

CÓMO HACER QUE FUNCIONE EL SISTEMA PRESIDENCIAL

MAKING PRESIDENTIALISM WORK

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Serie 532

Coordinadora académica: Elvia Lucía Flores Ávalos
Coordinadora editorial: Karla Beatriz Templos Núñez
Edición: Leslie Cuevas Garibay
Formación en computadora: Jessica Quiterio Padilla

CÓMO HACER QUE FUNCIONE EL SISTEMA PRESIDENCIAL

MAKING PRESIDENTIALISM WORK

ANDREW ELLIS
J. JESÚS OROZCO HENRÍQUEZ
DANIEL ZOVATTO

Coordinadores



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA DEMOCRACIA
Y LA ASISTENCIA ELECTORAL

México, 2009

Primera edición: 2009

DR © 2009. Instituto Internacional para la Democracia
y la Asistencia Electoral

Strömsborg SE-103 34
Estocolmo, Suecia

DR © 2009. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva, s/n
Ciudad de la Investigación en Humanidades
Ciudad Universitaria, 04510 México, D. F.

Impreso y hecho en México

ISBN 978-607-02-1086-0

CONTENIDO

Presentación	XI
Vidar HELGESEN	
Héctor FIX-FIERRO	
Presentation	XV
Vidar HELGESEN	
Héctor FIX-FIERRO	

ALCANCE DE LOS PODERES PRESIDENCIALES

Reforming Presidential and Semi-Presidential Democracies	3
José Antonio CHEIBUB	
El Poder Ejecutivo en el presidencialismo. Alternativas en debate	33
Dieter NOHLEN	
Alcance de los poderes presidenciales en los países latinoameri- canos	45
J. Jesús OROZCO HENRÍQUEZ	
Daniel ZOVATTO	

SISTEMA DE FRENOS Y CONTRAPESOS EN LOS SISTEMAS PRESIDENCIALES

El poder en el semipresidencialismo	101
Jean-Claude COLLIARD	
El presidencialismo atenuado y su funcionamiento (con referencia al sistema constitucional peruano)	119
Domingo GARCÍA BELAUNDE	

How to make Presidentialism work	137
Mathias HOUNKPE	
The Presidential form of Government in the Philippines: A critique	151
Aquilino Q. PIMENTEL	
Balance entre la inmovilidad y la tendencia al autoritarismo en un régimen presidencial. Partidos y legislaturas débiles. El predo- minio del personalismo presidencial en América Latina.	157
Juan RIAL	
EL LIDERAZGO DE LOS PRESIDENTES Y LA COOPERACIÓN ENTRE LEGISLATIVO Y EJECUTIVO	
What Sort of Strong President?	173
John M. CAREY	
El presidencialismo desde fuera: la experiencia de la forma de gobier- no parlamentaria en Italia y la búsqueda de la gobernabilidad	191
Tania GROPPi	
The Senegal case study	219
Abdou KHADRE LO	
El diseño institucional, la estabilidad estatal y el desafío de la desi- gualdad.	235
Pedro SALAZAR UGARTE	
MODERANDO LA NATURALEZA DE “EL GANADOR SE LLEVA TODO” DE LAS INSTITUCIONES PRESIDENCIALES	
La democracia presidencial en Chile	249
Carlos HUNEEUS	
Indonesia’s Presidentialism: Moderating Strong Presidents, Enhanc- ing Representation	267
Etsi YUDHINI	

EL SISTEMA PRESIDENCIAL EN LOS REGÍMENES FEDERALES

Presidencialismo y federalismo en Brasil: los desencuentros entre política y derecho	291
Virgílio AFONSO DA SILVA	
Presidencialismo y federalismo en Argentina	311
Antonio María HERNÁNDEZ	
Sistema presidencial y federalismo	349
José Ma. SERNA DE LA GARZA	

REFORMANDO AL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO

Cómo hacer que funcione el sistema presidencial	365
Manlio Fabio BELTRONES	
La Reforma del Estado en 2007 y 2008.	371
Jorge CARPIZO	
Los frenos y contrapesos a las facultades del Ejecutivo; la función de los partidos políticos, el Judicial, el Legislativo y la adminis- tración pública	401
Ma. Amparo CASAR	
Cómo hacer que funcione el sistema presidencial	419
Santiago CREEL MIRANDA	
Cómo hacer que funcione el sistema presidencial	423
Carlos NAVARRETE	
Problemas y perspectivas del sistema presidencial mexicano	429
Diego VALADÉS	
Varieties of Presidentialism, and the Quality of Democracy	477
Laurence WHITEHEAD	

RELATORÍA DEL TALLER DE TRABAJO

Para que el presidencialismo funcione: compartir y aprender de la experiencia global 509
 Andrew ELLIS
 Kirsti SAMUELS

Making Presidentialism work: Sharing and Learning From Global Experience 527
 Andrew ELLIS
 Kirsti SAMUELS

PRESENTACIÓN

La “tercera ola democratizadora” ha conducido a una explosión de experiencia, conocimiento, éxitos y fracasos en varios países de las distintas regiones del orbe. Ya se cumplen treinta años desde el inicio de la principal ola de cambio en América Latina; veinte años desde la caída del Muro de Berlín; quince años de las primeras elecciones universales, libres y justas en África del Sur, y diez años de las primeras elecciones de la era de reforma en Indonesia.

Consustancial a estos procesos de democratización ha sido el debate sobre los méritos relativos a las constituciones presidenciales y parlamentarias. Contrariamente a la percepción todavía reciente y fomentada por los enfoques europeos de que, aparte de Estados Unidos, eran pocas, si es que las había, las democracias presidenciales, y de que las estructuras parlamentarias son más aptas para proporcionar estabilidad y resultados eficaces, existe cada vez más evidencia de que los sistemas presidenciales son tan resistentes a crisis políticas o a impactos económicos como los sistemas parlamentarios.

Con el objeto de contar con mayores elementos de análisis, IDEA Internacional y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM sumaron esfuerzos y patrocinaron un taller en la ciudad de México, en febrero de 2008, sobre el tema “Cómo hacer que funcione el sistema presidencial” (*Making Presidentialism Work*). Este taller reunió a un amplio grupo de expertos, académicos, abogados, científicos sociales, actores políticos y consultores políticos involucrados en el debate y en el trabajo sobre la reforma política. Al efecto, contó con la participación de representantes de trece democracias presidenciales, recurriendo a la experiencia comparada de América Latina —donde la democracia presidencial está más establecida—, Asia y África, así como con especialistas de algunos países europeos. En total, se expusieron veinticinco trabajos, los cuales se compilan en la presente obra, incluyendo una relatoría a cargo de Andrew Ellis y Kirsti Samuels.

El objetivo de este encuentro fue enriquecer, a partir de experiencias comparadas, la comprensión del papel potencial que desempeñan los sistemas presidenciales en las democracias y en los procesos de democratización, así como investigar las características del diseño institucional en los sistemas presidenciales, que hacen que éstos tengan mayor o menor capacidad de propiciar gobiernos estables y/o eficaces, y/u orientados a favorecer a los pobres o más necesitados. Parte de la discusión también trató sobre los sistemas semipresidenciales, pero su desempeño no se analizó a fondo. Además, el taller se propuso contribuir al debate sobre la potencial Reforma del Estado en México.

De la experiencia compartida se desprende la utilidad de explorar la pregunta de cómo hacer que el sistema presidencial funcione, en vez de considerar cambios drásticos de sistema hacia un modelo parlamentario o semipresidencial (con los problemas y las ventajas asociadas a cada uno) como la única opción. En vista de que el mismo sistema puede comportarse de manera diferente bajo distintos presidentes (con más o menos poder centralizado), las posibles reformas —y en especial las reformas radicales— deben analizarse con cautela. Los cambios progresivos o graduales pueden ser una forma más lenta pero más confiable de ajustar el sistema para lograr los resultados esperados. Se deben considerar con cuidado, al evaluar cómo funcionará el sistema, no sólo las divisiones formales de poder como están descritas en la Constitución, sino también las prácticas informales y el estilo de liderazgo del presidente.

Un tema importante a lo largo del seminario fue la necesidad de una cultura de cooperación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo con mecanismos apropiados; en lugar de que esta relación sea contenciosa, con el fin de tener un gobierno estable y eficaz, ambos poderes deben trabajar juntos y colaborar entre sí. Asimismo, un poder presidencial fuerte no es necesariamente destructivo por naturaleza. Puede igualmente ser constructivo cuando se usa para promover la deliberación y ampliar el principal círculo de negociación política. Un presidente fuerte también puede ser una figura que une e integra, y un símbolo del Estado, que puede ser líder cuando la legislatura se divide. Sin embargo, un presidente fuerte que usa el poder para fines sectarios puede resultar peligrosamente divisorio.

Hay mucho que compartir y aprender de la cada vez mayor fuente de experiencia en la práctica de los sistemas presidenciales en el mundo. Confiamos en que esta obra fomente la discusión, reflexión, entendimien-

to e investigación del tema para enriquecer el discurso democrático en los diversos sistemas presidenciales. Su realización no hubiera sido posible sin el compromiso y la participación de un calificado y amplio grupo de expertos, quienes aportaron su conocimiento en cada uno de los aspectos de este complejo tema. Sus valiosas contribuciones resultaron fundamentales en la consecución de los objetivos propuestos. En reconocimiento a sus aportaciones expresamos nuestro agradecimiento a: Dieter Nohlen (Alemania); Antonio María Hernández y Daniel Zovatto (Argentina); Kirsti Samuels (Australia); Mathias Hounkpe (Benin); Virgílio Afonso Da Silva (Brasil); Carlos Huneeus (Chile); John Carey y José Antonio Cheibub (Estados Unidos); Aquilino Q. Pimentel (Filipinas); Jean-Claude Colliard (Francia); Etsi Yudhini (Indonesia); Tania Groppi (Italia); Manlio Fabio Beltrones, Jorge Carpizo, Ma. Amparo Casar, Santiago Creel, Carlos Navarrete, J. Jesús Orozco Henríquez, Pedro Salazar Ugarte, José Ma. Serna de la Garza y Diego Valadés (México); Domingo García Belaunde (Perú); Andrew Ellis y Laurence Whitehead (Reino Unido de la Gran Bretaña); Abdou Khadre Lo (Senegal), y Juan Rial (Uruguay).

Asimismo, agradecemos el apoyo financiero brindado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), que hizo posible la realización del seminario que sirve de fuente para esta publicación.

Finalmente, deseamos expresar nuestro especial reconocimiento y cumplido agradecimiento a Andrew Ellis y Daniel Zovatto (IDEA Internacional), así como a J. Jesús Orozco Henríquez (UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas) por la coordinación del seminario y de la presente obra colectiva. Asimismo, resulta muy apreciado el apoyo de Ileana Aguilar Olivares, José María Bringas y Daniel García Barragán López en el seguimiento en las diferentes etapas de la misma, cuya edición estuvo a cargo de Elvia Flores y su eficiente equipo de trabajo.

Vidar HELGESEN
Secretario General, IDEA Internacional

Héctor FIX-FIERRO
Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

PRESENTATION

The “third wave of democratisation” has brought about an explosion of experience, knowledge, success and failures in several countries of the different regions of the world. It is now thirty years since the start of the major wave of change in Latin America, twenty years since the fall of the Berlin Wall, fifteen years since the first universal free and fair elections in South Africa took place, and ten years since the first elections of the reform era in Indonesia were held.

These processes of democratisation have given way to the debate on the relative merits of presidential and parliamentary constitutions. Contrary to the perception that European approaches held and supported until very recently, in regard to the fact that the United States represented one of the very few existing presidential democracies, and that parliamentary structures are better suited to provide stability and efficient results; there is increasing evidence that shows that presidential systems are as resilient to political crisis, or economic impacts as parliamentary systems.

With the aim of availing ourselves of more elements for analysis, International IDEA, and The Institute for Judicial Research of the Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) joined efforts and sponsored a workshop in Mexico City, in February 2008 on the topic Making Presidentialism Work. This workshop gathered a broad group of experts, scholars, lawyers, social scientists, political actors, and political consultants who are involved in the debate, and the work on political reform. Thus, representatives from thirteen presidential democracies participated in the workshop, and exchanged their views on the comparative experience of Latin America where presidential democracy is more strongly established. There were also representatives from Asia, Africa, and some European countries. In total, the participants presented 25 papers, which are compiled in this work including a report authored by Andrew Ellis and Kirsti Samuels.

The goal of this gathering was to enrich and broaden the understanding of the potential role that presidential systems play in democracy, and democratisation processes by analysing them from the perspective of comparative experiences. In addition, the workshop aimed at examining the characteristics of the institutional design in presidential systems that make this system more prone to having greater or lesser capacity to foster stable and/or efficient governments, which are oriented to favour the poor or those in greater need. Some part of the discussion was also geared towards semi-presidential systems but their performance was not analysed in depth. Furthermore, the workshop aimed at contributing to the debate on the potential State Reform in Mexico.

The comparative experience exchange revealed the need to further analyse the question of how to make presidentialism work rather than giving consideration to drastic changes of the system towards a parliamentary or semi-presidential model (with the corresponding problems and advantages associated with each) as the only option. Provided that the same type of system may behave differently under different presidents (with more or less centralised power), the possible reforms—particularly the radical reforms—must be cautiously analysed. Progressive or gradual changes may represent a slower yet more reliable way to adjust the system in order to achieve the expected results. In assessing how the system will work, careful consideration needs to be given to not only the formal divisions of power as stated in the Constitution but also to the informal practices, and leadership style of the president.

A relevant topic that emerged throughout the seminar was the need to have a culture of cooperation with appropriate mechanisms between the Executive and Legislative Branches rather than having them exhibit a contentious relationship. In order to have a stable and efficient government, both branches should work together, and cooperate with each other. Likewise, a strong presidential power is not necessarily destructive by nature. It could well be constructive when used to foster deliberation, and to broaden the main circle of political negotiation. A strong president may be a figure that unites, and that represents a symbol of the State, a figure that can be a leader when legislature is split. Nonetheless, a strong president who uses power for sectarian purposes may be dangerously divisive.

There still much to share and learn of the ever-increasing source of experience concerning the practice of presidential systems in the world. We

hope this work will foster discussion, reflection, understanding, and research on the topic in order to enrich democratic discourse in the diverse presidential systems. The elaboration of this work would not have been possible without the commitment and participation of a highly qualified and dedicated group of experts in each and every aspect of this complex topic. Their valuable contributions were key to achieve the expected objectives. We would like to acknowledge their contribution and express our deepest gratitude to: Dieter Nohlen (Germany); Antonio María Hernández and Daniel Zovatto (Argentina); Kirsti Samuels (Australia); Mathias Hounkpe (Benin); Virgilio Afonso Da Silva (Brazil); Carlos Huneeus (Chile); John Carey and José Antonio Cheibub (United States); Aquilino Q. Pimentel (Philippines); Jean-Claude Colliard (France); Etsi Yudhini (Indonesia); Tania Groppi (Italy); Manlio Fabio Beltrones, Jorge Carpizo, Ma. Amparo Casar, Santiago Creel Miranda, Carlos Navarrete, J. Jesús Orozco Henríquez, Pedro Salazar Ugarte, José Ma. Serna de la Garza and Diego Valadés (Mexico); Domingo García Belaunde (Peru); Andrew Ellis and Laurence Whitehead (United Kingdom of Great Britain); Abdou Khadre Lo (Senegal), and Juan Rial (Uruguay).

We would also like to take this opportunity to thank The Spanish Agency of International Cooperation for Development (AECID) for the financial support provided for the Seminar that serves as the basis for this publication.

Finally, we would like to express a special recognition and gratitude to Andrew Ellis and Daniel Zovatto (International IDEA), and to J. Jesús Orozco Henríquez (UNAM, IJ) for coordinating the seminar and the present compilation. It is also very important to recognize the work of Ileana Aguilar Olivares, José María Bringas and Daniel García Barragán López in coordinating the follow up of the different stages of this work whose edition was under the responsibility of Elvia Flores and her efficient staff.

Vidar HELGESEN
Secretary-General, Internacional IDEA

Héctor FIX-FIERRO
Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

ALCANCE DE LOS PODERES PRESIDENCIALES

REFORMING PRESIDENTIAL AND SEMI-PRESIDENTIAL DEMOCRACIES

José Antonio CHEIBUB*

SUMMARY: I. *Introduction*. II. *Constitutional limits on presidential reelection*. III. *Legislative and presidential electoral systems*. IV. *Legislative and agenda powers of the presidency*. V. *Semi-presidential systems*. VI. *Conclusion*. VII. *References*.

I. INTRODUCTION

The title, indeed the very purpose of this workshop, suggests that we need to move beyond the notion that presidential institutions are not conducive to democratic consolidation. Certainly, presidential democracies are more unstable than parliamentary ones; yet, instability, as I hope to have shown elsewhere (Cheibub 2007), is not caused by the incentives generated by presidentialism itself. Presidential democracies die not because their design is such that it compels actors to seek extra-constitutional solutions to their conflict. The conflicts themselves should take some of the blame since they are probably hard to reconcile under any institutional framework (Przeworski 2004a, b).

Acceptance of this fact allows us to shift our perspective and change the way we think about political reforms in presidential democracies. Much of what has been written concerning democratic forms of government has focused on the relationship between the government and the legislature. Specifically, it has focused on the alleged implications of the alternative ways to organize this relationship – conflict under presidentialism, and cooperation under parliamentarism. Consequently, when

* University of Illinois at Urbana-Champaign.

dealing with reforms of presidentialism, the focus has been on finding the institutional arrangements that would help to circumvent the presidential system's propensity for conflict and paralysis.

For example, a system that granted the president strong constitutional powers would be undesirable since such powers might increase the potential for conflict with the legislature that is inherent to presidentialism. Concurrent and/or two-round presidential elections, in turn, would be a positive feature of presidential systems because they would reduce the number of political parties, make legislative majorities more likely, and allegedly, provide a more consistent base of legislative support for the president. On the contrary, legislative elections organized on the basis of proportional representation should not be adopted in a presidential system since they would lead to multipartism, legislative fragmentation, paralysis, and possibly, regime breakdown. Finally, constitutional limits to presidential re-election would be necessary to improve presidentialism since they would prevent all-too-powerful actors from using their institutional position to perpetuate themselves in power.

In this paper, I would like to suggest that we look at these same institutions from a different perspective. Provided that presidential institutions per se do not kill democracy, and provided that countries that are now presidential are likely to remain so, institutions such as presidential powers, electoral systems and presidential term limits can be seen not so much as instruments that will help mitigate the intrinsic problems with presidentialism, but as ways to enhance goals that have been neglected due to the overwhelming concern with the imminent failure of the regime. No longer must we allow preoccupation with governability and the survival of democracy to be the overriding concern of reforms in presidential systems; other goals can, and should, be taken into consideration when thinking of ways to improve existing presidential democracies. Let me elaborate on this.

II. CONSTITUTIONAL LIMITS ON PRESIDENTIAL REELECTION

Most presidential constitutions set a limit to the number of times that a president can be re-elected. Cheibub (1998) reports that between 1946 and 1996, only 18% of the presidents in pure presidential regimes were in systems in which no restrictions for reelection existed (these included the

Philippines prior to 1971 and the Dominican Republic between the mid-1960s and early 1990s); 18% were in systems, such as the United States, in which they could be reelected once. If we exclude from this group the presidents who were already serving their second term, and could no longer run for elections, we find that, during the 1946-96 period, the proportion of presidents that could be reelected was only 28.3%. Up until the early 1990s, the most common constitutional limit on presidential re-election was the "one term out" rule, which stated that a president had to wait for a full term out of office before standing for election again. Since then, countries such as Argentina and Brazil changed their constitutions and adopted the two-term limit that has existed in the United States since the 1940s.

Presidential term limits are important because they affect the link between the president and voters. Elections are normally considered to be one of the most important instruments to induce governments to act in the interest of voters. This is how it is supposed to work: anticipating voters' future judgment of their past performance, politicians are induced to pursue the interests of voters in order to be re-elected (Manin, 1996). Whether elections are actually sufficient to induce this kind of behavior on the part of politicians is a controversial matter (Cheibub and Przeworski, 1999; Przeworski, 1996; Przeworski, Stokes and Manin, 1999). It is clear, however, that if elections are to affect the behavior of politicians at all, voters must be able to punish incumbents who perform badly by throwing them out of office, and they must be able to reward incumbents who perform well by granting them another term in office. Both are necessary if elections are to induce governments to act in the interest of voters. But constitutional term limits break this link by preventing voters from rewarding good incumbents.

The rationale for instituting term limits for presidents in the first place may seem reasonable. They are meant to prevent incumbents from taking advantage of their position in order to remain in power (Linz, 1994). The little evidence that is available suggests that presidents do indeed have a large advantage when they are legally authorized to run for reelection. As Cheibub and Przeworski (1999) report, of the 22 presidents who faced reelection without impending term limits between 1950 and 1990, only six were defeated (although eight others chose, for reasons that may include the anticipation of defeat, not to stand for reelection). Given that incumbents won in 8 and lost in 6 elections, their odds of being reelected during 1950-90 were 1.3 to 1 while that of prime ministers in parliamen-

tary systems were 0.66 to 1. Thus, while incumbent presidents seem to have a clear advantage when they are legally allowed to run for reelection, most presidential systems prevent the incumbents from exploiting this advantage by requiring them to leave office regardless of whether or not voters want them to stay. In this way, “excessively” strong presidents are prevented from emerging, and the risks to presidential democracies are allegedly reduced.

The bar for what constitutes “excessive”, however, may be set at a point that is too low. Given the supposition that presidents are bound to clash with the legislature, and that unresolvable impasse between the two is inevitable, any president who is capable of securing power for multiple terms “must” be abusing his or her powers and exerting undue domination over the legislature and other political actors.

However, if such a conflict is not presupposed, and we accept that the relationship between the president and the congress can be conceived not as a vertical conflict but as a situation of horizontal cooperation (a point to be elaborated below), we can then realize that, even if effective, constitutional limits for presidents may be too blunt an instrument for limiting the powers of presidents. For, at the same time that they limit the president’s ability to accumulate power over time, they fundamentally interfere with the relationship between voters and presidents and preempt the possibility that elections may operate as mechanisms of accountability.

I do not mean to imply that incumbent presidents are to be let loose in pursuing re-election from their position of strength. However, the concern should not be exclusively with preventing presidents from becoming too powerful. The issue is more general in the sense that what needs to be done is to regulate and limit the advantages that incumbents inevitably possess in electoral contests. Constitutional limits to reelection deprive all incumbents of the possibility of being rewarded by voters because of the possibility of excesses by some incumbents.¹ They eliminate incumbency advantage by acting on the “incumbency” rather than on the “advantage” portion of the phrase. The issue is not to get rid of the advantage incumbents may or may not have—which originates in the fact

¹ There is a large literature on term limits on legislators in the US states, which is of relevance for thinking about limits on presidential reelection. See Mooney 2007 for an excellent review of this literature and for an argument about how it can be used to develop and test hypotheses about legislative theory.

that voters may have more information about them than they have about challengers— but to prevent that advantage from becoming excessive. With this in mind, we can start to search for institutions that achieve the goal of limiting incumbency advantage without exacting the high price of severing the possibility of electoral accountability. Some of them include a strict regulation of campaign finance and procedures, equal distribution of public political campaign funds in order to reduce barriers to enter into political competition, free access to media, and the strengthening of agencies that oversee campaigns. These are devices that will limit the ability of presidents to use the office for undue electoral advantage; yet, they will not remove their incentives to perform well with an eye on the possibility of reelection.

III. LEGISLATIVE AND PRESIDENTIAL ELECTORAL SYSTEMS

The operation of presidentialism may be affected by the way both congress and the president are elected. One common view about presidentialism, as we all know, is that it must avoid high levels of partisan fragmentation in the assembly.

Legislative fragmentation increases the chances that the party of the president will not control a majority of seats in the congress, thus increasing the probability that a minority presidential government will emerge. Given the alleged lack of incentives for cooperation inherent to presidentialism, a coalition government will be unlikely or, if one emerges, ephemeral. Governments will be ineffective, unable to secure legislative support for its proposals. Legislative paralysis —or worse— will then follow (Mainwaring, 1993).

In light of the problems generated by legislative fragmentation, limiting the number of political parties has become one of the most important guiding principles in discussions of electoral systems in presidential democracies. Specifically, it has been argued that presidential democracies would work better with a restrictive electoral system, that is, one that adopts, for example, single-member districts, relatively high thresholds for legislative representation, stronger legal requirements for the establishment of political parties, or a combination of these features. Electoral systems with these features would tend to generate party systems characterized by a small number of parties and presidents supported by

a legislative majority. These presidents would be effective in the sense that they would be able to have their legislative initiatives approved in congress, conflict would be less likely and the possibility of democratic breakdown would be reduced.

However, there is evidence that shows that the facts underlying this reasoning are questionable. The relationship between risk of democratic breakdown and legislative fragmentation is not linear for presidential democracies; thus, reducing the number of parties will not necessarily reduce the risk of democratic breakdown (Cheibub, 2007). Similarly, there is no empirical support for the notions that it is harder for presidents to form coalitions when party fragmentation is high, that the risk of death of presidential democracy is higher when no coalitions are formed, or that single party minority presidential governments are less legislatively effective than (majority or minority) coalition governments. Thus, it seems that presidential democracies that adopt “permissive” electoral systems, such as those based on proportional representation with low barriers to entry, do not really have to pay a price in terms of the government’s ability to govern. They can keep electoral rules that allow for a high degree of representativeness without increasing the probability of democratic breakdown.

As for the way presidents are elected, there are two aspects I would like to emphasize here. The first has to do with the rules for the election of presidents. The second has to do with the timing of presidential elections relative to legislative elections.

One of the advantages of presidentialism is that it provides for one office with a national constituency. This may become particularly advantageous in situations of high political volatility and heterogeneity since the presidency may operate as a force toward unity and integration. Yet, for this to occur, the rules for electing the president have to be carefully crafted so that they provide an incentive for integration rather than a reinforcement of existing political, ethnic, geographic or religious cleavages. There is no one formula that may be generally applied in designing a presidential electoral system in a context of heterogeneity. This is so because, as Horowitz (2000) has shown, the best system depends on the specific distribution of cleavages across the national territory. One mechanism, for instance, requires that contestants, in order to be successful, seek votes outside their narrowly defined constituencies. Horowitz (2000) discusses the system used in Nigeria under the 1979 constitution, where the winner of the presidential elections had to obtain a plurality of the na-

tional vote and at least 25% of the vote in at least two-thirds of the states. Another mechanism, also discussed by Horowitz (2000), is the alternative vote used in Sri Lanka's presidential elections. In this case, voters are asked to order all contestants minus one. If no candidate wins an outright majority of the votes, all but the top two candidates are eliminated and the second, third, and so on preferences in the ballots are counted until one candidate reaches more than fifty percent of the vote. Thus, to the extent that no candidate can expect to obtain a majority in the initial balloting, they will have an incentive to reach beyond their own constituencies in order to be ranked relatively high on other groups' preferences.

A functionally similar procedure is now adopted in most Latin American countries, namely the two-round presidential election. In this case, elections are held and if no candidate obtains more than fifty percent of the votes, a second round of elections takes place with the participation of the two candidates with the highest number of votes. The difference with respect to the alternative vote is that voters are asked to rank only up to their second choice, and the ranking occurs at different points in time. These are just some examples of a menu of choices that may, in fact, be quite large. What they have in common is that they all use the presidential election as a way to mitigate some potentially problematic cleavages and serve as a force that generates incentives for integration. A two-round system for presidential elections, however, is associated with the multiplication of political parties since voters in the first-round will have no incentive to vote strategically. Since this would prevent the reduction in the number of parties, two-round presidential elections have been considered inadequate for presidential democracies. To the extent that the electoral system is not evaluated primarily on its ability to mitigate alleged problems with presidentialism, it can be used in the pursuit of a more varied set of goals.

Presidential and legislative elections can always happen at the same time (as it is the case in Costa Rica), always at different times (as in Brazil during the 1946-64 democratic period), or they may alternate (as in the United States which has a legislative term of two years and a presidential term of four years, and elections coincide every four years) There is some evidence that when they occur together, presidential elections operate to reduce the number of political parties (Shugart, 1995, Golder, 2006). Presidents generate large coattail effects, which helps the election of co-partisan legislators. This provides a strong incentive for individual

legislators to join parties with a real chance of generating a viable presidential candidate and may, ultimately, help produce presidents from parties controlling a relatively large share of seats in the legislature. Thus, if the fragmentation of the party system is a concern, the stipulation of concurrent presidential and legislative elections may help reduce the number of political parties in competition, without the implementation of a restrictive electoral system for legislative elections. The price, however, is that a system of concurrent presidential and legislative elections deprives voters of the opportunity to signal their approval or disapproval of government performance in the middle of the presidential term.

IV. LEGISLATIVE AND AGENDA POWERS OF THE PRESIDENCY

Almost all presidential constitutions give some legislative powers to the presidency. The most important powers include veto, decree and urgency powers, as well as the government's *exclusive power to introduce legislation* in some specified areas.

Veto power stems from the provisions that legislative acts must be signed by the president in order for them to become law, and that the president may refuse to sign them. When the president can only refuse the bill in its entirety, the president has only complete or total veto power. When the president may object to portions of the bill, the president has partial veto power. The language here may be misleading. Because presidents with partial veto power are not presented with an all-or-nothing choice, they have more ways to influence legislation; hence, they are more powerful. When the president vetoes a bill (either partially or completely), the bill is often sent back to the legislature, which is then given the opportunity to reaffirm its will and override the presidential veto. The legislative majority required for veto override is usually larger than the majority required for the approval of the bill in the first place. Most presidential constitutions (including the US constitution and the majority of the Latin American presidential constitutions) require a two-third majority of the legislature in order to override a presidential bill. If such a majority exists, then the president is required to sign the bill and it becomes law.

Decree power refers to the executive's ability to issue new laws, which exists in a variety of constitutions, both presidential and parliamentary. Decree power varies widely (Carey and Shugart, 1998). First, it varies with respect to the areas where they may be issued. Some constitutions

only allow for presidential “executive orders,” that is, purely administrative proclamations pertaining to the implementation of laws already approved by the legislature. Others allow for presidential decrees under special circumstances which are, nonetheless, sufficiently vague so that presidential action is possible in virtually any area (e.g. “relevance,” “urgency,” “economic or financial matters when so required by the national interest,” and so on)². Second, presidential decree power varies with respect to its time frame. Typically, presidential decrees enter into effect as soon as they are issued. In a few cases, some time is elapsed before they enter into effect. During this time, the legislature is given the opportunity to reject them. Finally, in some cases executive decrees automatically become permanent laws, whereas in other cases they expire if not approved by the legislature within some time frame.

In many presidential constitutions, presidents are allowed to declare a bill “urgent.” When this is done, the assembly is required to vote on the bill in a relatively short time period (e.g., 30 or 45 days), and legislative work is paralyzed until such a vote takes place. The president, thus, is empowered to directly affect the order of business of the legislative body.

Finally, many constitutions grant the government the exclusive power to introduce certain legislation. US presidentialism is virtually unique among presidential democracies in that it requires that all legislation be initiated from within the congress. In most other presidential democracies, however, the role of the assembly in initiating legislation is limited in some areas, such as the size of the armed forces, the creation of jobs, the structure of public administration, and most importantly, the budget. Normally, the assembly is allowed to amend these bills, even if constrained by provisions stipulating, for example, that it can only propose amendments that do not increase the deficit or the overall level of spending. But even if granted the power to freely amend, the assembly is faced with an agenda that is set by the president and not by itself. And, as we know, the party that sets the agenda is always in an advantageous position.

All these features of presidential agenda powers are rather consequential, and they combine into institutionally weaker or stronger presidencies. Although, there are many who believe that strong presidents are proble-

² But decree power under “special” circumstances are not to be confused with constitutional emergency powers, which allow for the temporary suspension of some constitutional provisions in specified circumstances.

matic in that they will clash with congress, and eventually generate government or even regime crises, there are those who argue that strong presidencies are not necessarily bad for the operation of presidential constitutions (Figueiredo and Limongi, 2000a and 200b, Siavelis, 2000, Jones and Hwang, 2005, and Amorin Neto, Cox and McCubbins, 2003). For instance, the strong presidential agenda powers established by the post-authoritarian constitutions of countries such as Brazil and Chile are largely responsible for the high level of legislative success of their governments.

