitimidad es el presidente aplicando una constitución material; si existe un gobierno dividido, quien tiene la legitimidad es el Primer Ministro aplicando una constitución formal. De esta manera, es la ingeniería del sistema la que está dispuesta a funcionar.

Para Sartori es mejor un presidente francés que uno latinoamericano aunque ambos sean elegidos por el pueblo debido a que el segundo utiliza su mercadotecnia política cumpliendo promesas mientras que el primero no puede porque “la política verdadera cae bajo la jurisdicción del primer ministro y de su mayoría parlamentaria.”³⁴ Asimismo un semipresidencialismo es mejor que un presidencialismo, argumenta Sartori, debido a que el primero sabe enfrentar un gobierno dividido mediante un reparto de poderes más no una separación de poderes. Por lo tanto, es más viable que un país presidencialista adopte un semipresidencialismo debido a que es un sistema que no le resultaría del todo desconocido ya que existen ciertos instrumentos con los que se familiariza; si se adopta un parlamentarismo es un “salto hacia lo diverso y desconocido.”³⁵

Las críticas a Sartori no se hicieron esperar. Linz basa su rechazo al sistema semipresidencial en el factor de la segunda vuelta, que para los defensores del semipresidencialismo, fomenta la existencia de alianzas electorales creando una bipolarización entre ideologías. Las críticas de Linz son las siguientes:

1. Uno de los candidatos puede ser una persona que esté fuera del sistema de partidos sin base de un partido en el Congreso.
2. La mayoría que se genera puede que no represente un electorado más o menos homogéneo políticamente o una coalición de partidos auténtica
3. El ganador, aunque inicialmente represente la elección de una pequeña proporción del electorado, es muy probable que sienta que representa una mayoría verdadera y plebiscitaria.
4. La expectativa de una segunda vuelta aumenta el incentivo para competir en la primera vuelta, bien con la esperanza de situarse entre los dos más favorecidos o de conseguir poder para negociar en la segunda vuelta el apoyo a uno de los dos

³⁴ Sartori, “Ni presidencialismo ni parlamentarismo,” 182.

³⁵ Sartori, *Ingeniería Constitucional Comparada*, 154.

contendientes más importantes; por lo tanto, en lugar de favorecer la coalescencia de partidos a un candidato, el sistema refuerza la existente fragmentación.³⁶

El razonamiento de Linz es, en cierta parte, acertado debido a que gran parte del electorado no se siente representado en la segunda vuelta debido a que su partido no es ninguno de los dos candidatos finales, por lo tanto, puede ejercer un voto de castigo o se abstiene debido a que no comparte las ideologías de los participantes en la segunda vuelta.

Asimismo, la crítica de Linz al semipresidencialismo se basa en el hecho de que este sistema político ha actuado más veces como presidencial que como parlamentario, debido a los considerables poderes constitucionales con los que goza el presidente francés. “La Quinta República no es la síntesis de los sistemas parlamentarios y presidenciales, sino una alternación entre fases presidenciales y parlamentarias”³⁷, que depende de la persona quien tiene la legitimidad en el gobierno: el presidente o el primer ministro.

Aunque no ha existido una crisis de gobernabilidad en el caso de las tres *cohabitaciones* francesas, Linz menciona que existe la posibilidad de que se presente un conflicto entre el primer ministro y el presidente tanto con gobierno dividido como con gobierno unificado, en este último caso existe la posibilidad de que algún miembro de la asamblea sea más allegado al presidente y pueda hasta saltarse al primer ministro. “Inevitablemente el presidente cuenta con su propio equipo y puede poner en marcha medidas políticas que no encajen con las del primer ministro.”³⁸ La única manera que el semipresidencialismo pueda funcionar, de acuerdo a Linz, es cuando actúa como un parlamentarismo, es decir, cuando el primer ministro cuenta con la legitimidad democrática.

³⁶ Linz, “Democracia presidencial o parlamentaria,” 58.

