

Una ojeada comparativa a los sistemas parlamentario y presidencial de gobierno

DAVID PANTOJA MORÁN

Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

La propuesta de reforma del Estado ha arrancado logrando el consenso de las principales fuerzas políticas del país en lo que concierne a importantes cambios en materia electoral, que han sido materializados en una reforma constitucional y ha culminado en modificaciones al Código Federal Electoral. Hasta ahí, las perspectivas han favorecido a los renovadores. La etapa que sigue ya no se ve tan promisoriosa y, la verdad, luce complicada.

Hay quienes han propuesto una nueva constitución, otros que están sólo por una reforma y ahí los matices van desde una reforma integral hasta el cambio de algunos artículos. Ha habido varios intentos de reforma del Estado –alentados ya por el poder Legislativo, ya por el Ejecutivo– que han propiciado numerosas reuniones y foros en los que fueron presentadas propuestas de toda índole, que han dado lugar a coloquios, libros y artículos académicos y periodísticos. Pero la reforma proyectada no ha cristalizado.

Ese enorme cúmulo de propuestas sobre diversas partes de la Constitución ha sido esquematizado por Jorge Carpizo de la siguiente forma: propuestas relacionadas con el poder Judicial; con el Legislativo; con el Ejecutivo; con los partidos políticos; con los órganos constitucionales autónomos; con las iglesias y con el gobierno semidirecto. Recomienda pensar más detenidamente las propuestas relacionadas con el gobierno de gabinete y el jefe de gabinete; con la censura a secretarios de Estado por parte del Congreso con la consecuente renuncia del censurado y con la elección del presidente de la República en segunda vuelta.¹

Más allá de la gran variedad de temas, me parece que lo que más ha hecho correr tinta es la propuesta de cambiar el sistema presidencial de go-

bierno actual por uno parlamentario o por lo menos de, si cabe la expresión, “parlamentarizar” algunos de sus aspectos.²

A continuación haremos un recuento de las notas características de ambos sistemas para encontrar las diferencias puramente formales. Más adelante veremos las reglas que sustentan estos sistemas cuando se combinan con diferentes sistemas de partido. Y, por último, se procurará echar una ojeada a las ventajas y desventajas de ambos sistemas. Todo ello para contribuir a un debate informado sobre qué le conviene a nuestro país, partiendo de la idea fundamental de que no existe una forma de gobierno universalmente considerada como la mejor. En efecto, condiciones diferentes tales como el sistema de partidos, los grados de desarrollo económico, social y cultural, de conflictividad, etc., pueden hacer que una forma de gobierno cuadre más armoniosamente en un país, que en otro.

Nociones formales³

El sistema presidencial

Es un sistema monocéfalo: en el presidente se funden los dos papeles y funciones de jefe de Estado y de jefe de Gobierno, en otras palabras, no hay sino un solo titular del Ejecutivo, que es el presidente.

El sistema está regido por el principio de separación rígida de poderes, de lo que se desprenden varias consecuencias. La elección del presidente y la del Congreso se hacen mediante voto popular, directo o indirecto, de ahí que sean recíprocamente independientes. Existe la incompatibilidad de cargos, pues ni el presidente, ni los secretarios pueden

ser miembros del Congreso, ni los individuos de éste pueden ocupar cargos en el Ejecutivo. Normalmente, el presidente nombra y remueve a los secretarios del despacho y sólo son responsables ante él; consecuentemente, no tienen autoridad política propia, pues son meros directores administrativos de sus respectivas secretarías y no forman un órgano colectivo que tome decisiones, pues éstas sólo le corresponden al presidente. La separación rígida e independencia de los poderes se manifiesta en el hecho de que el presidente no es responsable políticamente ante el Congreso.

Debido a que ambos son electos por el voto popular, ni el presidente puede ser revocado en el cargo por el Congreso, ni éste puede ser disuelto por el presidente: están condenados a vivir juntos sin poder separarse. Es un matrimonio sin divorcio, sentencia Duverger.⁴

El sistema parlamentario

Este sistema, en cambio, es bicéfalo: en el sistema parlamentario están disociados en distintas personas las funciones y papeles de jefe de Estado y de jefe de Gobierno. Existe un jefe de Estado que normalmente sólo ejerce simbólicamente poderes y competencias, tiene funciones de representación y de protocolo, pero representa y encarna a la Nación, es su primer magistrado, asegura la continuidad del Estado y, por carecer de funciones gubernamentales, es irresponsable, puesto que no tiene nada de que responder. Su cargo puede ser hereditario, si se trata de una monarquía parlamentaria o puede ser designado por una o ambas Cámaras legislativas, si se trata de una república de este género. Existe también un jefe de Gobierno que conduce efectivamente la política gubernamental y administrativa.