The case of Brazil seems to be highly relevant here given the high number of centrifugal elements built into the system, which in combination with presidentialism would suggest a highly volatile and ungovernable country: a federally structured country with economically diverse regions, political parties with weak popular penetration, an electoral system for the assembly (open-list proportional representation) with low barriers to entry and features that make state governors influential over party decisions. Yet, legislative behavior in the Brazilian congress has exhibited remarkably high levels of partisanship, with presidents capable of relying on a stable coalition who supported them on most of their legislative agenda (Figueiredo and Limongi, 1999). This unexpected pattern, in turn, is a function of the president's legislative powers granted by the 1988 constitution, which include all of the powers discussed above: partial veto, decree power, the power to request urgency in the appreciation of specific legislation, and the power to exclusively initiate budget legislation.³

Figueiredo and Limongi, in their various papers, have convincingly uncovered the mechanism whereby the powers of the presidency positively affect the capacity of presidential governments to act, even in the face of many adverse institutional conditions. The concentration of legislative powers in the executive (coupled with a highly centralized decision-making structure in the legislative chambers) renders the individual and independent action of legislators futile. Figueiredo and Limongi argue that the rational course of behavior for individual legislators is to follow their parties' directives in congress since this is the only way they

³ The work of permanent committees and set the agenda for the floor. This organization, of course, is not a constitutional feature and resulted from a decision of the assembly itself. However, it is essential for allowing the president to form stable legislative coalitions with a relatively small number of political parties, despite all the forces that conspire against such stability. See Figueiredo and Limongi (2000a and 2000b), Amorin Neto (2002), and Armijo, Faucher and Dembinska (2006).

will be able to influence public policies and obtain the resources that they may use in seeking a renewal of their mandates from voters. It is this centralization of the decision-making process, they argue, that explains the high degree of legislative success of Brazilian presidents; a success that is similar to the one obtained in parliamentary democracies.

The operation of this mechanism, of course, raises a number of interesting questions. Here, I would like to consider the different ways that have been put forward for explaining the actions of a strong president in a democratic system. In particular, I address the issue of accounting for a president's choice to use decrees as instruments of policy-making. I will do so by focusing on the case of Brazil on which a number of high quality and sophisticated research has been recently done.

There are two broad types of explanation concerning the use of presidential decrees in Brazil (and elsewhere). The first one, which we could call political or conditional, sees presidential decrees as one among a set of alternative options in a menu of instruments available to presidents seeking to implement their legislative agenda. In this view, presidents choose a strategy of legislative action that emphasizes either the use of decrees or ordinary legislation, which systematically depends on the political context within which presidents must interact with the legislature, and circumstantial factors such as the president's popularity, the occurrence of elections or the existence of pressures for speedy executive action. In this view, the institutional structure that shapes executive-legislative relations in Brazil is constant and hence cannot account for variation in the use of decree powers by the five presidents who have governed under the 1988 constitution.

The political/conditional view of presidential decree usage, in turn, sustains two competing theories, which (Pereira, Power and Rennó, 2006) call "unilateral action" and "delegation" theories. In the former, presidents use their decree powers when they do not have the necessary support to approve ordinary legislation in congress. In this sense, the use of decrees constitutes a way for the president to bypass an unfriendly congress. Thus, the share of decrees in the president's overall legislative strategy will increase when s/he cannot count with a reliable and steady support of a legislative majority. This support is often shown by the share of seats held by the parties that hold cabinet positions, but as Amorim Neto (2006) suggests, it is more fundamentally dependent on the president's ability to compose a government coalition that secures the

proportionality between ministerial posts and the legislative support a party can provide. “Delegation” theory, in turn, sees presidential decrees as a convenient means at the disposal of the legislative majority, who may prefer to transfer some of its powers to the executive for a variety of reasons. As listed by Carey and Shugart, (1998, 295), they may include partisan support for individual governments, collective action problems within the legislature, or electoral incentives of individual legislators.

Both “unilateral action” and “delegation” theories predict that the reliance on decrees by presidents is a function of the political conditions they face; the only difference is that they predict opposite effects. According to the “unilateral action” theory, the use of decrees will increase when the president faces unfavorable political conditions; according to “delegation” theory, the use of decrees will increase when the president faces favorable political conditions. The balance of the evidence provided by the literature is mixed, with Pereira, Power and Rennó (2006) mostly showing that factors associated with “delegation” theory are supported by the data, and Amorin Neto, Cox and McCubbins (2003) suggesting that the data best conform with “unilateral action” theory.

The second explanation of the use of decrees by Brazilian presidents is institutional in nature and posits that political and circumstantial factors have little or no influence on the president’s choice to use either decree or ordinary legislation to govern. In fact, according to this view, there is little that can be characterized as systematic choice by a president regarding whether to use decrees or ordinary legislation. In this view, the post-1988 institutional structure facilitated the shaping and sustaining of a legislative majority by the government. Decree power is one of the main instruments for doing this – it is a mechanism whereby the executive can set the policy status quo and lead the process of shaping through negotiation and bargaining the support of a legislative majority for the policies it wishes to implement. In this sense, the use of decrees by the executive is neither “delegation” nor “unilateral action,” and attempting to adjudicate either one of these two perspectives is probably futile. Decrees are, by design, instruments that allow the Executive Branch to act unilaterally. Through this action, however, the government is able to bring together a legislative majority, which it will need if it wants these policies to become permanent. Thus, the matter is not whether Congress delegates or the president usurps legislative powers. The question is how does the

president use decrees to shape the legislative agenda and bring about a legislative majority?⁴

In the institutionalist view, decrees are used both as convenient means to address routine issues, and as regular instruments in the process of negotiation and bargaining that characterize the legislative process. To the extent to which they are neither usurpation nor delegation, they do not vary systematically with respect to political factors such as the legislative strength of presidents, their ability to manage their coalition, or their popularity. Some circumstantial factors —such as macroeconomic pressures leading to the implementation of emergency stabilization plans— matter, but they do, simply because it is only through decrees that presidents can act with the speed, secrecy and surprise that are sometimes considered to be essential for the plans' success. Even in these cases, however, presidents are successful in transforming their decrees into regular legislation.

I recognize that the institutionalist view of decrees is yet to be developed and supported empirically.⁵ Anyone seeking to do so will face a tall order since, as the proponents of the “political” view correctly point out, the institutional structure has remained mostly constant since 1988;⁶ even though, the use of decrees varies across presidents and even within a president's term. I believe, however, that there is strong evidence in support of an institutionalist view of decree power. For instance, in an on-going project with Argelina Figueiredo, we hope to be able to show

⁴ Note that the institutional perspective, which does not necessarily see a conflict between the executive and the legislature in the former's use of decrees, is often interpreted as a variant of “delegation” theory. This, however, is not correct. Delegation theory sees the legislature as the principal and the executive as the agent to whom its powers are transferred. The institutional perspective does not see the two bodies in such a hierarchical relationship; rather, if there is a hierarchy, it is one that institutionally favors the executive only in that it gives that body the ability to lead the process of policy formation.

⁵ Although there is a sizeable specific literature on which this perspective is based. I refer to works revolving around the notions of a strong executive and a “rationalized” parliament, which became current in post-WWII Europe and which saw their epitome in the emergence of the French 5th Republic. These systems sought to create “effective government authority” by structuring executive-legislative relations in such a way as to strengthen the former and to centralize and streamline the latter. As some of the work done on these structures has demonstrated, they did not imply dominance of the executive (Huber 1996, Keeler 1993, Lauvaux 1988).

⁶ Decree rules in Brazil were changed in 2001 in ways that matter for understanding their usage.

that the evidence presented in support of the “political” view of the use of decree powers by Brazilian presidents is rather weak. In this work, we re-test the political hypothesis using a data set that is more complete and with variables that are operationalized in a way that is, we believe, more appropriate for the question we are seeking to answer. We also present new evidence, based on a new data set on executive-legislative relations, which supports the idea that decrees and projects of ordinary legislation are not alternative courses of action that presidents take depending on their ability to work with or against congress. In fact, the bulk of presidential action taken by decrees falls in the domain of what is referred to as executive orders in countries such as the United States. A large part of the remainder constitutes either a course of legislative action that presidents take parallel to the presentation of ordinary legislation, or legislative action that is supported and negotiated by the legislative majority as much as ordinary legislation. We show this by using a substantive classification of ordinary legislation projects and decrees (*medidas provisórias*) and through the analysis of legislative urgency requests for executive bills.

Thus, institutionally strong presidents are not necessarily detrimental to the functioning of presidential democracies. Attempts to weaken them on the ground that they usurp the power that should be located at the assembly should, therefore, be re-evaluated and considered in light of the benefits they bring about in terms of government performance (Croissant, 2003).

V. SEMI-PRESIDENTIAL SYSTEMS

Systems that combine a government dependent on the confidence of a legislative assembly and a popularly elected president —semi-presidential or mixed— have become very popular in the past two decades or so. Countries with this kind of constitution represent today about 25% of the democracies in the world. Naturally, the number of scholarly work seeking to evaluate their performance has grown in tandem with the increase in the number of countries that adopted them. The vast majority of this work has focused on the presidency, seeking to identify the combination of presidential powers that would mitigate what are considered to be the intrinsic difficulties of a mixed constitution – conflict between president and prime minister, dual legitimacy, etc. It would be fair to say that this concern is the product of the extension to the study of semi-presidentialism of the usual thinking about pure presidentialism. Yet, it may be en-

tirely the case that, by focusing on the powers of the president, we may be neglecting the issue of asking interesting questions about semi-presidential democracies; hence, we may be missing some important aspects about the way they actually work. Here, I would like to call our attention to four important issues related to semi-presidential democracies, which raise interesting questions.

1. Heterogeneity of semi-presidential democracies

Every one seems to agree that the form of government in France, Portugal and the Ukraine is different from the form of government in Italy, Germany, and Denmark, on the one hand, and Brazil, the Philippines, and the United States, on the other hand. In Italy, Germany and Denmark the government is strictly subject to the confidence of a legislative majority and the head of state exercises mostly ceremonial functions. These countries have a parliamentary form of government. In Brazil, the Philippines, and the United States, the government does not need the confidence of a legislative majority in order to exist. Once in place, the Legislature plays no role in the survival of the government. In these countries, the government is only responsible to a popularly elected president. These are countries with a presidential form of government. In France, Portugal and the Ukraine, the government needs the confidence of a legislative majority in order to exist, and the head of state is a popularly-elected president. These systems are considered mixed in the sense that they combine the main features of parliamentary and presidential democracies: assembly confidence and a president popularly elected for a fixed term.

Unfortunately, this definition of mixed systems is not sufficient to satisfactorily characterize the way in which they operate. When we qualify a democracy as “presidential” we know we are talking about systems in which the government is headed by a popularly-elected president. Presidential democracies, as we have seen, are different in many respects, including the way the president is elected (by a plurality of voters, by a system of two turns, by an electoral college, by the congress if no candidate obtains a majority of votes), the time they serve in office (most often four years, but occasionally five or six years), their ability to run for re-election (one re-election allowed, no re-election allowed, re-election allowed after one term out, and only very rarely unrestricted re-election), or the legislative powers the constitution grants them. But in all presidential

democracies, the president, once chosen, is the head of the government, which, once formed, cannot be dismissed by the assembly. The same can be said of parliamentary democracies. Although in some of them the head of state is a monarch, and in others, an indirectly elected president, or an appointed administrator; although in some the legislature must be renewed every four years and in others every three or five years; although in some, the government needs to be formally invested by the parliament, and in others such an act is unnecessary. In some, the government can itself invoke a motion of confidence, and in others, it cannot. In all of them, the government is subject to the confidence of a legislative majority, which, if lost, implies the dismissal of the government as a whole.

Mixed systems do not share such common features. On the one hand, we have systems such as the one in France, where the president is an effective power in the process of government formation and dismissal. The president actively participates in governing, and is regarded as being at least partially responsible for policies and outcomes. The presidency is a desirable post, and increasingly so as attested by the competitiveness of presidential elections in that country. On the other hand, we have systems in countries such as Iceland, where presidential elections are often uncontested, and the directly elected president is commonly perceived as “a figurehead and symbol of unity rather than a political leader” (Kristinsson, 1999, 87). In addition, there is also the case of Finland, where even before the 2000 constitution that codified a more ceremonial role for the president, the system had functioned like a parliamentary democracy (Raunio, 2004). Thus, identifying a democratic constitution as mixed does not really convey the way the system actually operates. We need more information to know if it is a system in which the president really matters—that is, whether the government is effectively dependent on the president in order to exist—or if, in spite of being constitutionally allowed to influence the existence of the government, the president plays a more ceremonial, symbolic role. Thus, although all mixed systems have constitutions that combine a directly elected president with a government that needs the confidence of the parliament in order to exist, not all of them have presidents who effectively participate in the political process and share governing responsibilities with the prime minister. Yet, the presumption is that mixed or semi-presidential constitutions matter for the way politics unfolds, for the government’s capacity to govern, for the accountability of the government to its citizens, and even for the consolidation of democracy.

2. *Relative Unimportance of Presidential Powers in the Constitution*

Although mixed systems vary considerably regarding the political importance of the president, it is unlikely that this variation is due to the way constitutions allocate powers between the president and the prime minister. Constitutions that allow for equally strong presidents may have very different patterns of interaction between the head of state and the head of government. Consider the constitutions of Iceland (1944), Germany (1919) and France (1958), whose stipulations regarding the president's power of dissolution of the assembly, appointment/removal of the government, and other presidential powers are summarized in appendix 1. Regarding government formation and assembly dissolution, the German and French constitutions read, in many ways, very much like the Icelandic constitution. Yet, Iceland's political system, as we saw before, is considered to function as a parliamentary democracy, Weimar is considered to be the epitome of presidential-parliamentary systems, which are characterized not only by the government's assembly responsibility but also by the primacy of the president (Shugart and Carey, 1992: 24), and France is considered to be the prototypical mixed, semi-presidential, or premier-parliamentary system (Duverger, 1980, Shugart and Carey, 1992, Sartori, 1994). Thus, according to the Weimar constitution, the prime minister is appointed and dismissed by the president (article 53); the same is true, however, of the prime minister in France (article 8) and in Iceland (article 15). In Iceland, article 24 allows the president to dissolve the assembly with no limitations to this power. In France, according to article 12, the President must consult the prime minister and the presidents of the assemblies before dissolving the assembly, and must wait a year in order to be able to do it again; in Weimar, article 25 allowed the president to dissolve the assembly, but only once for the same reason.

There are other presidential powers in these constitutions which do not really distinguish these countries, or which grant more constitutional powers to the president who is, in practice, the weakest. For example, France and Weimar give the president broadly similar and strong emergency powers (articles 16 and 48, respectively), although the Weimar constitution explicitly states that whatever measures were taken by the president must be suspended if the parliament demands so; the Icelandic president, in turn, has limited emergency powers, being able to act under such powers only when the parliament is not in session. The Icelandic

(article 26), and the Weimar (article 73) presidents may reject a bill and cause it to be subject to a popular referendum, something the president of France cannot do, unless requested by the government or by a joint motion of the lower and upper houses (article 11). The only thing the French president can do unilaterally is to ask parliament to reconsider a law within 10 days from its approval (article 10). The French constitution is silent about the President's ability to initiate laws; the Weimar constitution explicitly denies the president the ability to initiate laws by stating that laws are to be proposed by members of parliament, and members of the government (article 68), which consists of the prime minister (the chancellor), and the ministers (article 52). Article 25 of the Icelandic constitution, in turn, states that the president may have bills and draft resolutions submitted to the parliament. Finally, article 2 of the Icelandic constitution states that the president and "other governmental authorities referred to in this Constitution and elsewhere in the law" jointly exercise executive power, and article 16 states that the State Council is composed of the president and the government ministers, is presided by the president, and is the locus where "laws and other important government measures" must be submitted to the president. The French constitution provides for an ambiguous role for the president in the government: article 21 designates the prime minister as the one who "directs the operation of the government," the president presides over the Council of Ministers (article 9), and must sign "the ordinances and decrees deliberated on in the Council of Ministers" (article 13). As to the Weimar constitution, as seen above, the president is not part of the government (article 52).

Thus, constitutional features are not sufficient to distinguish mixed systems, in which the president "really" matters from those in which the president plays no significant role in politics.⁷ It is intriguing to observe why similarly designed constitutions entail practices that are as divergent as the ones we observe in Iceland, Austria, Cape Verde, Central African Republic, France, Iceland, Madagascar, Russia and the Ukraine.

⁷ This is consistent with the lack of consensus in the literature about the effect of presidential powers in semi-presidential democracies. Measures of presidential powers in semi-presidential constitutions are not always important in accounting for variation in the performance of these systems (Cheibub and Chernykh, 2007, Shugart and Carey, 1992, Metcalf, 2000, Frye, 1997, Baliev, 2006 among others).

3. *Adoption of Mixed Constitutions*

The process underlying the interaction between directly elected presidents and prime ministers in contemporary mixed democracies is not unlike the process that characterized the interaction between monarchs and parliaments as the latter asserted their primacy in what are now parliamentary democracies. Both powers try to assert their preeminence and engage in a struggle to do so. Victory, if at all forthcoming, is always political in the sense that one of the powers recognizes that the alternative to giving in and relinquishing power is unsustainable – some kind of deadlock or outright war. Presidents, even under constitutions that grant them a wide array of powers, will find that they have to appoint governments that they would have preferred to avoid provided that government needs to obtain the confidence of a legislative majority in order to exist.⁸

Equilibrium may eventually be found and the constitution may or may not be adjusted to reflect it. In Finland, for example, the 2000 constitution introduced subtle changes in language to reflect a practice that was, according to most observers, already essentially parliamentary, with the president playing no more than a formal role in the government formation process. Thus, section 61 of this constitution preserves a role for the president in government formation, but one that is explicitly subject to the will of parliament: “The Parliament elects the Prime Minister, who is thereafter appointed to the office by the President of the Republic. The President appoints the other Ministers in accordance with a proposal made by the Prime Minister.” Similarly with government termination, as stipulated by section 64: “The President of the Republic grants, upon request, the resignation of the Government or a Minister. The President may also grant the resignation of a Minister on the proposal of the Prime Minister. The President shall in any event dismiss the Government or a Minister, if either no longer enjoys the confidence of Parliament, even if no request is made”. Thus, in the 2000 Finnish constitution, the president’s role is to simply ratify a decision that was made by the legislative majority. But such explicit “adjustment” is not really necessary,

⁸ Consider, for example, the fact that Viktor Yushchenko, Ukraine’s constitutionally strong president, and the winner of a hotly contested presidential race in March 2005, finally appointed his opponent in that election, Viktor Yanukovich, as the prime minister (August 3, 2006). This followed a series of attempts to form a government that would exclude Yanukovich’s party from the government, which proved politically inviable.

either because the practice may not be written anywhere (such as in England, where there is no written stipulation that the monarch only plays a formal role in government formation, and that the government exists only as long as it enjoys the support of a legislative majority) or because the written constitution does not reflect political practice (such as in Denmark, where article 3 of the constitution states that legislative power is vested in the King⁹ and the parliament conjointly, and that executive power is vested in the King; article 2, in turn, states that the King can dissolve the parliament at any time. Article 14 states that the King appoints and dismisses the prime minister and other ministers). In all these cases, an effective balance was found between the head of state and the head of government (even if tilted in favor of one actor or the other), and in some cases it was made explicit in the written constitution. Thus, it is not surprising that the mere presence of a directly elected president, or the specific powers allocated to the head of state in the constitutional document, is not found to be of great significance for accounting for variation in the way democratic systems operate.

The question remains as to why so many countries that adopt the parliamentary formula —assembly confidence— in their new constitutions also adopt a directly elected president.¹⁰ Why do they not adopt a purely parliamentary constitution by designing a symbolic or ceremonial presidency? The need for a directly elected president has been justified in two basic ways. In the Weimar constitution, the president was conceived as a counter to the power of the parliament; the fact that presidential power originated directly in the people would allow him to balance the parliamentary characteristics of the system (Weber, 1978). The thinking underlying the Gaullist 1958 constitution, in turn, was more of a president who would stand above politics, and in this way, serve as the adjudicator of political conflicts. An

⁹ The 1953 constitution allowed for a female head of state by stipulating that the royal power could be inherited by both men and women. Since 1972, the head of state in Denmark has been a Queen. Yet, at least in its English translation, the constitution refers to the power of the King, not the Queen or the Monarch.

¹⁰ One of the common themes in the literature on democracy and democratization in Eastern Europe is the fact that so many countries adopted a constitution that called for a directly elected president. It is worth noting, however, that the truly remarkable fact about the constitutions these countries adopted is that they all called for a government based on assembly confidence. As a matter of fact, many countries adopted an effective parliamentary formula even before they wrote a new Constitution.

additional reason, I believe, is the widespread belief among both constitution makers and constitution analysts that the leadership of the state must not be subject to the whims of a majority: whereas the government can, and must, reflect the preferences of the majority at the time. The state, it is believed, must have an existence that transcends this majority. What matters, thus, is the “fixed” aspect of the head of state office. The use of some kind of elections to choose who will occupy it is peripheral; it follows from the fact that such choice can no longer be justified on hereditary grounds.

Yet, I am not sure whether solid arguments justifying the notion that the head of state must be “fixed,” immune to temporary majorities, even exist. This notion—that the state must endure beyond the government—may very well be just an assumption held by both practitioners and analysts. That this must be the case, however, is not true. Note that there are at least three countries in the contemporary world with constitutions which require the government to be responsible to a legislative majority and which do not provide for a head of state with fixed terms: South Africa, Kiribati and the Marshall Islands. In South Africa, the head of state and government are one and the same person, who is named the President. However, according to the 1996 constitution (as well as the interim 1994 constitution), this “president” is subject to a vote of no-confidence by a majority of the National Assembly, which, if approved, requires the president’s resignation and the formation of a new government. We believe that the fact that votes of no-confidence have been far from likely in South Africa has nothing to do with what the constitution says, and everything to do with the fact that parliament has been dominated by a single party that holds about two-thirds of the seats ever since competitive elections were held in 1994. Had such a large majority not existed, the relation between the government and the parliament in South Africa would have been considerably different with issues of government survival due to legislative action probably occupying the forefront of political life.

Thus, although they have become very popular in the recent past, it is doubtful that mixed constitutions have been adopted with the explicit goal of dividing authority between a directly elected president and a government responsible to the parliament. It is more likely that the choice was to create an assembly confidence system, and at the same time, to institute a head of state that, by virtue of its independence from the parliamentary majority, would somehow guarantee the continuity of the state. That this head of state was to be elected by popular vote is almost the default option given the lack of legitimacy of the alternatives.

4. *The Government, Not Necessarily the President*

What distinguishes contemporary forms of democratic governments is whether they have assembly confidence or not. Given assembly confidence, whether the president is directly elected seems to be of little relevance. It is possible that governance in assembly confidence systems is guaranteed not by the way the president is elected, but by other institutional features that strengthen the government. That is, that component of the political structure that needs to obtain the confidence of the legislature: mechanisms that allow the government to shape the legislative agenda, to organize a legislative majority and to keep it reasonably together in the face of the multiplicity of often contradictory interests which legislators must reconcile in the course of their careers.

There is general agreement that France under the Fifth Republic became a more stable and governable system than under the Fourth Republic. One of the most notable features of the new constitution was the introduction of a strong presidency, shaped, it is often said, to fit the personality of the man who was the force behind it. As a matter of fact, the much repeated phrase “French-style” constitution refers precisely to the combination of such a presidency with an assembly confidence mechanism. Yet, to say that France became governable as it moved from the Fourth to the Fifth republics because of the constitutional provisions regarding the presidency is to disregard other, probably more significant, constitutional changes also introduced with the 1958 constitution. Two of these changes were the package vote (article 44.3), which allows the government to close debate on a bill and force an up or down vote on a proposal that only contains the amendments accepted by the government, and the confidence vote procedure (article 49.3) which, when invoked by the government, stops debate on a bill and, if no motion of censure is introduced and adopted, implies approval of the bill shaped by the government. As Huber (1996, 3) states,

The rules included in the [1958] Constitution to strengthen the French government against the legislature seem formidable. The Constitution contains provisions that grant control of the legislative agenda to the government, that limit the right of deputies to submit and vote amendments, that limit opportunities for deputies to gain information and expertise, and that even limit opportunities for members of parliament to vote on bills themselves. Since these rules of legislative procedure were actually placed in the Constitution,

the members of parliament cannot easily change or get rid of them. The National Assembly under the Fifth Republic is, therefore, often regarded as one of the weakest legislatures in any modern democracy.

Features such as these are not rare in mixed constitutions. In a previous work (Cheibub and Chernykh, 2007), which is based on data on all such constitutions since 1919, we find that 59% of the cases (country years) allow the government to request a confidence vote on specific legislation, 48% grant the government control over the budget process, 35% place restrictions on the assembly's ability to pass a vote of no confidence in the government, 37% forbid legislators from serving in the government, and 23% contain provisions that allow the government to request urgency in the treatment of legislative proposals. Thus, maybe what matters for the performance of democratic systems is not the mere presence or absence of a directly elected president, but the ways in which those with executive powers are able to exert control over the legislative process. We have evidence from both case studies and statistical analysis suggesting that this is what matters for both presidential (Figueiredo and Limongi, 2000a and b, Siavelis, 2000, Cheibub, 2007) and parliamentary democracies (Döring, 1996). There is no reason to believe that semi-presidential constitutions will be any different.

VI. CONCLUSION

We come, thus, full circle. We started by discussing a new way to think about reforms in presidential democracies. Starting from the premise that there is nothing intrinsically wrong with presidential constitutions and that presidential constitutions are unlikely to be replaced under democracy. We suggested that we could look at possible reforms from a new perspective; one that seeks to promote goals other than governance and that sees executive legislative powers as mechanisms the government can use to negotiate, bargain and, therefore, shape a legislative majority in support of its initiatives.

The message about semi-presidential democracies is similar. Much of the scholarship about these systems has been shaped by concerns with the presidency and the conflict that it might entail with the government. Consideration of the institutional instruments available to the government has been, so far, nonexistent. It is as if there were no variation in

the instruments available to the government to elicit the support of a legislative majority. There is much to be done in this area; but given what we know about the importance of the mechanisms available to the government in both presidential and parliamentary democracies, it is likely that research in this area will generate new insights about mixed systems. Perhaps the excessive preoccupation with the powers of the president in these systems has simply prevented us from looking into what might matter the most.

VII. REFERENCES

- AMORIM NETO, Octávio, *Presidencialismo e Governabilidade nas Américas*, Rio de Janeiro, FGV-Konrad Adenauer, 2006.
- , “The Puzzle of Party Discipline in Brazil”, *Latin American Politics and Society* 44(1), 2002.
- *et al.*, “Agenda Power in Brazil’s Camara dos Deputados, 1989-98”, *World Politics* 55(4), 2003.
- ARMIJO, Leslie Elliott *et al.*, “Compared to What? Assessing Brazilian Political Institutions”, *Comparative Political Studies* 39(6), 2006.
- BALIEV, Mikhail, “Presidential Powers and Consolidation of New Post-communist Democracies”, *Comparative Political Studies* 39(3), 2006.
- CAREY, John M. and SHUGART, Matthew Soberg, “Calling out the Tanks or Filling Out the Forms?”, in CAREY, John M. and SHUGART, Matthew Soberg (eds.), *Executive Decree Authority*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.
- CHEIBUB, José Antonio, “Elections and Alternation in Power in Democratic Regimes”, *Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association*, Boston, MA., 1998.
- , *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, New York, Cambridge University Press, 2007.
- and PRZEWORSKI, Adam, “Democracy, Elections, and Accountability for Economic Outcomes”, in PRZEWORSKI, Adam *et al.* (eds.), *Democracy and Accountability*, New York, Cambridge University Press, 1999.
- and CHERNYKH, Svitlana, “Constitutions and Democratic Performance in Semi-Presidential Democracy”, *Manuscript*, University of Illinois at Urbana-Champaign, 2007.

- CROISSANT, Aurel, "Legislative Powers, Veto Players, and the Emergence of Delegative Democracy: A Comparison of Presidentialism in the Philippines and South Korea", *Democratization* 10(3), 2003.
- DÖRING, Herbert (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, New York, St. Martin's Press, 1996.
- DUVERGER, Maurice, "A New Political System Model: Semi-Presidential Government", *European Journal of Political Research* 8(2), 1980.
- FIGUEIREDO, Argelina and LIMONGI, Fernando, *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*, Rio de Janeiro, Editora FGV, 1999.
- , "Presidential Power, Legislative Organization and Party Behavior in the Legislature", *Comparative Politics* 32(2), 2000a.
- , "Constitutional Change, Legislative Performance and Institutional Consolidation", *Brazilian Review of Social Sciences* 1 (Special Issue), 2000b.
- FRYE, Timothy, "Politics of Institutional Choice: Post-Communist Presidencies", *Comparative Political Studies* 30(5), 1997.
- GOLDER, Matt, "Presidential Coattails and Legislative Fragmentation", *American Journal of Political Science* 50(1).
- HOROWITZ, Donald L., *Ethnic Groups in Conflict*, 2a. ed., Berkeley, CA, University of California Press, 2000.
- HUBER, John D., *Rationalizing Parliament*, New York, Cambridge University Press, 1996.
- JONES, Mark P. and WONJAE, Hwang, "Party Government in Presidential Democracies: Extending Cartel Theory Beyond the U. S. Congress", *American Journal of Political Science* 49(2), 2005.
- KEELER, John, "Executive Power and Policy-Making Patterns in France: Gauging the Impact of Fifth Republic Institutions", *West European Politics* 16(4), 1993.
- KRISTINSSON, Gunnar H., "Iceland", in ELGIE, Robert (ed.), *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 1999.
- LAUVAUX, Philippe, *Parlementarisme Rationalisé et Stabilité du Pouvoir Exécutif*, Bruxelles, Bruylant, 1988.
- LINZ, Juan J., "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?", in LINZ, Juan J. and VALENZUELA, Arturo (eds.), *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1994.
- MAINWARING, Scott, "Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination", *Comparative Political Studies* 26(2), 1994.

- METCALF, Lee Kendall, "Measuring Presidential Power", *Comparative Political Studies* 33(5), 2000.
- MOONEY, Christopher Z., "Thank You, Paul Jacob: Term Limits as a Boon to Legislative Scholarship", *Presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association*, Chicago, IL., 2007.
- MANIN, Bernard, *The Principles of Representative Government*, New York, Cambridge University Press, 1996.
- PEREIRA, Carlos *et al.*, "Under What Conditions Do Presidents Resort to Decree Power? Theory and Evidence from the Brazilian Case", *Journal of Politics* 67(1), 2006.
- PRZEWORSKI, Adam, "A Better Democracy, A Better Economy", *Boston Review* 21, april-may, 1996.
- , "Institutions Matter?", *Government and Opposition* 39(2), 2004a.
- , "The Last Instance: Are Institutions the Primary Cause of Economic Development?", *European Journal of Sociology* 45(2), 2004b.
- *et al.* (eds.), *Democracy and Accountability*, New York, Cambridge University Press, 1999.
- RAUNIO, Tapio, "The Changing Finnish Democracy: Stronger Parliamentary Accountability, Coalescing Political Parties and Weaker External Constraints", *Scandinavia Political Studies* 27(2), 2004.
- SARTORI, Giovanni, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry Into Structures, Incentives and Outcomes*, New York, New York University Press, 1994.
- SHUGART, Matthew Soberg, "The Electoral Cycle and Institutional Sources of Divided Presidential Government", *American Political Science Review* 89(2), 1995.
- and CAREY, John M., *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
- SIAVELIS, Peter, *The President and Congress in Post-Authoritarian Chile: Institutional Constraints to Democratic Consolidation*, College Park, Pennsylvania State University Press, 2000.
- WEBER, Max, "Parliamentary Government in a Reconstructed Germany", in GUENTHER, Roth and WITTICH, Claus (eds.), *Max Weber: Economy and Society*, vol. 2, Berkeley, University of California Press, 1978.

APPENDIX 1

Government Formation and Assembly Dissolution in Three Mixed Constitutions:

Weimar (1919), Iceland (1944) and France (1958)

Definition of the government

Weimar: Article 52 – The Reich government consists of the chancellor and the Reich ministers.

Iceland: Article 2 – Althingi and the President of Iceland jointly exercise legislative power. The President and other governmental authorities referred to in this Constitution and elsewhere in the law exercise executive power. Judges exercise judicial power. Article 16 – The State Council is composed of the President of the Republic and the Ministers and is presided over by the President. Laws and important government measures shall be submitted to the President in the State Council.

France: Article 21 – The Prime Minister directs the operation of the Government.

(Government is not explicitly defined)

President's power to dissolve assembly

Weimar: None

Iceland: None

France: Article 12 – The President of the Republic, after consulting the Prime Minister and the Presidents of the Assemblies, can declare the National Assembly dissolved. General elections take place not less than twenty days and no more than forty days after the dissolution. The National Assembly convenes as of right on the second Thursday following its election. If it convenes outside the period prescribed for the ordinary session, a session is called by right for a fifteen-day period. No new dissolution can take place within a year following this election.

Appointment of the Government

Weimar: Article 53 – The Reich chancellor, and, at his request, the Reich ministers, are appointed and dismissed by the Reich President.

Iceland: Article 15 – The President appoints Ministers and discharges them. He determines their number and assignments. Article 20 – The President appoints public officials as provided by law. The President may remove from office any official whom he has appointed.