³⁷ Linz, “Democracia presidencial o parlamentaria,” 107-108.

³⁸ Linz, “Democracia presidencial o parlamentaria,” 111-112.

De la misma manera, Lijphart señala que para él no existe un semipresidencialismo como tal y tampoco existen casos empíricos de este sistema con ejecutivo dual, salvo la Quinta República Francesa que, desde su punto de vista, ha actuado más como presidencialista y solo en tres ocasiones como parlamentarista.

Dentro de esta crítica, se encuentra el estudio de Ezra N. Suleiman quien señala que la razón principal por la cual la constitución francesa de 1958 tiene un gran atractivo para muchos países que se debaten entre una variedad de estructuras constitucionales es que Francia parece haber evitado el enfrentamiento de dos legitimidades en competencia, que ha sido el sino de muchos sistemas presidenciales.³⁹

Suleiman señala que este sistema fue creado para que el presidente ejerciera poder por encima de los partidos, debido al fracaso de la Cuarta República. De la misma manera, los riesgos que trae consigo la cohabitación se vieron reflejados en el periodo de Mitterrand (1986-1988) donde éste no pudo ejercer los poderes que la Constitución le otorgaba debido a una mayoría de derechas que se le contrapuso. Otra desventaja del semipresidencialismo se encuentra en su administración política: “Toda persona que aspire a un puesto importante tiene que tomar partido... El candidato que gana puede distribuir los frutos del poder durante su mandato. Si el partido de la oposición gana en la próxima elección, todo está perdido y el ciclo comienza de nuevo.”⁴⁰ En cuanto a la exportación de este sistema de gobierno, Suleiman comenta que “sólo con extremo cuidado debería ser copiado por sociedades más divididas.”⁴¹

³⁹ Ezra N. Suleiman, “Presidencialismo y estabilidad política en Francia,” en *La crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas*, comps. Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (Madrid: Alianza, 1997), 214.

⁴⁰ Suleiman, “Presidencialismo y estabilidad,” 236.

⁴¹ Suleiman, “Presidencialismo y estabilidad,” 246.

2.3 La inexistencia de un mejor sistema de gobierno

Los argumentos de los nuevos institucionalistas parten de una concepción antipresidencialista. Sin embargo, en una etapa posterior al debate encontramos a institucionalistas que reconsideran los términos del mismo realizando un estudio que destaca las ventajas del presidencialismo frente al parlamentarismo y semipresidencialismo. Por lo que, se desarrolla una nueva propuesta: no existe un sistema de gobierno que sea mejor que otros; es mejor que cada país reflexione sobre sus instituciones para un fortalecimiento de las mismas.

Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart se introducen en el debate afirmando que ciertos institucionalistas han exagerado las fallas del presidencialismo debido a que “la principal explicación de la sustentabilidad de la democracia en este sistema no es institucional, sino que se trata de un efecto de los menores niveles de desarrollo y de la presencia de culturas políticas no democráticas.”⁴² Es interesante el análisis que hacen estos autores puesto que incluyen factores económicos y sociales como el nivel de ingresos y el tamaño de población de un país. Sus resultados demuestran una nueva aportación al debate:

En primer lugar, un gran número de micro estados se independizaron de Gran Bretaña en los años sesenta u ochenta, y todos ellos tienen sistemas parlamentarios. En segundo lugar, se ha incrementado sustancialmente el número de democracias presidencialistas, la mayor parte se concentra en las categorías de ingresos bajos o medios-bajos, y la totalidad de las cuales se localiza en América latina... 17 de las democracias parlamentarias se encuentran en Europa o en otros países de altos ingresos. Es probable que esos países también hubieran sido democráticos entre 1972 y 1995 si hubieran tenido constituciones presidenciales.⁴³

Por lo tanto, esto significa que el fallo de los sistemas presidenciales no solo es ocasionado por el diseño institucional sino también por factores exógenos como el nivel

⁴² Matthew Soberg Shugart y Scott Mainwaring, “Presidencialismo y democracia en América latina: revisión de los términos del debate,” en *Presidencialismo y Democracia en América latina*, eds. Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart (Cambridge: Cambridge University Press, 1997), 62.