El sistema está regido por el principio de separación flexible de poderes. Merced a las elecciones legislativas se integra el Parlamento y al configurarse de ahí una mayoría es ésta la que forma gobierno. Los miembros del gabinete lo son también del Parlamento, por lo que pueden no sólo asistir y debatir, sino votar. El gabinete sólo puede gobernar si cuenta con la confianza de la mayoría del Parlamento, ante el cual los miembros del gabinete son responsables. Para medir la confianza

se cuenta con dos instrumentos o medios de presión recíproca: la moción o voto de censura y el voto o cuestión de confianza; corresponde la iniciativa de la moción de censura al Parlamento y, si la mayoría la acoge, el gabinete debe dimitir; la iniciativa del voto de confianza, corresponde, en cambio, al gabinete que acude al Parlamento a solicitarla, condicionándola a que si se le niega, cesará en sus funciones. En ambos casos –tanto si prospera la moción de censura, como si se niega el voto de confianza– el gobierno cae y la consecuencia es que el Parlamento debe ser disuelto, convocándose a nuevas elecciones, a fin de que se

renueve o se ratifique la mayoría, por lo que el sentido político de esa convocatoria es la de erigir al electorado en árbitro del diferendo. Se tratará, ciertamente, de una crisis de gobierno, misma que podrá reencauzar el jefe de Estado asegurando la continuidad de éste, al convocar a elecciones o

bien, al invitar a las cúpulas partidistas a formar una nueva mayoría que sostenga a una nueva formación gubernamental.⁵

El sistema de partido

El sistema presidencial

El hecho que el Congreso no pueda forzar al presidente a dimitir y que éste no pueda disolver a aquél, da estabilidad al gobierno, aunque no cuenta con una mayoría que le apoye. El sistema presidencial es, entonces, un sistema estable. Pero ser estable no significa necesariamente fuerte, como generalmente se cree. En efecto, el presidente carece de los medios de presión con los que cuenta un jefe de Gobierno parlamentario que, mediante la cuestión o voto de confianza y la amenaza de la disolución, puede forzar al Parlamento a tomar la decisión deseada por el gobierno. Así que, si como consecuencia del sistema de partidos existente, el presidente no cuenta con el apoyo de la mayoría en el Congreso sus proyectos legislativos o financieros pueden verse bloqueados, y esto deriva en la parálisis gubernamental o en su ineficacia. Aquí reside una debilidad del sistema presidencial que, por carecer de los instrumentos y procedimientos para zanjar los eventuales conflictos entre el presidente y el Congreso

carece de las válvulas de escape que tienen los sistemas parlamentarios y lo que es una crisis de gobierno para éstos, para aquél puede ser una crisis de régimen o de Estado. Una variante del sistema presidencial reside en que, si se combina durante un largo periodo con un sistema de partido hegemónico, las reglas se subvierten y la separación rígida de poderes deviene en confusión de los mismos, con el notable debilitamiento del Congreso y la hipertrofia de las facultades del presidente que, al pertenecer al mismo partido de una mayoría aplastante en el Congreso, sin que tenga los frenos de una oposición que equilibre, acaba por someterlo. A esta desviación o aplicación viciosa o deformada del sistema presidencial, la literatura especializada la ha denominado: "presidencialismo".⁶

El sistema parlamentario

Los sistemas de partido modifican a tal grado las reglas de funcionamiento del sistema parlamentario que la teoría se plantea si más bien se debe hablar de parlamentarismos, pues, por lo menos se distinguen –según sean las relaciones entre Parlamento y gobierno– el sistema parlamentario combinado con bipartidismo, aquel con multipartidismo o el sistema de partido dominante.

En el primer caso, también llamado "parlamentarismo mayoritario", uno de los dos grandes partidos puede contar con la mayoría en el Parlamento, regida por una disciplina rigurosa de voto, por lo menos para las cuestiones importantes, como el voto de confianza. Esta configuración acarrea varias consecuencias.

La primera consiste en que el gabinete se compone de manera homogénea por los miembros del partido mayoritario y en que, de forma natural, el partido en el gobierno puede aplicar su programa sin obstáculos.

Salvo una crisis o escisión en el interior del partido, el gabinete tiene asegurada la confianza del Parlamento por todo el tiempo que dure la legislatura, lo que redundará en gobiernos muy estables, que no tienen que temer su caída. En tales condiciones, la moción de censura o el voto de confianza caen en desuso como medios para equilibrar la responsabilidad del gabinete ante el Parlamento y la disolución pierde su función de arma de disua-

sión de una crisis ministerial y, en todo caso, se utiliza para escoger la fecha de las elecciones. Así, el Parlamento ve erosionada gravemente su función de "censor de gobernantes", pues deja de usar su arma más temible que es la posibilidad de tirar al gobierno.