France: Article 8 – The President of the Republic appoints the Prime Minister. He terminates the functions of the Prime Minister when the latter tenders the resignation of the Government. On the proposal of the Prime Minister, he appoints the other members of the Government and terminates their functions.

Operation of the government

Weimar: Article 55 – The Reich chancellor presides the Reich government and conducts its affairs according to the rules of procedure, to be decided upon by Reich government and to be approved by the Reich president.

Article 56 – The Reich chancellor determines the political guidelines and is responsible for them to Reichstag. Within these guidelines every Reich minister leads his portfolio independently, and is responsible to Reichstag.

Iceland: Article 13 – The President entrusts his authority to Ministers.

France: Article 9 – The President of the Republic presides over the Council of Ministers. Article 13 – The President of the Republic signs the ordinances and decrees deliberated on in the Council of Ministers.

Assembly confidence

Weimar: Article 54 – The Reich chancellor and the Reich ministers, in order to exercise their mandates, require the confidence of Reichstag. Any one of them has to resign, if Reichstag votes by explicit decision to withdraw its confidence.

Iceland: Article 14 – Ministers are accountable for all executive acts. The accountability of the Ministers is established by law. Althingi may

impeach Ministers on account of their official acts. The Court of Impeachment has competence in such cases.

France: Article 49 – The Prime Minister, after deliberation by the Council of Ministers, may make the Government’s program or possibly a statement of its general policy an issue of its responsibility before the National Assembly. The National Assembly may question the responsibility of the Government by the vote on a motion of censure. Such a motion shall be admissible only if it is signed by at least one-tenth of the members of the National Assembly. The vote may only take place forty-eight hours after the motion has been filed; the only votes counted shall be those favorable to the motion of censure, which may be adopted only by a majority of the members comprising the Assembly. Except in the case specified (*prévu*) in the paragraph below, a deputy cannot be signatory to more than three motions of censure in the course of the same ordinary session and more than one in the course of the same extraordinary session. The Prime Minister may, after deliberation by the Council of Ministers, make the passing of a bill an issue of the Government’s responsibility before the National Assembly. In that event, the bill shall be considered adopted unless a motion of censure, introduced within the subsequent twenty-four hours, is carried as provided in the preceding paragraph. The Prime Minister may ask the Senate to approve a statement of general policy.

Article 50 – Where the National Assembly carries a motion of censure, or where it fails to endorse the program or a statement of general policy of the Government, the Prime Minister must tender the resignation of the Government to the President of the Republic.

EL PODER EJECUTIVO EN EL PRESIDENCIALISMO. ALTERNATIVAS EN DEBATE

Dieter NOHLEN*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El Ejecutivo en su relación con el Legislativo*. III. *El semipresidencialismo*. IV. *El presidencialismo renovado*. V. *El gobierno de gabinete*. VI. *Consideraciones finales*. VII. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

En los recientes estudios sobre el presidencialismo en América Latina se observa una tendencia a enfocar el poder del que disponen el Ejecutivo y el Legislativo. El trasfondo histórico consiste en que en América Latina el presidente supera generalmente de lejos al Parlamento, lo que está considerado como aspecto problemático del propio tipo de sistema político. De ahí la preocupación por ver cómo se puede llegar a un mejor equilibrio de poder (*checks and balances*) entre ambas instituciones en el supuesto que este cambio pudiera mejorar el funcionamiento del sistema presidencial. Algunos participantes en el respectivo debate van más lejos con sus ideas, proponiendo reformas a través de las cuales la preponderancia del poder se traslade al Parlamento, haciendo al Ejecutivo dependiente en su formación y sus políticas públicas del Legislativo, propuesta identificada con el concepto de parlamentarismo.

* Universidad de Heidelberg.

II. EL EJECUTIVO EN SU RELACIÓN CON EL LEGISLATIVO

Este panel enfoca el poder del presidente, ubicado en la disyuntiva entre un presidente inmóvil, sin poder, y otro con un poder extraordinario, ejercido y percibido como excesivo. La idea es que el alcance del poder que tenga un presidente pueda ser determinado, de alguna manera, por las atribuciones que tiene con base en la Constitución. Es cierto, en la Constitución se determinan estas atribuciones de poder, de modo que una mirada a su conveniencia teórica parece dar frutos, hecha en la perspectiva de balancear mejor el poder del presidente. Una reflexión sobre la reubicación de las posiciones extremas hacia unas moderadas tal vez podría ser útil para aportar conocimiento socialtecnológico al debate.

Sin embargo, se plantean algunas cuestiones. Primera, si un mejor funcionamiento del presidencialismo en Latinoamérica depende efectivamente de las atribuciones constitucionales de las que dispone el presidente; segunda, si conviene determinar o redeterminar el poder constitucional del Ejecutivo, o sea de un solo órgano, sin tomar debidamente en cuenta la *relación de poder* entre el Ejecutivo y el Legislativo, de cuya ponderación puede depender mucho más el buen funcionamiento de un sistema presidencial; tercera, si es posible determinar teóricamente el mejor modelo de distribución de las atribuciones constitucionales, dado que su validez como tal depende de lugar y tiempo, o sea del contexto, y cuarta, si existen otros factores que no solamente determinan el impacto en la práctica política que tienen las atribuciones de poder al Ejecutivo, sino que son más importantes respecto al buen funcionamiento de la forma de gobierno.

Respecto a la primera preocupación hay que tomar en cuenta que las atribuciones constitucionales pueden estar muy alejadas de como se ejercen en la realidad en un sistema político. Por ejemplo, en un país, el presidente tiene un derecho extensivo de legislar por decreto, pero lo ejerce de manera limitada, mientras que en otro país este derecho está constitucionalmente muy limitado, pero el presidente lo utiliza de forma extensa. Existe mucha variedad del derecho a legislar por decreto en América Latina y poca experiencia sobre qué diseño constitucional, o sea qué parte de esta variedad puede tener un impacto sobre el uso del poder por parte del presidente.

Respecto a la segunda cuestión, la determinación del poder constitucional a través de las atribuciones que tiene uno de ellos puede o no

aportar mucho a su real importancia, pues puede depender mucho de la relación que el Poder Ejecutivo tenga con el Parlamento. La evaluación del poder que tiene el Ejecutivo depende también del que tiene el Parlamento. Por ejemplo, si es atribución del Ejecutivo poder disolver el Parlamento, es muy importante saber si es facultad del Parlamento llevar adelante una moción de censura al Ejecutivo, si esta moción conlleva a remover el gobierno o no. Es muy difícil evaluar bien el alcance del Poder Ejecutivo con base en atribuciones constitucionales cuando uno no tiene en mente las atribuciones de poder del Parlamento. Por lo demás, esta relación de poder entre ambos no necesariamente expresa la situación de un juego suma cero; puede existir una situación *win-win*. Depende, si ambos órganos utilizan su poder constitucional no para bloquearse mutuamente, sino para cooperar.

Respecto a la tercera duda, la experiencia nos señala que no existe ningún modelo de atribución de competencias al Poder Ejecutivo que pueda figurar como ideal. La idoneidad del diseño depende de otros factores, como por ejemplo de la cultura política, de la percepción que los actores tienen del rol del Ejecutivo en la política, de la tradición institucional del sistema de partidos políticos, de las circunstancias políticas. Es decir, el diseño de la atribución de poderes tiene que ser individualizado y dirigido a países concretos. Parece extremadamente difícil averiguar si las diferencias en el buen manejo del sistema presidencial resultan de las diferencias en la posición constitucional del Ejecutivo.

Respecto a la cuarta interrogante, es altamente probable que aunque estamos analizando la relación de un factor (la atribución constitucional de competencias a un solo órgano) con el funcionamiento del sistema presidencial en su conjunto, otros factores no sólo intervienen, sino son mucho más importantes respecto a la variable dependiente que nos interesa. Esta conclusión la sacamos de la observación de que un presidente constitucionalmente muy fuerte ejerce su gobierno respetando el poder del Parlamento y aprovechando sus recursos, por ejemplo su capacidad de formar mayorías estables en su apoyo, para gobernar bien, sin caer en tentaciones autoritarias, mientras que presidentes con menores atribuciones constitucionales de poder sucumben a esta tentación y lo aplican de forma excesiva.

En resumen, el ejercicio de reflexionar sobre la conveniencia de determinadas atribuciones de poder al Ejecutivo es una invitación a enfocar el tema de forma más amplia y compleja, como se presenta en la realidad.

Como cientista político estoy aplicando continuamente el análisis causal. Por lo demás, para un mejor manejo de la complejidad de los fenómenos conviene a menudo proceder por partes y sectores de los objetos de estudio. Sin embargo, a veces no rinde mucho este reduccionismo, cuando corremos el riesgo de perder el contacto con la realidad.

En lo que sigue voy a referirme sólo a un punto de la tabla de preguntas que acompañaban la invitación a participar en este panel. Esta pregunta se refiere al poder del presidente de remover el gobierno (incluido el primer ministro) o de disolver el Parlamento. Respecto a esta pregunta tengo la inquietud de que no es posible dar una respuesta a ella sin tener en mente el tipo de forma de gobierno respecto al cual se la plantea. La pregunta, a mi modo de ver, muestra la importancia de enfocar las preguntas entregadas dentro del marco sistémico de un determinado tipo de sistema político, pues en el presidencialismo clásico, por supuesto, el presidente puede remover el gobierno, o sea el conjunto de ministros y cada uno de ellos, y no tiene, en absoluto, ninguna competencia para disolver el Parlamento. Estas determinaciones son definitorias del propio concepto de sistema presidencial frente al sistema opuesto, el parlamentario.

Los aquí presentes saben que la reforma del sistema político, más precisamente de la forma de gobierno, es un tema de coyunturas y actualmente de coyuntura de nuevo. Parece pasar, sin embargo, de un debate sobre los tipos básicos, el presidencialismo y el parlamentarismo (véanse Nohlen y Fernández, 1991; Linz y Valenzuela, 1994), a formas supuestamente intermedias, para lo cual están en uso diferentes conceptos, se habla de semipresidencialismo, de presidencialismo renovado, de gobierno de gabinete. En este contexto, ya se plantea la necesidad de precisar lo que esta forma supuestamente intermedia entre los tipos de forma de gobierno trae consigo en cuanto a la distribución de competencias entre los diferentes órganos del sistema político, enfoque preferentemente de derecho público. Sin embargo, antes de entrar en esto, no conviene reflexionar sobre su conveniencia antes de que se haya aclarado bien de qué tipo de forma de gobierno estamos hablando.

III. EL SEMIPRESIDENCIALISMO

Si hablamos del semipresidencialismo probablemente tenemos en mente un sistema político a la francesa, donde el Ejecutivo es bifurcal.

El presidente tiene ciertas competencias al igual que el primer ministro, y el poder que manifiestan parece depender de la distribución de las competencias entre ambos órganos, determinadas por la Constitución. En determinada medida es cierto, sin embargo, si observamos la práctica política en Francia, el sistema se ejerce de manera muy diferente, dependiendo del resultado electoral y de la respectiva conformación del Parlamento. En caso de que el presidente cuente con una mayoría parlamentaria, el sistema funciona de manera presidencial. En caso contrario, cuando el presidente tiene en el Parlamento una mayoría en su contra, el sistema funciona de manera parlamentaria. O sea, la distribución de las atribuciones no es ni determinante para la forma de gobierno ni para el poder que exhiben ambos órganos en la relación que les vincula, sino la correlación de fuerzas en el Parlamento. La rotación entre un ejercicio presidencialista y parlamentario del gobierno según el tipo de mayorías parlamentarias hace incluso pensar que no existe, en realidad, un tipo intermedio autónomo entre presidencialismo y parlamentarismo, sino sólo una alternancia entre los tipos clásicos. Así desaparecieron las preocupaciones de algunos constitucionalistas, como por ejemplo Maurice Duverger, de los años cincuenta y sesenta que pensaron que el sistema francés era inviable, que la distribución de las competencias entre el presidente y el primer ministro iba a quebrar el sistema. Sin embargo, los franceses inventaron la cohabitación. En otros países que tomaron la Constitución francesa de 1958 como modelo, fracasó efectivamente el sistema. Como efecto de una lucha de poder, los sistemas evolucionaron ya sea en dirección al parlamentarismo (caso de Polonia, por ejemplo) o al presidencialismo (caso de Rusia, por ejemplo).

En este sentido, el tema de la distribución de atribuciones, más allá de constituir un elemento de lucha por el poder después de haber sido constitucionalizada, tiene que ser posterior a la determinación del tipo de forma de gobierno que se quiere introducir. Sin embargo, en procesos de reforma institucional que no incluyen un cambio en el tipo básico de la forma de gobierno, parece plausible entrar en el camino inverso, pensar que el cambio en las atribuciones constitucionales puede tener impacto en la dirección deseada de mejorar el funcionamiento del sistema presidencial.

IV. EL PRESIDENCIALISMO RENOVADO

En cuanto al concepto de presidencialismo renovado, ésta era y sigue siendo mi postura en el debate sobre presidencialismo y parlamentarismo (véanse Nohlen y Fernández, 1991 y 1998; Ortiz Ortiz, 2006). Se contraponen a cualquier idea de sustituir el presidencialismo por otro tipo de sistema político. La renovación del presidencialismo implica que las posibles reformas institucionales se enmarquen dentro del modelo básico presidencialista de las formas de gobierno. En caso de introducir reformas de oriundo diferente, preferentemente parlamentario, el presidente sigue siendo la figura de mayor gravitación política. El objetivo de la renovación sería flexibilizar las relaciones existentes entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, lo cual sería un medio para contribuir a una mayor gobernabilidad. La renovación puede referirse a prácticas políticas y/o reformas institucionales. La modalidad más destacada sería la práctica de consensuar políticas públicas entre ambos poderes y, en función de su materialización, pensar en cambios de tipo institucional con consecuencias en la actitud de los actores políticos que lo faciliten.

El medio más propicio para esto sería proveer al presidente de un apoyo firme y mayoritario en el Parlamento. Sin embargo, la capacidad de formar mayorías unicolores en el Parlamento se perdió en México precisamente en el proceso mismo de la transición a la democracia. Así, las propuestas más convenientes para alcanzar mayor gobernabilidad democrática preservando la estructura presidencial del sistema de gobierno son:

- La reestructuración de la función del Parlamento mediante la formación de coaliciones parlamentarias en apoyo a la acción de gobierno, facilitando institucionalmente la formación de alianzas electorales con vocación mayoritaria.
- La reestructuración del Poder Ejecutivo a través de la institucionalización de la figura del primer ministro en apoyo al presidente, quien asume funciones de jefe de Gobierno, ejerciendo efectivamente tales poderes para fortalecer la legitimidad del presidente a través del robustecimiento de su capacidad de gobierno y del mejoramiento de su desempeño. Tales funciones pueden consistir: *a)* en la esfera del Ejecutivo, por ejemplo en la coordinación de las labores del gobierno, en coordinar la labor de los demás ministros, ocuparse de la marcha cotidiana del gobierno, todo

bajo la tutela del presidente, dirigir las sesiones del gabinete en ausencia del presidente y ejercer por delegación las demás funciones que le confiera el presidente, y *b*) en la esfera de las relaciones ejecutivo-legislativas, por ejemplo en su función de ministro de enlace con el Parlamento (o ministro coordinador), asumiendo tareas de concertar políticas públicas con el Parlamento, es decir, de conseguir o erigir mayorías parlamentarias *ad hoc* o más firmes en el tiempo. Ambas propuestas no son excluyentes sino complementarias, pueden interrelacionarse de alguna manera, de modo que una de ellas sea la condición previa para la materialización de la otra.

Comparando ambos propósitos respecto al cambio constitucional que requieren, el segundo parece de mayor alcance. Sin embargo, depende del diseño de competencias propias y de la relación de confianza que se establezca entre el primer ministro, el presidente y el Parlamento. En la medida en que se aumenta el poder propio del primer ministro y su dependencia del Parlamento en el ejercicio de su función, la introducción de la figura institucional requiere mayores cambios constitucionales. Inversamente, si el primer ministro sigue siendo en el ejercicio de su función exclusivamente dependiente del presidente, los cambios constitucionales que serían necesarios resultarían mínimos; incluso podría pensarse en una sola adecuación de actitud en la forma de ejercer el gobierno por parte del presidente con respecto a esta nueva modalidad sin ninguna reforma constitucional. En términos generales, ambas propuestas, la de gobiernos de coalición y la de introducción del cargo de primer ministro, pueden acercarse mucho respecto a sus prerequisites de orden constitucional. No urgen reformas constitucionales, cuando el presidente decide gobernar de forma más parlamentaria, sea a través de gobiernos de coalición o a través de jefes de Gobierno o por ambos medios a la vez.

Comparando ambos propósitos respecto a la experiencia latinoamericana, se podría argumentar que donde se ha experimentado con la figura del primer ministro, hasta hace poco, los resultados no han sido demasiado convincentes. Sin embargo, esta impresión es el resultado de que los intentos de implementar esta institución de verdad no fueron lo suficientemente serios. Sólo recién contamos con una experiencia positiva, la del Perú en la época del presidente interino Valentín Paniagua, con Javier Pérez de Cuellar como primer ministro. En contraste con esto, la práctica

de coaliciones de gobierno dentro del presidencialismo es ya conocida y parece ampliamente positiva. Sin cambio constitucional se han flexibilizado las relaciones entre el presidente y el Parlamento, dando estabilidad a los gobiernos y capacidad de maniobra en la medida que los demás factores lo permitieron.

Los medios para conseguir esta flexibilización, sin embargo, son sólo, en parte, de tipo estrictamente institucional. El sistema de partidos, la estructura de la competencia interpartidaria y la percepción y la tradición de la relación de Ejecutivo-Legislativo intervienen fuertemente. Es importante darse cuenta que estos factores son más importantes que, por ejemplo, el tipo de presidencialismo definido con base en la distribución de las competencias entre los órganos estatales. Así, en Uruguay, con un presidencialismo atenuado y una Constitución bastante abierta a practicar el presidencialismo de manera más parlamentaria, le costó muchos intentos frustrados antes de que se lograra establecer un gobierno de coalición. En Chile, sin embargo, en el contexto institucional de un presidencialismo muy agudo, se gobierna desde la redemocratización en forma coalicional. En Perú, con base en la misma Constitución, se frustró el intento de gobernar por medio de un primer ministro en una época, mientras que en otra tuvo éxito.

V. EL GOBIERNO DE GABINETE

La idea de renovar el presidencialismo, incorporando instituciones y prácticas políticas que tienen su origen en el sistema parlamentario, preservando al mismo tiempo la estructura básica del sistema presidencial, ha tenido excelente acogida en América Latina, no sólo en el mundo académico (véase sobre todo Valadés, 2004 y 2007; Carpizo, 2007 y Zovatto y Orozco Henríquez, 2008) sino también en el mundo político, como se desprende por ejemplo del documento para la Reforma del Estado del PRD de 2006, donde se proponía “diseñar una nueva estructura constitucional que provea mecanismos para la gobernabilidad, entre los cuales se propone la creación de la figura del jefe de Gobierno que coordine las acciones del Ejecutivo, las articule con el Legislativo e impulse la construcción de coaliciones parlamentarias y de gobierno estables”. En México, sin embargo, la idea de renovar el presidencialismo se ha vinculado con otros conceptos. El término de mayor relieve ha sido y sigue siendo el de

gobierno de gabinete, el cual en un primer momento se identificó sobre todo con la idea de desconcentrar el poder del Ejecutivo en función de mayor control del poder concentrado en una persona para pasar luego a la idea de parlamentarizar el presidencialismo en función de darle mayor gobernabilidad al presidencialismo. En este sentido, el concepto de parlamentarización no implica pasar a un sistema parlamentario, definición tradicional del término, sino introducir instituciones y prácticas políticas de tipo parlamentario, sin salir del molde presidencialista del sistema presidencial mexicano. La parlamentarización, como ha sido propuesto, involucra, sin embargo, comparado con la idea de renovación, adaptaciones de mayor calibre al sistema parlamentario, acorde con la idea de que los sistemas políticos tienden cada vez más a confluir.

Aquí conviene advertir sobre algunos problemas que pueden originarse por la extensión de las reformas hacia las instituciones y prácticas políticas en el concepto de gobierno de gabinete. Así, para establecer un apoyo parlamentario estable al presidente se ha propuesto en el debate académico introducir la ratificación del gobierno por parte de una o ambas cámaras del congreso. En las propuestas del PRD y del PRI para las elecciones de 2006 se conectó la creación de la figura del jefe de Gabinete con la condición de ser ratificado por el congreso. La idea parece lógica, sin embargo, en caso de que no se lograra formar tal mayoría, la norma puede tener el efecto no deseado de dificultar la formación de un gabinete y de entorpecer el ejercicio del Poder Ejecutivo. El buen funcionamiento del gobierno de gabinete, cuya formación se hace dependiente de la ratificación del congreso, depende a su vez del sentido de cooperación del Legislativo. El diseño institucional tiene que prever la ocurrencia de situaciones de competencia entre los partidos (que siguen en concurrencia por ocupar la presidencia) en que el congreso no sea capaz de un voto mayoritario de ratificación. Por un lado, el diseño institucional tiene que incentivar la cooperación del congreso con el Ejecutivo, pero, por el otro, no debe hacer depender la formación de un gobierno eficiente de la disponibilidad de cooperación del Parlamento. De otra manera, la necesidad de ratificación del gobierno formado por un jefe de Gobierno por parte del Legislativo puede implicar el traslado de bloqueo tradicional entre poderes, el bloqueo entre el Legislativo y el Ejecutivo, al interior del Ejecutivo, si no se entienden el presidente y el jefe de Gobierno, dado que ambos tendrían una propia legitimidad electoral. En este sentido, es cuestionable (tal vez sólo prematuro) la propuesta —que se basa

en el semipresidencialismo francés— de hacer depender la vinculación del Ejecutivo con el congreso de la ratificación del jefe de Gabinete por parte del congreso. Por otra parte, el aumento del poder del Parlamento tiene que ser acompañado por un aumento de la capacidad cooperativa de sus integrantes, los grupos políticos. Si no se corre el riesgo de no tener gobierno. El objetivo de la gobernabilidad democrática es especialmente sensible frente a situaciones de bloqueo entre los poderes del Estado.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

Quisiera terminar esta ponencia con una reflexión que conviene recordarse siempre que se debatan cuestiones constitucionales. Las instituciones cuentan, pero la importancia que encierra la variación en su diseño depende mucho de circunstancias fuera del ámbito del sistema al que las instituciones estructuran. Me permito advertir de nuevo que el contexto hace la diferencia (Nohlen, 2003). El contexto es el que determina, en buena medida, cómo funcionan los tipos de sistemas políticos. Por esta razón, es importante tomar en cuenta los factores de contexto nacionales, por ejemplo la tradición constitucional, la cultura política, el sistema de partidos políticos, el estilo de toma de decisiones, etcétera, como parámetros fundamentales en el diseño concreto del Poder Ejecutivo en el presidencialismo.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- CARPIZO, Jorge, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, UNAM, México, 2007.
- LINZ, Juan J. y VALENZUELA, Arturo, *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore-Londres, Johns Hopkins University Press, 1994.
- NOHLEN, Dieter, *El contexto hace la diferencia*, editado por Claudia Zilla, México, UNAM, 2003.
- , “Instituciones y cultura política”, *Derecho y política en su contexto*, México, UNAM, 2008.
- y FERNÁNDEZ, Mario (eds.), *Presidencialismo versus parlamentarismo*, Caracas, Nueva Sociedad, 1991.
- (eds.), *El presidencialismo renovado*, Caracas, Nueva Sociedad, 1998.

- ORTIZ ORTIZ, Richard, “Contextos, instituciones y actores políticos: Dieter Nohlen y el estudio de las instituciones en América Latina”, en NOHLEN, Dieter, *El institucionalismo contextualizado*, edición e introducción de Richard Ortiz Ortiz, México, Porrúa-UNAM.
- VALADÉS, Diego, *El gobierno de gabinete*, México, UNAM, 2004.
- , *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, México, UNAM, 2007.
- ZOVATTO, Daniel y OROZCO Henríquez, J. Jesús (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, UNAM, 2008.

ALCANCE DE LOS PODERES PRESIDENCIALES EN LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS*

J. Jesús OROZCO HENRÍQUEZ**

Daniel ZOVATTO***

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Clasificación de los sistemas presidenciales en América Latina*. III. *Reformas para reequilibrar las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo*. IV. *Conclusiones y reflexiones finales*.

I. INTRODUCCIÓN

El objeto de este trabajo es ofrecer un panorama sobre el alcance de los poderes presidenciales y los respectivos procesos de reforma al sistema presidencial en América Latina en el marco de la “tercera ola democrática”,¹ desde hace poco más de treinta años. Dichos procesos han pretendido generar gobernabilidad en el marco de la democracia representativa, contribuyendo a la transición o consolidación de la democracia en dieciocho países de la región,² propiciando el hecho histórico inédito de que en América

* El presente trabajo es una versión actualizada de una parte del elaborado por los mismos autores bajo el título, “Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007: lectura regional comparada”, en Zovatto, Daniel y Orozco Henríquez, J. Jesús (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, UNAM-IDEA Internacional, 2008, pp. 1-209.

** Investigador titular en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

*** Director regional para América Latina de IDEA Internacional.

¹ Véase, Huntington, Samuel, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Londres, Norman, 1991.

² Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Latina la democracia nunca se había extendido tanto (aun cuando no en todas partes con la profundidad deseada) y por un periodo tan prolongado.³

Aunque el régimen presidencial⁴ se generalizó en el continente durante los siglos XIX y XX, debe recordarse que no ha constituido la única forma de gobierno ensayada en América Latina. Entre los ejemplos opuestos a la fórmula presidencial eminentemente republicana puede citarse el régimen monárquico o imperial que se adoptó en algunas de las colonias recién emancipadas, como en el caso de México en 1821 y, posteriormente, bajo Maximiliano (1865-1867), si bien el régimen imperial que logró establecerse y alcanzó mayor eficacia fue el brasileño, que funcionó de 1823 a 1889.

Por otra parte, dentro de las formas de gobierno democráticas de carácter republicano adoptadas en la región, pero distintas a la presidencial, es frecuente identificar como régimen parlamentario el establecido en Chile entre 1891 y 1924 (aunque autores destacados se resisten a catalogarlo de tal manera).⁵ En realidad, dicho sistema podría calificar más

³ Desafortunadamente, cuando este trabajo ya se encontraba en prensa tuvo lugar, en junio de 2009, la crisis derivada del “golpe de Estado” en Honduras, cuyo desenlace aún no se vislumbra y exige matizar el aserto expuesto en el primer párrafo del presente estudio.

⁴ Para los efectos de este trabajo, se caracteriza al sistema presidencial como aquel que reúne en un solo individuo, denominado presidente de la República, las funciones de jefe de Estado y jefe de Gobierno. El presidente es elegido popularmente, y no puede ser destituido por el Legislativo; a la vez, el presidente queda inhabilitado para disolver al Parlamento, por lo que los mandatos de ambos son fijos. Por su parte, el sistema parlamentario se caracteriza por un Ejecutivo dual, en tanto que las funciones de jefe de Estado y jefe de Gobierno se encomiendan a personas distintas, donde el jefe de Gobierno es prácticamente elegido por la mayoría parlamentaria, que también puede exigir responsabilidad política al gobierno (a uno de sus miembros o al gabinete como unidad) y propiciar la conclusión anticipada de su encargo, en tanto que, en contrapartida, el jefe de Gobierno puede solicitar al jefe de Estado la disolución anticipada del Parlamento. Es posible identificar otras diferencias relevantes entre sistema presidencial y sistema parlamentario, para lo cual puede consultarse a Carpizo, Jorge, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, México, UNAM, 2007, pp. 40-42 y 46-50, así como Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, 1962, pp. 319 y ss.

⁵ Si bien el órgano legislativo tenía la facultad de censurar ministros, carecía de atribuciones para censurar al jefe de Gobierno, característica clave de un sistema parlamentario (cfr. Nohlen, Dieter, *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos. Opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico*, México, TEPJF-IFE-Friedrich-Nauman Stiftung, 1999, pp. 32 y 33).

bien como un tipo de sistema presidencial denominado presidencialismo parlamentarizado según la clasificación propuesta por Jorge Carpizo, y que más adelante se explica, de la misma manera que el establecido en las Constituciones de Chile de 1833, Perú de 1856 y Uruguay de 1934. De manera similar, y dentro del modelo de presidencialismo, cabría mencionar los sistemas que contemplaron matices parlamentarios o, incluso, aquellos que establecieron un presidencialismo atemperado, con cierto predominio del Legislativo, como el de las Constituciones de Uruguay de 1839, México de 1857 y Chile de 1925.⁶ Por otra parte, y como una forma de gobierno distinta, conviene recordar el ejemplo del régimen directorial uruguayo, consistente en un Ejecutivo colegiado, vigente desde 1918 a 1933 y de 1952 a 1966,⁷ así como el previsto en México durante la Guerra de independencia, con motivo de la Constitución de Apatzingán de 1814.

A partir de finales de los años setenta del siglo XX y de manera acelerada durante la segunda mitad de la década de los ochenta, junto a diversos países de la región que habían preservado de antaño su sistema presidencial de gobierno, se restauraron paulatinamente regímenes constitucionales del mismo carácter en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Perú y Uruguay (después de cierto periodo bajo regímenes autocráticos, como resultado de distintas causas y el triunfo de la doctrina de la “seguridad nacional” desde los años sesenta y la consecuente intervención del ejército en la política). Lo anterior ha permitido —apunta Jorge Carpizo— que todos y cada uno de los dieciocho países del área califiquen como democracias, al menos electorales (en tanto que sus gobiernos se han venido vertebrando a través de elecciones libres, justas y auténticas; esto es, median-

⁶ Véase, Carpizo, *op. cit.*, nota 3, pp. 194-207.

⁷ Véase Gros Espiell, Héctor, “El predominio del Poder Ejecutivo en América Latina”, *El predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica*, México, UNAM, 1977, pp. 9 y ss. Incluso, en México, con motivo de la Constitución de Apatzingán de 1814, durante la lucha de Independencia —y que rigió parcialmente— se adoptó también un gobierno directorial conformado por un Ejecutivo colegiado de tres individuos designados por el congreso (véase Orozco Henríquez, J. Jesús, “El Poder Legislativo en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior”, *Estudios jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario*, México, UNAM, 1992, p. 221).

te elecciones competitivas partidarias abiertas, generalmente objetivas y limpias).⁸

En lo que se refiere a los regímenes latinoamericanos bajo la forma de Estado democrático, resulta, sin embargo, claro que la democracia no ha logrado consolidarse en la región ante los preocupantes déficits de justicia social (la persistencia de altos grados de pobreza y desigualdad, incrementados por las políticas neoliberales) y los déficits político-institucionales (la debilidad del Estado de derecho, la insuficiente rendición de cuentas, los patrones de comportamiento tradicionales de la élite política, el clientelismo, la corrupción, el desprestigio de los partidos políticos y la clase política, los bloqueos políticos, la disminución de la eficiencia del gobierno y, en general, los problemas estructurales que dificultan la gobernabilidad democrática).⁹

De ahí que haya sido recurrente la búsqueda, en los distintos países del área, de reformas institucionales idóneas que contribuyan al forta-

⁸ Véase Carpizo, *op. cit.*, pp. 111 y 112. Lo anterior, de acuerdo con una noción minimalista de democracia como la postulada por Joseph Schumpeter, que pone énfasis en la libertad electoral y la competencia entre distintas opciones políticas como sus elementos constitutivos (*Capitalism, Socialism, and Democracy*, 3a. ed., Nueva York, Harper and Brothers Publishers, 1950, pp. 284 y ss). Con independencia de que, desde la perspectiva de un Estado constitucional democrático de derecho, se considere insuficiente una concepción minimalista de la democracia y se estime conveniente otra más robusta, como la democracia constitucional, esencialmente comprometida con la salvaguarda de los derechos fundamentales.

⁹ Cfr. Nohlen, Dieter, *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*, México, UNAM-Porrúa, 2006, pp. 31-33; O'Donnell, Guillermo A., "Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America", en Méndez, Juan E. et al. (eds.), *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame Press, Helen Kellogg Institute for International Studies, 1999, p. 326. Según datos de Latinobarómetro, tanto el apoyo difuso (valoración positiva de la democracia) como el apoyo específico (satisfacción con la democracia) son relativamente bajos y presentan una tendencia regresiva. Si bien la democracia se mantiene en América Latina como el sistema preferido, el porcentaje de aprobación descendió de 62% en 1997, a 58% en 2006 (respecto de 2005, se aprecia un aumento de 5% en cuanto a valoración positiva de la democracia, debiendo considerar que se llevaron a cabo varias elecciones y la bonanza económica, pues el PIB mejoró 4%). Si se atiende al grado de apoyo específico a la democracia, es posible constatar una disminución que va de 41% en 1997 a 38% en 2006. Mientras que en 1997 los ciudadanos calificaron a la democracia en la región, en promedio, con 5.8, en una escala de 1 a 10, en 2005 había bajado a 5.5 y se elevó de nuevo en 2006 a 5.8 (probablemente por el elevado número de procesos electorales en ese año).

lecimiento de la gobernabilidad democrática (entendida, en palabras de Dieter Nohlen, como la estructura política que facilita la adopción de la legislación y la implementación de políticas públicas que satisfagan las necesidades básicas de la población, promuevan el bienestar común y, a su vez, retroalimenten la legitimidad del sistema).¹⁰ Al respecto, durante los años ochenta emergió el debate sobre las causas de la inestabilidad política de que había adolecido la región, los remedios y las alternativas posibles y deseables. Se trataba, entre otras cuestiones, de preguntarse si el diseño presidencial tradicional era el adecuado para lograr la “gobernabilidad democrática”.