⁴³ Shugart y Mainwaring, “Presidencialismo y democracia en América latina,” p. 31-33

de vida. De acuerdo con este estudio, ningún país industrializado tiene constitución presidencialista, a excepción de Estados Unidos; de ahí en fuera, la mayoría de las constituciones presidencialistas se ejercen en América latina, países que han tenido serios problemas sociales y económicos. Estos autores están de acuerdo con Linz en que la rigidez del cargo presidencial, el principio de no-reelección en algunos países, la no formación de coaliciones por parte del presidente y el riesgo de que éste no cuente con una mayoría; son ciertas desventajas de los sistemas presidenciales.

A pesar de coincidir con Linz; Mainwaring y Shugart no están de acuerdo en su totalidad con los argumentos de éste; de esta manera destacan las ventajas del presidencialismo ante el parlamentarismo. En primer lugar, señalan estar de acuerdo con Linz en el dilema de la legitimidad dual del presidencialismo; sin embargo, ¿quién tiene la legitimidad en el parlamentarismo: la Cámara Alta o la Cámara Baja? “Un parlamento unicameral evitaría el potencial de la legitimidad dual en el parlamentarismo, pero así se sacrificarían las ventajas del bicameralismo, especialmente para países plurales, con un sistema federal o de gran tamaño.”⁴⁴ La legitimidad dual del los sistemas presidenciales puede ser una ventaja, de acuerdo a estos autores, debido a que es un beneficio tener más opciones para elegir al ganador y a la oposición

En segundo lugar, Shugart y Mainwaring, al igual que Sartori, mencionan que la flexibilidad del régimen parlamentario puede ser contraproducente; “las crisis en muchos de los sistemas parlamentarios fallidos han surgido precisamente debido a la dificultad de sostener gobiernos viables.”⁴⁵ En tercer lugar, estos autores no están de acuerdo de que el presidencialismo sea un sistema donde el ganador se lo lleva todo:

Los sistemas parlamentarios con partidos disciplinados y un partido de mayoría ofrecen los menores controles sobre el poder ejecutivo... Los sistemas Westminster no proporcionan control legislativo sobre el primer

⁴⁴ Mainwaring y Shugart, “Juan J. Linz,” 662.

⁴⁵ Mainwaring y Shugart, “Juan J. Linz,” 663.

ministro... Aquí más que en cualquier otro sistema presidencial hay un ganador único.⁴⁶

Los autores hacen una defensa del mecanismo de *balances y contrapesos* en los sistemas presidenciales debido a que éste fue creado para evitar el ganador único; de esta manera, el Ejecutivo está controlado por el Congreso cuando no tiene una mayoría en el mismo, por lo tanto una parte del poder se le entrega al partido que controla el Legislativo. Lo que estos autores no mencionan es el riesgo que conlleva el argumento anterior: intereses partidistas ocasionando un bloqueo en ciertas políticas con la posibilidad de ocasionar una parálisis. Asimismo, mencionan que el parlamentarismo estilo Westminster es un modelo no apto para la representación de minorías debido a su sistema electoral con distrito uninominal mayoritario.

Para Mainwaring y Shugart, el hecho de que el electorado tenga identificado al responsable de la gestión (el presidente) y que el legislativo tenga cierta independencia en sus asuntos, son puntos favorables para los sistemas presidenciales ya que “los votantes deben tener la oportunidad de escoger entre dos gobiernos claramente identificables: el actual o la oposición.”⁴⁷

Para Mainwaring y Shugart, un parlamentarismo sería difícil de aplicar en países presidencialistas ya que “puede ser políticamente más factible modificar sistemas presidenciales que cambiar un sistema parlamentario.”⁴⁸ Estos autores ofrecen algunas propuestas que podrían mejorar la eficiencia del presidencialismo sin tener que recurrir a otra forma de gobierno. Una de ellas es convocar a elecciones anticipadas en caso de querer remover a un presidente. Asimismo, la fragmentación de partidos puede limitarse de la siguiente forma:

1. Tener un formato para la elección presidencial de mayoría relativa en una sola vuelta

⁴⁶ Mainwaring y Shugart, “Juan J. Linz,” 664.

