

Presidencialismo, parlamentarismo, semi presidencialismo

PIERO MEAGLIA

Tres formas de gobierno democrático

¿Cuál es la mejor forma de gobierno? El argumento central de tres libros publicados en traducción italiana casi simultáneamente -*Presidentes y asambleas*, de Matthew S. Shugart y John M. Carey; *El fracaso del presidencialismo*, a cargo de Juan J. Linz y Arturo Valenzuela; *Ingeniería constitucional comparada*, de Giovanni Sartori - es un gran tema recurrente en la historia del pensamiento político, por lo menos desde que Herodoto representó en sus *Historias* la imaginaria y célebre discusión entre los tres personajes persas simpatizantes respectivamente de la democracia, la aristocracia y la monarquía. Hoy, sin embargo, dentro de una cultura en la que ha sido casi universalmente reconocida la superioridad de la democracia, la disputa -de cuya dimensión internacional son testimonio precisamente estos tres volúmenes- se reduce a la comparación entre formas o subespecies diversas del gobierno democrático: la forma presidencial, nacida en Estados Unidos y difundida principalmente en América Latina; la forma parlamentaria, arraigada en los países de la Europa occidental; y la forma semipresidencialista, cuyo modelo es la actual Quinta República francesa. ¿Qué es lo que distingue a las tres formas de democracia? Tratando de sintetizar las ideas de los autores, podríamos decir que se distinguen con base en la diferente relación que se establece entre los poderes ejecutivo y legislativo, o sea, según el significado predominante en estos textos, entre gobierno y parlamento: en el sistema presidencial ¡os dos poderes están "divididos", es decir, "separados"; en el parlamentario están "unidos"; en el semipresidencial en parte están divididos y en parte unidos.

Naturalmente, es preciso ponernos de acuerdo en torno al significado de expresiones como unión, división, separación de poderes. El sentido en el que son usadas en estos libros no coincide exactamente, así parece, con la orientación que ellas tienen en la tradicional doctrina de la división de poderes. Ante todo es necesario distinguir dos significados del término "poder" cuando es usado dentro de la expresión división de poderes. El puede significar o una cierta función política o un cierto órgano de Estado. En la literatura politológica significa predominantemente, si no exclusivamente, órgano. La doctrina clásica de la división de poderes, en cambio, se preocupa ante todo por distinguir las funciones del poder político generalmente entendido; luego, hecha esta aclaración, trata de establecer cuáles funciones correspondan a qué órganos. En su contenido mínimo esta doctrina prescribe que la función ejecutiva y la legislativa (en este contexto no es relevante la judicial) no sean ejercidas por el mismo órgano del Estado, es decir, no estén concentradas en las mismas manos. Entendida de esta manera, la división de poderes existe tanto en el parlamentarismo como en el presidencialismo: se suele decir, por ejemplo, que en el sistema presidencial estadounidense la función ejecutiva es llevada a cabo por el presidente y la legislativa por el Congreso; y que en el sistema parlamentario italiano la función ejecutiva es asignada al gobierno y la legislativa al parlamento. Cuando los autores aquí considerados hablan de poderes "unidos" y de poderes "divididos" se refieren en cambio a: 1) la manera en que el órgano legislativo y el ejecutivo se forman; 2) la acción que, una vez formados, uno puede ejercer respecto del otro. Con más precisión, cuando escriben que en el presidencialismo, a diferencia del parlamentarismo, los poderes están divididos, o separados, o

son independientes, ellos quieren decir que: a) en el sistema presidencial el "poder" (funciones) ejecutivo es conferido a su titular, el presidente, por medio de una elección distinta de aquella por la cual es elegido el órgano legislativo, mientras que en el sistema parlamentario ambos órganos se originan de una sola elección política, la del parlamento, el que sucesivamente otorga legitimidad democrática al gobierno mediante un voto de confianza; b) en el sistema presidencial el presidente, titular del "poder" (función) ejecutivo, no puede ser destituido por el órgano legislativo (más que recurriendo al procedimiento del impeachment), y por ello permanece en el cargo a lo largo de toda la duración prevista por la constitución aunque el parlamento le sea hostil; en tanto que en el sistema parlamentario el gobierno puede en cualquier momento ser derribado por el parlamento con un voto de desconfianza. Como escriben Shugart y Carey, mientras "en un sistema parlamentario el ejecutivo es seleccionado y puede ser destituido por la asamblea elegida" (p. 10), en un sistema presidencial el órgano ejecutivo está separado y es independiente del legislativo sea respecto a su "origen", debido a una elección distinta de la del parlamento, sea respecto a su "sobrevivencia" que, en razón de una duración preestablecida, no depende de la voluntad del legislativo (pp. 35-42).

Por lo que hace, en fin, al semipresidencialismo, del que me ocuparé con detenimiento más adelante, por el momento nos concretamos a sugerir que él se coloca en una posición intermedia entre el presidencialismo y el parlamentarismo.

En efecto, el órgano ejecutivo y el legislativo están en parte divididos y en parte unidos. Están divididos por su "origen", en cuanto en el semipresidencialismo hay un presidente (que, como veremos, comparte la función ejecutiva con un primer ministro nombrado por él) seleccionado directamente por el pueblo y, por tanto, elegido por separado del parlamento. Pero de cierta manera están vinculados en lo que atañe a la "sobrevivencia": en el ordenamiento de la Quinta República el parlamento puede quitarle la confianza al primer ministro, seleccionado por el presidente, provocando su caída; pero el presidente puede a su vez responder con la disolución del parlamento.

Shugart y Carey: la superioridad del presidencialismo

Una vez mostradas las características del presidencialismo, del parlamentarismo y del semipresidencialismo, pasamos a los argumentos con los que los autores justifican sus preferencias. Para Shugart y Carey el presidencialismo es preferible al parlamentarismo. Por el contrario, Linz condena el presidencialismo y favorece una mayor difusión del parlamentarismo. Sartori, en fin, critica sea el presidencialismo sea el parlamentarismo en sus formas "puras", y recomienda una forma de semipresidencialismo ideada por él mismo que llama "presidencialismo alternativo" o "intermitente".

Para demostrar la superioridad del presidencialismo sobre el parlamentarismo Shugart y Carey desarrollan en *Presidentes y asambleas* la argumentación siguiente. En los regímenes democráticos los procedimientos electorales pueden ser orientados a la persecución de dos objetivos distintos, la "eficiencia" y la "representatividad". Una cierta elección posee el requisito de la eficiencia si permite a los electores seleccionar al ejecutivo; en cambio, produce representatividad cuando permite la formación de una asamblea en la que encuentre expresión la más amplia variedad de intereses. Cito: "La eficiencia consiste en la capacidad de las elecciones de

servir como instrumentos para los electores con el propósito de identificar y seleccionar las opciones de gobierno disponibles. La representatividad consiste en la capacidad de las elecciones de formular y dar voz en la asamblea a diversos intereses" (p.19)³. Así, el sistema presidencial asegura la consecución de ambos objetivos porque posee dos órganos electivos centrales, el presidente y el parlamento. De una parte, la elección del presidente es una elección "eficiente", con la que los electores asignan el poder ejecutivo. De otra, la elección del parlamento es una elección "representativa", con la que se le da voz a una pluralidad de intereses: en el parlamento son representados tanto los intereses de los específicos colegios electorales, como (sobre todo si se adopta el sistema electoral proporcional) los intereses y los valores de las categorías sociales, de las etnias, de los cultos religiosos, y así por el estilo.