Una de las alternativas propuestas fue la de adoptar el sistema parlamentario como régimen político de gobierno, porque se le pensaba como más apto que el presidencial para contribuir a la estabilidad política democrática.¹¹

¹⁰ Cfr. *ibidem*, p. 54. Al diferenciar entre la legitimidad de entrada y la legitimidad de salida, Nohlen muestra que una justicia electoral (en tanto garantía de la celebración de elecciones libres, justas y auténticas), aunque necesaria para el orden democrático, no es suficiente para garantizar el mantenimiento y consolidación de la democracia. En su opinión, la justicia electoral ha cumplido en varios países una actividad ejemplar, pero los valores que representa todavía no han sido integrados a la cultura política de las élites, de los grupos de representación política y de la ciudadanía. Mientras no se resuelvan los problemas de gobernabilidad y de rendimiento de los gobiernos democráticos, la consolidación de la democracia será siempre un tema pendiente. Cuando los resultados de la política en el campo económico y social quedan para una gran mayoría de la población por debajo de cierta barrera, de cierto nivel tolerable, parece difícil poder mantener o generar el afecto de la gente por la democracia, sus instituciones y procedimientos. La legitimidad de las estructuras proviene en gran parte del cumplimiento de las expectativas vinculadas con sus funciones. Para romper con el carácter actualmente problemático de esta interdependencia resulta imperioso incrementar el resultado de las políticas públicas, o sea, aumentar su efectividad. La consolidación de la democracia depende, por tanto, del esfuerzo en el ámbito de salida de la legitimidad, como lo demuestran las encuestas, sin embargo, el discurso político sigue centrado en el ámbito de entrada. Las funciones prioritarias en el momento histórico que atraviesa la región son, por tanto, fortalecer las instituciones políticas para aumentar su efectividad y eficiencia, y con ello aumentar su legitimidad. De ahí la necesidad de una sociedad civil comprometida con la democracia que no menosprecie los mecanismos institucionales de representación.

¹¹ Véase Linz, Juan, “The Perils of Presidentialism”, *Journal of Democracy*, vol. I, núm. 1, 1990, pp. 51-69; *ibidem*, “The Virtues of Parlamentarism”, *Journal of Democracy*, vol. I, núm. 4, 1990, pp. 85-91; *ibidem*, “Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?”, en Linz, J. y Valenzuela, A. (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore-Londres, Johns Hopkins University Press, 1994, pp. 3-87.

Sin embargo, con respecto al margen de la reforma política, y en vista de la profunda tradición presidencialista en América Latina y de las dificultades de introducción del parlamentarismo, Dieter Nohlen y varios especialistas abogan por una reforma controlada del presidencialismo que contribuya a su renovación, y por un *funcionamiento parlamentarista* del sistema presidencial, mediante el fortalecimiento del Legislativo y el mejoramiento y flexibilización de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, con el fin de fortalecer la gobernabilidad, aumentar el rendimiento de las políticas públicas y acrecentar la legitimidad en el marco de cada uno de los sistemas presidenciales. Las sugerencias de reforma se dirigen particularmente hacia la creación de incentivos institucionales (rompiendo con la lógica de *the winner takes all* del presidencialismo clásico) para conformar coaliciones estables en el Legislativo que apoyen el trabajo del gobierno; en su caso, la creación de un primer ministro (como también de un jefe de gabinete) cuya legitimidad descansa en una mayoría legislativa y que atienda e incentive las relaciones entre el gobierno y el Legislativo, en el entendido de que las propuestas de reforma deben ser de carácter específico y, por ende, no referidas a América Latina en general sino a países concretos.¹²

Debe tenerse presente, incluso, la importancia de factores no estrictamente constitucionales en el logro de una mayor flexibilidad y efectividad en las relaciones Legislativo-Ejecutivo. En este sentido, la permanente discusión sobre la necesidad de cambios institucionales puede conducir a modificaciones en las actitudes y los comportamientos informales de la clase política que finalmente sustituyen y vuelven prescindibles los cambios formales. De manera similar, en aquellos sistemas que a fin de profundizar y consolidar la democracia han pretendido equilibrar mejor la distribución de poder del Estado a través del aumento del Poder del Legislativo (y también del Poder Judicial) en detrimento del poder del presidente, sólo se traducirán en una auténtica mejora de la gobernabili-

¹² Asimismo, a propósito de la discusión sobre posibles reformas institucionales en vista de alguna crisis política, conviene recomendar prudencia y mesura, pues en América Latina es frecuente el reflejo condicionado de responder a una crisis con una nueva reforma o una nueva Constitución. Debe realizarse una evaluación apropiada de las verdaderas causas que desataron la crisis, pues es difícil que ésta se pueda resolver únicamente con manipulaciones institucionales. Los actores políticos y los grupos de la sociedad civil deben, en primer lugar, rescatar la centralidad de las instituciones representativas y los resultados de reformas políticas previas (véase Nohlen, Dieter, *op. cit.*, pp. 53-80).

dad democrática si el Legislativo logra desarrollar una comprensión cabal de su función en el marco del nuevo diseño, que reclama capacidad de cooperación entre los órganos del Estado.¹³

En general, los procesos de reforma política sobre los regímenes de gobierno de la región durante el periodo en análisis han estado orientados, aunque no siempre con la extensión y profundidad deseada o requerida, hacia la renovación o racionalización de los sistemas presidenciales, centrándose en las relaciones Legislativo-Ejecutivo (aun cuando algunos también abarcaron al Poder Judicial), a menudo con el objetivo de fortalecer al Legislativo (a diferencia de las reformas previas que tendieron a fortalecer al Ejecutivo) y consolidar un sistema de controles, pesos y contrapesos en aras del equilibrio. La excepción sería en este caso la reforma constitucional de 1998 en Ecuador, que buscó mejorar las condiciones de gobernabilidad y eliminó algunas atribuciones que había mantenido el órgano legislativo, como la censura y destitución de ministros, aunque de nuevo se restablecieron algunas de tales atribuciones en el marco del proceso constituyente de 2008.

Lo anterior se confirma no sólo con el hecho de que la mayoría de los dieciocho países analizados estableció una nueva Constitución en los últimos treinta años (Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela) sino porque el resto (Argentina, México, Panamá, República Dominicana y Uruguay) aprobó en el mismo periodo, salvo Costa Rica, al menos alguna reforma constitucional relevante con el propósito de fortalecer los controles interorgánicos entre el Legislativo y el Ejecutivo (teniendo presente que, en el caso de Chile, la Constitución de 1980 fue aprobada por la dictadura). La más reciente reforma constitucional es la de Venezuela que, a través del referéndum del 15 de febrero de 2009, permitió la reelección indefinida para cualquier cargo representativo, incluyendo el de presidente de la República.

¹³ Cfr. *ibidem*, pp. 59 y 60.

Cuadro 1

CONSTITUCIONES VIGENTES Y REFORMAS REFERIDAS A LAS RELACIONES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO DURANTE LOS ÚLTIMOS TREINTA AÑOS

<i>País</i>	<i>Constitución vigente</i>	<i>Reformas</i>
Argentina	1853	1994
Bolivia	2008	--
Brasil	1988	--
Chile	1980	1989, 2005
Colombia	1991	2003, 2007
Costa Rica	1949	--
Ecuador	2008	--
El Salvador	1983	1991
Guatemala	1985	1994
Honduras	1982	--
México	1917	1977, 1986
Nicaragua	1987	1995, 2000, 2005
Panamá	1972	1983, 1994
Paraguay	1992	--
Perú	(1979) 1993	--
República Dominicana	1966	1994, 2002
Uruguay	1967	1996
Venezuela	1999	2009

II. CLASIFICACIÓN DE LOS SISTEMAS PRESIDENCIALES EN AMÉRICA LATINA

Con el objeto de comprender mejor las respectivas características, diferencias y semejanzas entre los diversos sistemas presidenciales latinoamericanos, se estima conveniente clasificarlos a partir de una tipología específica, a pesar de los riesgos de imprecisiones derivadas de la naturaleza propia del derecho constitucional y su interacción dinámica con la

realidad política, así como de la complejidad de algunos casos frontera que dificultan su ubicación en un tipo determinado (en el entendido de que la referida forma de gobierno sólo puede ubicarse entre los sistemas democráticos, toda vez que si se tratara de un régimen autocrático, aun cuando formalmente se denomine sistema presidencial, se estaría estrictamente ante una dictadura o un gobierno totalitario).

Una de las primeras clasificaciones de los diversos sistemas presidenciales en América Latina fue la de Karl Loewenstein hacia mediados del siglo pasado, quien diferenció entre presidencialismo puro, presidencialismo atenuado y parlamentarismo aproximado.¹⁴ Ciertamente, ha pasado mucho tiempo y múltiples cambios han tenido lugar en los sistemas presidenciales de la región, sobre todo a partir de la “tercera ola democratizadora”, propiciando diversas clasificaciones doctrinales. Una de las más recientes y sólidas es la de Jorge Carpizo, quien, en atención a lo establecido en la respectiva norma constitucional, distingue entre presidencialismo puro, presidencialismo predominante, presidencialismo atemperado, presidencialismo con matices parlamentarios y presidencialismo parlamentarizado.¹⁵

Asimismo, Carpizo distingue, desde la perspectiva de la realidad político-constitucional (al considerar el sistema de partidos y el sistema electoral, así como la presencia o no de gobierno de coalición o compartido, el gobierno dividido y el poder de la calle), entre presidencialismo hegemónico, presidencialismo equilibrado y presidencialismo débil. Además, atendiendo a la interacción de la norma con la realidad constitucional, advierte que tanto el presidencialismo puro como el predominante, el atemperado y el que posee matices parlamentarios pueden configurar alguno de los tipos que se presentan en la realidad, como el hegemónico, el equilibrado o el débil, en tanto que el presidencialismo parlamentarizado sólo puede ser hegemónico o débil.¹⁶

¹⁴ Véase Loewenstein, Karl, “La «presidencia» fuera de los Estados Unidos (estudio comparativo de instituciones políticas)”, *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, México, año II, núm. 5, 1949, pp. 21-28.

¹⁵ Véase Carpizo, Jorge, *op. cit.*, pp. 193-218.

¹⁶ Véase *idem*. El estudio del grado de eficacia de las disposiciones constitucionales es particularmente importante en América Latina tomando en cuenta que, según la clasificación ontológica de las Constituciones elaborada por Loewenstein, varios países cuentan con una Constitución “nominal”, en tanto que se aprecia una falta de concordancia entre la realidad del proceso político y las normas constitucionales a causa de una serie de factores sociales y económicos. Si bien la función de la Constitución nominal es educar a la población sobre un gobierno democrático constitucional que establezca límites

A continuación se exponen las características básicas de la referida tipología propuesta por Carpizo, de acuerdo con lo que se prevé en las respectivas Constituciones de los regímenes latinoamericanos, en particular, en lo que se refiere al cúmulo de atribuciones del presidente de la República y, sobre todo, a la responsabilidad ministerial, conforme a la cual se pretenderán clasificar las diversas especies de sistemas presidenciales establecidos actualmente en la región (si bien algunos casos frontera pueden diferir, en cuanto a su ubicación en determinado tipo o categoría, de lo considerado por el eminente constitucionalista mexicano).

En todo caso, debe insistirse en que la siguiente clasificación tiene exclusivamente propósitos didácticos-comparativos y se basa en un estudio formal de los textos constitucionales latinoamericanos de acuerdo con el criterio apuntado (cúmulo de atribuciones del presidente y regulación de la responsabilidad política ministerial), el cual se explica más adelante. Por esta razón, la clasificación presentada también podría diferir con otros autores que utilicen un criterio distinto. Asimismo, debe tenerse presente que, en ocasiones, sistemas que formalmente confieren un significativo conjunto de atribuciones de control en el congreso sobre el presidente, éstas raramente se ejercen en la práctica, o siguen predominando las facultades presidenciales, como en el caso de Colombia. Igualmente, en sistemas que contemplan sólo algunas de esas atribuciones, éstas se ejercen en forma vigorosa, lo cual propicia una mayor relevancia del congreso sobre el funcionamiento del sistema presidencial, como podría ser el caso de Chile.

a los detentadores del poder, la aspiración es que la misma se convierta en una auténtica Constitución “normativa” que rija y determine el proceso político y todos se ajusten a sus respectivos límites. Cabe señalar que en los países de la región también se encuentra el tercer tipo de Constituciones a que alude Loewenstein y que denomina “semánticas”, en tanto que en ocasiones las respectivas Constituciones logran plena eficacia, pero no constituyen sino la formalización de la situación existente del poder político en beneficio exclusivo de los detentadores fácticos del poder, quienes las utilizan para estabilizar y perpetuar su poder en lugar de que sirvan para limitar al propio poder, pervirtiendo la noción de Constitución y desvalorizando su función en la democracia constitucional (véase Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, traducción de Alfredo Gallego, 2a. ed., Barcelona, Ariel, 1976, pp. 216-231). Sobre la relación entre validez y eficacia de las normas constitucionales, véase Orozco Henríquez, J. Jesús, *El derecho constitucional consuetudinario*, México, UNAM, 1983, pp. 89 y ss.

1. *Presidencialismo puro*

Aun cuando cabría afirmar que ya no existen sistemas presidenciales puros, salvo el de Estados Unidos de América, si por “pureza” se entiende aquel que ha mantenido sin alteraciones sus características originales,¹⁷ es posible identificar aún al presidencialismo puro como el que se aproxima al modelo estadounidense en sus aspectos esenciales: un Poder Ejecutivo unitario y de elección popular (directa o indirecta) por un periodo fijo o determinado; existencia de equilibrios, frenos y contrapesos, entre los órganos del poder; el presidente designa y remueve libremente a los ministros, quienes son responsables ante él; el presidente posee la facultad de veto legislativo; ni el presidente ni los ministros son responsables políticamente ante el congreso, aunque estos últimos pueden ser sujetos de juicio político, o bien de juicio de responsabilidad o *impeachment* en el caso del presidente (que si bien pueden acarrear la destitución, a diferencia de los sistemas parlamentarios, ello no deriva propiamente de una pérdida de confianza o moción de censura por una gestión administrativa inadecuada sino de haber incurrido en alguna causa de responsabilidad prevista en la Constitución o la ley). En realidad, en la historia latinoamericana sólo dos presidentes han sido removidos a través del procedimiento de *impeachment*, ambos en el periodo que se informa: Fernando Collor de Melo en Brasil, en 1992, y Carlos Andrés Pérez en Venezuela, en 1993.

En general, estos sistemas no contemplan matices parlamentarios aun cuando conserven, por la influencia española de la Constitución de Cádiz de 1812, algunas figuras como el refrendo ministerial de los actos del presidente. Asimismo, con frecuencia éste, a diferencia de lo establecido por la Constitución de Estados Unidos de 1787, cuenta con la facultad de iniciativa de leyes y no requiere la ratificación del Senado para la designación de los ministros o secretarios de Estado.

Gran número de países latinoamericanos adoptaron en el siglo XIX un presidencialismo puro, y entre los que actualmente lo establecen, en sus aspectos esenciales, se encuentran Brasil, Chile (aun cuando debe destacarse la importancia que el congreso ha venido teniendo en el funcionamiento del sistema presidencial de este país), Honduras y México.

¹⁷ Cfr: Valadés, Diego, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, México, UNAM, 2007, p. 4.

2. *Presidencialismo predominante*

Coincide con las características esenciales del presidencialismo puro, salvo la relativa al supuesto equilibrio entre los órganos del poder público y los mecanismos de frenos y contrapesos, toda vez que en este tipo de gobierno presidencial la Constitución confiere al presidente gran cúmulo de facultades (incluso en ámbitos económicos) y se le concibe como el pivote, eje o columna del sistema político-constitucional. Por tanto, se establece un desequilibrio en favor del órgano ejecutivo, que tiende a ser predominante, y resultan débiles los controles respecto de éste, porque los órganos de control carecen de autonomía o porque ésta es escasa o nula (si bien existen mecanismos razonablemente eficaces de protección de los derechos fundamentales, por lo que se aleja de una autocracia).

Con independencia de múltiples regímenes presidenciales latinoamericanos que desde el siglo XIX y buena parte del XX se caracterizaron por la preponderancia constitucional del Ejecutivo, pero paulatinamente han revertido la tendencia en búsqueda de un equilibrio entre los respectivos órganos del poder público, un ejemplo actual de presidencialismo predominante es el derivado de la Constitución de la República Dominicana de 1966 (sin que la reforma de 1994 haya logrado el equilibrio entre los órganos públicos).

En efecto, en el régimen constitucional dominicano se exigen mayorías calificadas difíciles de alcanzar en las cámaras, por ejemplo para acusar o adjudicar responsabilidad política al presidente; en tal caso se requieren tres cuartas partes, respectivamente, de los miembros de las cámaras de diputados y senadores, cuando por lo general bastan dos terceras partes de los miembros presentes. Para superar el veto legislativo del presidente se necesita la “observación” de leyes aprobadas por el congreso, que se supera sólo con las dos terceras partes, otra vez, del número total de las cámaras, además de que no se prevén expresamente facultades para que el congreso declare vigente una ley si el presidente no la promulga ni la observa; para modificar ciertas medidas legislativas en ámbitos relevantes cuya iniciativa no se origine en el presidente (pues en este último caso basta la mayoría simple), se exigen dos terceras partes del total de legisladores, en relación con el régimen legal de la moneda o de la banca, así como del presupuesto de ingresos y el gasto público.

Asimismo, ciertas materias escapan de forma total al control del congreso (por ejemplo, el presidente puede legislar ordinariamente sobre zonas aéreas, marítimas, fluviales y militares, así como en la habilitación de

puertos y costas marítimas); cuando el propio congreso no se encuentra reunido, el presidente está facultado para ordenar la suspensión de derechos en situaciones de emergencia, la modificación al presupuesto de egresos o la designación interina de las vacantes en la Cámara de Cuentas o la Junta Central Electoral. También si el presidente pretende salir al extranjero por menos de quince días o si un ministro interpelado se niega a acudir al congreso.

3. *Presidencialismo atemperado*

A diferencia del presidencialismo predominante, bajo este tipo la Constitución diseña al Poder Legislativo como el pivote o eje del sistema político-constitucional, al que otorga las atribuciones más importantes; generalmente, las competencias legislativas del presidente se encuentran reducidas e incluso carece de la facultad de veto.

Si bien podría considerarse que este tipo de presidencialismo sólo tiene un valor histórico, es importante identificarlo para comprender adecuadamente las demás clases existentes o que pueden darse en la región. Un ejemplo es la Constitución mexicana de 1857 (hasta la reforma de 1874), por la que se estableció un congreso unicameral con cierto predominio, desapareciendo el Senado, a pesar de preverse un régimen federal, por estimarlo un “órgano aristocratizante y conservador”. El presidente carecía de la facultad de veto, pues sólo podía hacer observaciones a las leyes, que se superaban con la mayoría simple de los miembros presentes del congreso.¹⁸

4. *Presidencialismo con matices parlamentarios*

Los mecanismos de control del poder público en este tipo de gobierno son básicamente los del sistema presidencial puro, pero incorpora algunos aspectos que se inspiran en el parlamentario;¹⁹ piénsese, por ejem-

¹⁸ Véase Fix-Zamudio, Héctor, “Valor actual del principio de la división de poderes y su consagración en las Constituciones de 1857 y 1917”, *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, México, año XX, núms. 58 y 59, enero-agosto de 1967, pp. 36 y ss.; Orozco Henríquez, José de Jesús, “La división de poderes”, *Derechos del pueblo mexicano*, 3a. ed., México, Cámara de Diputados-Porrúa, 1985, t. I, pp. 647-651.

¹⁹ Recuérdense las diferencias abordadas entre ambos sistemas, *supra*.

plo, en la existencia de un Consejo de Ministros con facultades amplias, cuyos miembros son removidos libremente por el presidente y donde el congreso puede censurar a un ministro, pero la decisión final sobre la dimisión del ministro censurado es facultad discrecional del presidente.²⁰ Por ello no se considera al sistema respectivo como parlamentario sino sólo con matices parlamentarios, sin desconocer la repercusión política que podría tener la eventual censura ministerial en la opinión pública y las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo.

Es importante insistir en que la posibilidad de emitir la “censura” a un ministro por parte del respectivo congreso o Asamblea (ya sea que conduzca automáticamente a la dimisión, como ocurre en el presidencialismo parlamentario, o ésta dependa de la decisión final del presidente, como en el presidencialismo con matices parlamentarios) debe diferenciarse del llamado juicio político que se prevé en varias Constituciones latinoamericanas. En efecto, aunque la consecuencia de este último puede significar también la separación del cargo, existe una diferencia fundamental, en tanto que en la “censura” no necesariamente se debe demostrar que el ministro involucrado haya incurrido en la violación de alguna disposición constitucional o legal, sino que podría bastar una gestión administrativa inadecuada. En el juicio político, por su parte, se requiere probar que sí se incurrió en alguna causa de responsabilidad prevista en la Constitución o en la ley.

Entre los países que en la actualidad su Constitución establece un presidencialismo con matices parlamentarios se encuentran: Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Panamá y Paraguay.²¹

²⁰ Cabe advertir que para Jorge Carpizo, si un sistema presidencial prevé la censura de algún ministro por el congreso, pero al efecto exige una mayoría calificada o muy calificada (no sólo cuando la dimisión del ministro censurado depende finalmente del presidente), se trataría también de un caso de presidencialismo con matices parlamentarios (*cfr.* Carpizo, *op. cit.*, pp. 201 y 202) y no de presidencialismo parlamentario, como aquí se sostiene.

²¹ En su excelente y documentado estudio, Diego Valadés ilustra cómo, incluso en Estados Unidos, se han hecho intentos de “parlamentarizar” el presidencialismo, a través de la posible censura de algún secretario de Estado (citando el intento senatorial respecto de William Seward durante la administración de Abraham Lincoln en 1862) o del procurador general (como ocurrió con Alberto González en 2007 durante la administración de George W. Bush, donde cincuenta y tres senadores votaron a favor de la censura y treinta y ocho en contra, pero se requerían cuando menos sesenta votos a favor para que el Se-

Mención especial merece el caso de Costa Rica por su carácter límite, ya que el artículo 121, fracción 24, de la Constitución prevé que la Asamblea Legislativa puede, “por dos tercios de votos presentes, censurar a los mismos funcionarios (ministros) cuando a juicio de la Asamblea fueren culpables de actos inconstitucionales o ilegales, o de errores graves que hayan causado o puedan causar perjuicio evidente a los intereses públicos”, toda vez que si bien pareciera referirse a lo que comúnmente constituye causa de juicio político en otros países de la región, el hecho de que no sólo proceda la denominada “censura” por actos inconstitucionales o ilegales, sino también por “errores graves”, nos conduce a considerarlo como un matiz parlamentario, en el entendido de que el presidente decide finalmente sobre la dimisión del ministro censurado.²²

De manera similar a Costa Rica, la Constitución de Panamá establece la atribución de la Asamblea Nacional para emitir votos de censura contra los ministros de Estado cuando, a su juicio, sean responsables de actos atentatorios o ilegales, o de errores graves que hayan causado perjuicio a los intereses del Estado. Debe proponerse por escrito con seis días de anticipación a su debate por la mitad de los diputados y contar, como mínimo, con la aprobación de dos tercios de la Asamblea, remitiendo a la ley el establecimiento de la sanción que corresponda, la cual no lo ha reglamentado, por lo que se le atribuye el efecto de una sanción política o “moral” y no supone la destitución del ministro.

En términos parecidos, el artículo 131, fracción 37, de la Constitución de El Salvador prevé que corresponde a la Asamblea Legislativa recomendar al presidente la destitución de los ministros de Estado cuando así lo estime conveniente, como resultado de la investigación de sus comisiones especiales o de la interpelación.

Por su parte, la Constitución de Nicaragua, según reforma de 1995, prevé la atribución de la Asamblea Nacional de interpelar a ministros o viceministros, quienes tienen la obligación no sólo de explicar puntualmente el informe que rinden al Legislativo, sino de contestar cada una de las interrogantes que los parlamentarios planteen o aparezcan durante

nado hubiera podido formular una recomendación no vinculante al presidente de Estados Unidos); *cfr.* Valadés, *op. cit.*, pp. 19-21.

²² Incluso, para Carpizo, Costa Rica es más bien un caso de presidencialismo puro (*cfr. ibidem*, pp. 196 y 197), mientras que para otros autores, como Rubén Hernández Valle, sí se trata de un matiz parlamentario.

la interpelación. Incluso, como resultado de una reforma de 2005, si la Asamblea Nacional considera al funcionario no apto para el ejercicio del cargo, con votación calificada de 60% de los diputados, podrá destituirlo, poniéndolo en conocimiento del presidente de la República para que dentro del plazo de tres días haga efectiva tal decisión. Al parecer, se trata de un caso de censura vinculante, sin embargo, las divergencias surgidas entre los poderes condujeron al acuerdo político de posponer en dos ocasiones sucesivas la entrada en vigor del precepto, hasta el 20 de enero de 2008. Dada la incertidumbre prevaleciente, se le clasifica aún como un sistema con matices parlamentarios.

La Constitución de Paraguay prevé también el voto de censura, que puede ser emitido por dos tercios de los miembros de cualquiera de las dos cámaras del congreso, cuyo efecto consiste en recomendar al presidente la remoción del ministro censurado, por lo que corresponde a este último la decisión final.

5. Presidencialismo parlamentarizado

Se caracteriza por introducir en un sistema presidencial controles propios del sistema parlamentario que pueden llegar a alterarlo. En este sentido, el gabinete y los ministros son individualmente responsables tanto ante el presidente como ante el congreso; por consiguiente, este último puede censurar o, en su caso, emitir voto de falta de confianza a los ministros, quienes entonces deben separarse del cargo, con diversas modalidades. En contados casos, además, el presidente puede disolver anticipadamente el congreso y convocar a elecciones, a pesar de lo cual se respeta el periodo fijo del presidente.

Para los efectos de este trabajo, la diferencia fundamental entre el presidencialismo con matices parlamentarios y el presidencialismo parlamentarizado radica en que en este último cabe la posibilidad, se insiste, no sólo de que el congreso se reserve la atribución de censurar a los ministros sino que la misma suponga la remoción o dimisión del ministro censurado, con independencia de la voluntad del presidente. Por otra parte, a diferencia del sistema parlamentario, el presidente sigue siendo, en general, el pivote o eje del sistema político-constitucional, pues concentra las funciones de jefe de Estado y jefe de Gobierno (el hecho de que el jefe de Gabinete en Argentina o el presidente del Consejo, tanto en

Perú como en Uruguay, pueda ser removido libremente por el presidente, justifica que no se les considere como jefe de Gobierno, identificando al sistema respectivo como presidencial, si bien parlamentarizado).

Entre los países cuya Constitución establece actualmente un presidencialismo parlamentarizado, según el criterio apuntado, se encuentran: Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, Perú, Uruguay y Venezuela.²³

Tanto en Argentina como en Guatemala puede censurarse al jefe de Gabinete, mas no al resto de los ministros, o emitir voto de desconfianza sólo en relación con un número limitado de ministros (cuatro, en una sola ocasión), mientras que en Bolivia y Colombia no existe limitación alguna en cuanto al número de ministros susceptibles de ser censurados. Asimismo, en el extremo de presidencialismo más parlamentarizado se encuentran los casos de Ecuador, Perú, Uruguay e, incluso, Venezuela, donde puede censurarse al gabinete en pleno y, bajo ciertos supuestos, el presidente puede disolver al congreso, como se precisa a continuación.

En efecto, la reforma de 1994 a la Constitución de Argentina creó la figura del jefe de Gabinete, a quien el presidente nombra y remueve libremente, pero donde además aquél es políticamente responsable ante el congreso, que puede removerlo de su cargo por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada cámara, sin necesidad de expresar causa (artículos 100 y 101). Sin embargo, los demás ministros no son responsables políticamente frente al congreso. En realidad, el jefe de Gabinete es un representante del presidente y un “fusible” si surgen crisis, bloqueos o enfrentamientos graves entre el Ejecutivo y el Legislativo.

De manera semejante, los artículos 166 y 167 de la Constitución de Guatemala establecen, por una parte, que los ministros de Estado tienen la obligación de presentarse al congreso a fin de contestar las interpelaciones que se les formulen por uno o más diputados. Asimismo, si la mayoría absoluta del total de diputados al congreso emitiera voto de falta de confianza

²³ Lo anterior, atendiendo, como se ha insistido, a lo previsto en el texto constitucional con especial referencia a la responsabilidad política ministerial, pues desde la perspectiva de la realidad político-constitucional cabría ubicar a Venezuela como un presidencialismo hegemónico (así lo considera, por ejemplo, Allan Brewer Carías); de manera similar, teniendo en cuenta que en Colombia no ha funcionado en la práctica la moción de censura, hay quien lo ubicaría como un sistema presidencial acentuado (por ejemplo, Humberto de la Calle) solamente matizado con algunas instituciones del sistema parlamentario, razón por la cual podría colocarse a Colombia entre los sistemas presidenciales con matices parlamentarios.

a un ministro, éste presentará su dimisión de inmediato, sin embargo, si el Consejo de Ministros considera que los actos censurables se ajustan a la conveniencia nacional y a la política del gobierno, el ministro afectado podrá recurrir al congreso. Si no lo hace, se considerará separado de su cargo, pero si recurre la ratificación del voto de falta de confianza requerirá el voto de las dos terceras partes del total del congreso, en cuyo caso el ministro quedará separado de su cargo de inmediato. El voto de falta de confianza no podrá exceder de cuatro ministros en cada ocasión.

En el caso de la Constitución de Bolivia de 2008, el artículo 158, párrafo 18, establece entre las atribuciones de la Asamblea Legislativa Plurinacional, conformada por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, la de interpelar, a iniciativa de cualquier asambleísta, a las ministras o ministritos de Estado, individual o colectivamente, y acordar la censura por dos tercios de la asamblea, lo cual implicará su destitución.

En la Constitución de Colombia de 1991 se estableció la moción de censura contra los ministros por asuntos relacionados con sus funciones, y debe ser propuesta, al menos, por la décima parte de los miembros de la cámara en la que se origine. Si la moción es aprobada por la mayoría absoluta de los congresistas, en sesión conjunta de ambas cámaras, el ministro quedará separado de su cargo.

En la Constitución de Ecuador de 2008 se restableció explícitamente la posibilidad de censura contra las o los ministros de Estado por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional, la cual acarrea su destitución (artículo 131). Asimismo, se contempla la posibilidad no sólo de que la Asamblea Nacional, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros, destituya al propio presidente de la República por arrogarse funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen de la Corte Constitucional, o por grave crisis política y conmoción interna (artículo 130), sino, igualmente, que el presidente de la República decida disolver a la Asamblea Nacional cuando, a su juicio, se haya arrogado funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen favorable también de la Corte Constitucional, o por obstruir reiterada e injustificadamente la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo o por grave crisis política y conmoción interna (artículo 148).

En Perú, tanto la Constitución de 1979 como la de 1993 establecieron que el presidente de la República nombre y remueva al presidente del Consejo de Ministros, así como a los demás ministros, a propuesta y con acuerdo, respectivamente, del presidente del Consejo. Asimismo, 15% del

total de congresistas tiene el derecho de solicitar la interpelación de uno o más ministros o del gabinete en pleno y, si la misma se aprueba, al menos, por la tercera parte de los congresistas, el ministro o el gabinete tendrán la obligación de presentarse ante el congreso. Si, por lo menos, a 25% de los congresistas no les satisfacen las respuestas, puede solicitar un voto de censura y, si el mismo se aprueba por la mayoría absoluta del congreso, el ministro o el gabinete debe renunciar y el presidente de la República debe aceptar la renuncia dentro de las setenta y dos horas. Si, eventualmente, según la Constitución de 1993, se censura al gabinete en pleno en dos ocasiones, el presidente de la República está facultado para disolver el congreso. Además, a partir también de 1993 y con motivo del voto de investidura, el presidente del consejo, dentro de los treinta días siguientes a su entrada en funciones, debe concurrir al congreso en compañía de los demás ministros para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión, planteando al efecto cuestión de confianza, una manera en que el gabinete se somete a la ratificación del congreso, y de no obtenerla debería dimitir al iniciar sus funciones.