⁴⁷ Mainwaring y Shugart, “Juan J. Linz,” 666.

⁴⁸ Mainwaring y Shugart, “Juan J. Linz,” 669.

2. Tener elecciones presidenciales y legislativas al mismo tiempo
3. Establecer una magnitud de distrito electoral relativamente baja o un umbral de votación relativamente alto.⁴⁹

El objetivo de estos autores es demostrar que el sistema presidencial puede actuar de manera democrática y eficiente si ciertos mecanismos que son considerados como los puntos débiles son reformados. Un sistema parlamentario podría ocasionar más problemas de gobernabilidad que los que ya cuentan los países presidencialistas: “Para introducir cualquier cambio hacia el gobierno parlamentario se tendrá que proyectar cuidadosamente un conjunto de instituciones que aumenten la probabilidad de que funcione bien.”⁵⁰ Cada sistema de gobierno posee mecanismos que puede causar una inestabilidad por lo que no existe un sistema que sea mejor que otro.

Por otra parte, el politólogo Dieter Nohlen contradice a Linz en su análisis del derrumbe de la democracia en América latina. Para Nohlen, no existió tal derrumbe:

Existió una cierta flexibilidad del sistema presidencial, una cierta capacidad de adaptación, incluso en tiempos de inmensos desafíos económicos y sociales... lo que va a ser el hito del nuevo aporte del pensamiento crítico al enfoque y proyecto parlamentarista para América latina: la reafirmación de la democracia presidencialista.”⁵¹

Nohlen afirma que debido a las distintas variables que presenta el presidencialismo, es “imperioso contextualizar el debate;”⁵² por lo que es necesario estudiar indicadores y elementos de cada país. Para este autor, no es fácil llevar a la práctica las propuestas de los defensores del parlamentarismo debido a que hace falta realismo en sus análisis incluyendo otro tipo de factores como el histórico, social y económico.

Nohlen contradice a los defensores del parlamentarismo y semipresidencialismo argumentando que el debate “continúa estrechamente ligado a las ideas de sistema ideal

⁴⁹ Mainwaring y Shugart, “Juan J. Linz,” 679.

⁵⁰ Mainwaring y Shugart, “Juan J. Linz,” 682.

⁵¹ Dieter Nohlen, “Presidencialismo vs. Parlamentarismo. Dos enfoques contrapuestos,” en *El presidencialismo renovado: Instituciones y cambio político en América latina*, eds. Dieter Nohlen y Mario Fernández B. (Caracas: Nueva Sociedad, 1998), 44.

⁵² Nohlen, “Presidencialismo vs. Parlamentarismo,” 45.

y solución general, y a la ambición de muchos diseñadores de imponer sus ideas a la realidad.”⁵³ Los argumentos de Nohlen toman una postura que no da preferencia a ningún sistema de gobierno. Sus contribuciones al debate son:

1. No existe un sistema ideal.
2. Por lo tanto, no hay ninguna solución institucional general. Como afirmó Robert Dahl: Toda solución tiene que ser confeccionada conforme a las características de cada país.
3. Aún cuando existiera un sistema ideal, no hay forma de imponer una solución institucional, pues las instituciones son el resultado de procesos de toma de decisión en los que intervienen valores en conflicto. Las instituciones son el resultado de estos conflictos, de negociación y acuerdo entre actores políticos.⁵⁴