Por contra, el sistema parlamentario no permite alcanzar en grado satisfactorio ambos resultados, porque posee un solo órgano electivo central, el parlamento: cualquier intento por obtener al mismo tiempo, de esa única elección, "eficiencia" y "representatividad", no puede más que concluir con el sacrificio de una para ventaja de otra. Además de otros factores, el sacrificio de alguna de las dos depende del tipo de sistema electoral. Si es adoptado un sistema electoral mayoritario, en particular el colegio uninominal con una sola vuelta como en Inglaterra, se favorece la formación de un sistema bipartidista (como veremos, Sartori considera en cambio que no basta introducir el colegio uninominal con una sola vuelta para obtener automáticamente un sistema bipartidista): uno de los dos partidos obtiene la mayoría de los escaños parlamentarios y procede a la formación en solitario del gobierno, a la cabeza del cual se instala su leader. De esta manera el voto es "eficiente", porque los electores del partido vencedor, en el mismo momento en el que votan asignan el poder ejecutivo. Pero de esta manera a los electores se les ofrece una posibilidad limitada a dos únicos partidos, y algunos de ellos no se sentirán representados ni por uno ni por otro: en consecuencia, de allí saldrá sacrificada la "representatividad" de la asamblea parlamentaria. Si en cambio, es adoptado el sistema proporcional, sobre todo si los colegios electorales son grandes, se favorece la multiplicación de los partidos y la asamblea resultará ampliamente "representativa" de la pluralidad de orientaciones políticas presentes en el electorado. Pero ello irá en detrimento de la "eficacia". En un sistema multipartidista, en efecto, es difícil que el gobierno brote directamente de las elecciones: sólo después de la consulta electoral los partidos negociarán entre sí para formar la coalición de gobierno y para seleccionar al primer ministro. De tal manera las elecciones pierden el requisito de la "eficiencia", es decir, la propiedad de asignar directamente el poder ejecutivo. Sin contar con que los gobiernos de coalición sometidos a la presión continua de los intereses a veces contrastantes de los partidos que forman parte de ella con frecuencia son inestables y de corta duración. Los autores concluyen que en el sistema parlamentario "el intento propio de equilibristas de balancear eficiencia y representatividad es precario...O la selección de gobierno se vuelve tan importante en las elecciones que los intereses de las realidades locales o de los sectores cuentan poco en las elecciones y en la representación, o bien la duración del gabinete es puesta en peligro por una asamblea demasiado representativa. La razón por la cual esta alternativa es obligada es que (en el sistema parlamentario) sólo una rama del sistema se presenta frente a los electores con el propósito de obtener la legitimación democrática: la asamblea" (p.26).

Con estos argumentos Shugart y Carey se desembarazan del parlamentarismo en pocas páginas (en particular en el primer capítulo -pp. 22-26- y en las conclusiones -pp. 423-425). De una investigación amplia y estructurada como la desarrollada en *Presidentes y asambleas* acaso se hubiera esperado una mayor atención en la posibilidad de imaginar e introducir en los

sistemas parlamentarios innovaciones que permitan conciliar más satisfactoriamente eficiencia y representatividad. Tanto más cuanto el libro, en polémica con las simplificaciones, se propone precisamente mostrar la muy grande variedad de asentamientos institucionales que por costumbre nos limitamos a agrupar bajo dos etiquetas; es decir, sistema presidencial y sistema parlamentario. Nos podríamos preguntar cómo es que Shugart y Carey juzgarían algunos proyectos de reforma de la elección del parlamento elaborados en Italia en los pasados años (sobre todo antes de que en el debate sobre las reformas institucionales adquirieran un espacio cada vez más amplio las diversas propuestas de elección directa del órgano ejecutivo -presidencialismo, semipresidencialismo, elección directa del primer ministro) y que precisamente parecían responder a ambas exigencias de "eficiencia" y "representatividad". Ya hace diez años, por ejemplo, Gianfranco Pasquino sugería elegir un parlamento unicameral de quinientos miembros en dos turnos separados por una semana. En el primer turno los electores habrían seleccionado cuatrocientos diputados con la fórmula proporcional; en el segundo turno habrían sido elegidos los cien miembros restantes con la fórmula del premio de coalición: los partidos y las coaliciones de partidos que se hubiesen presentado en este turno debieron indicar a su candidato al cargo de primer ministro además del programa de gobierno; al partido o a la coalición que hubiese obtenido más votos (con tal de que no fuesen menos de 40%), se le habrían asignado setenta y cinco asientos; al partido o a la coalición que alcanzó el segundo lugar los otros veinticinco⁴. En este proyecto, como se aprecia, mientras el primer turno, sobre todo en virtud de la fórmula proporcional, parece inclinado a asegurar una amplia "representatividad" en la asamblea, el segundo parece concebido de manera tal que permite a los electores seleccionar al jefe del ejecutivo y la coalición de partidos que debe sostener su acción de gobierno y, por tanto, posee el requisito de la "eficiencia" solicitado por Shugart y Carey.

No podemos saber qué pensarían ellos de ésta o de propuestas análogas. Sólo podemos constatar, en conclusión, que su proceso al parlamentarismo es demasiado sumario y que la sentencia de condena llega demasiado rápido. Su preferencia por el presidencialismo es neta. Sin embargo, juzgan no del todo infundada la principal crítica que, como veremos, Linz le hace al presidencialismo: este sistema se encuentra en dificultad cuando el presidente debe hacer frente a un parlamento dominado por una mayoría que le es hostil. Por esta razón Shugart y Carey, en su libro, le dedican una atención considerable al semipresidencialismo (definido por ellos "presidencialismo con premier"), el sistema que, según Sartori, permite salir en gran parte de este riesgo.

Linz: el elogio del parlamentarismo

Juan Linz, en el amplio ensayo *Democracia parlamentaria o democracia presidencial: ¿hay diferencia?* que ocupa más de la mitad del volumen *El fracaso del presidencialismo*, desarrolla una crítica radical al sistema presidencial. A su juicio el principal defecto de la democracia presidencial es la "rigidez", o sea, la falta de la "flexibilidad" necesaria para absorber los conflictos políticos en el momento en que se vuelven muy ásperos. Linz subraya dos rasgos del sistema presidencial: a) Ya que ambos son elegidos por el pueblo, el presidente y el parlamento pueden reivindicar una igual legitimidad democrática, y los dos pueden pretender representar la auténtica voluntad popular. En tal condición está siempre latente la posibilidad del conflicto entre el ejecutivo y el legislativo, sobre todo cuando el presidente es la expresión de una mayoría electoral de tendencia política opuesta a la que predominó en la elección del

parlamento. Se trata de la circunstancia conocida como "gobierno dividido" y de la que Estados Unidos proporcionó y sigue proporcionando ejemplos muy conocidos: un presidente republicano que enfrenta a un parlamento dominado por el partido demócrata, o viceversa. De esta manera, la existencia de dos órganos electivos, que para Shugart y Carey es una ventaja del presidencialismo, para Linz es una desventaja; b) El presidente y el parlamento son elegidos por un periodo de tiempo preestablecido. Ambos permanecen en el puesto hasta la terminación del propio mandato electoral, aunque estén en franco desacuerdo. El eventual contraste no puede ser resuelto de alguna manera, porque ni el parlamento puede destituir al presidente (más que recurriendo al remedio extremo del impeachment), ni el presidente puede disolver el parlamento (por lo menos en el sistema estadounidense, pp. 24-36). En ello radica la "rigidez" de la democracia presidencial. Sus consecuencias pueden ser muy graves: a falta de procedimientos para la solución de los conflictos, la tensión puede aumentar hasta empujar a los contendientes a violar la constitución, o sea, hasta el golpe de Estado, como lo demuestra la historia latinoamericana. En una democracia parlamentaria, en cambio, existen procedimientos ordinarios, y normalmente adoptados, para resolver los conflictos entre el ejecutivo y el legislativo: el parlamento puede remover al gobierno con un voto de desconfianza; y donde no se logre formar un nuevo gobierno, queda el recurso de la disolución del parlamento y la celebración de nuevas elecciones. En contraste con lo que frecuentemente se piensa, Linz considera al sistema presidencial como una forma de gobierno tendencialmente inestable, en el que la democracia misma es puesta en grave riesgo.