Asimismo, la Constitución de Uruguay establece que el Poder Ejecutivo será ejercido por el presidente, actuando con los ministros respectivos o el Consejo de Ministros, y que los ministros serán responsables por los decretos y órdenes que firmen con el presidente. Éste tiene la potestad de nombrar a los ministros “entre ciudadanos que, por contar con apoyo parlamentario, aseguren su permanencia en el cargo”. Al efecto, el presidente podrá eventualmente requerir a la mayoría absoluta de la Asamblea General (AG, reunión de ambas cámaras) un voto de confianza expreso para el Consejo de Ministros. Si la AG no se reúne dentro de las setenta y dos horas o, reuniéndose, no adopta resolución, se entenderá que el voto de confianza ha sido adoptado, sin que la Constitución prevea expresamente qué ocurre si media voto negativo expreso, aun cuando se supone que el presidente habría de proceder a nuevos nombramientos.

La propia Constitución de Uruguay prevé que los ministros cesan en sus cargos por disposición del presidente o por el procedimiento de censura o desaprobación por parte de la mayoría absoluta del total de la AG a propuesta de cualquiera de las cámaras. La desaprobación determina la renuncia de los ministros afectados o del Consejo de Ministros. El presidente podrá observar (o vetar) el voto de censura cuando sea pronunciado por menos de las dos terceras partes del total de la AG. Si en dos convocatorias sucesivas no se reúne el quórum para sesionar, la censura

se considerará revocada, pero si tres quintas partes del total de la AG mantienen la censura, los ministros o el Consejo de Ministros deberán renunciar. Si la AG mantiene la censura por menos de las tres quintas partes del total de componentes, el presidente podrá mantener a los ministros censurados o al Consejo de Ministros y disolver las cámaras, convocando a nueva elección de senadores y diputados. Si el Poder Ejecutivo no da cumplimiento a la convocatoria electoral o la Corte Electoral demora más de noventa días en proclamar los resultados de la nueva elección, las cámaras disueltas volverán a reunirse y recobrarán sus derechos, cayendo el Consejo de Ministros. Proclamadas las nuevas cámaras, la AG se reunirá y, dentro de los quince días, resolverá por mayoría absoluta de sus componentes si mantiene o revoca la censura. Si mantiene la censura, el presidente continúa su mandato pero caerá el Consejo de Ministros íntegro, aunque la censura original hubiera sido individual.

Finalmente, la Constitución de Venezuela de 1999 confiere al presidente la potestad de nombrar y remover libremente tanto al vicepresidente ejecutivo como a los ministros (en el entendido de que el vicepresidente es un órgano directo del presidente y su colaborador inmediato, preside el Consejo de Ministros previa autorización del presidente, coordina la administración pública y puede proponer el nombramiento y remoción de ministros). La Asamblea Nacional, unicameral, puede aprobar mociones de censura tanto del vicepresidente ejecutivo como de los ministros, con una mayoría no menor de tres quintas partes de sus integrantes (tratándose de aquél) o de sus miembros presentes (si se refiere a estos últimos), lo cual implica su remoción. Al respecto, como contrapeso a esta potestad legislativa, se prevé la posibilidad de que el presidente disuelva la Asamblea Nacional si ésta aprueba tres mociones de censura del vicepresidente dentro de un mismo periodo constitucional.

Con base en lo expuesto, y según el criterio adoptado, es posible clasificar a los sistemas presidenciales latinoamericanos contemporáneos en los términos del siguiente cuadro.

Cuadro 2

CLASIFICACIÓN DE LOS SISTEMAS PRESIDENCIALES CONTEMPORÁNEOS*

<i>Presidencialismo puro</i>	<i>Presidencialismo predominante</i>	<i>Presidencialismo con matices parlamentarios</i>	<i>Presidencialismo parlamentarizado</i>
Brasil Chile** Hondura México	República Dominicana	Costa Rica El Salvador Nicaragua Panamá Paraguay***	Argentina**** Bolivia Colombia***** Ecuador Guatemala Perú Uruguay Venezuela*****

* Atendiendo a lo establecido en el texto constitucional, en particular, con respecto al cúmulo de atribuciones del presidente de la República y, sobre todo, a la regulación de la responsabilidad política ministerial.

** En el entendido de que, dada la relevancia que ha venido teniendo el congreso en el funcionamiento del sistema presidencial chileno, hay quien dudaría en considerarlo como un sistema presidencial puro.

*** Aun cuando la todavía escasa experiencia práctica en Paraguay respecto del funcionamiento de los matices parlamentarios, podría conducir a algunos a considerarlo como un sistema presidencial puro.

**** Sin olvidar, claro está, que, junto a la figura del “jefe de Gabinete”, en Argentina se confiere un cúmulo significativo de atribuciones legislativas al presidente de la República, que influye en el funcionamiento del respectivo sistema.

***** Como se había mencionado, teniendo en cuenta que en Colombia no ha funcionado en la práctica la moción de censura, hay quien lo consideraría como un sistema presidencial acentuado, solamente matizado con algunas instituciones del sistema parlamentario, por lo que bajo este último criterio podría colocarse a Colombia entre los sistemas presidenciales con matices parlamentarios.

***** Como también se había adelantado, desde la perspectiva de la realidad político-constitucional cabría ubicar a Venezuela como un presidencialismo hegemónico.

III. REFORMAS PARA REEQUILIBRAR LAS RELACIONES ENTRE EJECUTIVO Y LEGISLATIVO

Como se mencionó, los procesos de reforma política sobre los regímenes de gobierno de América Latina durante los últimos treinta años

han estado orientados, en general, hacia la renovación o racionalización de los sistemas presidenciales de los respectivos países, centrándose en las relaciones Legislativo-Ejecutivo (aunque algunos también abarcaron al Poder Judicial), con la salvedad de Costa Rica, donde en dicho periodo no se aprecia reforma alguna sobre el particular. Con frecuencia, el objetivo ha sido fortalecer al Legislativo y consolidar un sistema de controles, pesos y contrapesos en aras de la gobernabilidad democrática y el equilibrio, con la excepción de la reforma constitucional de 1998 en Ecuador, que había eliminado algunas atribuciones que había mantenido el órgano legislativo, aunque nuevamente se restablecieron en el marco del reciente proceso constituyente.

En este sentido, como se adelantó y se desarrollará en las páginas siguientes, se puede apreciar cierta tendencia a incorporar algunos matices o instituciones de origen parlamentario, pero preservando la estructura básica del sistema presidencial.

1. *Conformación del Poder Ejecutivo*

La mitad de las Constituciones de los países estudiados prevén que el Poder Ejecutivo y, en consecuencia, el gobierno recaiga en una sola persona, el presidente de la República: Argentina (artículo 87),²⁴ Chile (artículo 24), Ecuador (artículo 164), Honduras (artículo 235), México (artículo 80), Nicaragua (artículo 144), Paraguay (artículo 226), Perú (artículo 110) y República Dominicana (artículo 49).

Cuatro países precisan que el Poder Ejecutivo lo ejercen tanto el presidente como los ministros: (artículo 85), Brasil (artículo 76), Costa Rica (artículo 130) y Panamá (artículos 175 y 194), en tanto que los seis restantes agregan a los anteriores a otros funcionarios: Colombia, a los directores de departamento administrativo (artículo 115); El Salvador, al vicepresidente, viceministros y sus funcionarios dependientes (artículo 150); Guatemala, viceministros y demás funcionarios dependientes (artículo 182); Uruguay, ministros o el Consejo de Ministros (artículos 149, 168 y 179); Bolivia, al vicepresidente (artículo 165-I), y Venezuela, vi-

²⁴ Sin embargo, el artículo 100 de la Constitución de Argentina establece que los ministros secretarios y el jefe de Gabinete tendrán a su cargo el despacho de los negocios de la nación, y refrendarán y legalizarán los actos del presidente con su firma, sin la cual éstos carecen de eficacia.

cepresidente y demás funcionarios que determinen la Constitución y la ley (artículo 225).

2. *Panorama sobre las principales facultades constitucionales del presidente*

Al presidente de la República —al mismo tiempo jefe de Estado y jefe de Gobierno— se le atribuye un conjunto de competencias constitucionales que lo convierten, además de representante del Estado, en el centro y motor de la actividad política, en tanto jefe de la administración, jefe de las fuerzas armadas, colegislador y ejecutor de la legislación aprobada por el congreso.

A diferencia del modelo estadounidense, cuyo sistema presidencial evolucionó hacia un equilibrio relativo de los tres poderes del gobierno, el régimen presidencial en América Latina, como consecuencia de causas históricas, sociológicas y económicas, así como de la influencia del caudillismo y el cacicazgo, se caracterizó desde sus orígenes por una preponderancia total del Poder Ejecutivo frente a los otros dos poderes del gobierno, basado no sólo en el cúmulo de atribuciones constitucionales sino metaconstitucionales,²⁵ con una fuerte tendencia a personalizar el poder y a ejercerlo de forma paternalista.

A continuación se analizan algunas de las principales atribuciones del presidente de la República, en el entendido de que la tendencia en la región durante el periodo que se informa ha sido hacia la renovación y racionalización del sistema presidencial a través del fortalecimiento de las atribuciones a cargo del Legislativo (salvo alguna excepción como la de Ecuador) y sus mecanismos de control respecto del Ejecutivo.

A. Facultades legislativas del presidente

El presidente latinoamericano interviene en el procedimiento legislativo, generalmente, a través de tres actos: la iniciativa de ley, la facultad de veto y la promulgación y publicación de la ley. Además, conviene abor-

²⁵ Utilizando el ilustrativo calificativo adoptado por Jorge Carpizo en su clásico libro sobre *El presidencialismo mexicano*, 5a. ed., México, Siglo XXI Editores, 1985, pp. 82 y 83 y 190 y ss.

dar los casos excepcionales en que el presidente puede legislar, así como su capacidad para influir en la agenda legislativa y, en su caso, convocar a la ciudadanía para que se pronuncie en algún mecanismo de consulta popular.

a. Iniciativa legislativa

A diferencia del presidencialismo estadounidense, que no confiere al presidente la facultad de iniciativa legislativa (si bien en la sesión de apertura de sesiones del congreso el presidente por lo general plantea las iniciativas en que se encuentra interesado), todas y cada una de las Constituciones de los países latinoamericanos prevén para el presidente de la República la facultad referida.

Incluso, algunas Constituciones amplían la facultad de iniciativa legislativa a otros funcionarios de la administración, bien porque se la atribuyen al órgano o Poder Ejecutivo, donde aquéllos se encuentran incluidos, bien porque explícitamente se les confiere: Bolivia (vicepresidente y ministros, quienes sostienen el proyecto durante los debates en el congreso, artículo 71, fracción I), Colombia (gobierno nacional, artículo 154), Costa Rica (ministros, artículo 123), El Salvador (ministros, artículo 133.2), Guatemala (ministros, artículo 174), Honduras (secretarios de Estado, artículo 213), Panamá (ministros, artículo 165), Uruguay (ministros, artículo 112) y Venezuela (vicepresidente, ministros y demás funcionarios que determinen la Constitución y la ley, artículo 204, fracción I). Lo anterior, con independencia de que algunos países extienden la facultad de iniciativa a otro tipo de órganos; en este sentido y para citar sólo algunos ejemplos, a la Corte Suprema de Justicia y al tribunal o Consejo Supremo Electoral, en sus respectivos ámbitos de competencia, en Honduras y Nicaragua. De manera similar, en Colombia, además de las Cortes y el Consejo Nacional Electoral, se confiere la facultad de iniciativa al procurador y el contralor en cuanto a las materias que le competen. Por su parte, en Venezuela todos los otros poderes públicos tienen la iniciativa legislativa en las materias de su competencia: Tribunal Supremo de Justicia (artículo 204,4), Poder Ciudadano (204,5), Poder Electoral (204, 6) e incluso los consejos legislativos de los estados (204,8).

Todas las Constituciones latinoamericanas confieren también al presidente, directamente o a través de algún órgano auxiliar, la iniciativa legislativa exclusiva en materia presupuestal.

Por otra parte, algunas de esas Constituciones atribuyen igualmente al propio presidente iniciativa exclusiva en determinadas materias, por estimar que cuenta con mayores elementos o debe ejercer un control sobre el particular.

Chile: modificación de la división política o administrativa del país, administración presupuestaria o financiera del Estado, venta y alquiler de bienes del Estado y leyes relacionadas con el uso de las Fuerzas Armadas en el exterior, gasto público (creación y supresión de cargos públicos, remuneraciones de la administración pública y otros), fijación de las remuneraciones mínimas para los trabajadores del sector privado, normas sobre la seguridad social del sector público y privado, así como contratación de empréstitos del Estado, artículo 65 de la Constitución.

Colombia: gasto público, plan de desarrollo, estructura de la administración y decretos de exenciones tributarias.

Ecuador: creación, modificación o supresión de impuestos, aumento del gasto público y modificación de la división político-administrativa del país.

Uruguay: toda ley que signifique gastos, creación de empleos, dotaciones, retiros, beneficios jubilatorios, exoneraciones tributarias, fijación de salarios mínimos y de precios de productos de la actividad pública o privada (artículos 86.2 y 133.2 y 3).

b. Poder de veto

El veto es el mecanismo por el cual el presidente rechaza o formula observaciones respecto de un proyecto de ley o decreto aprobado por el Legislativo. Se considera como el principal contrapeso del Ejecutivo frente al Legislativo y todos los países latinoamericanos lo contemplan con algunas variantes. La finalidad del veto es tratar de impedir la entrada en vigor de leyes que se estiman inconvenientes o que adolecen de vicios de inconstitucionalidad, con el objeto de que se sometan a ulterior revisión, prevaleciendo en el ínterin el *statu quo*.

En América Latina se puede distinguir entre el veto total y el parcial.²⁶ En este último, el presidente regresa al congreso, con sus observaciones,

²⁶ En Estados Unidos existe el llamado “veto de bolsillo”, por el cual el presidente omite firmar o promulgar el proyecto de ley, pero tampoco lo devuelve al congreso con sus observaciones antes de que éste entre en receso, lo que se traduce en que el presidente

las partes del proyecto con las que disiente, en tanto que promulga y publica el resto de la iniciativa con la cual concuerda. Así, algunas partes del proyecto se convierten en ley mientras el resto se somete a una revisión ulterior del congreso, en espera de la votación que, en su caso, supere el veto. Tratándose de veto por presunta inconstitucionalidad, en algunos países de la región, según se expondrá, el proyecto se somete al órgano de justicia constitucional correspondiente.

Se dice que el veto parcial propicia un juego de suma positiva, donde los legisladores ganan con la promulgación de aquellos aspectos en que existe coincidencia con el Ejecutivo, mejorándose el orden jurídico, mientras que éste también gana al regresar al congreso la parte del proyecto que se contrapone a sus preferencias, manteniéndose la normativa en vigor ante alternativas no deseadas.

Entre los países latinoamericanos que prevén un veto parcial se encuentran: Argentina (sólo cuando la parte no vetada preserve “autonomía normativa”), Brasil, Colombia, Ecuador, Panamá, Paraguay y Venezuela. Es pertinente advertir que gran número de Constituciones prevé expresamente que cualquier proyecto de ley puede ser vetado por el presidente “en todo o en parte”. Esto se da en Brasil, Chile, Ecuador, México, Nicaragua, Paraguay, donde la publicación de la parte no objetada es decisión del congreso, y en Perú y Uruguay. Es decir, se incluye la posibilidad de objetar sólo algunas disposiciones específicas, pero ello no significa necesariamente que se contemple el veto parcial, a menos, como se apuntó, que se autorice la promulgación y publicación inmediata de la parte no objetada, máxime que varias de ellas disponen que se devuelva al congreso todo el proyecto y no sólo la parte con observaciones.

Cabe señalar que en Guatemala se excluye expresamente el veto parcial, en tanto que en Nicaragua se prohíbe, también de manera expresa, el veto constitucional (tanto parcial como total). En cambio, en Chile y Costa Rica, por ejemplo, se contempla expresamente que el presidente puede vetar, en forma total o parcial, un proyecto de reforma constitucional.

En el caso del veto total de un proyecto de ley, el presidente no puede regresar al congreso sólo una parte del proyecto en cuestión para su revisión y promulgar el resto. Cuando emite observaciones, el presidente regresa el proyecto completo al congreso, incluida la parte que apoya.

“congela” cierta iniciativa, “olvidándola en su bolsillo” e ignorando que alguna vez le fue enviada.

Mientras el congreso no supere el veto presidencial, nada habrá cambiado en la legislación. De ahí que pueda retrasarse la entrada en vigor de todo un paquete legislativo urgente o de trascendencia por el mero rechazo de alguna de sus partes. Lo anterior coloca al presidente en una lógica de todo o nada, bajo un esquema de suma cero, con ganadores y perdedores absolutos. Dada la lentitud del procedimiento para deshogar un proyecto vetado (el caso extremo es el de Ecuador, donde se requiere que el proyecto vetado sea analizado por el Legislativo después de un año), el costo de vetar iniciativas en ciertas materias (educación, salud, impuestos) puede llegar a ser tan alto como el de promulgar un proyecto con errores o insuficiencias.²⁷ Todos y cada uno de los países latinoamericanos confieren al presidente la facultad de emitir un veto total.

El procedimiento más común en América Latina para superar el veto es el de la mayoría absoluta del Legislativo, como en Bolivia, Brasil, Colombia, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela, y el que requiere una mayoría calificada de dos tercios, bien de los miembros presentes, como en Chile y Costa Rica, o del total de miembros, como en Guatemala, Panamá y República Dominicana, en el entendido de que existe otro grupo de países donde se prevén esos dos tercios respecto de sus miembros o del total de votos. Esto ocurre en Argentina, Ecuador, El Salvador, Honduras y México, y puede dar lugar a que se interprete referido al total de la cámara respectiva o al total de los miembros presentes o de los votos emitidos efectivamente. Un procedimiento de superación del veto poco menos exigente es el previsto en Uruguay, donde se requieren las tres quintas partes de los miembros presentes. Incluso si no hay un pronunciamiento expreso de ambas cámaras dentro de treinta días respecto del veto, se entenderán aceptadas las observaciones del presidente.

De acuerdo con la terminología de Shugart y Mainwaring, cuando se supera con la mayoría absoluta se trata de un “veto débil”, y cuando se exige una mayoría calificada se considera “veto fuerte”.²⁸ En Ecuador existe un veto casi absoluto, donde ningún proyecto puede convertirse en ley durante el año inmediato si el presidente veta el texto completo (si bien el congreso

²⁷ Véase Ugalde, Luis Carlos, “Relaciones Ejecutivo-Legislativo en México: el caso del veto presidencial”, *Relaciones entre gobierno y congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 2002, pp. 646-648.

²⁸ Cfr. Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew S., “Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate”, *ibidem, Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 2002, p. 52.

puede exigir un referendo sobre el proyecto vetado), transcurrido el cual sólo es superable por la mayoría calificada indicada.

En algunos países, la facultad presidencial de vetar proyectos de ley por adolecer de vicios de inconstitucionalidad propicia que el órgano de justicia constitucional se pronuncie sobre el particular, se trate del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, como ocurre en El Salvador, Honduras y Panamá, la Sala Constitucional de la Corte o Tribunal Supremo, como en Costa Rica y Venezuela, o de la respectiva Corte Constitucional como en Colombia y Ecuador.

Cuadro 3

FACULTADES RELACIONADAS CON EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

<i>País</i>	<i>Facultad de iniciativa</i>	<i>Veto</i>		
		<i>Total</i>	<i>Parcial (observaciones)</i>	<i>Forma de superarlo</i>
Argentina	Poder Ejecutivo (artículo 77 CP)	Sí (artículo 83 CP)	Sí (artículo 83 CP)	Dos terceras partes de los votos (artículo 83 CP)*
Brasil	Presidente de la República (artículo 61 CP)	Sí (artículo 84 CP)	Si (artículo 84 CP)	Mayoría absoluta (artículo 66 CP)
Chile	Presidente de la República (artículo 62 CP)	Sí (artículo 70 CP)	Indefinido (artículo 70 CP)	Dos terceras partes de los miembros presentes (artículo 70 CP)
Colombia	Gobierno Nacional (artículo 154 CP)	Sí (artículo 167 CP)	Sí (artículo 167 CP)	Mayoría absoluta: 50% + 1 del total de miembros (artículo 167 CP)

<i>País</i>	<i>Facultad de iniciativa</i>	<i>Veto</i>		
		<i>Total</i>	<i>Parcial (observaciones)</i>	<i>Forma de superarlo</i>
Costa Rica	Poder Ejecutivo (artículo 123 CP)	Sí (artículo 125, 126 CP)	No se establece (artículo 125, 126 CP)	Dos terceras partes de los miembros presentes (artículo 127 CP)
El Salvador	Presidente de la República por medio de sus ministros (artículo 133 CP)	Sí (artículo 137 CP)	No se establece (artículo 137 CP)	Dos terceras partes de sus miembros (artículo 137 CP)
Guatemala	Organismo Ejecutivo (artículo 174 CP)	Sí. Previo acuerdo tomado en Consejo de Ministros (artículo 178 CP)	No. Determinación expresa (artículo 178 CP)	Dos terceras partes del total de los miembros** (artículo 179 CP)
Honduras	Presidente de la República por medio de los secretarios de Estado (artículo 213 CP)	Sí (artículo 216 CP)	No se establece	Dos terceras partes de los votos (artículo 216 CP)
México	Presidente de la República (artículo 71 CP)	Sí (artículo 72 CP)	No se establece (artículo 72 CP)	Dos terceras partes del número total de votos (artículo 72 CP)
Nicaragua	Presidente de la República (artículo 140 CP)	Sí (artículo 142 CP)	No se establece (artículo 142 CP)	Mayoría absoluta: 50% + 1 del total de diputados (artículo 143 CP)

<i>País</i>	<i>Facultad de iniciativa</i>	<i>Veto</i>		
		<i>Total</i>	<i>Parcial (observaciones)</i>	<i>Forma de superarlo</i>
Panamá	Ministros de Estado (artículo 165 CP)	Sí (artículo 169 CP)	Sí (artículo 170 CP)	Dos tercios del total de diputados (artículo 170 CP)
Paraguay	Poder Ejecutivo (artículo 203 CP)	Sí (artículo 209 CP)	Sí (artículo 208 CP)***	Mayoría absoluta (artículo 208, 209 CP)
Perú	Presidente de la República (artículo 107 CP)	Sí (artículo 108 CP)	No se establece (artículo 108 CP)	Mayoría absoluta: 50% + 1 de los miembros del congreso
Uruguay	Poder Ejecutivo por medio de sus ministros (artículo 133 CP)	Sí (artículo 138 CP)	No se establece (artículo 138 CP)	Tres quintas partes de los miembros presentes (artículo 138 CP)
Venezuela	Poder Ejecutivo (artículo 204 CP)	Sí (artículo 214 CP)	Sí (artículo 214 CP)	Mayoría absoluta de los presentes (artículo 214 CP)

* Según interpretación judicial.

** Artículo 179 constitucional.

*** La publicación de la parte no objetada es decisión de las cámaras del congreso.

c. Facultades del presidente para legislar

Mientras que en los apartados anteriores se hizo referencia a las facultades del presidente de la República en el proceso legislativo, parti-

cularmente el poder de iniciativa y de veto, en el presente se aborda la atribución, generalmente extraordinaria y excepcional, que se le confiere para emitir leyes en diversos regímenes presidenciales. A través de esta facultad, el presidente puede establecer un nuevo *statu quo* e influir determinantemente en las políticas públicas.

Al respecto, es posible distinguir entre los poderes de decreto, los poderes de emergencia y la delegación de facultades para legislar. Es importante advertir que en los casos anteriores el presidente cuenta con el poder de emitir propiamente leyes, por lo que deben distinguirse de la facultad presidencial de expedir reglamentos a fin de implementar o desarrollar los términos de la ley existente emanada del órgano legislativo.²⁹

Lo que ahora nos ocupa, se insiste, son los casos en que el presidente puede expedir propiamente leyes. Sin duda, el poder de decreto constituye el más relevante, pues le permite emitir directamente leyes sin participación alguna previa del órgano legislativo, lo cual se traduce en un gran poder, con independencia de que usualmente también se permite al congreso abrogar o modificar el decreto presidencial si así lo decide. Sólo los presidentes de Argentina y Brasil tienen la atribución de emitir nuevas leyes por decreto casi en cualquier materia. Mientras que en Argentina el congreso debe pronunciarse en aproximadamente veinte días sobre el respectivo decreto presidencial (previo cumplimiento de cierto procedimiento, a través de la integración de comisiones bicamerales permanentes, así como de trámites especiales de aprobación parlamentaria), en Brasil las medidas provisorias emanadas del presidente dejan de regir en treinta días si el congreso no las convierte en ley. Por su parte, las Constituciones de Honduras y Perú también confieren poderes de decreto a su presidente pero sólo en materia económica y financiera cuando lo requiera el interés nacional. Cabe incluir aquí también las facultades para expedir decretos en materia administrativa, que se confieren al presidente en Nicaragua y Venezuela, así como para realizar modificaciones legales al gasto público en República Dominicana, si bien son cualitativamente distintas a los poderes de decreto antes mencionados.

Como advierten Shugart y Mainwaring, incluso cuando la mayoría del órgano legislativo pueda abrogar o modificar un decreto, el presidente

²⁹ Ésta es la comúnmente llamada facultad reglamentaria y que prácticamente todos los sistemas presidenciales latinoamericanos la contemplan, ya sea que se confiera al propio presidente de la República en lo individual o, en algunos casos, en combinación con los ministros o secretarios de Estado.

sigue desempeñando un papel fundamental al dar forma a la legislación, toda vez que, a diferencia de su facultad de iniciativa de una ley aprobada por el congreso, el decreto presidencial es ya una ley (y no una mera propuesta) ante la cual la otra rama de gobierno puede reaccionar. Además, el presidente puede hacer un uso estratégico de este poder e invadir la agenda del congreso con una avalancha de decretos que privilegien la suya, como sucedió en 1990 en Brasil, cuando Fernando Collor de Melo utilizó este poder de forma extensa, emitiendo medidas provisionales a un ritmo de una cada cuarenta y ocho horas, incluido el llamado “Plan Collor” de estabilización económica.³⁰ Además, si a la entrada en vigor de determinados decretos-ley sin intervención del congreso se le suma la posibilidad de un veto (en su caso, “fuerte”) por parte del primer mandatario si el congreso llega a abrogar o modificar aquél, cabría concluir que el presidente estaría en posición de obtener el resultado legislativo que desee con la atribución que se comenta.

Los poderes de decreto deben diferenciarse de las facultades que las Constituciones de Ecuador y Uruguay confieren a su respectivo presidente para declarar una medida económica o urgente, que se transforma en ley luego de quince y cuarenta y cinco días, según el caso. Ello, a menos que el correspondiente congreso haya votado para rechazarla, en virtud de que aquéllos tienen el carácter de ley tan pronto como el presidente los emite, si bien evidentemente ambos le otorgan un control considerable sobre la agenda de políticas públicas.³¹

Mientras que durante la vigencia de la Constitución de 1853 el poder de decreto en Argentina se desarrolló de facto, con la Constitución de 1994 se estableció expresamente, con ciertas salvedades respecto de las materias sobre las que puede versar. Cabe señalar que durante el periodo que abarca este estudio, dos Constituciones derogaron los respectivos poderes presidenciales de decreto: Paraguay en 1992, y Nicaragua en 1995, mientras que en la de Venezuela se amplió tal poder en 1999.

Otra atribución legislativa relevante del presidente es la relacionada con los poderes de emergencia, que se prevén con algunas variantes

³⁰ Cfr. Shugart, Matthew y Mainwaring, Scott, *op. cit.*, pp. 53-55. Los autores citan un estudio sobre el ejercicio de un total de 1,004 medidas provisionales en Brasil de 1988 a mayo de 1995, de las cuales 274 habían sido aprobadas por el congreso, sólo dieciocho rechazadas y 640 reeditadas (cfr. *idem*).

³¹ Cfr. *ibidem*, p. 55.

en todos y cada uno de los dieciocho países objeto de estudio. Con base en esta facultad, el presidente de la República, directamente o previa autorización del congreso (en general, cuando éste no se encuentra en receso), pero en todo caso con el acuerdo de los ministros o secretarios de Estado, suspende ciertos derechos fundamentales en condiciones de catástrofe o calamidad pública y, con frecuencia, dicta las medidas legislativas necesarias para afrontar la situación con una vigencia específica. A pesar del carácter excepcional derivado de la situación de emergencia, cabe señalar que durante buena parte del siglo XX varios países de la región padecieron el abuso en el ejercicio de esta facultad presidencial, incluso en épocas de plena paz y estabilidad.³²

La tercera atribución legislativa del presidente es la derivada de la delegación de facultades para dictar leyes por parte del congreso. Como se advierte, a diferencia de los poderes de decreto, en este caso se requiere la previa autorización del congreso para que el presidente expida decretos-ley, lo cual implica que aquél opte por no delegarlo o bien revocarlo. Como se puede observar en el cuadro 4, las Constituciones de siete países contemplan la posibilidad de delegación de facultades legislativas durante cierto periodo, obviamente fuera de los casos de emergencia a que se refiere el párrafo que antecede. La que lo hace de manera más amplia es la de Venezuela y ha sido práctica común durante la administración del presidente Hugo Chávez. También se prevé de manera amplia, con salvedades respecto de ciertas materias, en Brasil, Chile, Colombia, Panamá y Perú, en tanto que de manera más restringida en Argentina (sólo sobre materia de organización administrativa) y en México (únicamente sobre regulación económica, como tarifas arancelarias y comercio exterior).

³² Véase Valadés, Diego, *La dictadura constitucional en América Latina*, México, UNAM, 1974.

Cuadro 4

FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LEGISLAR

<i>País</i>	<i>Poderes de decreto, emergencia y delegación legislativa</i>
Argentina	Decreto (por razones de necesidad y urgencia, salvo materia penal, tributaria, electoral y de partidos políticos, previo acuerdo general de ministros, quienes refrendan con el jefe de Gabinete, debiéndose pronunciar el congreso sobre el respectivo decreto aproximadamente en veinte días, artículo 99, numeral 3), emergencia (artículos 75, numeral 29, y 99, numeral 16) y delegación de facultades legislativas (sólo en materia administrativa, artículo 76).
Bolivia	Emergencia (artículos 137 a 140).
Brasil	Decreto (organización administración federal y en casos de relevancia y urgencia, salvo en materia de nacionalidad, ciudadanía, derechos políticos, partidos políticos, electoral, penal, procesal penal, procesal civil, Poder Judicial, Ministerio Público, planes plurianuales, directrices organizativas, créditos adicionales y suplementarios, secuestro de bienes y cualquier otro activo financiero, artículos 62 y 84, fracción VI), emergencia (artículos 137 al 139) y delegación de facultades legislativas (en materias específicas con diversas salvedades, artículo 68).
Chile	Emergencia (artículos 40 y 41) y delegación de facultades legislativas (hasta por un año salvo determinadas materias, artículos 32, numeral 3, y 61).
Colombia	Emergencia (artículos 213 al 215) y delegación de facultades legislativas (por un periodo máximo de seis meses y para materias precisas, salvo códigos y leyes estatutarias, orgánicas e impositivas, artículo 150, numeral 10).
Costa Rica	Emergencia (artículos 121, numeral 7, y 140, numeral 4).
Ecuador	Decreto (por urgencia económica, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional, cuando haya disuelto la Asamblea Nacional por arrogarse funciones que no le competan constitucionalmente y haya contado también con previo dictamen favorable de la Corte Constitucional, o por obstruir reiterada e injustificadamente la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo o por grave crisis política y conmoción interna, artículo 148), así como emergencia (artículos 164 a 166).
El Salvador	Emergencia (artículos 29, 30 y 167, numeral 6o.).