Para este analista, es necesario prestar atención a los sistemas de gobierno que se tienen con el fin de fortalecer los mecanismos que funcionan de una manera frágil. Una nueva forma de gobierno no podría funcionar de la misma manera en todos los países, dadas las diferencias económicas, sociales y culturales. Una propuesta de Nohlen para un mejor funcionamiento de los sistemas presidenciales es la introducción de un primer ministro por delegación presidencial o lo que otros le llaman jefe de gabinete:

1. Llevar la jefatura de gobierno principalmente la coordinación de gabinete y la supervisión de la administración del Estado.
2. La función de enlace y negociación entre el poder Ejecutivo y Legislativo para superar posibles bloqueos mutuos entre ellos.
3. La protección de la figura presidencial del desgaste cotidiano de la política, evitando el peligro de que el presidente sea el responsable de toda la política y de todos los problemas.⁵⁵

Su estudio coincide, de cierta manera, con el de Mainwaring y Shugart al señalar que la culpa de las fallas de gobernabilidad en América latina no le corresponde del todo a la estructura institucional. “No son fallas institucionales las que producen la gran

⁵³ Dieter Nohlen, “Instituciones políticas y cambio político en América latina,” en *Observatorio Electoral Latinoamericano*, disponible desde: <http://www.observatorioelectoral.org/biblioteca/?bookID=10> 10 Septiembre 2005

⁵⁴ Nohlen, “Instituciones políticas.”

⁵⁵ Citado por Jorge Carpizo, “México: ¿Sistema presidencial o parlamentario?,” *Revista Latinoamericana de Derecho*, no. 1 (Enero-Junio 2004): 17

frustración que hoy vive América latina en lo político y social, sino más bien la falta de capacidad y responsabilidad de su clase política.”⁵⁶

2.4 El contexto del debate en América latina

La evolución del debate presidencialismo – parlamentarismo entre los nuevos institucionalistas de la academia anglosajona ocasionó que analistas de varios países latinoamericanos fijaran su atención en los puntos que se discutían sobre el sistema presidencial. ¿Cómo se ha retomado el debate en América latina?

En la presente investigación, nos enfocaremos en la región Sudamericana que es donde gran parte de los países han recuperado el debate presidencialismo – parlamentarismo viéndose reflejado en algunas reformas hechas a su sistema político. Cabe resaltar que los términos del debate son diferentes en cada país latinoamericano dependiendo del nivel del mismo, del tiempo en que se haya comenzado a debatir y de la atención que las instituciones políticas han recibido en estos países. Por ejemplo, existen países en donde el debate ha recibido mucha atención no solamente por parte de la academia sino por la clase política, de esta manera han adoptado algunos instrumentos pertenecientes a otros sistemas de gobierno. Por otra parte, existen países donde el debate es muy joven y un tanto superficial que no abarca los principios teóricos e institucionales del debate en el nivel internacional.

En el caso de Argentina, se ha dado un debate muy desarrollado que inicia desde el antiguo institucionalismo y que se va fortaleciendo en el nuevo institucionalismo. Dado que el debate presidencialismo – parlamentarismo tuvo una gran influencia, se adopta en 1994 la figura de un jefe de gabinete (una figura que se acerca al prototipo del primer ministro). Esta reforma se introdujo con el propósito de limitar los poderes del

⁵⁶ Nohlen, “Instituciones políticas.”

presidente creando un jefe de gabinete a quien la constitución le garantizaba ciertas facultades ante el Legislativo. Asimismo se le otorgó al presidente la facultad de poder gobernar por decreto.