Como se desprende de esta rápida exposición, la estabilidad y la sobrevivencia de los regímenes democráticos constituyen las principales preocupaciones de Linz. En el prefacio al volumen, reconstruyendo el itinerario que lo llevó al estudio comparado de las democracias presidenciales y de las parlamentarias, él recuerda haber tomado como punto de partida, desde principios de los años setenta, una investigación sobre las causas que llevaron al fracaso a numerosas democracias, entre las dos guerras mundiales en Europa y luego en la segunda posguerra en América Latina⁵. Mientras el enfoque comportamentista de una parte y el marxista de otra tienden a descuidar, por diferentes razones, el estudio de las instituciones, Linz afirma haberse convencido cada vez más de su importancia. Ciertamente, las preferencias entre sistema electoral mayoritario y proporcional, entre organizaciones unitarias y federales del Estado, entre forma de gobierno parlamentaria y presidencial no podían ser consideradas irrelevantes para la estabilidad y sobrevivencia de un régimen democrático. Sobre todo a raíz del estudio de los acontecimientos latinoamericanos, acuñó la hipótesis de que la forma de gobierno presidencial contenga en sí misma, en su "rigidez", los gérmenes de la crisis si no es que de su autodisolución. En el curso de los años ochenta Linz desarrolló progresivamente esta hipótesis mediante sucesivas versiones del ensayo del que nos estamos ocupando, un ensayo que es al mismo tiempo una denuncia de los peligros del presidencialismo y una exhortación dirigida a los países de América Latina para que opten por la forma de gobierno parlamentaria.⁶

Aunque es la más grave, la "rigidez" no es en manera alguna para Linz el único defecto del presidencialismo. Recordemos algún otro: 1) La elección del presidente es un juego a suma cero, en el que "quien vence agarra todo". Vale decir, es una competencia en la que el vencedor conquista el premio completo, que además de todo es un premio muy codiciado al ser el cargo más alto del Estado, y en el cual los derrotados con frecuencia desaparecen de la escena política nacional incluso para siempre (se pregunta Linz dónde quedaron Michael Dukakis o Mario Vargas Llosa) o, en el mejor de los casos, hasta las elecciones siguientes. Todo esto puede

transformar las elecciones presidenciales en un encuentro que no excluye los golpes, combatido en un clima de creciente tensión, cuya aspereza puede llegar hasta sacudir las mismas instituciones democráticas (no se olvide que la atención de Linz está sobre todo en América Latina); 2) La democracia presidencial, particularmente si carece de un sólido sistema de partidos (como el típico de los países europeos), se expone al riesgo de que un outsider carente de experiencia política pero fuertemente apoyado por la televisión, como sucedió con Fernando Collor en Brasil, llegue a conquistar el vértice del Estado (preocupación compartida por Sartori). Es verdad que, en la época del video poder, ni siquiera las democracias parlamentarias son inmunes al peligro de fulminantes carreras políticas construidas mediante el sapiente uso de la televisión; pero en las democracias parlamentarias, observa Linz, los que aspiran al liderazgo gubernamental normalmente transcurren largos años en el parlamento, donde acumulan experiencia en los asuntos públicos con las participaciones en los trabajos de las comisiones y en los debates, y ofrecen a la opinión pública la oportunidad de conocerlos y evaluar su capacidad⁷; 3) A diferencia de un primer ministro investido por el parlamento, en una democracia presidencial, el jefe del ejecutivo es seleccionado directamente por los electores: para Linz la investidura popular directa, aunque sea obtenida por un margen reducido de ventaja sobre los adversarios, puede alimentar en el presidente peligrosos estados de ánimo, como un anormal sentimiento de poder, la convicción de tener una gran misión que cumplir, la presunción de encarnar las aspiraciones de todo el pueblo, que a su vez pueden abrir el camino a un "estilo" de gobernar plebiscitario o populista; 4) Pero incluso si logra sustraerse a estas tentaciones, al presidente le toca de cualquier manera la difícil tarea de manejar un cargo intrínsecamente ambiguo: de una parte, él es el jefe de Estado y, de otra, un hombre parcial, es decir, el jefe del ejecutivo elegido para llevar a cabo el programa de la propia parte política. En la democracia parlamentaria, en cambio, los dos cargos de jefe de Estado y jefe del Ejecutivo son distintos: el jefe de Estado, no directamente comprometido en la lucha política cotidiana en la que, al contrario, está inmerso el primer ministro, puede desempeñar una función de árbitro, promoviendo buenas relaciones entre jefes de partido hostiles y favoreciendo "el compromiso, la negociación y la moderación" (p. 103).

En suma, a Linz le interesa desmentir algunos lugares comunes que circundan al presidencialismo que le confieren inmediatamente buena fama. Para comenzar, es falso que los sistemas presidencialistas sean más favorables que los parlamentarios a la afirmación de un fuerte liderazgo. Son numerosos los líderes con prestigio salidos de las democracias parlamentarias: Churchill y Thatcher en el Reino Unido, Adenauer y Willy Brandt en Alemania, De Gasperi en Italia, Branting, Tage Erlander y Olaf Palme en Suecia, Gerhardsen en Noruega, Kreisky en Austria, Henry Spaak en Bélgica, etcétera. Además, no es cierto que la forma de gobierno presidencial sea más adecuada para los estados federales. Quien sostiene esta opinión considera que un presidente desempeña mejor que un parlamento la función de símbolo de la unidad nacional: pero esta opinión descuida los estados federales que gozan y han gozado de buena salud bajo un régimen parlamentario, como la República Federal Alemana, Australia y Canadá. Y, para concluir, se equivocan quienes sostienen que a una sociedad atravesada por conflictos étnicos, culturales, religiosos, lingüísticos le convenga particularmente el sistema presidencial, porque el presidente seleccionado por todo el electorado nacional desempeñaría el papel de "símbolo de integración". Al contrario, es el parlamento el instrumento más flexible para gobernar estos conflictos: el parlamento ofrece en efecto, a las partes una sede de discusión y de confrontación pacífica, en la que ellas puedan buscar la solución de los contrastes mediante "la negociación, el compromiso y la repartición del poder" (p. 98).⁸

Ni presidencialismo ni parlamentarismo: Sartori y el semipresidencialismo

Mientras que Shugart y Carey alaban el sistema presidencialista y Linz simpatiza con el sistema parlamentario, en el libro *Ingeniería constitucional comparada* Giovanni Sartori critica sea el presidencialismo sea el parlamentarismo en sus formas "puras"; destaca la manera en que tuvieron más éxito las formas intermedias o "mixtas" como el semipresidencialismo (la Quinta República francesa) y el semipresidencialismo (en el Reino Unido y en la República Federal Alemana), y sobre todo recomienda la adopción del tipo de semipresidencialismo que él mismo ideó y al que le puso el nombre de "presidencialismo alternativo" o "intermitente".⁹