<i>País</i>	<i>Poderes de decreto, emergencia y delegación legislativa</i>
Guatemala	Emergencia (artículos 138 y 183, inciso <i>f</i>).
Honduras	Decreto (en materia económica y financiera cuando lo requiera el interés nacional, artículo 245, numeral 20) y emergencia (artículos 187 y 245, numeral 7).
México	Emergencia (artículos 29 y 73, fracción XVI) y delegación de facultades legislativas (sólo sobre regulación económica, artículo 131, segundo párrafo).
Nicaragua	Decreto (en materia administrativa, artículo 150, numeral 3) y emergencia (artículo 150, numeral 9).
Panamá	Emergencia (artículos 55 y 200, numeral 5) y delegación de facultades legislativas (por tiempo determinado y para fines específicos, artículo 159, numeral 16).
Paraguay	Emergencia (artículo 288).
Perú	Decreto (en materia económica y financiera, cuando lo requiera el interés nacional, así como tarifas arancelarias, artículo 118, numerales 19 y 20), emergencia (artículo 137) y delegación de facultades legislativas (sobre materias específicas y por un plazo determinado, salvo tratados internacionales, leyes orgánicas, presupuesto y cuenta pública, artículo 104).
República Dominicana	Decreto (modificaciones a la Ley de Gasto Público durante recesos del congreso, artículo 115, fracción V; asimismo, hay indefinición en cuanto al alcance de la facultad presidencial para expedir decretos cuando fuere necesario, prevista en el artículo 55, numeral 2) y emergencia (artículos 37, numerales 7 y 8, así como 55, numeral 7).
Uruguay	Emergencia (artículo 168, numeral 17).
Venezuela	Decreto (organización de la administración pública, artículo 236, numeral 20), emergencia (artículos 236, numeral 7, y 337 al 339) y delegación de facultades legislativas (por un periodo determinado y sobre cualquier materia, artículo 236, numeral 8).

d. Control de la agenda

Sin duda, tanto las facultades de iniciativa y de veto por parte del presidente de la República en el proceso legislativo como sus atribuciones propiamente legislativas, que reclaman algún pronunciamiento previo o

posterior por parte del congreso sobre las medidas promovidas, se traducen en un impacto en la agenda de políticas públicas, que ya ha sido analizado.

A los anteriores es posible añadir dos aspectos de especial importancia en el control de la agenda, como la posibilidad del presidente de la República de plantear la urgencia en el despacho de algún proyecto o iniciativa de ley, con el consiguiente trámite privilegiado en el proceso legislativo en el congreso, así como la posibilidad de convocar a éste a sesiones extraordinarias en época de receso.

En relación con esta última, todas y cada una de las Constituciones de los países latinoamericanos estudiados contemplan la facultad del presidente de la República de convocar al congreso a sesiones extraordinarias, algunas de ellas precisando que a aquél le corresponderá definir la agenda correspondiente. Al respecto, cabe señalar como una peculiaridad que, en el caso de Colombia, la atribución de convocatoria no corresponde al presidente sino al gobierno nacional (que incluye, además, a los ministros y los directores de departamentos administrativos, por lo que se ejerce a través del presidente y el respectivo ministro o jefe, artículos 115 y 200, numeral 2). Asimismo, en ocasiones se prevé que la facultad presidencial de convocar se ejerce por medio de otro órgano (la Comisión Permanente, en Honduras, artículo 245, numeral 6, o el presidente de la Asamblea Nacional en Nicaragua, artículo 150, numeral 7). Por último, cabe mencionar que en México no basta la decisión del presidente de la República de convocar al congreso a sesiones extraordinarias, sino que requiere el acuerdo favorable de la Comisión Permanente (artículo 78, fracción IV).

En lo que se refiere a la calificación de urgencia en el trámite o despacho de ciertos proyectos de carácter legislativo, con un plazo predeterminado (generalmente, de treinta días) para desahogarlo, entre las Constituciones que la contemplan se encuentran las de Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, República Dominicana y Uruguay.³³ Respecto de este último, resulta pertinente recordar que si durante ciertos plazos previstos en dicha disposición constitucional el congreso no rechaza el proyecto

³³ Referencias constitucionales: Bolivia (artículo 172, numeral 24), Chile (artículo 71), Colombia (artículo 163), Ecuador (restringiéndola a la materia económica, artículo 155), Paraguay (artículos 210 y 238, numeral 12), República Dominicana (artículo 30) y Uruguay (artículo 168, numeral 7).

de ley presentado por el presidente de la República ni se aprueba alguno sustitutivo, ese proyecto entra en vigor, lo cual incrementa la influencia del mandatario en la definición de la agenda de políticas públicas.

Un último aspecto que también cabe mencionar aquí es la facultad de algunos presidentes (como el ecuatoriano) de someter a referendo diversas cuestiones legislativas (lo que se analiza más adelante, con motivo de los procedimientos de democracia directa). Aunque queda claro que lo anterior no se equipara al ejercicio de facultades legislativas, sin duda es una muestra más de los mecanismos al alcance del presidente de la República para legislar sin pasar por el congreso e influir en la agenda de políticas públicas.

B. Facultades no legislativas del presidente

Los presidentes latinoamericanos comparten, en general, ciertos poderes constitucionales distintos de los legislativos, como el de comandante de las Fuerzas Armadas, la preservación de la seguridad interior, las relaciones exteriores, la designación de funcionarios y, en términos amplios, la dirección de la política general de gobierno. Algunos países contemplan la posibilidad de que el presidente someta a plebiscito determinadas decisiones de gobierno. Incluso, con frecuencia se le asignan funciones materialmente jurisdiccionales que se han venido cercenando al respectivo Poder Judicial³⁴ (si bien tal tendencia empieza a revertirse), que ejerce a través de diversos tribunales especializados que formalmente se ubican en la esfera administrativa, aunque es frecuente que disfruten de un grado amplio de autonomía técnica, como ocurre en varios países con la justicia fiscal, administrativa, laboral y agraria.

Para los efectos de este trabajo, interesa sobre todo lo relativo a la dirección de la política general de gobierno, incluyendo cómo se organiza el Ejecutivo al efecto y las facultades del presidente para designar a sus colaboradores inmediatos, así como los eventuales controles interorgánicos del Legislativo sobre el particular, que se analizan a continuación.

³⁴ Lo cual ha sido considerado como un síntoma de la preponderancia del Poder Ejecutivo en la región (cfr. Rosenn, Keith, "The Protection of Judicial Independence in Latin America", *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio*, México, UNAM, 1988, t. II, pp. 1258 y 1267-1269).

a. Designación y remoción de ministros por el presidente

Dieciséis de las Constituciones estudiadas prevén la designación y remoción libre de los respectivos ministros o secretarios de Estado por parte del presidente de la República. Esto es así en: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Venezuela.³⁵ Cabe advertir que en Venezuela se prevé que el vicepresidente está facultado para proponer al presidente la designación y remoción de los ministros, sin que este último se encuentre impedido de actuar directamente.

En Perú, la atribución del presidente de la República se limita a la designación y remoción libres del presidente del Consejo de Ministros, en tanto que los demás ministros son designados y removidos a propuesta del presidente del Consejo (artículo 122), y en Uruguay la designación de los ministros por el presidente requiere el apoyo parlamentario con el objeto de asegurar su permanencia en el cargo, si bien la remoción es libre por parte de aquél (artículo 174).

En consecuencia, a diferencia del sistema presidencial estadounidense, donde la designación de los secretarios de Estado requiere la ratificación del Senado, en los países latinoamericanos generalmente ha bastado la voluntad presidencial. Sin embargo, en algunos de ellos ciertos cargos han requerido el correspondiente aval del congreso o del Senado respectivo (piénsese, por ejemplo, en México respecto de los empleados superiores de Hacienda, diplomáticos y militares que requieren la ratificación del Senado, artículo 89, fracciones III y IV). Asimismo, en la región se ha generalizado, a través de diversas reformas durante el periodo en estudio, que el titular del Ministerio Público u órgano equivalente, además de otros órganos constitucionales autónomos, también requieran ratificación o designación directa del órgano legislativo o alguna de sus cámaras.

³⁵ Referencias constitucionales: Argentina, artículo 99, numeral 7; Bolivia, artículo 99; Brasil, artículo 84; Chile, artículo 32, numeral 9; Colombia, artículo 189; Costa Rica, artículo 139, numeral 1; Ecuador, artículo 176; El Salvador, artículo 162; Guatemala, artículo 183, inciso s; Honduras, artículo 245, numeral 5; México, artículo 89, fracción II; Nicaragua, artículo 150, numeral 6; Panamá, artículo 183, numeral 1; Paraguay, artículo 238, numeral 6; República Dominicana, artículo 55, numeral 1, y Venezuela, artículo 236, numeral 3.

Es oportuno mencionar que, según reforma de 2005 a la Constitución de Nicaragua, se estableció que cualquier nombramiento de ministro, viceministro, embajador o miembro de la administración pública por parte del presidente de la República, debía ser ratificado por la Asamblea Nacional, lo cual suscitó un enfrentamiento entre ambos poderes. La discordia ha continuado, por lo que se dictó la denominada Ley Marco que suspendía la entrada en vigor de dicha reforma constitucional, primero hasta el 20 de enero de 2007 y, después, nuevamente hasta enero de 2008.

b. Previsión y funciones del gabinete, Consejo de Ministros o equivalente

Como se precisó líneas arriba, nueve de las Constituciones estudiadas establecen que el Poder Ejecutivo se deposita exclusivamente en el presidente de la República (Argentina, Chile, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana), en tanto que otras cuatro señalan que lo ejercen tanto el presidente como los ministros (Bolivia, Brasil, Costa Rica y Panamá), y las cinco restantes agregan otros funcionarios a los anteriores como integrantes del Ejecutivo (Colombia, El Salvador, Guatemala, Uruguay y Venezuela).

Aparte de lo anterior, cabe destacar que no siempre las Constituciones que contemplan la existencia de un Ejecutivo ampliado (no unipersonal) establecen un gabinete u órgano equivalente. Éste es el caso de Brasil, donde el presidente ejerce el gobierno con los ministros, pero no se confiere función o atribución alguna para ellos en conjunto. Asimismo, otras Constituciones que prevén que el Ejecutivo se deposita sólo en el presidente establecen este tipo de órganos, como en Argentina, Paraguay y Perú.

Cabe señalar que doce de las Constituciones latinoamericanas contemplan expresamente la figura del gabinete o equivalente; nueve de ellas lo prevén como Consejo de Ministros: Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela,³⁶ en tanto

³⁶ Referencias constitucionales: Bolivia, artículo 111; El Salvador, artículos 166 y 167; Guatemala, artículos 138, 183, inciso *m*, y 195; Honduras, artículos 245, numerales 7 y 22, así como 252; Nicaragua, artículos 151 y 185; Paraguay, artículo 243; Perú, artículos 121, 125, 126 y 137; Uruguay, artículos 149, 160, 166, 168, 174, 175 y 198, y Venezuela, artículo 236.

que una, Argentina, como gabinete,³⁷ otra como Consejo de Gabinete, Panamá,³⁸ y finalmente Costa Rica³⁹ como Consejo de Gobierno.⁴⁰

Existen otras dos que, sin asignarles denominación alguna como órgano, hacen referencia a alguna atribución presidencial que requiere la “firma de todos los ministros”, como en Colombia, o el “acuerdo con los titulares de las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República”, como en México.⁴¹

Entre las atribuciones más comunes del correspondiente órgano o conjunto de funcionarios, mencionados en los dos párrafos que anteceden, se encuentra la de participar con el presidente en la declaración de los estados de sitio o excepción, con independencia de que en su oportunidad el congreso la apruebe, rechace o revoque; así ocurre en once de los referidos países, con la salvedad de Argentina, Costa Rica y Paraguay, donde basta la decisión presidencial, sujeta al posterior control legislativo, al igual que en Ecuador y República Dominicana. Por su parte, en Brasil y Chile también se prevé dicha facultad presidencial, a menudo vinculada con los llamados poderes de emergencia que le permiten legislar, aun cuando encomiendan la participación a otro órgano y no al conjunto de ministros o secretarios de Estado. Así, en Brasil, corresponde al Consejo de Defensa Nacional, y en Chile al Consejo de Seguridad Nacional.

Otras atribuciones relevantes de los gabinetes o equivalentes recaen en la aprobación de proyectos de ley que se envían al congreso (Argentina, Paraguay, Perú y Uruguay); aprobación de proyectos de presupuesto (Argentina, El Salvador y Uruguay); actuación como órgano de consulta presidencial (Nicaragua, Panamá y Paraguay); convocatoria al congreso (El Salvador, Uruguay y Venezuela); formulación de planes y políticas de desarrollo (Guatemala, Honduras y Venezuela); participación en los nombramientos (Costa Rica, Panamá y Uruguay); definición y coordinación de tareas de gobierno (Paraguay y Uruguay); participación en la concertación de empréstitos y celebración de contratos administrativos (Panamá y Venezuela); refrendo o aprobación de los decretos de necesidad o urgencia (Argentina y Perú); autorización de erogaciones extraor-

³⁷ Argentina: artículos 99, numeral 3; 100, numeral 6, y 103) de la CP.

³⁸ Panamá: artículos 199 y 200 de la CP.

³⁹ Costa Rica: artículos 139, 140, 147 y 149 de la CP.

⁴⁰ *Cfr.* Valadés, *op. cit.*, pp. 42-47 y 106-108.

⁴¹ Referencias constitucionales: Colombia, artículo 212, y México, artículo 29.

dinarias (El Salvador); deliberación sobre asuntos de interés público (Perú); expedición de decretos y ejercicio de la facultad reglamentaria (Venezuela) y del derecho de gracia o indulto (Costa Rica); fijación de aranceles (Panamá); solicitud de informes a funcionarios (Panamá); solicitud al congreso de la declaratoria de defensa nacional (Costa Rica); autorización para la creación de bancos, concesión de privilegios industriales y ascensos militares, declaración de la ruptura de relaciones, mando de las fuerzas armadas, intervención en la remoción de funcionarios, participación en la celebración de tratados y presentación de iniciativas de ley y ejercicio del veto (Uruguay), así como la emisión de decretos sobre créditos, organización de la administración pública y disolución de la Asamblea (Venezuela).

Como advierte Diego Valadés, la participación del gabinete o de los ministros en el ejercicio de las referidas atribuciones sólo resulta relevante si paralelamente existe algún mecanismo de control del congreso sobre los ministros; de no ser así, su participación sólo representa un elemento ornamental que carece de relevancia institucional.⁴²

Cabe mencionar que la mayor parte de estos ordenamientos establece que la conformación del gabinete, Consejo de Ministros o equivalente conforma materia legal, si bien en general se integra sólo por el conjunto de ministros, incorporándose en ocasiones otros funcionarios, como los vicepresidentes, tal como ocurre, por ejemplo, en Guatemala, Nicaragua y Venezuela.

Asimismo, algunas de las doce Constituciones que prevén la figura del gabinete, Consejo de Ministros o equivalente, incluyen la presencia de un coordinador o dejan al presidente en libertad de designarlo, si lo considera necesario. Las que contemplan la función de algún coordinador o equivalente son Argentina, Perú y, en cierta medida, Venezuela, una de cuyas funciones es presidir el órgano en ausencia del presidente de la República, en el entendido que mientras en Argentina se denomina jefe de Gabinete, en Perú se trata del presidente del Consejo de Ministros y en Venezuela del vicepresidente de la República (en este último, previa autorización del presidente de la República), pero en los tres casos es un funcionario designado y removido por el presidente. Las Constituciones que abren la posibilidad de que exista un funcionario que desempeñe esa función son las de Chile, Guatemala y Nicaragua. En el primer caso se

⁴² Cfr. Valadés, *op. cit.*, p. 43.

puede encomendar la función a un ministro y en los dos últimos se trata del vicepresidente de la República, quien integra y puede presidir el Consejo de Ministros.⁴³

3. *Controles del Legislativo sobre el Ejecutivo*

Antes de hacer referencia a los diversos tipos de control a cargo del órgano legislativo sobre la gestión de la administración pública y los actos de carácter económico y hacendario, es conveniente aludir a la forma en que se integra el respectivo Legislativo en los distintos países de la región.

A. *Integración del Legislativo*

En nueve países el órgano legislativo es bicameral: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México, Paraguay, República Dominicana y Uruguay. Los nueve restantes tienen un congreso unicameral: Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela. Como peculiaridad, cabe mencionar que en Nicaragua también forman parte de la respectiva Asamblea Nacional con el carácter de diputados propietario y suplente, respectivamente, el presidente y vicepresidente elegidos por el voto popular en el periodo inmediato anterior, así como los candidatos a presidente y vicepresidente que hayan obtenido el segundo lugar en el último proceso electoral (artículo 133).

Todos los países bicamerales se integran con una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores, salvo Colombia y Uruguay, cuya Cámara Baja se denomina de representantes. La Cámara de Senadores está integrada por veintisiete representantes en Bolivia, treinta en Uruguay, treinta y dos en República Dominicana, treinta y ocho en Chile, cuarenta y cinco en Paraguay, setenta y dos en Argentina, ochenta y uno en Brasil, 102 en Colombia y 128 en México.

La conformación de la Cámara Baja en los regímenes bicamerales y la única en los restantes fluctúa entre cincuenta y siete en Costa Rica y 518 diputados en Brasil, pasando por setenta y uno en Panamá, ochenta en Paraguay, ochenta y cuatro en El Salvador, noventa en Nicaragua, noventa y

⁴³ Véase nuevamente, *ibidem*, pp. 47-59 y 109.

nueve en Uruguay, 100 en Ecuador, 120 en Chile y Perú, 128 en Honduras, 130 en Bolivia, 158 en Guatemala, 166 en Colombia, 167 en Venezuela, 178 en República Dominicana, 257 en Argentina y 500 en México.

En consecuencia, el país con mayor número de representantes en términos absolutos es México, con 628; en tanto que el de menor número es Costa Rica, con 57. El de mayor representatividad en números relativos (atendiendo a la correlación entre número de habitantes y número de representantes) es Uruguay, ya que cuenta con un representante por aproximadamente cada 25,124 habitantes, seguido de Panamá, República Dominicana, Paraguay, Honduras, Bolivia, Nicaragua, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Chile, Argentina, Ecuador, Venezuela, Colombia, México y Perú. Brasil, que cuenta aproximadamente con uno por cada 285,857 habitantes, es el de menor representatividad.

Cuadro 5
INTEGRACIÓN DE LOS PODERES LEGISLATIVOS

<i>País</i>	<i>Denominación del Poder Legislativo</i>	<i>Conformación (unicameral o bicameral)</i>	<i>Integración</i>	
			<i>Denominación de la(s) cámara(s)</i>	<i>Número de legisladores</i>
Argentina	Congreso Nacional	Bicameral	Senado y Cámara de Diputados	72 senadores y 257 diputados
Bolivia	Asamblea Legislativa Plurinacional	Bicameral	Cámara de Senadores y Cámara de Diputados	36 senadores y 130 diputados
Brasil	Congreso Nacional	Bicameral	Senado Federal y Cámara de Diputados	81 senadores y 513 diputados
Chile	Congreso Nacional	Bicameral	Senado y Cámara de Diputados	38 senadores y 120 diputados
Colombia	Congreso	Bicameral	Senado y Cámara de Representantes	102 senadores y 166 representantes
Costa Rica	Asamblea Legislativa	Unicameral	Asamblea Legislativa	57 diputados
Ecuador	Asamblea Nacional	Unicameral	Asamblea Nacional	15 asambleístas en circunscripción nacional, más 2 por cada provincia y 1 más por cada 200,000 habitantes
El Salvador	Asamblea Legislativa	Unicameral	Asamblea Legislativa	84 diputados

<i>País</i>	<i>Denominación del Poder Legislativo</i>	<i>Conformación (unicameral o bicameral)</i>	<i>Integración</i>	
			<i>Denominación de la(s) cámara(s)</i>	<i>Número de legisladores</i>
Guatemala	Congreso de la República	Unicameral	Congreso de la República	158 diputados
Honduras	Congreso Nacional	Unicameral	Congreso Nacional	128 diputados
México	Congreso de la Unión	Bicameral	Cámara de Diputados y Cámara de Senadores	128 senadores y 500 diputados
Nicaragua	Asamblea Nacional	Unicameral	Asamblea Nacional	90 diputados
Panamá	Asamblea Nacional	Unicameral	Asamblea Nacional	71 diputados
Paraguay	Congreso	Bicameral	Cámara de Senadores y Cámara de Diputados	45 senadores y 80 diputados
Perú	Congreso de la República del Perú	Unicameral	Congreso de la República del Perú	120 congresistas
Uruguay	Asamblea General	Bicameral	Cámara de Senadores y Cámara de Representantes	30 senadores y 99 representantes
Venezuela	Asamblea Nacional	Unicameral	Asamblea Nacional	167 diputados

Nota: En el proyecto de nueva Constitución Política del Estado de Bolivia, aprobada por la Asamblea Constituyente el 24 de noviembre de 2007 y cuya entrada en vigor se encuentra sujeta a referéndum, se prevé el cambio a un sistema unicameral, conformado por la Asamblea Legislativa Plurinacional, que se integrará con 157 miembros.

B. *Facultades de control sobre la gestión administrativa*

Entre los medios —distintos del estricto procedimiento legislativo— empleados por las legislaturas para controlar la gestión de la administración pública, cabe mencionar las mociones de confianza y de censura, así como los informes, las preguntas, las interpelaciones y las investigaciones. Si bien tales mecanismos de control surgieron en los sistemas constitucionales parlamentarios, cada vez se han ido incorporando más a los distintos regímenes presidenciales, en particular a partir del periodo comprendido dentro de la “tercera ola democratizadora”.⁴⁴

Según se desprende del cuadro 6, sólo dos países latinoamericanos, Perú y Uruguay, contemplan la moción de confianza por parte del Legislativo como paso previo a la conformación de un Consejo de Ministros con el respaldo correspondiente. En cambio, se encuentra más difundida la institución de la moción de censura por parte del Legislativo, en tanto que se prevé en doce Constituciones de la región, en el entendido de que mientras en seis tiene como efecto la dimisión automática del ministro censurado (Argentina, Colombia, Guatemala Perú, Uruguay y Venezuela), en los seis restantes se encuentra sujeta a lo que decida el presidente de la República (Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Panamá y Paraguay). Como se recordará, esa diferencia en cuanto a los efectos de la censura fue la que condujo a clasificar a los primeros como presidencialismos parlamentarizados y a los segundos como presidencialismos con matices parlamentarios. Asimismo, el hecho de que las Constituciones de Brasil, Chile, Ecuador, Honduras, México y República Dominicana no contemplen la moción de cesura supuso la razón esencial para considerarlos como sistemas presidenciales puros e, incluso, respecto del último, debido a la preeminencia del Ejecutivo en relación con los otros órganos del poder público, como presidencialismo predominante.

Además, prácticamente todas las Constituciones de los dieciocho países estudiados contemplan la facultad de los órganos legislativos de requerir informes a los titulares de los ministerios o secretarías de Estado e, incluso, de citarlos para que comparezcan ante el propio Legislativo. En catorce países se prevé formalmente que se pueda interpellar a los ministros: Argentina (sólo al jefe de Gabinete), Bolivia, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay,

⁴⁴ Cfr. *ibidem*, pp. 7-11.

Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Cabe advertir, no obstante, que quizá desde un punto de vista técnico debería excluirse de este grupo a Honduras y República Dominicana, toda vez que la “interpelación” en estos países no acarrea la posibilidad de que se pueda censurar a los funcionarios correspondientes, característica esencial para calificarla de esa manera, por lo que —y al no ser así— nos enfrentaríamos a meras preguntas. Cabe mencionar que en Brasil, aunque no se prevea la censura, se establece la remoción cuando el funcionario se rehúsa a comparecer ante el Legislativo. Lo mismo sucede en otros países en que sí la prevén, pero que sus efectos quedan supeditados a la decisión del Ejecutivo, como en El Salvador.

Finalmente, también son quince las Constituciones que prevén el establecimiento de comisiones de investigación por parte del Legislativo, no necesariamente coincidentes con las que contemplan la facultad de interpelar: Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

Cuadro 6
MECANISMOS DE CONTROL POLÍTICO DEL LEGISLATIVO SOBRE EL EJECUTIVO

<i>País</i>	<i>Moción de confianza</i>	<i>Moción de censura</i>	<i>Requerimiento de información y comparecencia</i>	<i>Interpelaciones</i>	<i>Comisiones de investigación</i>
Argentina	No	Sí (artículo 101, sólo del jefe de Gabinete.)	Sí (artículos 71 y 101)	Sí (artículo 101, sólo al jefe de Gabinete)	No
Bolivia	No	Sí (artículo 158-18)	No	Sí (artículo 158-18)	Sí (artículo 158-19)
Brasil	No	No	Sí (artículo 58- III)	No	Sí (artículo 58-III)
Chile	No	No	Sí (artículo 48-1)	No	Sí (artículo 52-c)
Colombia	No	Sí (artículo 135-8 y 9)	Sí (artículo 135- 8)	Sí (artículo 135- 9)	Sí (artículo 137, incluso a particulares)
Costa Rica	No	Sí (artículo 121-24, decide el presidente)	Sí (artículo 121- 24)	Sí (artículo 121- 24)	Sí (artículo 121- 23)
Ecuador	No	Sí (artículo 131)	No	No	No
El Salvador	No	Sí (artículo 131-37, decide el presidente)	Sí (artículo 131-18 y 34, y 165)	Sí (artículos 131- 34 y 165)	Sí (artículo 131- 37)
Guatemala	No	Sí (artículo 167)	Sí (artículos 166 y 168)	Sí (artículo 166)	Sí (artículo 171-m)
Honduras	No	No	Sí (artículo 251)	Sí (artículos 205-22 y 251)	Sí (artículo 205- 21)

<i>País</i>	<i>Moción de confianza</i>	<i>Moción de censura</i>	<i>Requerimiento de información y comparecencia</i>	<i>Interpelaciones</i>	<i>Comisiones de investigación</i>
México	No	No	Sí (artículo 93)	No	Sí (artículo 93)
Nicaragua	No	Sí (artículo 138-4, decide el presidente)*	Sí (artículo 138-4)	Sí (artículos 138-4 y 151)	Sí (artículo 138-18)
Panamá	No	Sí (artículo 161-7, decide el presidente)	Sí (artículos 161-9 y 198)	Sí (artículo 161-9)	Sí (artículo 161-6)
Paraguay	No	Sí (artículo 194, decide el presidente)	Sí (artículo 192)	Sí (artículo 193)	Sí (artículo 195)
Perú	Sí (artículos 130, 132 y 133)	Sí (artículo 132)	Sí (artículo 129)	Sí (artículo 131)	Sí (artículo 97)
República Dominicana	No	No	Sí (artículo 37-21)	Sí (artículo 37-21)	No
Uruguay	Sí (artículo 174)	Sí (artículos 147 y 148)	Sí (artículo 119)	Sí (artículo 119)	Sí (artículo 120)
Venezuela	No	Sí (artículos 187-10 y 240)	Sí (artículo 222)	Sí (artículo 222)	Sí (artículo 222)

* La reforma de 2005 a la Constitución de Nicaragua adicionó el siguiente párrafo al artículo 138: “Si la Asamblea Nacional considera al funcionario no apto para el ejercicio del cargo, con votación calificada del sesenta por ciento de los diputados lo destituirá, y pondrá en conocimiento al presidente de la República para que dentro del plazo de tres días haga efectiva esta decisión”. Al parecer, se trata de un caso de censura vinculante, sin embargo, como se apuntó, las divergencias entre los poderes condujeron al acuerdo político de posponer en dos ocasiones sucesivas la entrada en vigor del precepto. Dada la incertidumbre, se está clasificando de la manera indicada.

IV. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

Corresponde ahora formular algunas de las conclusiones principales que guardan relación con el análisis de los *regímenes de gobierno* en América Latina:

1. En materia de régimen de gobierno no se han producido en la región cambios significativos. Todos los países siguen siendo presidenciales, si bien con diferencias formales relevantes entre ellos y con cambios en el funcionamiento de hecho, como ocurre con los llamados presidencialismos de coalición, o lo que algunos expertos denominan un estilo parlamentarista de ejercer el presidencialismo.
2. Los procesos de reforma política sobre los regímenes de gobierno de América Latina han estado orientados, en general, hacia la renovación o racionalización de los sistemas presidenciales de los respectivos países, centrándose en las relaciones Legislativo-Ejecutivo.
3. La ausencia de mecanismos de rendición de cuentas ha sido una de las principales carencias institucionales de la región. Para atender este rezago, las reformas recientes han incorporado a los sistemas políticos instituciones encargadas de velar por la transparencia y el acceso a la información pública gubernamental, así como por fiscalizar las actividades gubernamentales, principalmente en cuanto el control del ejercicio del gasto público (contralorías o cortes de cuentas), además de otras encargadas de velar por la protección no jurisdiccional de los derechos humanos (defensorías, procuradurías o comisiones de los respectivos derechos).
4. Ha sido frecuente la ausencia de un compromiso verdadero con las reformas, hay mucho de “gatopardismo” y de falta de voluntad para acatarlas. Como señala Osvaldo Hurtado:

...frecuentemente el principal y más grande obstáculo que debe enfrentar una reforma política se encuentra entre quienes deben aprobarla y ejecutarla. Los partidos y sus líderes, si está de por medio la posibilidad de que pudieran ser afectados sus intereses, o mermada su influencia, suelen pos-

tergar su discusión y cuando se ven enfrentados a considerarla interponen toda clase de obstáculos para que siga su curso legal. En el caso de que, debido a circunstancias singulares llegara a aprobarse, manipulan su puesta en práctica o simplemente no cumplen las nuevas disposiciones, conspiración que les resulta fácil de armar en razón de que controlan los órganos encargados de plasmarla. Enfrentados los partidos a decidir entre el interés de la democracia y el suyo, con frecuencia se pronuncian por el segundo. Una muestra de su conducta utilitaria es el hecho de que los partidos que se opusieron a determinadas reformas cuando fueron minoritarios las apoyaron al convertirse en mayoritarios, y viceversa.⁴⁵

5. Además de falta de voluntad ha existido también bastante ignorancia y desconocimiento de parte de los actores que tienen a su cargo efectuar las reformas. Muchas se han llevado a cabo sin dar respuesta a preguntas clave como las siguientes: ¿cuál es el problema que queremos solucionar?, ¿qué soluciones alternativas existen?, ¿cuáles opciones serían las más adecuadas para el caso concreto?, ¿qué factores condicionan qué variables?, ¿cuáles son los efectos deseados y los perversos o no queridos de cada una de las opciones?, ¿cuál es el grado de viabilidad que las diferentes opciones tienen en relación con el contexto dentro del cual deben operar?, ¿qué tan viables son políticamente las diferentes opciones?, y, por último, ¿qué experiencias comparadas podemos analizar para aprovechar la curva de conocimiento sobre el tema?

Todo lo hasta aquí analizado arroja dos conclusiones principales. La primera, que durante las últimas décadas se han logrado avances importantes en materia de reforma política en el área latinoamericana, aunque con variaciones sustanciales entre los distintos países. La segunda, que la región aún tiene desafíos por enfrentar, para los cuales hace falta desarrollar nuevos procesos de reforma, junto a una nueva manera de hacer política que se encuentre firmemente enraizada en una nueva cultura política e institucional.

⁴⁵ Hurtado, Osvaldo, *Elementos para una reforma política en América Latina*, Sustainable Development Department Technical Papers Series, SGC-104, Banco Interamericano de Desarrollo, 2005.

Esta nueva agenda de reformas debe cumplir con el objetivo de buscar la cooperación y un balance adecuado entre representación y gobernabilidad, así como entre estabilidad, representación y eficacia. En particular debe buscar:

- Mejorar la estabilidad y eficacia del régimen político, reequilibrando las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, y estableciendo mecanismos que faciliten la cooperación y la toma de decisiones sin descuidar los niveles de supervisión y control.
- Mejorar el desempeño del sistema político a través de un mejor rendimiento de los sistemas presidenciales.
- Lograr un mejor balance entre los objetivos de la representación, la participación y la gobernabilidad, pero con énfasis en el fortalecimiento de la gobernabilidad sin perder en el camino demasiada representación.

Debe, asimismo, ser capaz de dar respuesta a las tres crisis principales que atraviesa la región: 1) la crisis de representación, vinculada con el sistema electoral y los partidos políticos; 2) la crisis de rendición de cuentas, y 3) la crisis de eficacia relacionada con el Estado mismo. Hoy, como consecuencia de estas tres crisis y de la debilidad institucional que aqueja a la mayoría de los países de América Latina, si bien en grado diverso, éstos no cuentan con los mecanismos institucionales idóneos para enfrentar severas presiones políticas, sociales y económicas.

La experiencia latinoamericana ha mostrado que durante los últimos años se puso demasiado énfasis en los aspectos de la representación y de la participación. Ahora es necesario que la región se preocupe por mejorar la gobernabilidad, en especial la capacidad de los sistemas electorales para formar coaliciones cuyo objetivo sea crear mayorías que respalden a los gobiernos sin perder representación.

La nueva agenda de reformas que la región necesita en materia política debe dar respuesta, entre otros, a las siguientes interrogantes: ¿cómo lo logramos, mediante diseño institucional, fortalecer y democratizar los sistemas políticos para que puedan resistir, democráticamente, los múltiples desafíos que enfrentan?, ¿cómo creamos las condiciones de estabilidad política y de eficacia que aseguren la gobernabilidad?, ¿cómo conciliamos los objetivos de representación, de participación y de gobernabilidad de manera equilibrada y eficaz?, ¿cómo diseñamos y ponemos en marcha

un sistema político capaz de dar respuesta, vía políticas públicas, a los problemas de la pobreza y de la desigualdad?, ¿cómo damos respuestas institucionales eficaces a los problemas de la personalización del poder, la desinstitucionalización de la política, la fragmentación de los partidos y la captura del Estado por parte de intereses privados?