Una tercera consecuencia es una fuerte concentración de poder en manos del jefe de Gobierno quien, al ser el líder del partido con mayoría de curules en el Parlamento es el jefe de esa mayoría y ejerce el control sobre la misma sometiendo, por ese conducto, al Parlamento. Todo ello se manifiesta en que la agenda legislativa la fija el gobierno y en que prácticamente todos los proyectos de ley provienen de él. Con esto, el Parlamento ve perder su otra función: la de legislar. No estamos frente a una dictadura pues, si bien la separación y el equilibrio de los poderes ya no operan entre el Ejecutivo y el Legislativo, se reestablecen ahora entre la mayoría y la oposición.

La cuarta y última consecuencia del bipartidismo consiste en que, si bien las elecciones en el sistema parlamentario se limitan a escoger a los miembros del Parlamento, éstas permiten al ciudadano escoger al gobierno y a su jefe pues, al depositar su voto meramente por un candidato a diputado de su distrito electoral, se está pronunciando mediatamente por una mayoría partidista y por el líder de ese partido que, de ganar la elección, será el primer ministro. Las elecciones en el sistema parlamentario, en estas condiciones, tienen tan fuerte tinte "plebiscitario" como las presidenciales, y se vuelven muy semejantes. Por todas estas consecuencias es que se habla de la "presidencialización" del sistema parlamentario, por lo menos del llamado mayoritario.⁷

Los regímenes parlamentarios combinados con multipartidismo, también llamados "no mayoritarios" tienen trazos simétricamente opuestos a los del tipo anterior. Ningún partido cuenta por sí mismo con la mayoría absoluta de las curules en el Parlamento y, consecuentemente, para gobernar, el gabinete debe apoyarse en una coalición de partidos, a fin de alcanzar esa mayoría.

Naturalmente, esa mayoría es más frágil que la de un solo partido y, por ello, el gobierno tiene menos estabilidad. Generalmente, la composición del gabinete es heterogénea, pues la coalición con



otras fuerzas en el Parlamento obliga al gobierno a asociarlas en las tareas gubernamentales, por lo que el programa ofrecido al electorado en campaña no tiene la garantía de ser cumplido. Sólo excepcionalmente se puede formar un gabinete homogéneo integrado por miembros de un solo partido, si los partidos coaligados sacan otras ventajas a cambio de sostenerlo con sus votos en el Parlamento.

La selección de los integrantes del gabinete y su mantenimiento en él se hacen por medio de negociaciones entre las cúpulas dirigentes de los partidos coaligados. A diferencia del anterior tipo de parlamentarismo, en éste, la selección del gabinete y de su jefe se hace a espaldas del votante que acudió a las urnas a votar por una mayoría, un gobierno y un primer ministro.

Este tipo de sistema parlamentario de base multipartidista puede cobrar formas distintas según la estructura interna de los partidos, su disciplina, sus alianzas y sus dimensiones respectivas. Si los partidos son rígidos, es decir, si practican la disciplina de voto parlamentario y si están fuertemente estructurados, las coaliciones pactadas por sus dirigencias pueden ser sólidas y dar lugar a gobiernos estables, aunque con poca capacidad de maniobra. Al contrario, si los partidos son flexibles, sin estructuras sólidas y, sobre todo, sin disciplina de voto en el Parlamento, las coaliciones pueden formarse, pero también disolverse con suma facilidad, lo que ocasiona una gran inestabilidad gubernamental.⁸

Ventajas y desventajas

Las raíces de la democracia dividida

Dado que el modelo admirado y respecto del cual se suele medir a los otros sistemas presidenciales es el estadounidense, parece útil empezar por buscar en sus raíces el sentido de su organización, el espíritu que animó a sus instituciones, su filosofía de fondo, para entender cómo funciona dicho modelo.

La Constitución estadounidense, señala Toinet, se hizo descansar en principios a la vez complementarios y contradictorios. En particular la organización de los poderes del Estado y las relaciones que entre sí debían guardar fueron establecidas so-

bre ideas antagónicas.⁹ Ahora bien, ¿cómo pudo suceder esto? ¿Cómo se explica?