No obstante, el jefe de gabinete ha resultado ser una figura débil debido a que “el presidente ha reglamentado sus atribuciones de manera harto restrictiva, limitándole atribuciones que le derivaban de la propia constitución en materia de administración, haciéndolas parecer como delegación de una potestad presidencial.”⁵⁷ El debate que se da en Argentina radica en el hecho de que este instrumento constitucional no ha cumplido las expectativas de limitar los poderes del presidente y acabar con el *hiperpresidencialismo*, como lo llama Carlos Santiago Nino. El único resultado ha sido un Legislativo sumamente débil. El caso argentino ilustra bien cómo una reforma constitucional puede no lograr instaurar un nuevo equilibrio de poderes y poner en marcha los debidos controles.⁵⁸

Analistas argentinos como De Riz, Lavedra y Sabsay coinciden en el argumento de que es necesario un reforzamiento de las instituciones políticas tales como: el sistema de partidos, el federalismo y el sistema electoral; antes de optar por otra forma de gobierno. “Por lo tanto, imaginar que un sistema parlamentario haría de Argentina un país más gobernable mientras las condiciones aquí exploradas permanezcan sin cambios, es una utopía.”⁵⁹

Chile es un país que nos ejemplifica el fracaso que podría tener el parlamentarismo en América latina. Este país experimentó el sistema parlamentario en el periodo de

⁵⁷ Ricardo Gil Lavedra, “Marco institucional para la transformación institucional,” disponible desde: <http://www.econ.uba.ar/planfenix/docnews/IV/Marco%20Institucional/Gil%20Lavedra.pdf>. 18 Septiembre 2005

⁵⁸ Liliana De Riz, “La frustrada reforma del presidencialismo argentino,” en el Seminario Internacional: *Hacia el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática: situación y perspectivas del presidencialismo y parlamentarismo en América latina*, disponible desde:

www.upd.oas.org/lab/executive_coo/events/2004/georgetown/tor_pub_spa.pdf

⁵⁹ De Riz, “La frustrada reforma del presidencialismo argentino.”

1891-1924. Este sistema sufrió una crisis debido a la indisciplina de los partidos dando lugar a una nueva Constitución que regresaba a un fuerte presidencialismo.

El debate presidencialismo – parlamentarismo en este país surge a partir de 1973, año en que la relativa estabilidad del presidencialismo chileno termina con un golpe de Estado por parte de Augusto Pinochet. A raíz de esta crisis política, analistas comenzaron a debatir si este cambio de poder fue ocasionado por la fragilidad de las instituciones y por haber tenido un sistema presidencial del gobierno. Posteriormente, a inicios de los 90's, época en que Chile experimenta una transición a la democracia, se comienza un debate más fortalecido sobre cuál sería el mejor sistema de gobierno para este país.

“Hubo un debate, tanto académico como parlamentario, sobre el régimen de gobierno y los límites del presidencialismo.”⁶⁰ Uno de los grandes contribuyentes es Humberto Nogueira Alcalá cuya postura favorecía la de un semipresidencialismo. Finalmente, Chile adopta un sistema presidencial con ciertos instrumentos de otros sistemas de gobierno como la segunda vuelta (en caso de que ningún candidato obtenga la mayoría absoluta) y un “sistema de coaliciones no institucionalizadas pero forzadas por el sistema.”⁶¹ Sin embargo, estos instrumentos no han resultado exitosos ya que el presidente sigue gozando de ciertos poderes constitucionales y a la vez se tiene un presidente débil debido a una mayoría que se le opone.

En estos años de democracia la mayoría ha tenido que gobernar con la Constitución heredada de la transición, sin otra modificación significativa en materia de funcionamiento político que la consagración de elecciones municipales.⁶² Los académicos así como la clase política siguen debatiendo que un semipresidencialismo

⁶⁰ Manuel Antonio Garretón, “La cuestión de régimen de gobierno en el Chile de hoy,” en *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América latina*, comp. Jorge Lanzaro (Buenos Aires: CLACSO, 2001), 189.

⁶¹ Garretón, “La cuestión del régimen de gobierno,” 194.