Al igual que Linz, Sartori considera que el presidencialismo "puro"¹⁰ ha fracasado en gran medida. Sobre todo en los países latinoamericanos, donde se difundieron profusamente, los regímenes presidencialistas mostraron su fragilidad y su inestabilidad, dejándose frecuentemente abatir por golpes de Estado o por revoluciones. Pero ni siquiera en su país de origen, Estados Unidos, el sistema presidencial puede ser considerado un mecanismo que funcione perfectamente¹¹. Como sabemos, el presidencialismo funciona de mejor manera si el jefe del ejecutivo puede contar con un parlamento favorable, lo que sucede cuando el partido al que pertenece el presidente conquistó también la mayoría de los lugares en el parlamento. Pero cuando se presenta la circunstancia del "gobierno dividido", esto es, cuando el presidente encara un parlamento donde la mayoría pertenece al partido contrario, entonces el sistema presidencial corre el riesgo de paralizarse. Y a partir de los años cincuenta Estados Unidos se fue encontrando cada vez con más frecuencia delante de la circunstancia del "gobierno dividido": en tal condición el suyo se vuelve "un sistema desgarrado, dividido antagónicamente, cuyos dos mayores elementos contemplan su propio interés electoral en el fracaso del otro" (p. 103). De suyo, la situación más grave es la de América Latina, donde es urgente encontrar un remedio. No obstante, a diferencia de Linz, Sartori de ninguna manera considera que el remedio consista en la adopción del sistema parlamentario. En gran parte de los países latinoamericanos falta la condición necesaria para que la forma de gobierno parlamentaria dé lo mejor de sí misma: la presencia de partidos fuertemente disciplinados, que aseguren en el parlamento un apoyo sostenido al gobierno. Sartori sugiere entonces una alternativa, el semipresidencialismo: tal sistema sería el remedio a la "rigidez" que impide al presidencial ¡sino resolver el conflicto entre el presidente y el parlamento. El sistema semipresidencialista goza, en efecto, de la "flexibilidad" necesaria para salir de esta situación de estancamiento, porque posee un ejecutivo "dual", o sea, un ejecutivo con "dos cabezas", que son el presidente y el primer ministro: el poder ejecutivo (o mejor dicho, la función ejecutiva) "oscila" entre uno y otro, o sea, pasa del primero al segundo y viceversa adaptándose al cambio de las mayorías parlamentarias (se podría decir: secundando la mayoría parlamentaria del momento). Cuando el partido del presidente tiene la mayoría en el parlamento, el poder ejecutivo recae de hecho en el presidente, que gobierna (aunque a través del primer ministro nombrado por él) seguro del apoyo del parlamento: en esta situación el presidente predomina sobre el primer ministro. Cuando, en cambio, el presidente afronta un parlamento en el que la mayoría pertenece al partido adversario, él se pliega al parlamento y nombra un primer ministro grato a la mayoría parlamentaria (recuérdese que en el sistema francés el primer ministro debe gozar de la confianza del parlamento). El poder ejecutivo de esta manera pasa, de hecho, al primer ministro, que lo ejerce con el apoyo del parlamento: en esta ocasión es el primer ministro el que predomina sobre el presidente. En consecuencia, Sartori le

indica a los países latinoamericanos el camino del semipresidencialismo. Pero esto no debe hacer pensar que él conciba sólo al semipresidencialismo como una alternativa al sistema presidencial: al contrario, lo considera una alternativa igualmente válida al sistema parlamentario.¹²

Así como rechaza el presidencialismo puro, Sartori condena, en efecto, también el sistema que en su clasificación de las formas de gobierno se encuentra en el extremo opuesto: el parlamentarismo "puro". Con esta expresión indica el "gobierno por asamblea" propio de la Tercera República francesa, y en cierta medida también de la Cuarta así como de la Italia republicana, y que hoy encontramos en gran parte de los regímenes parlamentarios de los países poscomunistas. El carácter principal del gobierno por asamblea es el predominio neto del parlamento sobre un ejecutivo débil. En el gobierno por asamblea falta casi del todo la disciplina de partido, sostén indispensable de una eficaz acción gubernamental; los gobiernos, casi siempre formados por coaliciones discordantes e inestables, están sometidos a crisis frecuentes; el primer ministro tiene escaso poder sobre sus ministros, que le son impuestos por partidos de la coalición. Que el parlamentarismo puro sea una pésima forma de gobierno no quiere decir, sin embargo, que la forma de gobierno parlamentaria esté inevitablemente condenada al fracaso. El parlamentarismo puro no es, efectivamente, la sola variedad del existente. En Europa hay un tipo de régimen parlamentario que mostró ser particularmente "eficiente": es el "semiparlamentarismo" o "sistema de premiership", del Reino Unido y de la República Federal Alemana. Exactamente lo opuesto de lo que sucede en el parlamentarismo puro, en los sistemas semiparlamentarios un ejecutivo fuerte prevalece (más en Inglaterra que en Alemania) sobre el parlamento. Como respaldo de la acción gubernamental existen partidos fuertemente disciplinados; los gobiernos, formados por un solo partido como en Inglaterra, o por dos como en Alemania, gozan de gran estabilidad; la figura del primer ministro predominan sobre los miembros del gabinete, también en este caso más en el verdadero y propio gobierno de premiership inglés que en el "cancillerado" alemán. Así pues, para Sartori las democracias parlamentarias son más "eficientes" en cuanto más se alejan de la forma pura y se acercan a la semiparlamentaria: "La respuesta que surge de nuestro análisis es que los gobiernos parlamentarios funcionan (o funcionan mejor) cuando su nombre no es el más adecuado; es decir, cuando el parlamento no gobierna, o cuando está limitado. Dicho de otra manera, el parlamentarismo que funciona nunca es un parlamentarismo puro que incorpora absolutamente el principio de la soberanía del parlamento. Más bien, el parlamentarismo funciona cuando se le cortan las alas, cuando adquiere -podemos decir- una forma semiparlamentaria. Algo que resulta paradójico: cuanto menos parlamentario sea en verdad un gobierno, mejor será su desempeño" (p. 123).

Por consiguiente, la conclusión general que Sartori recaba de su análisis comparativo de las formas o subespecies de gobierno democrático se puede resumir de la siguiente manera: las formas de gobierno que han demostrado mayor eficacia son las intermedias entre los dos extremos del presidencialismo puro y del parlamentarismo puro, es decir, el semipresidencialismo (Quinta República francesa) y el semiparlamentarismo (el sistema de premiership del Reino Unido y de la República Federal Alemana). A los políticos y estudiosos que, como sucede hoy en Italia, miran fuera de sus fronteras para buscar un modelo que sugerir a su país, Sartori les lanza una advertencia: ni el semiparlamentarismo inglés ni el alemán se exportan fácilmente a otro país mediante operaciones de "ingeniería constitucional". Para comenzar, el gobierno de premiership inglés debe su éxito al sistema bipartidista, que permite la formación de un ejecutivo estable monopartidista. Ahora bien, los admiradores de la forma de gobierno de los ingleses

acostumbran atribuirle a ese sistema electoral -caracterizado por el colegio uninominal a una sola vuelta- el mérito de producir y conservar el sistema bipartidista. Pero esta es una opinión equivocada. Es verdad que si los ingleses abandonasen su sistema electoral por el proporcional, su sistema bipartidista probablemente se transformaría en multipartidista. No es cierto, empero, que el colegio uninominal a una sola vuelta baste por sí solo para garantizar la sobrevivencia del sistema bipartidista. En efecto, sería suficiente el nacimiento de un tercer partido fuertemente concentrado en algunos colegios electorales para desbaratar la tradicional estructura

bipartidista inglesa. Pero si se disolviese la estructura bipartidista vendría a menos la seguridad de poder formar gobiernos monopartidistas compactos. En suma, el sistema inglés puede ser destruido fácilmente, pero no puede ser fácilmente alcanzado (p. 118). Por tanto, los reformadores que esperan reproducir en el propio país el modelo inglés simplemente importando de él el sistema electoral, corren el riesgo de toparse con una desilusión.

En cambio, por lo que atañe al sistema de *premiership* de la República Federal Alemana, mejor conocido como "cancillerado", también él debe gran parte de su éxito al sistema de partidos, formado, por lo menos hasta el nacimiento de los Verdes y la integración con Alemania del Este, por tres únicos partidos (socialdemócratas, democristianos y liberales) y carente de partidos llamados antisistema. Muchos consideran que la forma tripartidista haya sido conservada por el requisito electoral consistente en una cláusula de exclusión del cinco por ciento (la *Sperrklausel*). También para Sartori esta opinión es equivocada. La manera en que se modeló el sistema de partidos en Alemania es en gran parte consecuencia de las determinaciones judiciales por medio de las cuales la Corte constitucional de Karlsruhe puso fuera de la ley en 1953 al partido neonazi y en 1956 al partido comunista. Sin estas medidas probablemente la *Sperrklausel* no hubiera sido suficiente para impedir la formación de un sistema multipartidista. Pero las sentencias de la Corte constitucional maduraron en un clima, como el de la Alemania de los años cincuenta, caracterizado por la memoria todavía reciente del nazismo, de una parte, y por la presencia soviética en las fronteras, de otra. En tal virtud, los que se inspiran en el modelo alemán no deberían perder de vista que dicho sistema es en gran parte el producto de circunstancias históricas peculiares.