En el seno del constituyente de Filadelfia se enfrentaron dos principios constitucionales que, en buena lógica, se repelen, la teoría de la separación funcional de los poderes y el principio de los frenos y contrapesos (*cheks and balances*). En su forma pura, la primera afirma que el Estado debe estar dividido en tres poderes a los que se les confían las funciones legislativa, ejecutiva y judicial, y cada poder debe estar circunscrito al ejercicio de su función propia, sin que se le permita intervenir en las funciones de los otros poderes;

cada poder debe estar compuesto por miembros diferentes, sin que le sea dado a ningún individuo formar parte de más de uno. La teoría pura de la separación de los poderes podría ser caracterizada como una teoría de la separación y especialización funcionales y ser resumida en un *dictum*: “un órgano, una función”. La doctrina de los frenos y contrapesos, en cambio, sólo afirma que el poder debe ser repartido entre diversas instancias, de tal manera que cada órgano se vea impedido de abusar de sus atribuciones por la acción de los otros órganos. Se considera que, en términos generales, la Constitución estadounidense combinó en versiones atenuadas los dos principios.¹⁰

Se debe añadir, no obstante, que el hecho mismo de distinguir las funciones estatales en legislativa, ejecutiva y judicial encerraba una jerarquía implícita, dado que las funciones ejecutiva y judicial estarían necesariamente subordinadas a la legislativa; aquélla, por estar obligada a dar fuerza a las leyes, y ésta, por que se le concebía como la aplicación de la ley a procesos individuales.

En la misma lógica de la teoría de los frenos y contrapesos y en su apoyo, los autores de *El Federalista* propusieron una estructura interna del Estado de tal forma organizada que sus diversos componentes pudieran ser, por sus mutuas relaciones, el instrumento que sirviera para mantener a cada órgano en su lugar: se trataba de un sistema de regulación endógena del poder. La estructuración sería tal que cada poder sería detenido por otro poder, es decir, por una autoridad situada en el mismo nivel constitucional. La garantía contra una progresiva concentración de funciones



consistía en dar a aquellos que administraran cada órgano los medios constitucionales y los motivos personales necesarios para resistir las embestidas de los otros: “Había que hacer, dijeron, que la ambición contrarrestara a la ambición.”¹¹ Por otra parte, en la misma obra clásica de la teoría política estadounidense no se buscó dar un peso igual a cada órgano, pues se sostenía que en un régimen republicano la autoridad legislativa tenía que prevalecer.¹²

Así, la Constitución estadounidense plasmó voluntades eminentemente contradictorias. Por una parte, la separación y control de poderes, lo que ya entrañaba de suyo una contradicción, pues, ¿de qué manera podrían, en efecto, estar separados dos poderes que debían impedirse recíprocamente?, ¿de qué forma podrían limitarse dos órganos diferentes a los que se habían confiado funciones diferentes?, como pertinentemente inquiere Eisenmann.¹³

Por otra parte, el equilibrio de los poderes suponía su igualdad y, en cambio, su legitimidad descansaba sobre bases diferentes y desiguales: con reglas electorales fijadas por cada estado, la Cámara de Representantes sería electa directamente por la ciudadanía; el Senado por las legislaturas de los estados; el presidente por grandes electores y los magistrados de la Suprema Corte serían designados por este último. Más aún, el presidente sería electo en el conjunto del país y los senadores y diputados en el ámbito más estrecho de sus estados o sus distritos electorales. Madison previó bien que esta dicotomía de intereses constituiría una fuente de conflictos entre el presidente y el Congreso, pues era esperable que los legisladores se apegaran a objetivos locales, buscando sus efectos no sobre la prosperidad nacional, sino sobre los prejuicios, intereses y propósitos de las comunidades locales de los estados.¹⁴

En consecuencia, lo que “los padres de la Constitución” consagraron en ella fueron razones de lucha por la posesión del poder real, que se expresaban sobre todo en los “controles recíprocos”, aunque acotadas por “la separación”. Pese a los incentivos para el conflicto, sembrados *ex profeso* en la Constitución, se consideró necesario que esto no desembocara en pugna abierta, razón por la cual las relaciones entre los poderes debían ser limitadas e incluso volverse esencialmente negati-

vas, a fin de evitar el dominio de uno sobre otro. En cierto modo así se hizo para que el sistema fuera constantemente bloqueado, por lo que el inmovilismo es una característica fundamental del proceso político estadounidense: el objetivo no era promover la eficacia, sino impedir el ejercicio arbitrario de poder, afirmó el juez Brandeis.¹⁵

No cabe duda que, desde el inicio de su vida independiente, en la cultura política estadounidense predomina la desconfianza, el temor real y profundo a toda acumulación de poder y que esta desconfianza, este temor se filtraron en sus instituciones. De ahí la idea de crear poderes separados, que dividieran la autoridad y estuvieran en permanente situación de conflicto. “El conflicto como garantía de la libertad”, según la acertada frase de Schlesinger, sería el signo de sus instituciones. Y al conflicto habría que añadir la competencia entre órganos de gobierno como el valladar opuesto a la autocracia.¹⁶