⁶² Garretón, “La cuestión del régimen de gobierno,” 193

sería un buen sistema de gobierno para Chile, tal y como lo señala el Senador Andrés Zaldívar: “El régimen semipresidencial tiende a evitar las polarizaciones políticas obligando a la negociación y al compromiso entre los partidos políticos si no existe un partido claramente mayoritario, lo que facilita la formación de coaliciones.”⁶³

El sistema político uruguayo funciona con varios instrumentos parlamentaristas sin dejar de ser un presidencialismo, al que Jorge Lanzaro llama *presidencialismo de compromiso*. “En este tipo de presidencialismo existe un patrón de cooperación, negociaciones, equilibrios y acuerdos específicos; no media sin embargo un pacto envolvente, con ataduras de responsabilidad.”⁶⁴ A partir de la reforma de 1996, se introdujo en Uruguay un sistema electoral a dos vueltas en caso de un candidato no consiga la mayoría absoluta en la primera vuelta. El debate que se da en este país no es un debate enfocado a la adopción de un sistema de gobierno, más bien se enfoca en cual sería una combinación ideal entre sistema de partidos, sistema electoral y las coaliciones en el gobierno. “Se verifican nuevas experiencias de compromiso a nivel parlamentario;”⁶⁵ siempre en el marco de un sistema presidencial fortalecido.

Bolivia posee un sistema político muy característico al que se le llama *presidencialismo parlamentario*, que como Mayorga menciona, es un sistema que fue creado para desafiar los problemas presidenciales a los que Linz tanto hace mención como la creación de gobiernos minoritarios y la posible parálisis que surge entre la relación Ejecutivo-Legislativo. El sistema boliviano es presidencialista debido a que establece un presidente de mandato fijo. Es parlamentario porque este presidente es

⁶³ Andrés Zaldívar Larraín, “Regímen semipresidencial como fundamento de gobernabilidad en América latina,” en el Seminario Internacional: *Hacia el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática: situación y perspectivas del presidencialismo y parlamentarismo en América latina*, disponible desde: www.upd.oas.org/lab/executive_coo/events/2004/georgetown/tor_pub_spa.pdf

⁶⁴ Jorge Lanzaro, “Diversidad de los presidencialismos latinoamericanos y especificidad de las recomendaciones para consolidar la democracia presidencial,” disponible desde: www.ddpa.oas.org/docs/fiapp/2004/united_states/demo_gov/jorge_lanzaro_spa.pdf

⁶⁵ Lanzaro, “Diversidad de los presidencialismos.”

elegido por el parlamento mediante acuerdos post-electorales (en caso de que el presidente no tenga una mayoría absoluta en las elecciones). El presidente no depende de la confianza de la asamblea.

Los términos del debate boliviano van más enfocados a su actual sistema de gobierno que para varios institucionalistas del contexto internacional, como Linz y Lijphart, el sistema político boliviano es un caso extraño que fomenta inestabilidad y conflictos. Ciertamente, Bolivia enfrenta todavía ciertos problemas institucionales. Algunos académicos bolivianos favorecen que se adopten el voto constructivo de censura así como la figura del primer ministro para poder superar estos problemas. Esto llevaría a Bolivia a ejercer un casi total parlamentarismo.

Un ejemplo de la fuerte influencia que ha tenido el debate presidencialismo – parlamentarismo es el caso brasileño. Brasil ha tenido un debate profundamente teórico desde el antiguo institucionalismo. La presencia de un fuerte debate se debe en parte a que Brasil fue una monarquía parlamentaria hasta 1889. Para muchos académicos el presidencialismo no garantizaba un buen sistema de gobierno, sobre todo porque entre 1930 y 1960 existió una revolución, una dictadura y un golpe militar aunado a tres presidentes que dejaron inconclusos sus mandatos. De esta forma, el debate siempre existió para aquellos que querían regresar al parlamentarismo.