A disposición de los reformadores no queda, pues, más que el otro sistema intermedio, el semipresidencialismo francés. A diferencia de los sistemas inglés y alemán, éste debe su éxito mucho más a la intrínseca bondad del mecanismo que a la presencia de condiciones externas favorables. En consecuencia, es más fácilmente aplicable a un contexto diverso: "el semipresidencialismo es en gran medida más sensible a la ingeniería constitucional que los sistemas de *premiership*" (p.151).

No obstante, al llegar a este punto Sartori hace una última advertencia. Ni siquiera el semipresidencialismo francés es un sistema perfecto. No puede ser considerado exento del riesgo que se desarrolle un conflicto paralizante, si no es que destructivo, entre un presidente y un parlamento provenientes de mayorías electorales distintas. Es cierto que, gracias al ejecutivo "con dos cabezas", el semipresidencialismo se sustrae al peligro mejor que el presidencialismo puro; pero ello no significa que la amenaza haya sido conjurada por completo. Francia superó exitosamente dos periodos de "cohabitación" entre el presidente socialista Mitterand y una mayoría parlamentaria de derecha (1986-1988 y 1993-1995). Pero nada asegura que un resultado igualmente exitoso pueda repetirse en condiciones más difíciles, en presencia de una lucha política más áspera y con personajes menos inclinados a la moderación. Para eliminar del todo el

peligro Sartori elabora una versión mejorada del semipresidencialismo: el "presidencialismo alternativo" o "intermitente". Para introducir su propuesta y hacer comprensible su naturaleza recurre a la metáfora de los "dos motores". El semipresidencialismo de la Quinta República posee dos "motores", el presidente y el parlamento, que operan "simultáneamente". Qué cosa sucede si ambos motores en actividad, "comienzan a empujar en direcciones opuestas y se ponen uno contra el otro". Por lo menos, el resultado es la parálisis. Un presidente y un parlamento en conflicto entre sí son, efectivamente, como "dos motores moviéndose en sentido contrario". El remedio consiste entonces en hacer funcionar los dos motores no "simultáneamente", sino "sucesivamente": de manera que cuando uno trabaja otro queda inactivo, y se excluye la posibilidad de que operen uno contra otro (p.167). Se trata de introducir normas que establezcan de manera obligatoria cuando un motor deba ser apagado y el otro encendido o, más allá de metáforas, que regulen con precisión la sucesión, o alternancia, de las dos fases, la parlamentaria y la presidencial.]13

Este es -si entendí bien el espíritu del "presidencialismo alternativo". Dicho brevemente: sus reglas prescriben que, después de la elección, al mismo tiempo, del presidente y del parlamento, toda legislatura inicie con la fase parlamentaria y que, si esta fracasa, entre la presidencial hasta el término de la legislatura. Por extensión, las tres reglas fundamentales son: 1) cada nuevo parlamento tiene la facultad de instalar en el cargo un solo gobierno si la legislatura dura cuatro años, y dos gobiernos si dura cinco años; en esta primera fase el sistema funciona como "un régimen parlamentario normal"; 2) si el gobierno o los gobiernos puestos por el parlamento caen, entra la fase presidencial, antes bien un "mecanismo presidencial reforzado" que dura hasta la terminación de la legislatura: el presidente se vuelve también jefe de gobierno, nombra y quita a los ministros a su discreción; su gobierno no necesita del voto de confianza del parlamento ni puede caer por un voto de desconfianza; 3) el presidente y el parlamento son elegidos al mismo tiempo y permanecen en el cargo el mismo número de años, cuatro o cinco (p. 169). Escribe el autor: "La idea básica es tener un sistema parlamentario motivado o castigado, respectivamente, por el desplazamiento del presidente, o por el reemplazo de éste. Mientras el sistema parlamentario funcione, se le deja ser. Pero si no puede cumplir las condiciones predeterminadas, entonces se apaga el motor parlamentario y se enciende el presidencial" (p. 167). En la proyectación de esta forma inédita de gobierno Sartori se inspira en los principios generales de su "ingeniería constitucional", ya enunciados en el prefacio del libro. De acuerdo con estos principios, las constituciones deben ser concebidas en términos realistas y construidas como mecanismos a los que se les imprime movimiento por una combinación oportuna de premios y penas, de incentivos y de castigos: "Así pues, lo fundamental es tener - durante el periodo de cada legislatura- una zanahoria que recompense el buen desempeño y un garrote que sancione la mala conducta" (p. 167).14

Algunas consideraciones

Exponiendo los temas fundamentales de los tres libros no se ha podido mostrar si no de manera muy reducida la extraordinaria riqueza del análisis que contienen, el gran número de países cuyas instituciones son estudiadas detalladamente y comparadas unas con otras, la variedad de perspectivas institucionales que son sugeridas y rechazadas. Aquí no se pretendió penetrar en una evaluación caso por caso de los argumentos con los que sus autores aprueban o

desaprueban ésta o aquella forma de gobierno democrático. Sin embargo, es posible formular algunas observaciones de carácter general.

En primer lugar, los historiadores de las ideas políticas y los filósofos de la política podrían lamentar que estos libros, en los que se encuentra con tanta frecuencia la cuestión de las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, no contengan sino muy escasas referencias a la reflexión secular desarrollada sobre este tema en el ámbito de la tradición del constitucionalismo. Aun sin remontarnos muy atrás en el tiempo, se recordará que uno de los argumentos con los que Hans Kelsen crítica a la república presidencial deriva precisamente de su concepción de la relación entre el poder ejecutivo y el legislativo. A grandes trazos, el argumento es el siguiente: Llevar a cabo la función ejecutiva significa, según el concepto mismo de ejecución (*legis executio*), poner en práctica o aplicar al caso concreto las leyes, las normas generales emanadas del órgano que tiene a su cargo la función legislativa (lo que equivale a decir, también, que la función ejecutiva debe ser desempeñada dentro del riguroso respeto del principio de legalidad). Por consiguiente, el órgano que tiene la encomienda de realizar la función ejecutiva debe estar jerárquicamente subordinado al que tiene la misión de desempeñar la función legislativa: y aquí Kelsen hace valer el principio de la supremacía del legislativo sobre el ejecutivo que encontramos en Locke y Kant. Pero la subordinación del poder ejecutivo al legislativo es mejor garantizada en el sistema parlamentario, donde el gobierno (el ejecutivo) es responsable en relación con el parlamento (el legislativo), y puede ser revocado por el propio parlamento por medio de un voto de desconfianza. En el sistema presidencialista, en cambio, el ejecutivo es independiente del legislativo: el presidente, que detenta el poder ejecutivo, no es responsable ante el parlamento, ni puede ser removido de su cargo por esa asamblea: de tal manera se deja a un lado el principio de subordinación del poder ejecutivo al legislativo. Naturalmente, concepciones como la de Kelsen pueden ser criticadas legítimamente; puede considerarse que una soberanía tal del legislativo sobre el ejecutivo sea indeseable: para Sartori, como hemos visto, el dominio del parlamento sobre el gobierno convierte a la democracia parlamentaria en un "sistema por asamblea" ingobernable. O bien se puede considerar anacrónico e inservible el mismo aparato conceptual kelseniano: también en los regímenes parlamentarios los poderes del gobierno han crecido a tal grado que resultaría del todo inadecuado concebir al gobierno como el mero "ejecutor" de las decisiones del parlamento¹⁵. Sea como fuere, la cuestión es que en los tres libros examinados, asuntos como los planteados por Kelsen no son abordados, y está el hecho de que el tema de la relación entre el ejecutivo y el legislativo se discute prescindiendo casi por completo de la rica reflexión jurídica y política del pasado.¹⁶