Ahora bien, el éxito de las instituciones estadounidenses no se debió a la ingeniería constitucional que implicaba este diseño, porque este modelo fue abandonado en cuanto la generación fundadora empezó a gobernar la maquinaria que había creado. Su buen desempeño se debió a la habilidad de los primeros gobernantes para desviarse en la práctica y entretejer, por medio de la creación de los partidos políticos, los elementos de gobierno que la Constitución había disgregado.¹⁷

Así fue como durante siglo y medio la teoría y la práctica política en ese país, expresada en las urnas, fue la de que la misma mayoría que controlaba el Ejecutivo controlara también el Congreso. A esta práctica, la literatura especializada le ha llamado “*gobierno unido*”. A partir de la mitad del siglo xx, la tendencia cambió y, salvo en intervalos, el electorado ha optado por mandar a una o a las dos Cámaras mayorías no coincidentes con el partido del presidente en funciones, práctica que es conocida como “*gobierno dividido*”.¹⁸

Desde 1887 hasta 1954 el gobierno dividido tuvo lugar sólo durante ocho años (14% del tiempo), pero desde el primer periodo de Eisenhower, en 1953, hasta el segundo año del mandato de Bush padre, en 1990, tuvo lugar durante veinticuatro años (63% del tiempo). Hubo gobierno dividido durante más de 80% del tiempo desde 1969.¹⁹



En esta circunstancia, ¿cómo ha logrado eludir el bloqueo y la parálisis el sistema presidencial estadounidense?, ¿cómo explicarse que no sea constantemente rehén del estancamiento? Más aún, con el bipartidismo como la característica más tangible de su sistema de partidos –lo que favorece enormemente la posibilidad de que el electorado envíe a una o a las dos Cámaras una mayoría partidista adversa al partido del presidente– ¿cómo se ha conseguido que cooperen los dos poderes cuando están dominados por partidos distintos?

El fenómeno se ha explicado con base en factores que atañen al sistema de partidos prevaleciente en ese país. La literatura especializada ha convenido en señalar que una de las características más acusada de los partidos estadounidenses, desde sus cúpulas hasta sus bases, es la ausencia de compromiso con una ideología, con un programa, lo que tiene como consecuencia que las fronteras de ambos sean muy imprecisas y que las opiniones, los programas y aún las clientelas de un partido se superpongan sobre el otro.

Otra característica se funda en que el federalismo, la autonomía de los gobiernos locales, la organización de la política múltiple, dispersa y pulverizada como es, y el chauvinismo local tienen como efecto una profunda descentralización de la autoridad, lo que entraña un notable debilitamiento de la disciplina partidista, constituyendo una muy laxa confederación de los partidos de cada estado: así, más que dos grandes partidos nacionales, hay cincuenta partidos demócratas y cincuenta republicanos, y representa cada uno una fuerza soberana e independiente.

Un corolario de todo esto es la ausencia de metas o fines comunes, de cohesión, en fin, de disciplina. Por lo demás, se observa que entre los papeles asignados a los partidos está el de funcionar como inmensas agencias de colocaciones, pues, en efecto, son el canal perfecto para conseguir empleo en las agencias gubernamentales. Añádase a todo esto que, cuando uno de los partidos está en minoría en el Congreso, su objetivo esencial es el de frenar al mayoritario; su tarea concide más con la obstaculización que con la acción.²⁰

Sartori puntualiza que el sistema estadounidense funciona o ha funcionado a pesar de su Constitución y difícilmente gracias a ella. Así, para des-

trabarse, para eludir el bloqueo y la parálisis, en suma, para funcionar ha requerido de falta de principios ideológicos, de partidos débiles e indisciplinados y de una política centrada en asuntos locales. Con estos elementos, un presidente puede obtener en el Congreso los votos que necesita negociando (*horse trading*) favores para los distritos electorales. Si bien el sistema ha encontrado, así, los mecanismos para operar –haciendo cooperar a los poderes– el precio que se ha tenido que pagar es muy alto y consiste en que un presidente nunca cuenta realmente con una mayoría confiable en el Congreso: la tiene que configurar en cada caso, en cada votación congresional, pues la política se construye al menudeo, cada vez más fragmentada y más localista, orientada a los distritos electorales, con mayorías fácilmente evaporables y volubles. Así, el supuesto de que el sistema presidencial conduce por sí mismo a un régimen fuerte y efectivo tiene poco fundamento pues se apoya, en todo caso, en el peor de los acuerdos estructurales.²¹

El fenómeno se ha explicado con base en factores que atañen al sistema de partidos prevaleciente en ese país. La literatura especializada ha convenido en señalar que una de las características más acusada de los partidos estadounidenses, desde sus cúpulas hasta sus bases, es la ausencia de compromiso con una ideología, con un programa, lo que tiene como consecuencia que las fronteras de ambos sean muy imprecisas y que las opiniones, los programas y aún las clientelas de un partido se superpongan sobre el otro.