A la hora del diagnóstico, y sobre todo de las recomendaciones, hay que escapar de la perversa lógica binaria —bueno o malo— tan característica de América Latina, e incorporar a la paleta de colores la variedad de grises; la región no va a dar respuesta a los graves problemas de gobernabilidad sólo mediante la reforma constitucional o la ingeniería institucional. En América Latina sobran ejemplos de cómo han fracasado intentos de esta naturaleza. Sin embargo, un diseño apropiado facilita la gobernabilidad democrática.

SISTEMA DE FRENOS Y CONTRAPESOS
EN LOS SISTEMAS PRESIDENCIALES

EL PODER EN EL SEMIPRESIDENCIALISMO*

Jean-Claude COLLIARD**

SUMARIO: I. *Sobre el concepto “semipresidencial”*. II. *Sobre la separación de poderes.*

Abstract. Amongst political regimes, semi-presidential countries present some mixed characteristics not always easy to define, both from parliamentary and presidential systems. Theoretically proposed by Maurice Duverger in the late 70's to describe a group of countries adopting the French V Republic scheme (such as Finland, Island, Irland, Austria and Portugal), the past evolution of semi-presidential countries tend to reduce such a list to France and Portugal (the latest, presenting some exceptions; the former, apparently being excluded during cohabitation periods). The author explores basic forms of separation of powers, specifically between the Chief of State and parliamentary majority. Despite of representing a third kind of regime (frequently described as a “hybrid” type), semi-presidential countries belong rather to a parliamentary scheme, even though, modified with a “presidential corrective”. In order to understand its characteristics, the author explores the role played by the Chief of State: on exerting its political and constitutional competences, he is able to become the guardian of the separation of powers system. The author explains as well the fact of cohabitation, which is an institutional effect due to non-coincidences of presidential and parliamentary majorities.

Descriptors: Political regimes; semi-presidentialism; French V Republic; cohabitation.

* Traducido por Francisco Tortolero Cervantes.

** Profesor de la Universidad de París I.

Resumen: En el marco de los tipos de regímenes políticos ha existido, desde tiempo atrás, una indefinición respecto al semipresidencialismo. Si bien este modelo fue erigido doctrinalmente a partir de los estudios de Maurice Duverger en los años setenta, los países que podían caber en esta categoría original (Finlandia, Islandia, Irlanda y Austria) parecen evolucionar en sentidos que colocan a esta tipología, más que en la cómoda posición “híbrida”, como la particularidad exclusiva del esquema institucional de la V República francesa (reproducido con reservas en Portugal). Al desarrollar la forma en que el poder se deposita y se divide entre el presidente de la República y la mayoría parlamentaria, es posible entender que más que tratarse de una categoría especial, el semipresidencialismo debe incluirse como parte de las democracias parlamentarias, acaso referido como un régimen parlamentario con correctivo presidencial. Para deslindar su especificidad es necesario entonces entender el papel que juega el jefe de Estado, quien valiéndose de herramientas jurídicas y políticas se convierte en el garante del sistema de separación de poderes. Por último, la no concordancia entre mayoría parlamentaria y presidencial da pie a una dificultad institucional conocida bajo el término de cohabitación.

Palabras clave: regímenes políticos; semipresidencialismo; V República francesa; cohabitación.

Se ha vuelto común preguntar si existe o no una franca distinción entre régimen parlamentario y régimen semipresidencial; si con esa operación se intenta oponer dos modelos distintos de conformación política, me costaría trabajo formular una respuesta, pues hasta donde entiendo, lo que es dado en llamarse en lenguaje corriente “régimen semipresidencial” es una forma de democracia parlamentaria, caracterizada en todo caso por dotar de un peso particular al jefe de Estado. Ahora bien, que si lo que se busca es demostrar en qué sentido ese peso particular puede influir en la separación de poderes, considerada esta última todavía como uno de los elementos indispensables de la democracia,¹ la respuesta es tal vez más fácil de construir.

¹ Esto referido desde los orígenes del movimiento constitucionalista; sabemos que la Declaración de los Derechos del Hombre de 1789 proclama en su artículo XVI que toda sociedad en la que la separación de poderes no haya sido determinada, carece totalmente de Constitución.

La denominación de “régimen semipresidencial” fue introducida por Maurice Duverger como parte de su conocida clasificación de los regímenes políticos. Aquella mención apareció por primera vez en 1977, en su libro intitulado *Jaque al Rey*,² donde el autor se daba a la tarea de reunir en esta nueva categoría a seis países de Europa occidental (al incluir, además de la V República francesa, a Finlandia, Islandia, Irlanda, Portugal, Austria, y en el pasado, al régimen de Weimar). La característica común a todos estos países era la existencia simultánea de la responsabilidad política del gobierno frente al Parlamento (esta última como nota distintiva indiscutible de los regímenes parlamentarios), así como la elección del jefe de Estado a través del sufragio universal (criterio acaso discutible, pero ciertamente más cercano a la conformación del régimen presidencial). Más tarde, Duverger precisó sus afirmaciones al diferenciar a los regímenes “de apariencia semipresidencial” (que en realidad, no lo son) de los únicos que efectivamente pueden catalogarse dentro de este rubro. Al final, el grupo quedaba reducido a Finlandia, Francia y Portugal, y el antecedente histórico de Weimar aún presente.³ Empero, esta lista tan reducida (que se sigue evocando en la actualidad) no ha quedado exenta de nuevas evoluciones en razón de la práctica institucional de los años posteriores; así, Finlandia ha salido indiscutiblemente de este grupo de países, dado que la nueva Constitución del 1o. de marzo de 2000 transfirió una buena parte de los poderes que hasta ese momento se le habían acordado al presidente de la República, en especial lo relativo a la designación del primer ministro. La práctica portuguesa merece algunos comentarios puntuales sobre los que ahondaremos más adelante, en tanto que las tres experiencias de la llamada cohabitación en Francia demostraron que durante aquellos periodos el papel del presidente de la V República quedó circunscrito a la normatividad institucional que comúnmente se practica dentro de los regímenes parlamentarios respecto del jefe de Estado.⁴ En sentido inverso, el término parecía ganar nuevos adeptos dentro de las democracias emanadas de la fragmentación del imperio soviético, dando

² Duverger, Maurice, *Echec au Roi*, París, Albin Michel, 1977, 250 pp.

³ Véanse las Actas del coloquio que dirigió en el Centro de Análisis Comparado de Sistemas Políticos; Centre D’analyse Comparative Des Systemes Politiques, *Les régimes semi-présidentiels*, París, Presses Universitaires de France, 1986, 367 pp.

⁴ Véase, entre otros, nuestro artículo “Que peut le Président?”, *Pouvoirs*, núm. 68, pp. 15-29; un desarrollo más detallado en Cohendet, Marie-Anne, *La Cohabitation*, París, Presses Unviersitaires de France, 1993, 343 pp.

lugar a situaciones frecuentes de cohabitación con modos variables de partición o reparto de los poderes. En la medida que el inventario ha sido ya elaborado,⁵ no insistiremos sobre estas cuestiones.

Aparece entonces como hecho innegable que sean varios los sistemas institucionales hasta ahora descritos, o que incluso se hacen llamar, a sí mismos, semipresidenciales. Conviene entonces revisar la forma en que este concepto se ha definido antes de apuntar las consecuencias que esta forma de organización puede acarrear dentro del sistema de separación de poderes.

I. SOBRE EL CONCEPTO “SEMPRESIDENCIAL”

Si deliberadamente evito aquí emplear el término de régimen es porque considero sumamente difícil de construir éste en ausencia de un criterio certero, capaz de vincularlo con una clasificación incontestable, sin embargo, existe, dentro de ciertos supuestos, una realidad semipresidencial que es posible construir al utilizar una noción que se asocia más con el análisis politológico que con la ciencia jurídica, y que tiene que ver con la idea de la asignación de “recursos” o atribuciones.

1. *Una clasificación y su significado*

Para emplear la terminología con precisión, y al ser ésta una de las tareas centrales del jurista, podemos empezar por afirmar que el término “régimen” designa una construcción constitucional que presenta un criterio simple, capaz de ser incluido en una categoría específica. Tal afirmación no es, sin embargo, tan evidente al tratarse de la voz “régimen semipresidencial”, lo anterior, no obstante que éste exista como parte de una realidad específica.

⁵ Orlandi, Maria-Angela, *Quando il semipresidenzialismo passa all'Est*, Giappichelli, 2002, 464 pp., y Frison-Roche, François, *Lê modele semi-présidentiel, instrument de la transition dans les pays d'Europe post-communiste*, tesis doctoral de la Universidad de París I, 2003, 415 pp.

A. La compleja determinación del tipo de régimen

El criterio tradicional de clasificación de los regímenes políticos ha identificado tres clases troncales: el régimen parlamentario, cuya esencia es la responsabilidad del gobierno frente al Parlamento (o al menos la factibilidad de concebir tal responsabilidad, dado que la posibilidad de provocar la dimisión del gobierno se encuentra más que enrarecida por la práctica parlamentaria contemporánea); luego, el régimen directorial o confederado, en donde el Ejecutivo se entiende dependiente estrechamente del Legislativo (y de cuyo ejemplo se reduce, casi exclusivamente, al caso suizo, que no parece en absoluto apresurado a salir de esa categoría), y por último el régimen presidencial, caracterizado desde tiempo atrás por la separación estricta de poderes, así como por la idea de contar con un poder emanado de un presidente electo por sufragio universal; como sabemos, aún en nuestros días, el marco descrito continúa representado en el modelo de los Estados Unidos.

En este orden de ideas, el régimen semipresidencial quedaría determinado por una combinación entre el criterio central del régimen parlamentario (la responsabilidad del gobierno) y el criterio de la elección de su presidente por sufragio universal. Pero la dificultad de su comprensión deriva en cambio del hecho que esta forma de elección no implica necesariamente la atribución de poderes particulares a quien ha sido designado por esta vía. Así, el presidente irlandés o el islandés no detentan más poderes de los atribuidos constitucionalmente a un monarca tradicional o a un presidente de la República electo indirectamente por una asamblea parlamentaria, tal como ocurre en Alemania o en Italia. Lo mismo sucede con el presidente austriaco: al cabo de las elecciones de octubre de 1999, el presidente Kleisti declaraba abiertamente no estar de acuerdo con la formación de una coalición gubernamental entre demócrata-cristianos y liberales, y ésta era una intención que de hecho buscaba ir en contra de los intereses de la extrema derecha..., sin embargo, cuando los arreglos partidistas fueron al final conseguidos, al presidente no le quedó otra que aceptar y nombrar al Canciller Schüssel con base en lo negociado por esa coalición antes desaconsejada. Por otro lado, los casos de cohabitación en Francia han hecho patente que cuando existe una contradicción entre los resultados de la elección presidencial y los de las parlamentarias, es más bien lo que trasciende de estas últimas lo que determina la solución política en última instancia. Sin embargo, debemos apuntar que no pue-

de caber a este respecto el caso de Finlandia, tal como ocurrió hasta los años setenta con el papel eminente que jugaron los presidentes Paasikivi y Kekkonen,⁶ o incluso el caso francés de la V República, para señalar que treinta y seis de los cincuenta años de existencia de este régimen constitucional han estado marcados por la primacía del presidente de la República.

B. *El correctivo presidencial*

El aspecto antes indicado fue lo que me llevó, hace ya treinta años,⁷ a proponer que en ciertos regímenes parlamentarios, que no por eso dejaban de serlo, la práctica parlamentarista había sido modificada por la existencia de un “correctivo presidencial”, cuyo efecto principal había sido una mayor estabilidad gubernamental. Puedo incluso evocarlo sin afán de vanidad, puesto que su uso no tuvo demasiado éxito, sumando a lo anterior que el uso corriente de la expresión de lo “semipresidencial” no dejaba de prosperar en los años subsecuentes. Pues bien, a propósito de esta segunda expresión no he dejado de considerarla inadaptada, puesto que sería imposible saber en donde reside el criterio definitorio de este régimen: no podría serlo solamente la elección del presidente por sufragio universal directo, pues éste no era el caso, al menos, de Finlandia (que había sido incluido dentro de esta categoría), y, dado que la expresión pretende aproximarse al régimen presidencial, es evidente que tampoco

⁶ Kusti Paasikivi y Urho Kekkonen ocuparon el cargo de presidente de Finlandia (1946-1956 y 1958-1981, respectivamente) y se distinguieron por dejar a un lado las convicciones partidistas que habían enarbolado años atrás (por ejemplo Paasikivi, siendo simpatizante abiertamente del Nacional Socialismo alemán en años anteriores) para trazar una línea de actuación diplomática que permitiera preservar la autonomía de su país (que hasta fines del siglo XIX había sido un ducado del Imperio ruso). Durante los complicados años de la Guerra fría, la estrategia consistió en cultivar relaciones cordiales con la Unión Soviética, bajo la divisa que consistía en afirmar que los países pequeños no tenían por qué enfrentar a las grandes potencias. Como parte de los acuerdos sucesivos de mutuo entendimiento (suscritos en 1948, 1955, 1970 y 1983) Finlandia se obligaba, entre otras cosas, a no comprometerse con ninguna organización que pudiera ser considerada hostil a la URSS. Véase “Finland”, *Británica Book of the Year 2003*, disponible en <http://www.britannica.com/eb/article-26107/Finland>, consultado por última vez el 25 de abril de 2008 (N de T).

⁷ Véase mi libro *Les régimes parlementaires contemporaines*, París, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1978, 369 pp.

sería aplicable exactamente al caso de los Estados Unidos. Incluso si hablamos de la elección de 2000 en ese país, estamos en presencia de un resultado excepcional más que de manierismos estilísticos para probar algún argumento teórico contra cualquier paradigma. De hecho, el propio Maurice Duverger le atribuyó en su momento muy poco peso a este criterio de clasificación. Él mismo y otros teóricos se habían dado a la tarea, más bien, de completar aquella trayectoria del régimen semipresidencial entendiéndolo a partir del hecho de ser “dotado de poderes reales”, dentro de los que parecía esencial el derecho de disolución en la medida en que éste le permitía, al menos teóricamente, enfrentarse a una asamblea hostil. Llegamos pues en este momento al colmo de todas las paradojas, puesto que si hablamos de un contenido “semipresidencial” lo haríamos pensando en acercarse al régimen parlamentario en cuestión con lo “presidencial”, si bien tomando como criterio definitorio el derecho de disolver, ¡que es justamente un elemento extraño totalmente al régimen presidencial!

Ahora bien, aún queda un hecho fehaciente que demuestra que con frecuencia el presidente de la República juega un papel importante en el semipresidencialismo, si bien entiendo, este hecho no se deriva de una disposición constitucional sino que se funda en otros elementos normativos e institucionales. De aquí que no tenga inconveniente en aceptar que se haga alusión a un “gobierno semipresidencial” aunque estemos en presencia de un régimen parlamentario. Pero preferiría a este respecto que la explicación del tipo de régimen partiera de la noción de los recursos o atribuciones del órgano.

2. Una explicación a partir de los recursos o atribuciones

Debemos concebir los recursos como los elementos que otorgan a su detentador una capacidad de acción, o dicho de otra forma, los elementos de legitimación que permitirán que esa acción sea aceptada y reconocida de esta forma, tales recursos son jurídicos y políticos.

A. Recursos jurídicos

En este rubro se pueden subrayar dos elementos principales: la elección por sufragio universal directo y los poderes atribuidos al presidente de la República por el texto mismo de la Constitución.

Como primer elemento, la elección por sufragio universal directo (o cuasidirecto, como lo fue durante mucho tiempo en Finlandia) es la condición *sine qua non* de la efectividad del poder presidencial, más aún en tanto ésta corresponde a una necesidad contemporánea: la posibilidad que tienen los ciudadanos de elegir de forma efectiva a su principal dirigente.⁸ Y para ligar esta afirmación al caso francés, es verdad que, a pesar del contra-ejemplo de la elección presidencial de 2002 (donde al cabo de la primera vuelta electoral quedó eliminado de la contienda el candidato del partido de izquierda, y su lugar ocupado por el de extrema derecha, hecho que sin duda apareció como una anomalía del sistema),⁹ es la elección presidencial lo que ha estructurado la vida política de la V República. De esta forma, la elección ha servido para diferenciar con claridad la mayoría de la oposición, otorgando a cada una su propio perímetro y su propia dirección.

Del segundo elemento, formado por los poderes reconocidos en la Constitución, podemos afirmar que para que éstos hayan alcanzado una consistencia efectiva, no obstante que se trate de una lista de geometría variable, debió ocurrir que figurara al menos la posibilidad de designar libremente (en un plano jurídico) al primer ministro; aunque haya sido menos determinante ejercer la presidencia del Consejo de Ministros o la posibilidad de presentar recursos ante la jurisdicción constitucional; de negarse a firmar textos reglamentarios, etcétera... Naturalmente, habrá que cerciorarse que tales poderes sean reales y no solamente formales o aparentes, o, lo que es lo mismo, que sean una “competencia ligada” para utilizar la terminología de derecho administrativo francés a este respecto.¹⁰ Esto, sin embargo, depende de los recursos políticos de los que puede echar mano el presidente de la República.

⁸ Este aspecto se he convertido además en una regla para la mayor parte de los primeros ministros de los regímenes parlamentarios. Véase sobre este punto nuestra contribución “L’élection du Premier ministre et la théorie du régime parlementaire”, *La République: Mélanges Pierre Avril*, París, Montchrestien, 2001, pp. 517-531.

⁹ Véase *infra*, núm. 11 (N de T).

¹⁰ Según este término del derecho administrativo francés, una autoridad se encuentra frente a una competencia ligada (*compétence liée*) en el momento en que se encuentre obligada a tomar una decisión en un sentido particular en virtud de recaer en una hipótesis normativa que así encuadre los hechos en cuestión; podemos decir a este respecto que la autoridad no ejerce, en esos casos concretos, un poder de apreciación (N de T).

B. *Recursos políticos*

Éstos pueden reducirse a dos, a saber, la existencia de una mayoría parlamentaria favorable al presidente, y la dirección política con la que esta mayoría puede ser conducida.

En cuanto a la existencia de una mayoría parlamentaria favorable al presidente, las tres experiencias francesas del fenómeno de la cohabitación confirman hasta qué punto lograr que la mayoría se vuelva una condición necesaria al jefe de Estado, no obstante que al presentarse no se produjo lo que se especuló en su momento, a saber, la salida del presidente de la República tras un voto desfavorable de un electorado mayoritariamente contrario. Más bien la solución fue un retorno a la aplicación literal, o podemos decir notarial, de la Constitución de 1958: “toda la Constitución; nada más que la Constitución” (*toute la Constitution; rien que la Constitution*), como lo dijera Francois Mitterrand en un mensaje al Parlamento, cuyo contenido puede considerarse como el texto fundacional de una práctica ahora codificada. Su institucionalización se debe a que ese presidente tuvo que someterse a esa práctica, primero entre 1986 y 1988, y luego en otra oportunidad entre 1993 y 1995; pero más adelante daría pie a que la solución se presentara de forma prácticamente idéntica con el presidente Jacques Chirac, entre 1997 y 2002. En la hipótesis contraria, es decir, si la mayoría del Parlamento es favorable al presidente, y si se me permite emplear una metáfora algo irrespetuosa, los dos caballos suelen presentar una vocación de jalar la carroza hacia la misma dirección. La cuestión interesante ahora es preguntarse quién de los dos es el que efectúa el impulso principal. Es ahí que interviene la dirección política.

Para poder jugar un rol importante no basta con ser electo; el presidente debe dirigir a esta mayoría y darle un impulso necesario, lo que supone que el presidente sea reconocido como jefe de la mayoría, lo cual suele ocurrir debido a que la mayoría de las veces él mismo debió haber fungido como su propio inspirador. En este sentido, podría ser el constructor del partido que, después de haberlo llevado al poder, va a permitirle su ejercicio; tenemos entonces que, después de sendas fases difíciles para cada quien, esa situación se le presentó a los presidentes, Valéry Giscard d’Estaing, Francois Mitterrand y Jacques Chirac. Es ésta además una de las características de los partidos políticos franceses, quienes al menos durante el periodo de referencia fueron fabricados por sus líderes,

mientras que en otros sistemas políticos, los partidos habían sido más bien quienes fabricaban líderes. Ahora bien, podría tratarse también de la construcción de una coalición, como ocurre en el caso finlandés, donde durante largos años, en un esquema de marcado pluripartidismo, el presidente de la República lograba reunir a su alrededor a todos aquellos que le habían brindado su apoyo al momento de la elección presidencial.

Si aceptamos lo anterior, puede entenderse la razón por la cual el carácter semipresidencial de los regímenes puede aproximar a algunos de estos casos entre sí, pero también puede apartarlos. Para que exista deben presentarse los cuatro recursos descritos más arriba (elección directa del presidente y respectivas atribuciones constitucionales; mayoría parlamentaria favorable y poder de dirección política). La ausencia de cualquiera de esos recursos basta para impedir que el régimen ingrese dentro de la categoría descrita. Si tomamos en cuenta el cuadro analítico de la Unión Europea cuando en su momento eran quince entidades, de las ocho Repúblicas existentes podemos extraer lo siguiente: Alemania, Grecia e Italia quedaban descartados por carecer del primero de los recursos (la elección directa del presidente), e Irlanda por carecer del segundo de ellos (las atribuciones consagradas constitucionalmente); Austria y Portugal son un caso aparte, pues si bien durante los primeros años no contaban con el primero, los años más recientes aparecían en cambio sin el segundo de estos recursos. De las evoluciones institucionales posteriores, encontraremos, sin embargo, un bemol en este sentido para el caso Portugal que analizaremos más adelante.

Quedarían tan sólo como candidatos aceptables a formar parte de esta categoría semipresidencial la V República francesa fuera de periodos de cohabitación y, con la misma reserva, Finlandia hasta el 2000, aunado a la posibilidad de hacer entrar a Portugal con las reservas del caso. Vemos hasta aquí que el carácter semipresidencial es más raro de lo que se piensa o, lo que es lo mismo, que las situaciones de cada caso son evolutivas y no pueden ser entendidas a cabalidad sin ir a explorar la forma tan directa como impactan en la separación de poderes.

II. SOBRE LA SEPARACIÓN DE PODERES

El problema central sería entender si, dentro de esos mecanismos, pudiéramos advertir consecuencias directas generadas por la combinación

de los siguientes elementos: la presencia simultánea de un régimen de tipo parlamentario con la responsabilidad ministerial y la elección de presidente por sufragio universal. Las consecuencias entonces causadas a la separación de poderes consistirían en su eventual moderación.

Considero que sobre esta cuestión nada es automático dado que las implicaciones causadas dependen de la combinación que acabamos de mencionar, a saber, si el presidente dirige o no la carroza tirada por varias fuerzas, como lo es el Ejecutivo. Si la respuesta es en este punto afirmativa tendríamos entonces que la separación sería débil, y si la respuesta es negativa, la separación sería mucho más fuerte.

1. La separación es débil si el presidente es quien dirige

En este caso estamos en presencia de una fuerte concentración de poderes, ligada a las características del sistema de partidos.

A. Sobre la unidad de los poderes

Lo que me parece que subyace de la práctica de un auténtico sistema semipresidencial, cuyo mejor representante sigue siendo la V República francesa, es que el presidente dispone de verdaderos poderes constitucionales que él mismo ejerce sin necesidad de refrendo, o para decirlo con más claridad, sin ser validados por el primer ministro. Existen otros ejemplos en este mismo país que sí requieren de tal formalidad ministerial, como serían la propia designación del jefe de Gobierno o la disolución. Y es que el presidente detenta, por el hecho de la elección por sufragio universal, una legitimidad que le es suficiente para ejercerlos. Antes de lograr la candidatura previa a su elección, el presidente debió primero (esto es, para la primera vuelta de la elección presidencial) ser reconocido como el líder de su partido, y después (dentro de la segunda vuelta electoral) que se le reconociera la capacidad de aglutinar a una mayoría de opciones que integran la coalición que le llevó a triunfar en las urnas.

A pesar de la aspereza de la lucha política que se desprende de la elección presidencial en Francia, es el presidente electo quien aparece al final como jefe incontestable de la mayoría y, de forma correlativa, ésta lo reconoce como su dirigente natural. Lo anterior, en virtud que la elección del presidente debe ser puesta a prueba en otra elección parlamentaria

que normalmente le sigue (sea por motivo de una disolución, como ocurrió tras las presidenciales de 1981 y 1988, o por el juego normal de la llegada a término de la legislatura, como en 2002 y 2007). Tal estado de cosas fue incluso reforzado cuando en 2000 las reformas institucionales aprobadas instauraron una nueva realidad: desde entonces la duración del mandato presidencial se fijó en cinco años (en lugar de siete). Así, el quinquenio generó un ajuste de fechas entre mandatos, de tal suerte que las elecciones parlamentarias se llevan a cabo en junio, después que las presidenciales se habrían producido ya en abril o mayo anterior. Eso significa que la elección de diputados se define bajo la influencia directa de la elección de jefe de Estado, que de esta manera parece solicitar al electorado “los medios para poner en práctica sus políticas”. Al mismo tiempo, el primer ministro que iniciará en breve su función no tiene todavía la autoridad suficiente para conducir una campaña electoral, pues, al cabo de la primera elección, aquello se vuelve un asunto casi exclusivo del presidente de la República. Como es muy probable que la intención de voto que favoreció al presidente se repita un mes más tarde, también lo es que en tales condiciones la mayoría así formada le deba su existencia al presidente, y que por lo tanto quede totalmente inclinada a servirle de apoyo. Dicho de otra forma, el titular del Poder Ejecutivo se transforma en el verdadero jefe de la mayoría parlamentaria, y por la misma razón del Poder Legislativo.

B. Sobre el sistema de partidos

De lo expuesto en los párrafos anteriores se desprende que un auténtico sistema semipresidencial supone un sistema de partidos específico sobre el cual debe reposar. Por un lado, se construye una mayoría que puede decirse “presidencial”, organizada alrededor del partido del presidente, manifestada idénticamente en una mayoría parlamentaria construida dentro del esquema que acabamos de describir, y por otro lado se definen los linderos de una oposición, organizada con normalidad alrededor del candidato perdedor de la segunda vuelta de las presidenciales (aun si éste no fue precisamente el caso de 2002).¹¹ La lógica del siste-

¹¹ Recordemos que en mayo de ese año se puso en práctica por primera vez la inversión en el orden de las elecciones parlamentarias y presidenciales. El contendiente que parecía poder evitar la reelección del presidente Jacques Chirac, postulado por el conser-

ma implica entonces que la oposición se reagrupe en torno al candidato perdedor, que al cabo de una doble derrota en las presidenciales y en las legislativas tenga tiempo para reconstruir a su partido.¹² Esto implicó, al menos en lo que respecta al arranque de los periodos quinquenales, una dificultad para que éstos fueran vistos con naturalidad dentro de la lógica institucional del régimen francés.

Ahora bien, el programa político que aquella mayoría parlamentaria está llamada a realizar es justo aquel que habría justificado la elección de presidente. Es pues esta plataforma presidencial la que el Parlamento pondrá en aplicación al aprobar los principales elementos que erigieron al jefe de Estado, aunque ahora reflejados todos al votar cada una de las nuevas iniciativas legislativas. El presidente se implica así personalmente en la actividad legislativa, no obstante que delegue la ejecución de tales leyes al gobierno, y al mismo tiempo asimila la opinión vertida como testimonio de su propia fidelidad hacia las promesas electorales. Además, con el propósito de no enfrentar ningún obstáculo, el presidente deberá mantener fuertes sus ligas con aquella mayoría, así como con su partido, quien al final deberá funcionar como el armazón de tal mayoría.

A este respecto, debemos apuntar que es el partido quien nombra a su dirigente, dado que el recién electo presidente ya no puede seguir siéndolo, y que para tal ocasión el partido no tendrá otra opción que la de nombrar a uno de los lugartenientes de su antecesor, pues tal relevo

vador UMP (*Union pour une Majorité Présidentielle*, renombrado más tarde *Union pour un Mouvement Populaire*), era Lionel Jospin, entonces primer ministro socialista (que encabezaba al tercer gobierno de cohabitación desde 1997). El día de la primera vuelta electoral, los simpatizantes del PS, que no dudaron nunca que su candidato pasaría a la segunda vuelta, y se abstuvieron de ir a votar; al final de la jornada electoral, ellos mismos vieron con desesperación que Jospin había sido relegado hasta la tercera posición. En su lugar quedó Jean-Marie Le Pen, del FN (Front National, partido de extrema derecha, con un discurso racista y xenófobo). Aunque en la segunda vuelta éste fue avasallado por 82% de los votos para Chirac, su 18% de las presidenciales no bastó ni siquiera para lograr representación en la Asamblea Nacional. El bloque que entonces encabezó la oposición parlamentaria a partir de junio fue el Partido Socialista, que lógicamente debía quedar al menos como segunda fuerza de las presidenciales (N de T).

¹² Lo anterior no se pudo confirmar tras la derrota de Jospin en 2002, quien públicamente anunció su retiro tras la derrota de la primera vuelta. En cambio, sí ocurrió con la candidata del PS en 2007, Ségolène Royale, quien después de perder en la segunda vuelta de las presidenciales, y en contra de todos los pronósticos, ha seguido activa hasta el día de hoy en los cuadros dirigentes de su partido; véase la prensa (www.lemonde.fr) durante los meses que siguieron a la elección de Nicolás Sarkozy en mayo de 2007 (N de T).

se efectuará prácticamente según la etimología exacta de la palabra lugarteniente: se tratará de uno de los más cercanos, a quien el flamante presidente extenderá órdenes y orientaciones regulares. De esta forma han actuado, uno tras otro, los presidentes de la V República; de hecho, para citar tan sólo los ejemplos más próximos en el tiempo, basta que recordemos la designación de anteriores líderes de partido como primeros ministros (como sería el caso de Lionel Jospin por Francois Mitterrand o de Alain Juppé por Jacques Chirac).

En la situación así descrita, hemos visto que queda poco espacio para la fragmentación; ahora bien, que el resultado deberá ser completamente distinto si las mayorías son divergentes.¹³

2. La separación es fuerte si el presidente funge como árbitro

En la hipótesis contraria a la descrita hasta ahora, a saber, que el presidente no cuente con los recursos o atribuciones políticas necesarias para ejercer con plenitud el papel que le corresponde, ya sea porque la mayoría parlamentaria le sea hostil (situación que veremos en seguida descrita bajo el término conocido de “cohabitación”), o bien porque el presidente no sea más su dirigente, hecho que ocurrió en su momento en Portugal y que nos podrá servir de referencia.

A. La cohabitación

Ésta es la situación en donde el presidente, electo por una mayoría política, se encuentra repentinamente frente a una mayoría parlamentaria compuesta por partidos políticos rivales al suyo. En Francia, el caso se ha presentado en tres ocasiones, siendo en cada una de ellas la falta de concordancia temporal de los mandatos electorales lo que ha servido como detonador. Aquello se entiende en la medida en que, hasta 2002, el presidente era electo por un término de siete años, en tanto los diputados lo eran por una legislatura, cuyo término normal ha sido siempre de cinco.

De esta forma, incluso si el presidente de la República había decidido disolver la Asamblea al momento de su elección con el propósito de

¹³ Me he encargado de desarrollar las características de aquella confrontación como dos situaciones distintas en “Que peut le Président?”, *Pouvoirs*, núm. 68, 1994, pp. 15-29.

aprovechar la inercia del electorado en las presidenciales, asegurando así una mayoría de diputados de su propio partido, la verdadera prueba se presentaba cinco años más tarde, cuando debía sortear el desgaste de sus aliados parlamentarios en las nuevas elecciones para diputados. Eso fue lo que le ocurrió a Francois Mitterrand en 1986 y en 1993,¹⁴ aunque también a Jacques Chirac en 1997, quien dos años después de instalarse en el Palacio del Eliseo, de forma mal calculada (léase imprudente), disolvió la Asamblea Nacional.¹⁵ En las condiciones institucionales generadas, que se refieren a ese fenómeno tan francés de la cohabitación, el presidente no inspira a buscar la obediencia de una mayoría parlamentaria (cuyas políticas aparecían más bien opuestas diametralmente a las dictadas desde la casa presidencial). Tenemos así que en 1988, la nueva mayoría de derecha decidía privatizar las mismas empresas que siete años atrás, al inicio de su mandato, Francois Mitterrand había decidido nacionalizar.

En tal marco institucional, al presidente no le queda más que replegarse sobre el marco competencial que le es exclusivo (y que en Francia comprende esencialmente los asuntos exteriores y la defensa). Así, nos deberíamos preguntar qué ocurriría con la reacción del gobierno si estallaran conflictos de competencias en tales materias (aunque advertimos que de la presencia de situaciones de riesgo, tal eclosión que implicara la confrontación entre jefe de Estado y de Gobierno ha sido evitada con cierto cuidado).