En segundo lugar, en ninguno de los tres libros los autores se plantean de manera explícita preguntas como las siguientes: 1) ¿cuál de las formas de gobierno discutidas es más democrática?; 2) las reformas más o menos radicales sugeridas en ocasiones por ellos ¿harían aumentar o disminuir el grado de democracia del país que las adopte? A decir verdad las nociones de "eficiencia" y de "representatividad" de los procedimientos electorales, que están en el centro del análisis de Shugart y Carey, remiten de alguna manera a tales cuestiones. Pero no llegan a afirmar abiertamente que la forma de gobierno en la que, según ellos, las elecciones son más eficientes y representativas; es decir, la presidencial, es mejor que las otras porque es más democrática. En cuanto a los demás, Linz juzga a las formas de gobierno principalmente con base en la pareja rigidez/flexibilidad: aunque es preciso reconocer que algunos de los relieves que él destaca del presidencialismo tienden a presentarlo como una forma de gobierno menos democrática que el parlamentarismo. Y, en fin, Sartori dirige su atención sobre todo a la

estabilidad y a la eficacia, o eficiencia, de los sistemas democráticos. Se comprende que sería del todo irresponsable subestimar cuestiones de tan vital importancia. Además, los autores podrían replicar que ninguno más que ellos tiene interés en el destino de la democracia: preocupándose de la flexibilidad, de la estabilidad, de la eficiencia de sus instituciones no hacen otra cosa más que estudiar los medios para alejar las crisis de los sistemas democráticos, o incluso para prevenir su caída. De nuestra parte, aunque temiésemos que algunas de las reformas sugeridas reduzcan el grado de democracia, podríamos considerar razonable, e incluso necesario, aceptarlas, en cuanto ellas le aseguren a la democracia mayor estabilidad e impidan su disolución. En pocas palabras: es mejor una democracia un poco menos avanzada pero más segura. Y sin embargo, para evaluar de vez en vez si y hasta qué punto intercambios de este tipo sean aceptables, es preciso saber con la mayor precisión posible a cuánta parte de la democracia cada medida específica de reforma nos hace renunciar. Para ser claro, propongo un experimento mental: imaginemos que reforma tras reforma, las instituciones se vuelvan progresivamente más estables y eficaces, pero también cada vez menos democráticas, hasta el punto de transformarse en un sistema no democrático. De esta forma habríamos caído en la situación paradójica de haber conseguido la estabilidad del sistema perdiendo la democracia, precisamente la democracia que a través de las reformas se pretendía salvar.

En tercer lugar, ninguno de los autores dice con claridad cuál sea su concepción de la democracia o, mejor dicho, la teoría normativa de la democracia con base en la cual cada uno de ellos juzga las diversas formas de gobierno y eventualmente a partir de ella aconseja reformas. Hace un momento recordamos a Kelsen: en su obra, a partir de una idea precisa de la democracia, él siempre deriva rigurosamente su preferencia por un sistema electoral determinado, o por una específica forma de gobierno. Como se sabe, él considera a la república presidencial como una forma de gobierno menos democrática que la parlamentaria. Uno de los itinerarios mediante los cuales llega a formular este juicio se puede reconstruir de la siguiente manera: Un órgano individual como el presidente es menos democrático que un órgano colegiado como el parlamento. En efecto, la elección de un órgano individual; es decir, formado por una persona, deja sin representación a la minoría de electores que votó por el candidato derrotado. Sólo un órgano colegiado como el parlamento, sobre todo si es elegido por medio del sistema proporcional, puede dar representación a las diferentes posiciones presentes en el electorado, comprendidas la de la minoría o las minorías. En síntesis: un órgano individual no permite representar a las minorías; un órgano colegiado sí¹⁷. Por esto el primero es menos democrático que el segundo y, por tal razón, solamente en el parlamento puede manifestarse plenamente el principio de soberanía popular. De estas premisas debería derivar que en una democracia el órgano más democrático, expresión sobre todo de la soberanía popular, deba predominar sobre el menos democrático. En una república presidencialista puede, en cambio, suceder lo opuesto: el presidente, poderoso por la investidura popular directa y por las amplias atribuciones conferidas, en vez de estar sometido al parlamento llega a ponerse a su nivel, si no es que incluso se ubica por encima de la propia asamblea. Esto provoca no solamente, como hemos visto, un decaimiento del principio de legalidad, sino también un debilitamiento del propio carácter democrático del sistema en su conjunto¹⁸. Pero aquí no interesan tanto los argumentos acuñados por Kelsen contra el presidencialismo, sino subrayar que, en su obra, la teoría de la democracia y el análisis de sus formas (por decirlo así, la "ingeniería constitucional") están íntimamente vinculados.

La pretensión de conocer la concepción de la democracia de Shugart y Carey, de Linz, de Sartori no me parece un desplante de pedantería académica. En efecto, tratemos de preguntarnos: ¿es posible formular una propuesta de reforma institucional sin partir de una específica concepción de la democracia? Cuando un estudioso propone modificar la constitución democrática de un país, se debe suponer que la juzgue imperfecta o, dicho de otro modo, que la considere diferente de como a su juicio debería ser. Pero, a su vez, esto presupone que él tenga una idea bastante precisa de lo que ella debería ser; es decir, presupone que él tenga una idea normativa de la democracia, aunque no sea del todo consciente de eso y/o no la formule de manera explícita. Si esta observación es correcta, entonces no sólo vale para nuestros autores sino también para todos los que participan en el amplio debate sobre la reforma de las instituciones que desde hace algunos años tiene lugar en nuestro país. Si se hiciera explícita la idea de democracia que está en la base¹⁹ de sus propuestas de reforma, la discusión adquiriría probablemente mayor claridad. Sería posible juzgar no solamente los numerosos proyectos de reforma, sino también las concepciones de la democracia, quizá contrastantes entre sí, en las que se inspiran.

I. Los datos completos son: Matthew S. Shugart y John Carey, *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*, Cambridge University Press, 1992, traducción italiana (de ahora en adelante abreviada trad. it.) *Presidenti e assemblee. Disegno costituzionale e dinamiche elettorali*, Bologna, il Mulino, 1995; Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (a cargo de) *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives*, Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press, 1994, trad. it. *Il fallimento del presidenzialismo*, Bologna, il Mulino, 1995; Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structure, Incentives and Outcomes*, London, Macmillan, 1994, trad. it. *Ingegneria costituzionale comparata. Strutture, incentivi ed effetti*, Bologna, il Mulino, 1995. (De este último libro hay traducción al español publicada por el FCE). Las indicaciones de páginas sin otros datos, que el lector encontrará en el texto y en las notas del presente escrito, se refieren a las traducciones italianas de estos libros.

2. En relación con la amplia literatura sobre el tema me permito remitir a la Ficha bibliográfica introductiva contenida en el reciente libro de Giovanni Bogneri, *La divisione del potere*, Milán, Giuffrè, 1994, pp. 1-9. Pero para una interpretación del contenido esencial de la doctrina de la división de poderes véase también Norberto Bobbio, *Della libertà dei moderni comparata a quella dei posteri*, "Nuovi argomenti", N° 11, noviembre-diciembre 1954, pp. 54-86, rep. en *Id. Política e cultura*, Turín, Einaudi, 1955, en particular las pp. 182-183, también *Id. Diritto e stato nel pensiero di Immanuel Kant*, Turín, Giappichelli, 2ª ed. 1969, pp. 27-28 y 243-248.

3. Para la formulación de estas nociones Shugart y Carey admiten (pp. 2021) que se inspiraron en G. Bingham Powell Jr. *Constitutional Design and Citizen Electoral Control*, "Journal of Theoretical Politics", 1989, pp. 107-130. Apenas tiene caso destacar el uso insólito de los términos —"eficiencia" y "representación": por lo general ellos se refieren no tanto a los procedimientos electorales, como hacen Shugart y Carey, sino (eventualmente) a los órganos del Estado que esos procedimientos contribuyen a formar. Por ejemplo, se dice que es representativa una cierta asamblea electiva, no la elección de la que ella toma su origen.

4. Cfr. Gianfranco Pasquino, *Restituire lo scettro al principe*, Roma-Bari, Laterza, 1985, en particular pp. 40-42.

5. Cfr. Juan J. Linz y Alfred Stepan, *The Breakdown of Authoritarian Regime*, Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press, 1978, 4 vol, trad. it. parcial Juan J. Linz, Paolo Farneti, M. Rainer Lepsius, *La caduta dei regimi democratici*, Bologna, il Mulino, 1981 y Arturo Valenzuela, *Il crollo della democrazia in Chile*, Turín, Quaderni della Biblioteca della Liberta, 1978.