Los pros y los contras de ambos sistemas

Con un enfoque centrado en la lógica política de los sistemas presidenciales y en alguna de sus posibles consecuencias en la selección y el estilo de liderazgo, las expectativas populares y la articulación de los conflictos, Juan Linz ha enderezado lo que seguramente es la crítica más difundida al sistema presidencial de gobierno, fundándola de la siguiente forma.

Un Ejecutivo con considerables poderes previstos en la Constitución y generalmente con un absoluto control de la composición de su gobierno y la administración, es elegido popularmente –directa o indirectamente– por un periodo de fijo, sin que dependa del voto de confianza de los representantes electos democráticamente en el Congreso; el presidente no es sólo el que ejerce el poder Ejecutivo, sino también el jefe simbólico del Estado y no se le puede destituir, salvo en casos excepcionales, sino por medio de juicio político.

Linz Destaca dos rasgos fundamentales de los sistemas presidenciales de los que derivan no sólo sus características, sino sus problemas: 1) El presidente que controla el Ejecutivo y es elegido por el

pueblo (o por un colegio electoral elegido por el pueblo con ese único fin), y el Legislativo elegido (compuesto por una o dos Cámaras) tienen legitimidad democrática. Es un sistema de *legitimidad democrática dual*; 2) tanto el presidente como el Congreso son elegidos por un periodo fijo. El cargo de presidente es independiente del Legislativo y la duración de éste es independiente del presidente. Esto constituye, según Linz, la *rigidez del sistema presidencial*.²²

Otros autores han tratado de precisar y sistematizar las críticas a ambas formas de gobierno.

La presidencia electa predispone a la cultura del culto a las personalidades y especialmente, del culto a una sola personalidad. Con facilidad, un presidente asume su papel en términos personalistas: piensa que el pueblo lo ha seleccionado y su partido ha servido sólo como un instrumento para la proyección de su propia personalidad e ideas. Ningún secretario del despacho puede imaginar estar operando en el mismo plano de legitimidad, pues el presidente fue electo y él no. La misma lógica personalista opera al impulsar sus iniciativas, organizando coaliciones ante cada votación, si así lo requiere, para hacerlas aprobar. Es más, aún contra el punto de vista de su partido puede obtener éxito, porque no necesita de su apoyo para mantenerse en el puesto. Un primer ministro, en sistema parlamentario, está en posición diferente. Depende, en última instancia, del respaldo de su partido y sería suicida encaminarse por un sendero con la objeción de éste. La relación del primer ministro con su gabinete es también profundamente diferente. En vez de pretender portar un mandato personal único del pueblo, él no es sustancialmente diferente de los líderes de otros partidos con quienes comparte el gobierno.²³

El mandato fijo del cargo presidencial introduce una rigidez que es menos favorable a la democracia que la flexibilidad ofrecida por los mecanismos parlamentarios, tales como la moción de censura y la disolución, y es que dicha rigidez provoca dificultades a la hora de hacer frente a crisis importantes. En efecto, aunque la mayor parte de los sistemas presidenciales cuentan con el mecanismo del *impeachment* o juicio político, ofrece menos flexibilidad en situaciones de crisis, porque los intentos

de destituir al presidente ponen fácilmente en peligro al mismo régimen.²⁴

El sistema presidencial, se añade, presenta dificultades en el reemplazo del presidente que, si bien fue electo democráticamente, ya no goza de apoyo. También impide la extensión del mandato de los presidentes más allá de los límites fijados en la Constitución, por muy apoyados que estén.²⁵

Los sistemas presidenciales presentan mayores tendencias al inmovilismo que los parlamentarios porque: 1) pueden engendrar más fácilmente gobiernos de minoría y un poder Ejecutivo débil; 2) son menos capaces de manejar problemas; 3) carecen de los medios para asegurar que el presidente cuente con el apoyo de una mayoría en el Congreso. El corolario de esto es que hay que tener presente que el inmovilismo ha sido con frecuencia un ingrediente crucial en los golpes de Estado.²⁶

El sistema presidencial incorpora una lógica en la que “el ganador se lleva todo”, que es poco favorable a la estabilidad democrática.²⁷

De la elección popular directa de los presidentes pueden resultar electas personalidades ajenas a la clase política (*outsiders*) con escasa experiencia política partidaria y legislativa.²⁸