Posteriormente, en la época del nuevo institucionalismo, el debate se fortaleció aún más viéndose reflejado en la propuesta de 1988 sobre la introducción de un sistema parlamentario; propuesta que fue rechazada por el Congreso Constitucional con un margen de 344 a 212 votos. “Las encuestas convencionales no reflejaron muy bien el debate público debido al grande número de *no sé* sobre la cuestión institucional.”⁶⁶ A raíz de esto, se introdujo un plebiscito en 1993 donde la población votó a favor de un

⁶⁶ Bolívar Lamounier, “Presidentialism and parliamentarism in Brazil,” in *Parliamentary vs. Presidential Government*, ed. Arend Lijphart (Oxford: Oxford University Press, 1992), 136.

presidencialismo por un margen mucho más amplio: 55% contra 25% a favor del parlamentarismo. De esta manera, el debate llegó a su fin en Brasil con este plebiscito; la población quiso permanecer con el sistema presidencial. Sin duda alguna, esto hizo reflexionar a la clase política y a la población sobre la conciencia de sus instituciones que puede ser un gran paso para el fortalecimiento y buen funcionamiento de un presidencialismo.

En Perú, el sistema establecido en 1979 destaca a un presidente de quien depende la dirección política del gobierno pero se debe elegir también a un jefe de gabinete que funge como presidente del consejo de ministros. Este jefe de gabinete sirve de enlace entre el Ejecutivo y el Legislativo; sin embargo, este no gobierna ya que es el presidente quien posee más poderes constitucionales.

En Centroamérica, por ejemplo, los términos del debate han sido muy generales. Un ejemplo de ello es Costa Rica que es un país que ha permanecido relativamente estable debido a que no fue víctima de un gobierno autoritario o una dictadura como sus países vecinos. Por lo tanto, este país no aporta un debate teóricamente profundo aunque como la opción sobre una nueva forma de gobierno se ha discutido más. Nicaragua es un ejemplo de otro país centroamericano que posee un debate un tanto superficial. Se comienzan a tomar en cuenta la posibilidad de una nueva forma de gobierno pero sin fundamentos teóricos que le permita alcanzar un alto nivel en el debate.

Solo en los casos de algunos países sudamericanos: Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y Bolivia; ha existido un debate que se ha dado desde el antiguo institucionalismo. Esto ha ocasionado que estos países hayan experimentado con otra forma de gobierno, o bien, mecanismos constitucionales propios de otras constituciones con el fin de terminar con la crisis de gobernabilidad sufrida.

Sin embargo, las reformas constitucionales realizadas para adoptar nuevos instrumentos pertenecientes a otros sistemas de gobierno no han resultado muy eficaces, hecho que contradice el razonamiento de Linz de que la adopción de instrumentos parlamentarios implicaría una mejora en los sistemas presidenciales.

Hasta el presente no ha sido posible en América latina organizar un sistema parlamentario exitoso en términos de estabilidad política... Esto deja un saldo muy a favor del presidencialismo.⁶⁷ Por lo tanto, el debate se ha concentrado más en una búsqueda para fortalecer las instituciones políticas presidenciales buscando una combinación efectiva entre el sistema de partidos y sistemas electorales más no un cambio total en el sistema de gobierno. En términos generales, los países de latinoamericanos no se encuentran muy atraídos hacia la adopción de un parlamentarismo, atribuido a sus experiencias. Todo nos indica que estos países se han visto más interesados en un sistema de gobierno de tipo semipresidencial que no ha sido adoptado al 100% en América latina pero que en ciertos países se han ido introduciendo mecanismos de este sistema.

En el siguiente capítulo, se analizará el caso de México: un país que a partir del gobierno dividido que presenta por primera vez, ha comenzado a debatir la posibilidad de adoptar una nueva forma de gobierno ya que presenta dificultades en su sistema político con esta nueva realidad. Se estudiará el nivel del debate en México, quienes debaten, qué se debate y si ya existe una reflexión profunda por parte de los académicos, de la elite política y de la opinión publicada en cuanto al estudio de las instituciones políticas mexicanas.

⁶⁷ Dieter Nohlen, "Presidencialismo vs. Parlamentarismo en América latina (notas sobre el debate actual desde una perspectiva comparada)," en *El presidencialismo renovado: Instituciones y cambio político en América latina*, eds. Dieter Nohlen y Mario Fernández B. (Caracas: Nueva Sociedad, 1998), 29.