6. Una de las versiones del ensayo apareció en traducción italiana con el título, ligeramente diferente, *Democrazia: presidenzialismo e parlamentarismo. Fa differenza?*, en la revista "Arel. Informazioni", mayo 1991, pp. 7-58.

7. La representación de la actividad parlamentaria proporcionada por Linz, que al lector italiano podrá parecer idealizada, recuerda las páginas en las que Max Weber elogia el parlamento inglés por su capacidad para adiestrar y seleccionar a los futuros gobernantes (Cfr. *Parlamento e governo. Il nuovo ordinamento della Germania*, ed. or. 1918, en el volumen homónimo. Turín, Einaudi, 1982, en particular las pp. 119-120).

8. Además del ensayo de Linz (pp. 19-155) el volumen a cargo de Linz y Valenzuela contiene también los siguientes ensayos: Arendt Lijphart, *Presidenzialismo e democrazia maggioritaria: osservazioni teoriche* (pp. 157-179); Giovanni Sartori, *Né presidenzialismo né parlamentarismo* (pp. 181-200); Alfred Stepan y Cindy Skach, *Presidenzialismo e parlamentarismo in una prospettiva comparata* (pp. 201-228); Ezra N. Suleiman, *Presidenzialismo e stabilità politica in Francia* (pp. 229-269).

9. El libro de Sartori está dividido en tres partes: en la primera el autor desarrolla un análisis comparativo de los sistemas electorales, y manifiesta su preferencia por el colegio uninominal a dos vueltas; en la segunda compara las formas de gobierno presidencialista, parlamentaria y "mixta"; en la tercera ilustra su propuesta de presidencialismo alternativo.

10. Que él define: "un sistema político es presidencial si, y solo si, el jefe de Estado (presidente) 1) proviene de una elección popular, 2) no puede ser retirado del cargo durante su mandato preestablecido por un voto parlamentario, y 3) preside o dirige los gobiernos nombrados por él" (p.98).

11. Se debe agregar que, como Linz, también Sartori teme a los efectos negativos del uso de la televisión en la elección del presidente: la "videopolítica", en efecto, "facilita la victoria de outsiders improvisados" (p. 147) y "convierte la elección presidencial en un evento altamente

fortuito", del que cada vez con más frecuencia sale victorioso el candidato que ha sabido superar al adversario en "un encuentro televisivo determinado fundamentalmente por la apariencia (la cara que gusta) y confiado a, llashe.s, y mensajes persuasivos de diez segundos" (p. 148). Sartori considera, en cualquier caso, el mal uso de la televisión un peligro no sólo para los sistemas presidencialistas, sino también para los regímenes democráticos en general, y ha desarrollado más ampliamente este tema en el ensayo Videopolítica, Rivista italiana di scienza politica, XIX, N°2, agosto 1989, pp. 185-197, republicado con algunas modificaciones bajo el título Videopoder en la segunda edición de sus *Flementi di teoria politico*, Bologna, il Mulino, 1990, pp. 303-315.

12. En cambio, no considera una buena alternativa la elección directa del primer ministro por toda la duración de la legislatura (pp. 128-131). La propuesta fue insinuada en Italia, Japón y Holanda, y fue recogida en 1992 por la constitución del Estado de Israel, en donde sería aplicada por primera vez en este año de 1996. En ninguna de estas formulaciones - observa Sartori- existe la preocupación por el riesgo de que sea elegido un primer ministro carente de mayoría parlamentaria. En tal circunstancia el sistema mostraría el mismo defecto imputado al presidencialismo, o sea, la rigidez, ya que el primer ministro, cuya encomienda dura hasta la terminación de la legislatura, no puede ser removido por el parlamento. La constitución italiana, a decir verdad, prevé que el primer ministro pueda desbloquear la situación disolviendo el parlamento. Pero la constitución prescribe también que, si recorre a esta medida, el primer ministro también cae junto con el parlamento. ¿Por qué debería recurrir a una disposición que le daña a él mismo? En Ingeniería constitucional comparada Sartori no hace referencia al proyecto de elección directa del primer ministro que, en el ámbito de la investigación dirigida por Gianfranco Miglio, fue redactado en 1983 por Sergio Galeotti (Per il rimodellamento dellu Jimmo di goverwn in "gover-no di legislatura ", en: Grupo de Milán, Verso una nuevo ca,rtituzinne, Milán, Giuffré, 1983, tomo 1, pp. 387-426). No obstante, un juicio suyo sobre dicho proyecto se puede leer en G. Sartori, *Secnndu Repubblica? Sí, ma hene*, Milán, Rizzoli, 1992, pp. 2628 y 94-96.

13. Es necesario precisar que, en las páginas en las que enuncia las reglas del presidencialismo alternativo (p. 169), Sartori no usa ni las expresiones "fase presidencial" y "fase parlamentaria", ni la palabra "alternancia". Sin embargo, las emplea en una de las páginas sucesivas, en las cuales ilustra la manera en que funcionaría su sistema y las ventajas que reportaría: por principio escribe que "la fase presidencial se encarga de los negativos del gobierno parlamentario, mientras la fase parlamentaria elimina los efectos colaterales indeseables del presidencialismo"; ya que "el presidencialismo intermitente combina, alternativamente un sistema parlamentario con uno presidencialista" (ambos fragmentos se encuentran en la p. 173; las cursivas son mías).

14. Por lo menos desde 1991, Sartori en repetidas ocasiones ha sometido su proyecto a la consideración de los estudiosos y de la opinión pública italiana. Cfr. el Schema di relazinne publicado en la revista "II politico", LVI, N° 2, abril-junio 1991, pp. 202-206, seguido de las intervenciones de Giuliano Amato, Augusto Barbera, Leopoldo Elia, Sergio Galeotti, Andrea Manzella, Gianfranco Miglio, y de la Ripasta del propio Sartori, en las pp. 245-252; el ensayo Le riforme i,rtituzionali ti-ti buone e rattere, "Rivista italiana di scienza politica", XXI, N° 3, diciembre 1991, pp. 375-407, seguido de las intervenciones de Angelo Panebianco y de Stefano Passigli, y de la Risposta de Sartori, en las pp. 441-445; el libro *Se< onda Repubblica? Sí, ma*

bene, cit., en particular pp. 67-104; y, en fin, los artículos publicados en el "Corriere della Sera" (la propuesta del presidencialismo alternativo fue ilustrada en el artículo del 26 de abril de 1991, reimpreso en el volumen apenas citado en las pp. 87-91). Entre las críticas más recientes recuerdo la de Gianfranco Pasquino, que juzga inútilmente complicada la propuesta de Sartori: ya que la fase parlamentaria padecería probablemente todas "las tensiones, los retardos, la falta de decisión" que por costumbre afligen al régimen parlamentario, valdría lo mismo suprimirla, y dar inicio inmediatamente a la fase presidencial, o sea, asignar al presidente la función de jefe del ejecutivo desde el inicio de la legislatura (Cfr. G. Pasquino, *Mandato popolare e governo*, Bologna, il Mulino, 1995, p. 101).

15. Véase todavía, por ejemplo, Giovanni Bognetti, op. cit. El autor describe la evolución del Estado "liberal" del siglo pasado al Estado "intervencionista" actual. En el curso de esta mutación gradual habría sobrevenido el paso de la "centralidad del legislativo" a la centralidad del nuevo "poder gubernativo" cuyas tareas y poderes progresivamente se extendieron a tal punto que le quitaron sentido a la vieja y reductiva definición de "ejecutivo". Los reflejos de esta evolución histórica en el léxico de los constitucionalistas son examinados por el mismo Bognetti en el ensayo 'Esecutivo' e 'Governo' nel linguaggio costituzionale-giuridico dei popoli occidentali, "Filosofía política", VI, N° 3, diciembre 1992, pp. 463-479.