Las elecciones, tanto del Ejecutivo como del Legislativo, en un sistema presidencial, proporcionan a los votantes un abanico más amplio de opciones que las que ofrecen los sistemas parlamentarios, pues pueden dar su voto a un partido o candidato para elegir presidente y a otro diferente para los miembros del Congreso.²⁹

Cuanto más directa es la conexión entre las opciones de los votantes en las urnas y las expectativas de los electos, mayor es el grado y los medios con que los ciudadanos cuentan para exigir responsabilidad electoral a quienes eligieron (*accountability* electoral). Por lo que se puede considerar al presidencial un mejor sistema que el parlamentario ya que el presidente es electo directamente y, si está permitida la reelección, puede ser juzgado por sus votantes en la elección subsecuente. Pero aún en los casos en que esté prohibida la reelección inmediata, los electores pueden exigir rendición de cuentas al partido del presidente.³⁰

En los sistemas parlamentarios pluripartidistas, aun cuando el ciudadano tenga noción clara de cuáles son los partidos que deberían ser responsa-



bilizados por la fallas de un determinado gobierno, a menudo no resulta evidente que votar por un cierto partido aumente la posibilidad de excluir a otro de la coalición gobernante.³¹

La independencia del Congreso respecto del presidente puede generar inmovilismo. Esta independencia legislativa puede ser más problemática si se combina con sistemas pluripartidistas altamente fragmentados, en los cuales los presidentes en minoría son la regla y los empates paralizantes son la consecuencia que se produce fácilmente. En sistemas parlamentarios, en cambio, el incentivo de no poner en peligro la supervivencia del gabinete en turno presiona a los miembros del Parlamento, cuyos partidos tienen ministerios dentro de aquél, para que no se opongan a las directrices gubernamentales. Por ello, concluyen algunos especialistas, los sistemas presidenciales aventajan a los parlamentarios en que pueden combinar la independencia de los legisladores con un Ejecutivo responsable e identificable.³²

Si bien la rigidez del sistema presidencial puede ser una desventaja en ciertos casos de gravedad, la flexibilidad para reemplazar gabinetes de los sistemas parlamentarios, en cambio, puede tener un doble filo, consistente en el peligro que entraña la dificultad para sostener gabinetes viables.³³

Los sistemas parlamentarios combinados con un partido mayoritario disciplinado ofrecen menos controles sobre el partido gobernante y, por consiguiente, promueven más que los sistemas presidenciales el efecto del “ganador se lleva todo”. En sentido contrario, los frenos y contrapesos del sistema presidencial están diseñados precisamente para limitar la posibilidad de que el ganador se quede con todo, pues si un partido pierde la presidencia, puede controlar la mayoría en el Congreso.³⁴

Una limitante común a las diversas variantes de los sistemas parlamentarios es que no pueden funcionar a menos que coexistan con partidos adaptados a esa forma de gobierno, es decir, partidos cohesivos y disciplinados. La disciplina de los partidos es una condición necesaria para el funcionamiento del sistema parlamentario. Con partidos indisciplinados, los sistemas parlamentarios se convierten en sistemas de asamblea no funcionales. Y la cohesión y la disciplina nunca

han sido consecuencia de los gobiernos parlamentarios.³⁵

La naturaleza del sistema de partidos, en este caso el número de ellos, establece una diferencia fundamental en el modo como funcionan los sistemas presidenciales, de la misma manera que sucede en los sistemas parlamentarios. En un sistema multipartidista altamente fragmentado ningún partido tiene mayoría y esta situación puede producir problemas a presidentes que normalmente tienen dificultades para formar coaliciones gubernamentales confiables.³⁶

El sistema presidencial también es afectado por el grado de disciplina de los partidos políticos. Si bien los partidos disciplinados proporcionan mayor previsibilidad y facilitan las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo, los partidos extremadamente disciplinados pueden obstruir las relaciones presidente-Congreso, cuando éste no tiene mayoría y aún más, pueden anular las ventajas del sistema presidencial –consistentes en los frenos y contrapesos– cuando sí la tiene.³⁷

No solamente es el número o la disciplina de los partidos lo que importa, su proximidad política-ideológica también afecta las relaciones entre los poderes. Si una gran porción de las bancas es controlada por partidos con posiciones ideológicas cercanas en la mayoría de los temas clave, la necesidad de que el partido del presidente controle un gran bloque de curules se reduce ya que es más fácil formar coaliciones. Sin embargo, si suponemos que el partido del presidente controla una proporción relativamente alta de las curules (por ejemplo 40%), pero está aislado en el espectro ideológico y además un voto de la mayoría puede anular el eventual veto presidencial, entonces, es probable que continúe siendo difícil gobernar, a pesar del número sustancial de curules que apoyen al presidente.³⁸

A modo de conclusión

Como se advirtió al inicio de estas líneas, no existe una forma ideal de gobierno para todos los países. Existe, sí, una forma de gobierno que se acomoda mejor a las condiciones de cada país. La historia, la cultura política, el grado de desarrollo social y económico, los niveles de conflictividad ideológica y

social, el sistema de partidos, el sistema electoral, en fin, son elementos que deben ser tomados escrupulosamente en consideración por quienes pretenden llevar a cabo una reforma de la estructura gubernamental.