16. No obstante, referencias al texto fundamental de la democracia americana, los *Federalist Paper's*, se encuentran en el libro de Shugart y Carey (cfr. por ejemplo pp. 29-31, 35-37, 40, 52, 70-71, 150-151, 426).

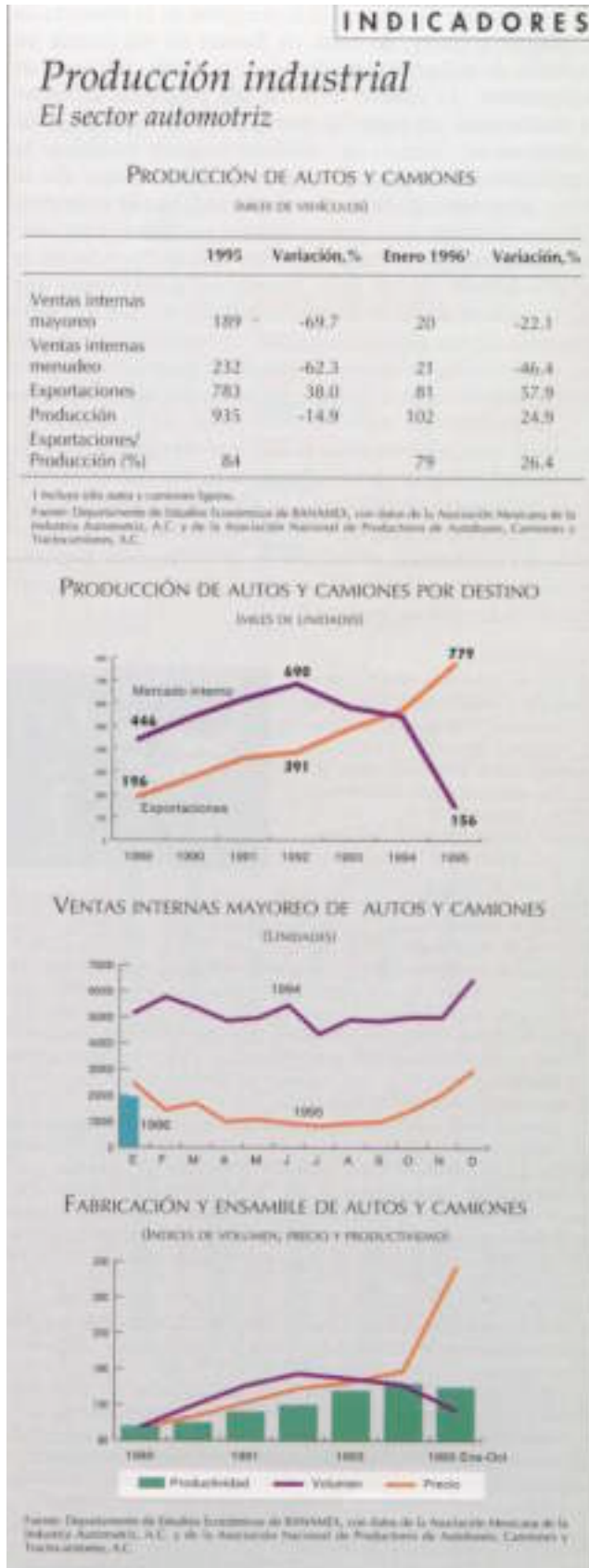
17. Véase Hans Kelsen, *Teoría general del derecho y del estado* (ed. or. 1945), Milán, Etas, 1974, p. 304: "El ideal de la democracia puede ser llevado a efecto de mejor forma cuando el órgano electivo es colegiado y no tanto cuando está compuesto por una persona concreta. Un órgano individual puede ser elegido solamente por un voto mayoritario, mientras que las minorías pueden ser representadas en un órgano colegiado e influir en la decisión que se tome en él. Un parlamento elegido por un pueblo entero es más democrático que un presidente seleccionado de la misma manera".

18. En efecto, escribe Kelsen en *Essenza e valore della democrazia* (ed. or. 1929), en Id., *La democracia*, Bologna, il Mulino, 4ª ed. 1981, pp. 122-123: "Cuando, en la llamada república presidencial, el poder ejecutivo es confiado a un presidente que no es nombrado por el parlamento, sino directamente por el pueblo, y cuando la independencia de este presidente, investido de la función ejecutiva, en referencia a la representación nacional, es asegurada de otra manera, ello significa (por paradójico que pueda parecer) más un debilitamiento que (en contraste con cuanto probablemente se esperaba) un reforzamiento del principio de soberanía popular". Para la crítica kelseniana a la forma de gobierno presidencialista véase Letizia Gianformaggio, *Kelsen e il presidenzialismo*, "Teoría política", XI, N° I, 1995, pp. 3-15.

19. Un intento en tal dirección, en el que no podemos aquí detenernos, se encuentra en el libro, ya citado, de Gianfranco Pasquino, *Mandato popolare e governo*, en el que el autor, uno de los más activos protagonistas del debate sobre las reformas, ilustra su noción de "democracia mayoritaria".

Doctor en Historia del pensamiento político y de las instituciones políticas, egresado de la Universidad de Turín. Es uno de los miembros de lo que hoy se conoce como la "Escuela de Turín" de filosofía política. Miembro del comité de redacción de la revista Teoría política. Entre sus obras más recientes se encuentra el libro *Bobbio e la democrazia (Le regole del gioco)*, Edizioni Cultura della Pace, San Domenico di Fiesole, 1994.

Economía nacional
PIB, empleo, producción manufacturera

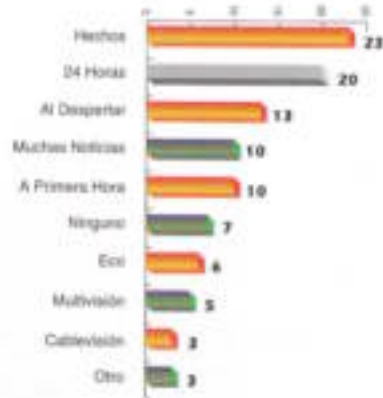


Producción industrial
El sector automotriz

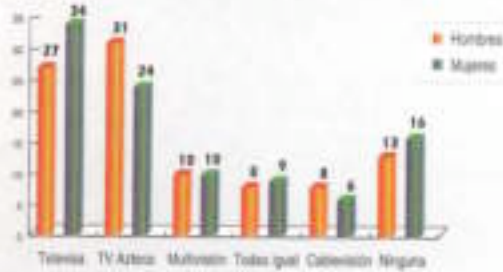
INDICADORES

Medios de comunicación
Un perfil del televidente en México

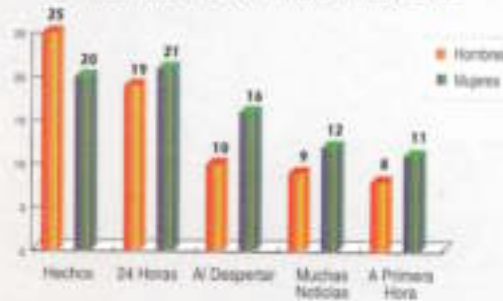
¿CUÁL ES EL PROGRAMA DE NOTICIAS QUE CON MÁS FRECUENCIA VE POR TELEVISIÓN?



¿CUÁL DE ENTRE TODAS LAS EMPRESAS QUE OFRECEN EL SERVICIO DE TELEVISIÓN LE INSPIRA MÁS CONFIANZA?



¿CUÁL ES EL PROGRAMA DE NOTICIAS QUE CON MÁS FRECUENCIA VE POR TELEVISIÓN?



Vitrina metodológica

Tamaño de la muestra: 1,208 entrevistas en la ciudad de México
Método de muestra: aleatorio por conglomerados
Tipo de entrevista: personal en casa
Margen de error: ±2.8
Confiable estadística: 95%
Levantamiento: 10 al 12 de febrero de 1995.



Medios de comunicación
Un perfil del televidente en México