- 1 Carpizo Jorge, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, México, UNAM-III, 2007, pp. 137-168.
- 2 Valadés Diego, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, México, UNAM-III, El Colegio Nacional, 2007, Colomer Joseph M., "Parlamentarizar el presidencialismo" en *Nexos*, núm 358, oct. 2007; Córdova Arnaldo, "Parlamentarización del Ejecutivo", *La Jornada*, México, 18 de noviembre de 2007.
- 3 Para un cuadro comparativo sintético véase Carbonell Miguel y Salazar Pedro *División de poderes y régimen presidencial*, México, UNAM-III, 2006, pp. 117-118.
- 4 Cfr. Hauriou André, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, París, Ed Montchrestien, 1968, pp. 207-208. También Duverger Maurice, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, París, PUF, 1970, pp. 194-196.
- 5 Cfr. Hauriou, *op. cit.*, pp. 208-212 y Duverger, *op. cit.* pp., 182-186.
- 6 *Ibid.*, pp. 196-197.
- 7 *Ibid.*, pp. 188-190.
- 8 *Ibid.*, pp. 190-193.
- 9 Cfr. Toinet Mari-France, *El sistema olítico de los Estados Unidos*, México, FCE, 1994, pp. 39-40.
- 10 Cfr. Manin Bernard, "Frontières, freins et contrepoids. La separation des pouvoirs dans le débat constitutionnel américain en 1787", *Revue Francaise de Science Politique*, núm. 44, abril, 1994.
- 11 Hamilton, Madison, Jay, *El Federalista*, México, FCE, 1957, p. 220.
- 12 *Ibid.*, p. 221.
- 13 Eisenmann Charles, "El Espíritu de las Leyes y la separación de poderes", *Anuario Jurídico*, núm. 2, 1975, México, UNAM-III, 1977
- 14 Cfr. Thuber James, "Introducción: las raíces de la democracia dividida" en James Thurber (comp.), *La democracia dividida. Cooperación y conflicto entre el presidente y el Congreso*, Buenos Aires, Heliasta, 1995, p. 16.
- 15 Cit. en Toinet M. F., *op. cit.*, p. 40.
- 16 *Ibid.*, pp. 41-42.
- 17 Sundquist James, "El Presidente de los Estados Unidos y el sistema de partidos" en Alicia Hernandez (coord.), *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, México, FCE, 1994.
- 18 Sartori G., *op. cit.*, pp. 102-103.
- 19 Thurber James, "Introducción: las raíces de la democracia dividida", *op. cit.*, pp.17-18.
- 20 Cfr. Rositer Clinton, *Démocrates et Républicains*, París, Vent d'Ouest, 1965. pp. 31-41 y 68-80.
- 21 Cfr. Sartori G., *op. cit.*, pp. 104-107.
- 22 Linz J. J., "Democracia presidencial o parlamentaria.¿Qué diferencia implica?" en Juan Linz y Arturo Valenzuela (comps.), *La crisis del presidencialismo. I. Perspectivas comparativas*, Madrid, Alianza Editorial, 1997, pp. 31-32.
- 23 Cfr. Akerman Bruce, *La nueva división de poderes*, México, FCE, 2007, pp. 41-47.
- 24 Cfr. Shugart Soberg. Matthew y Mainwaring Scott, "Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate" en Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (comps.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Barcelona, México, Ed. Paidós, 2002, p. 36.
- 25 *Ibid.*, p. 37.
- 26 *Ibid.*, pp. 37-38.
- 27 *Ibid.*, p. 39.
- 28 *Ibid.*
- 29 *Ibid.*, p. 40.
- 30 *Ibid.*, p. 41.
- 31 *Ibid.*, p.42.
- 32 *Ibid.*, p.45.
- 33 *Ibid.*, p.p. 45-46.
- 34 *Ibid.*, pp.47-48.
- 35 Sartori Giovanni, *op. cit.*, pp.112-113.
- 36 Mainwaring Scott y Shugart Matthew Soberg, "Presidencialismo y sistema de partidos en América Latina" en *Presidencialismo*, *op. cit.*, p. 255.
- 37 *Ibid.*, p. 256.
- 38 *Ibid.*, pp. 260-261.