¹⁴ Recordemos que los dos septenios consecutivos del presidente Mitterrand iniciaron, respectivamente, en 1981 y 1988 (N de T).

¹⁵ En realidad, los cálculos que se efectuaron en el partido de derecha que lo llevó al poder en 1995 (RPR, Convergencia por la República) implicaban exorcizar el fantasma de la cohabitación al término de la legislatura (cuya fecha prevista era marzo de 1998). Llegado 1997, en lugar de mantener aquella cómoda mayoría de derecha durante un año más (en el entendido que la Asamblea Nacional estaba compuesta por 249 diputados del RPR contra cincuenta del PS), adelantar la renovación de la Asamblea Nacional a sólo dos años de distancia del voto en las presidenciales les pareció una genial manera de evitar el previsible desgaste natural del primer ministro Juppé; los líderes del partido estimaron entonces más probable ganar las elecciones si las adelantaban un año. Pensaron además que aquello permitiría al partido la opción de volver a contar con una mayoría de derecha que preparaba una coincidencia de fuerzas políticas al momento de las elecciones presidenciales de 2002. Pero sus cálculos fallaron estrepitosamente. Tras el resultado adverso de las elecciones parlamentarias que siguieron a la errática disolución, nunca un presidente francés había sido tan criticado por su pifia política como en esta oportunidad; véase Cabanis, André y Martin, Michel Louis, *La dissolution Parlementaire a la Francaise*, París, Presses de Sciences Po, 2001, pp. 202-204 (N de T).

Ahora bien, al margen de sus competencias exclusivas, el presidente debe conformarse con estar alerta y acaso retardar la acción del gobierno al condicionar su firma cuando así lo exige la toma de determinadas decisiones, aunque teniendo cuidado de no traspasar la línea divisoria donde la opinión pública pudiera empezar a cuestionar tales bloqueos.

Lo anterior, dado que el mayor interés que él tiene es el de reconstituir los recursos políticos susceptibles de permitirle regresar a la situación de privilegio que existía antes que se revirtiera su mayoría parlamentaria. Se trataría así de esperar a la llegada del nuevo periodo de elecciones presidenciales, seguido inmediatamente por una nueva elección parlamentaria que entonces podría asegurarle la composición de una mayoría dócil. Es justo esto lo que pudieron lograr tanto Francois Mitterrand en 1988 como Jacques Chirac en 2002.

B. La actuación del presidente como garante de lo esencial

Entonces, mientras llegue a término el periodo de cohabitación y en espera de la eventual revancha en las siguientes elecciones, al presidente no le quedaría más que aparecer como el “garante de lo esencial”, es decir, de la cohesión nacional; de los intereses superiores del país (según ha sido hasta ahora empleado en una terminología algo enfática). Pero también debemos reconocer que tal uso le ha permitido ganar cierta estatura frente a un primer ministro, que a su vez se encuentra inevitable y rápidamente atrapado por la gestión cotidiana del gobierno, si bien aquello no le impida seguir apareciendo como principal oponente y rival virtual en la próxima elección presidencial.

En cuanto a la habilidad política requerida, el papel presidencial así creado no es tan simple, pues consiste primero en señalar permanentemente las eventuales fallas de la acción gubernamental, y luego en oponerse desde el momento de su puesta en marcha, cualquiera que sea medida de gobierno cuestionada. Ahora bien, antes de enmendar la plana y enunciar una aparente recapitación (es decir, de ceder frente al primer ministro) al presidente le queda evidentemente manifestar que contra el argumento que él esgrime, su papel no es otro que el de inclinarse ante la voluntad de la mayoría parlamentaria. Por último, le quedaría todavía la posibilidad de adelantar las elecciones por vía de disolución, aunque tal disyuntiva le implicaría muy pocas probabilidades de éxito (es decir, de

recuperar el poder gubernamental), dada la cercanía con que el electorado acababa de pronunciarse en favor de quienes habrían fungido como sus adversarios políticos en la Asamblea.

Hasta ahora, en la realidad institucional de la V República no se ha presentado jamás la hipótesis de que el presidente de la República presente un recurso ante el Consejo Constitucional pretendiendo que éste declare inconforme a la Constitución una ley que él mismo no aprobaría. Sin duda, tal repliegue hacia lo jurídico equivaldría aceptar que su estado sería el de un incapaz político, mismo que debería rechazar sin más, sobre todo al considerar que ya habría afirmado ser capaz de velar por lo esencial.

Al contrario, podemos apuntar que la práctica que ha desarrollado ampliamente el presidente portugués ha permitido que ese país se coloque en la categoría de los semipresidenciales, no obstante que las características de este régimen poco se acercan con las que hasta aquí hemos descrito. El presidente de Portugal se ha colocado, con frecuencia, en situación de cohabitación. Tenemos entonces que incluso en los momentos en que M. Gutierres no fungía como primer ministro, no dudaba en externar abiertamente al presidente Soares que debía ser él, como jefe del partido, el inspirador de las políticas y que entonces los roles no debían confundirse. Sin embargo, aún quedaba al presidente utilizar el verdadero derecho de veto que le confiere la Constitución, y que en este régimen es doble, a saber, política y constitucional, ya sea para decretos que para leyes, conservando además, en el caso de estas últimas, la posibilidad de presentar una demanda ante la Corte Constitucional. Y es que los presidentes portugueses (especialmente M. Soares) han hecho uso de esa facultad de iniciar el contencioso constitucional con bastante frecuencia,¹⁶ lo cual les ha facilitado posicionarse como un auténtico contrapoder frente al binomio integrado como gobierno-mayoría parlamentaria.

Por lo que hemos visto, la cuestión relativa a la separación de poderes, léase del poder dentro de un sistema semipresidencial, no permite una respuesta automática. Dentro de las condiciones que permiten referirnos a un sistema semipresidencial de manera estricta, considero que tal categoría es francamente muy débil y que, en sentido contrario, el sistema

¹⁶ Véase Garnier, Roxana, *La démocratie gouvernante au Portugal*, tesis doctoral, Universidad de París I, 2001, 1221, especialmente el capítulo 6, "Le modérateur présidentiel", pp. 501-609.

parece enfocarse más bien en el propósito de lograr la unidad en el ejercicio del poder del presidente. En cambio, cuando se presenta el fenómeno de la cohabitación o de la no dirección de la mayoría parlamentaria por el presidente, el hecho de contar con una legitimidad fuerte (derivada de su elección por el voto popular) ha permitido a este último oponerse a la entidad todo poderosa que pareciera ser representada por el binomio gobierno-mayoría parlamentaria, ya sea a través de una constante vigilancia política (como en el caso francés) o bien de una auténtica tutela jurídica (como en el caso portugués). Sobre estas cuestiones debo manifestarme sorprendido por una observación de un antiguo presidente de Bulgaria, Jelou Jelev, expresada durante la defensa de la tesis doctoral de Francois Frison-Roche,¹⁷ donde afirmaba que lo que había interesado a varias de las nuevas democracias de Europa central y oriental respecto de la posibilidad de optar por una arquitectura semipresidencial era justamente la hipótesis de la cohabitación (siendo un hecho que, por nuestro lado, en Francia, este fenómeno ha terminado por ser considerado sin más como detestable). De cualquier manera, debo advertir que en la situación actual del caso francés, la separación de poderes sería sin duda mucho mejor asegurada con la fórmula semipresidencial que en el esquema del parlamentarismo clásico, donde tal separación apenas existe. Pero queda también señalar a los interesados que, al optar por esta fórmula, ¡no se puede de ninguna manera asegurar que el resultado será la cohabitación! Aquello dependería adicionalmente del sistema de partidos así como del sistema electoral que lo acompaña, ya que no debe dejarse de lado que éstos sean al final más determinantes al establecer una práctica institucional que lo que representan los ajustes constitucionales, por más refinados que éstos sean. Si, además, todo esto pudiera ser válido para cualquier régimen político, al menos lo es en el caso que nos ocupa, ya que es más bien de la articulación entre instituciones y sistema de partidos de lo que dependerá al final la realidad del semipresidencialismo.

¹⁷ Véase *supra*, núm. 6.

EL PRESIDENCIALISMO ATENUADO Y SU FUNCIONAMIENTO (CON REFERENCIA AL SISTEMA CONSTITUCIONAL PERUANO)

Domingo GARCÍA BELAUNDE

SUMARIO: I. *Preliminar*. II. *Antecedentes en el caso peruano*. III. *Alzas y bajas desde 1933*. IV. *Inflexiones constitucionales: 1979 y 1993*. V. *Experiencias políticas democráticas*. VI. *Experiencia política reciente: 1980-2006*. VII. *Sigue: el posfuji-morismo*. VIII. *Cómo funcionan los elementos parlamentarios dentro del sistema presidencial*. IX. *Las mejoras en el funcionamiento del sistema presidencial*. X. *A manera de conclusión*. XI. *Bibliografía*.

I. PRELIMINAR

La América Latina, como se sabe, ha sido considerada tradicionalmente como el paraíso del presidencialismo en su versión deformada, en contraste con el presidencialismo norteamericano que simbolizaba lo mejor del modelo y que, a diferencia de aquél, funcionaba de verdad. Esto se apreciaba claramente en los estudios comparatistas, tanto en el ámbito del derecho constitucional como en el de la ciencia política. Pero hoy esta afirmación ya no puede mantenerse, en vista de que este sistema de gobierno (o forma de gobierno, como quieren otros), con variedad de matices, se ha extendido a otras partes del mundo, en donde funciona con regularidad y cuyos contextos histórico-culturales son muy diferentes de los latinoamericanos. Parece, pues, que las deficiencias que aún pueden advertirse en el presidencialismo actualmente existente no es culpa del sistema mismo, como algunos nos han querido hacer creer, sino de entornos distintos y peculiares que influyen en ellos, y que no son privativos de un área geográfica determinada, sino que obedecen a otros condicionamientos.

Sin embargo, en la década de los ochenta surgió una corriente alimentada sobre todo por científicos sociales, que propugnaba la adopción del sistema parlamentario en estos países nuestros como solución a todos nuestros males. Y sobre esto ha habido mucha literatura, no siempre de gran calidad, pero en todo caso muy abundante. Y una gran polémica en torno a ella, como puede verse en la bibliografía especializada existente (representada en ambos extremos por los esfuerzos de Juan Linz en un lado, y de Dieter Nohlen, en otro.)

Ahora bien, la alternativa parlamentaria surge, a mí entender, de algunos errores previos que no han sido vistos adecuadamente. Entre ellos señalemos los siguientes:

a) Que la adopción del presidencialismo en nuestra área latinoamericana no fue fruto del azar sino producto de determinadas circunstancias históricas que lo hicieron posible. Entre éstas, los gobiernos centralizados y autoritarios que siempre tuvo nuestro subcontinente, desde los tiempos precolombinos, pasando por la experiencia colonial y lo que vino después. Es decir, el modelo adoptado calzaba con una realidad que todavía, en sustancia, no ha cambiado, por más que ha habido avances notables en ciertas partes. Y sin descartar la presencia de otros elementos coadyuvantes.

b) Nuestros países inician su proceso independentista en fecha tan temprana como 1780, y avanzan lentamente para entrar en un periodo de realizaciones a partir de 1810, y luego de consolidación en 1824 en que finaliza el proceso (dejando de lado la situación caribeña de Cuba y Puerto Rico, cuya separación de la Monarquía española sólo sucede en 1898). Durante este lapso no existía, aparte de la Monarquía, otra forma de gobierno que no fuera la República presidencial, cuyo modelo era en aquel entonces Estados Unidos. El parlamentarismo nace en Inglaterra, como se sabe, pero como fruto de una evolución lenta y no exenta de retrocesos. Su punto de partida es la Revolución gloriosa de 1688, pero su consolidación sólo se alcanza en 1832 con la *Representation of the People Act*. Con la peculiaridad de que se desarrolla dentro de una Monarquía tradicional, que no era precisamente lo que buscaban los líderes de la independencia. Es decir, cuando se consolida el régimen parlamentario todos los países de América Latina estaban independizados, con la salvedad del Brasil, y habían adoptado y hecho suyo el presidencialismo como sistema de gobierno, que además era el que mejor calzaba con las necesidades de la época.

c) Porque los sistemas de gobierno, *per se*, no traen orden ni tranquilidad ni progreso, mucho menos garantizan la gobernabilidad, sino sólo

la hacen posible conjuntamente con otros elementos que la apoyan. Aún más, no existen sistemas perfectos, sino sistemas útiles o no útiles.

d) Porque el desarrollo de un sistema de gobierno es un proceso lento que implica una serie de coordenadas de orden histórico, cultural, social y político que toman tiempo y por tanto no puede adoptarse de un solo golpe. Esto lo comprueba el hecho de que algunos de nuestros países en determinadas épocas de su historia (Uruguay, Chile, Brasil) han tenido modelos parlamentarios, seudoparlamentarios o semiparlamentarios y no sólo no funcionaron, sino que tampoco condujeron a mejores resultados o a un mejor sistema parlamentario, y tampoco han perdurado.

e) Finalmente, tener presente lo que señalaba Raymond Barr, sobre lo que llamó “democracias portátiles”, que se da cuando los países importan instituciones, como se importan aparatos o muebles, y que al ser trasladadas a otros medios simplemente no funcionan por ausencia de un ambiente favorable. En tal sentido, en los últimos ciento ochenta años lo único que ha tenido la América Latina como sistema de gobierno es el presidencialismo, y éste no puede ser cambiado de golpe por otro totalmente distinto que conlleva otras exigencias, sino, en todo caso, los cambios deben ser lentos para ver si operan o se adaptan a la realidad y en todo momento actuar con prudencia. En varios de nuestros países se ha intentado esto y no ha funcionado, como es el caso reciente de la Argentina.

Por eso la propuesta de superar la dicotomía parlamentarismo/presidencialismo, que anima a este seminario, la encuentro muy atendible, no sólo porque en el fondo es un seudoproblema que nos ha hecho perder mucho tiempo, sino por carecer de sentido y de porvenir, por más que así lo pregonen voces muy respetables.

En su reemplazo, es sensato buscar fórmulas para mejorar nuestro sistema presidencial, teniendo en cuenta que nuestro entorno es totalmente distinto al norteamericano, al europeo y a otros países del Asia y del extremo oriente, e incluso de la Federación rusa.

II. ANTECEDENTES EN EL CASO PERUANO

El Perú, como casi todos los países de la América Latina, tuvo un siglo XIX agitado y voluble, pleno de inestabilidad, en parte por la inmadurez de nuestros pueblos que carecieron del hábito del autogobierno, de lo cual en algo se salva el Brasil, por haber sido imperio hasta 1889.

En ese periodo decimonónico, en donde son mayoría las dictaduras y los hombres providenciales, hay épocas de tranquilidad y orden democrático, pero esto no es lo frecuente ni lo que permanece.

El Perú no escapa a esto, pero a diferencia de sus vecinos, su clase política fue consciente de que había que frenar en algo los poderes del presidente, y creyó que la mejor manera era introducir elementos parlamentarios dentro del sistema presidencial. Así, tenemos que desde 1828 se consagra en la Constitución de ese año la figura del ministro de Estado y el refrendo ministerial, pero sin el alcance que tendría después. Más tarde la Constitución de 1856 introduce el Consejo de Ministros, que es materia de complemento y desarrollo en las leyes de ministros de 1856, 1862 y 1863, que consagran el voto de censura y la interpelación parlamentaria, todo lo cual es respetado en la siguiente Constitución de 1860 y en la de 1920 (que recoge por primera vez a nivel constitucional el voto de censura). Posteriormente, la Constitución de 1933 incorpora el voto de confianza que deberá otorgarse a un Consejo de Ministros recién nombrado al momento de exponer ante las cámaras su plan de acción. Y en esta oportunidad se adicionan mayores prerrogativas al congreso, creándose de esta manera una dualidad de poderes entre el Legislativo y el Ejecutivo, a tal punto que el gobierno ordenado del país requería el concurso y la estrecha colaboración de ambos poderes.

Este proceso de parlamentarización del presidencialismo peruano empieza, como ya indiqué, en 1856 y termina, por así decirlo, en la carta de 1933 que iba a permanecer en vigencia hasta 1980. Basado en estos textos, Boris Mirkine-Guetzevich declaraba con satisfacción la instauración del parlamentarismo en diversos países, entre ellos el Perú, lo que comentaba entusiasmado (*The Political Quarterly*, vol. 5, 1934).

Dentro de la doctrina peruana, Manuel Vicente Villarán constataba este hecho en un largo ensayo publicado originalmente en 1936, en donde señalaba lo siguiente:

En realidad, la Constitución de 1933 contiene sobre el papel, todos los resortes legales que permitirían a nuestros congresos establecer el régimen parlamentario si tuvieran el grado necesario de poder político efectivo de que han carecido hasta ahora. Esta Constitución representa el punto más avanzado de la serie de reformas que los Congresos han venido acumulando en la dirección del gobierno parlamentario. Casi nada falta en la letra de la legislación para hacerlo posible. Sin embargo, al lado de la literatura

constitucional y en oposición a ella, prevalece en la vida real con inexorable perseverancia el gobierno presidencial, hondamente arraigado en las costumbres y cuyo vigor parece acentuarse como reacción contra las fórmulas escritas que intentan sustituirlo (*Páginas escogidas*, 1962, p. 194).

Ahora bien, conviene señalar cronológicamente cómo ha sido la realidad política desde 1933, fecha en la cual, según los estudiosos, se da una marcada parlamentarización de nuestro sistema presidencial, aun sin dejar de serlo. Para tales efectos, señalamos los periodos gubernamentales con el nombre de sus respectivos presidentes, con indicación de los periodos que gobernaron, al margen de las previsiones normativas que no siempre se cumplieron:

- 1931-1933. Luis M. Sánchez Cerro: murió asesinado.
- 1933-1939. Óscar R. Benavides, elegido por el congreso, su periodo fue ampliado y el mismo congreso que lo eligió se autorecesó en 1936 y lo autorizó a legislar vía decretos con fuerza de ley.
- 1939-1945. Manuel Prado: gobernó sin problemas.
- 1945-1948. José Luis Bustamante y Rivero: gobernó tres años en medio de problemas y fue derrocado por el general Odría.
- 1948-1956. Manuel A. Odría: gobernó sin problemas.
- 1956-1962. Manuel Prado: gobernó sin problemas, pero fue derrocado días antes de finalizar su periodo.
- 1962-1963. Interinato de una Junta Militar de Gobierno, que convocó a elecciones.
- 1963-1968. Fernando Belaunde Terry: gobernó con problemas, siendo derrocado por los militares.
- 1968-1980. Gobierno militar.
- 1980-1985. Fernando Belaunde Terry: gobernó sin problemas y acabó su periodo.
- 1985-1990. Alan García Pérez: gobernó con problemas, pero acabó su periodo con normalidad.
- 1990-1992. Alberto Fujimori Fujimori: gobernó con problemas y propició un golpe de Estado en su favor que disolvió todos los órganos constitucionales.
- 1992-2000. Alberto Fujimori Fujimori: dictadura con fachada democrática.

- 2000-2001. Valentín Paniagua Corazao: gobierno de transición sin problemas.
- 2001-2006. Alejandro Toledo: gobernó sin problemas.
- 2006 a la fecha. Alan García Pérez, inicia su gobierno sin problemas.

III. ALZAS Y BAJAS DESDE 1933

Como he señalado anteriormente, la parlamentarización del sistema constitucional peruano se inicia tímidamente en 1856 y culmina, por así decirlo, con la Constitución de 1933. Veamos ahora como ha funcionado el sistema en lo referente, sobre todo, a su estabilidad y eficacia políticas.

a) Los gobiernos que van de 1931 a 1939 transcurren sin tropiezos. Se mezcla lo constitucional con lo autoritario, pero hay un eficiente manejo del poder, no exento de dificultades internas cercanas a la guerra civil. En 1939 llega al poder un civil mediante elecciones arregladas, quien gobierna sin tropiezos hasta 1945. Es un régimen duro, eficaz y poco democrático.

b) En 1945 hay un gobierno democrático elegido en forma impecable, pero naufraga en 1948 en medio de una gran crisis política que provoca un golpe de Estado que lo desaloja del poder. La razón de la crisis que atraviesa se debe a sus malas relaciones con el congreso, que le niega su apoyo.

c) De 1948 a 1956 hay un gobierno fuerte, de apariencia democrática, que entrega el mando a su sucesor, Manuel Prado (1956-1962). Luego de un golpe de Estado que crea un gobierno militar transitorio (1962-1963) vuelve un gobierno democrático con Fernando Belaunde Terry (1963-1968), quien también sucumbe a un golpe de Estado. La razón es que no tiene apoyo parlamentario y esto provoca una crisis. Luego viene un largo periodo militar de doce años (1968-1980).

d) El retorno a la democracia en la década de 1980 trae cierta estabilidad: Fernando Belaunde Terry (1980-1985) y Alan García Pérez (1985-1990). Fujimori gobierna con esas reglas (1990-1992) pero da un golpe de Estado y se queda ocho años más (1992-2000). Se reelige en 2000 por un periodo de cinco años, pero la presión popular y la crisis desatada por las denuncias de corrupción de su asesor Vladimiro Montesinos provoca su dimisión y posterior fuga al Japón. Luego viene un gobierno

transitorio de menos de un año que persigue arreglar en algo las cosas y convocar a elecciones.

e) Desde 2001 se observa regularidad en los periodos gubernamentales y además estabilidad política.

Conviene, sin embargo, puntualizar brevemente algunos cambios normativos desde 1933, que se reflejan en la posterior Constitución de 1979 y en la que la reemplaza de 1993, actualmente en vigor.

IV. INFLEXIONES CONSTITUCIONALES: 1979 Y 1993

En el periodo bajo análisis tenemos dos textos constitucionales (1979 y 1993) que conviene reseñar brevemente:

a) Al final de su largo periodo de doce años (1968-1980) los militares negociaron con los civiles, a través de los principales partidos políticos, un retorno a la democracia en 1980, precedido por un cambio constitucional, que finalmente fue realizado por una Asamblea Constituyente que se reunió durante un año y se instaló solemnemente en 1978. Fruto de ello es la Constitución de 1979 que reemplaza a la de 1933 y que trató de superar sus fallas. Así, esta carta:

- i) Dividió el congreso en dos: la Cámara de Diputados, que era la cámara política, y el Senado, con pocas atribuciones, con gente de mayor edad y que representaba a las regiones (si bien esto último no se concretó por motivos ajenos al legislador).
- ii) Mantuvo el refrendo y la responsabilidad ministerial, el Consejo de Ministros con su presidente, la interpelación y la censura ministerial.
- iii) Como contrapartida, introdujo la disolución de la Cámara de Diputados (la única que tenía el control político) pero procedente únicamente cuando se habían dado tres censuras o votos de falta de confianza al Consejo de Ministros.
- iv) Prohibió al congreso tener iniciativa en materia de gastos, así como toda alteración presupuestal (en el pasado, los grandes déficits fueron ocasionados por el congreso, que aumentaba los gastos al momento de aprobar el presupuesto, pues al mismo tiempo no atendía como tener más ingresos... lo que a la larga ocasionó crisis políticas).

b) El golpe de Estado de Fujimori de 1992 tuvo respaldo popular y recurrió a un Congreso Constituyente para legitimarse en el poder, el cual sancionó una nueva Constitución, la vigente de 1993, que tuvo estas características:

- Eliminó el Senado y adoptó una estructura unicameral.
- Suprimió las regiones (restablecidas posteriormente y por un nuevo gobierno).
- Mantuvo el Consejo de Ministros, el refrendo ministerial, la interpelación y censura parlamentarias, así como la disolución del congreso (pero sólo si existían dos censuras o votos de falta de confianza al Consejo de Ministros).
- Mantuvo la prohibición para que el congreso no tuviera iniciativa para gastos.
- Introdujo la figura de los “decretos de urgencia” a fin de que el Ejecutivo pudiera legislar en materia económico-financiera en situaciones especiales, con cargo de dar cuenta al congreso.
- Incorporó figuras políticas participativas como el referéndum, plebiscito, revocatoria de alcaldes, si bien nunca las aplicó ni las hizo efectivas.
- Reincorporó el voto de confianza para los Consejos de Ministros recién nombrados, así como la *question time* que periódicamente debían cumplir los ministros en el congreso.

V. EXPERIENCIAS POLÍTICAS DEMOCRÁTICAS

En el periodo 1933-1980 han existido sólo tres gobiernos democráticos en sentido pleno, los demás han sido democracias de fachada, unos más respetuosos que otros o simplemente gobiernos poco democráticos.

Estos tres gobiernos son los siguientes:

- i) José Luis Bustamante y Rivero: 1945-1948.
- ii) Manuel Prado Ugarteche: 1956-1962.
- iii) Fernando Belaunde Terry: 1963-1968.

Curiosamente los tres acabaron derrocados por sendos golpes de Estado, si bien bajo circunstancias distintas, conviene analizarlos por separado:

i) El gobierno de Prado (en su segundo periodo, pues el primero de 1939-1945 fue fruto de la imposición y actuó sin control alguno aprovechando la coyuntura de la Segunda Guerra Mundial) tuvo mayoría para gobernar; fue un gobierno de apertura que tuvo sobre todo logros políticos y permitió un gran debate de importancia en la época. Lo que pudo realizar pues lo acompañó una mayoría parlamentaria dócil que no le creó problemas. Fue derrocado diez días antes de culminar su mandato (18 de julio de 1962) pero por motivos ajenos a él y fruto de la coyuntura electoral del momento.

ii) El caso de los gobiernos de Bustamante y Belaunde tienen una característica especial: no acaban su periodo debido a que no tienen mayorías parlamentarias, esto es, no cuentan con el apoyo del congreso y eso debilita la acción del gobierno. En la práctica, el primero se esterilizó en luchas políticas, y el segundo fue boicoteado en su plan de gobierno, que no pudo llevar a cabo.

En síntesis, de estos tres gobiernos democráticos sólo pudo realizar su programa político el de Manuel Prado, ya que era el único que contaba con mayoría parlamentaria; los otros dos que no la tienen, no alcanzan sus objetivos y caen derrocados. Esto es una constante que puede aplicarse a todo el periodo, y que demostraría que la estabilidad política en el caso peruano oscila en una disyuntiva peligrosa: si el presidente cuenta con una mayoría parlamentaria propia, gobierna sin problemas pero puede caer en desbordes de todo tipo. Por el contrario, si carece de apoyo parlamentario, las fuerzas en el Parlamento se dedican a hacerle la vida imposible deteriorando el régimen y, a la larga, propiciando un golpe de Estado, como ha sucedido en el periodo antes reseñado.

Pero ¿cómo se llegaba a la composición del congreso para que, en su caso, se alcanzara una mayoría? Desde 1931, fecha en la cual se instala en forma un sistema electoral moderno, se adoptó el sistema mayoritario simple, con representación de las minorías. Esto es, quien ganaba la presidencia de la República lograba igualmente una mayoría parlamentaria. Y así fue hasta 1962. El problema que pasaba en estos casos es que cuando se tenía mayoría en un gobierno democrático, generalmente lo era por coaliciones, originadas en la debilitación de los partidos políticos o en la ausencia de éstos.

Un aspecto importante que hay que señalar es que los partidos políticos peruanos, si bien se dan desde el siglo XIX, son prácticamente club de notables, o en su defecto, partidos caudillistas que duran lo que dura su fundador y líder. Tan sólo en la década de 1930 aparece en escena un partido moderno, el APRA, fundado por Haya de la Torre, pero que por problemas internos del país y de la estructura propia del partido vivió al margen de la política durante más de treinta años, si bien influenciando en ella (fueron perseguidos, declarados fuera de la ley, desterrados, etcétera... la gran reconciliación y la tolerancia con ese partido sólo se alcanza en la década de 1970, con su fundador Haya de la Torre que preside la Asamblea Constituyente de 1978, pero fallece poco después). Aparte del APRA, que existe hasta la fecha, surgieron partidos de corte doctrinario pero con alcances menores y otros de un caudillismo renovado, que han tenido presencia en estas décadas, pero que no siempre han logrado sobrevivir a su fundador.

En síntesis, de tres gobiernos plenamente democráticos del periodo 1933-1980, dos cayeron derrocados por golpes de Estado. Ambos no tenían mayoría parlamentaria y la oposición no contribuyó al mejor gobierno, sino más bien a su deterioro. Y el tercero que sí la tuvo (Manuel Prado) pudo gobernar sin problemas, pero fue derrocado poco antes de terminar su periodo, si bien lo fue por problemas electorales ajenos a su gestión.

VI. EXPERIENCIA POLÍTICA RECIENTE: 1980-2006

A partir de la década de 1980 tenemos dos gobiernos democráticos: 1980-1985 (Fernando Belaunde Terry) y 1985-1990 (Alan García Pérez). Ambos gobiernan con normalidad, pues tienen mayorías parlamentarias, en el primer caso mediante alianzas, en el segundo con su propio partido político. En ambos periodos hay estabilidad, pero la presencia del terrorismo, representado por el grupo maoísta Sendero Luminoso, sesga en algo los logros y los empeños de ambos gobiernos.

Fujimori es elegido presidente en 1990 para un periodo de cinco años, que debía terminar en 1995. Sin embargo, aquí aparece un fenómeno curioso que conviene explicar.

La Constitución de 1979 introduce el balotaje o segunda vuelta en el sistema electoral, el cual antes no había existido. Pero lo hace de manera

peculiar: sólo para la presidencia de la República, no para el resto de los cargos políticos. De esta manera, se exige para ser presidente de la República obtener más del 50% de los votos válidos, y si no se logra, esto se definirá en una segunda votación que deberá realizarse en un plazo prudencial después de la primera, y entre los dos primeros candidatos. Y en donde no hay ningún porcentaje mínimo.

Esta modalidad se introduce, como queda dicho, en la Constitución de 1979. Bajo ella se dieron estas elecciones:

a) 1980: Belaunde, por un dispositivo transitorio alcanzó la presidencia de la República sin necesidad de segunda votación (algo similar a lo que hizo Menem en la Argentina), y obtuvo mayoría en el Parlamento gracias a una alianza partidaria que le duró todo su periodo.

b) 1985: Alan García Pérez alcanzó la presidencia en la primera votación, mediante un proceso especial que no se ha repetido y que sería muy largo explicar. Y adicionalmente logró formar una mayoría parlamentaria propia.

En estos dos periodos presidenciales hubo estabilidad política, avances de todo orden, si bien en el segundo, en su tramo final, hubo una seria crisis económica, que fue aprovechada posteriormente por Fujimori para justificar lo que hizo.

c) 1990: Fujimori es un caso especial. En una primera elección, en la cual compitió con Mario Vargas Llosa, no alcanzó la mayoría exigida por la Constitución para ese momento, o sea, más del 50% de los votos válidos. De acuerdo con las prescripciones constitucionales, cuando ninguno de los candidatos alcanzaba tal porcentaje, se iría a una segunda votación entre los candidatos que hubieran alcanzado las dos votaciones más altas, o sea, las dos primeras minorías. Fujimori tenía únicamente el 24%, mientras que el primero, que era Vargas Llosa, bordeaba el 27%. En la segunda vuelta, Fujimori se impuso con el 57% de los votos válidos y alcanzó así la presidencia de la República.

Y aquí fue donde por primera vez asomó el peligro latente que encerraba el sistema electoral de cifra repartidora (D'Hondt) mezclado con el balotaje, y que dio como resultado que *a)* el presidente de la República alcanzara el poder mediante el 57% de la votación en segunda elección, pero *b)* el congreso elegido en la primera vuelta reflejaba los porcentajes de ésta, y en consecuencia Fujimori y sus partidarios tenían representación parlamentaria equivalente al 22% (por la pérdida de los restos propios del sistema).

Es decir, Fujimori había alcanzado la presidencia pero había perdido el control del congreso, que en principio podía serle hostil y bloquear sus iniciativas. Esto presagiaba que algo iba a ir mal, y así fue.

Las cámaras (Senadores y Diputados) desde un inicio mostraron cierto espíritu conciliador, como fue el hecho de que eligieran para presidirlas a quienes eran afines o partidarios del presidente. Pero salvo esto, no se dio una colaboración incondicional, sino crítica, algo que decididamente no gustaba a Fujimori. Dicho en otras palabras: al verse solo y sin apoyo parlamentario, Fujimori se dedicó a atacar a las instituciones y al final buscó apoyo en el Ejército y dio un golpe de Estado el 5 de abril de 1992, con lo cual desalojó del poder a todos aquellos que lo ocupaban y se quedó solo y sin control, con el único respaldo de la fuerza. Y así se hubiera quedado indefinidamente si es que la comunidad internacional (la OEA, los Estados Unidos y la Unión Europea) no lo hubiera presionado para que volviera a la normalidad institucional. Aceptado esto, Fujimori convoca a elecciones para un congreso constituyente que aprueba una nueva Constitución en 1993 hecha a la medida, esto es, que le da los poderes suficientes para gobernar. Y así sucede en un proceso complicado y lleno de irregularidades, que se acentúa en las elecciones de 1995 y luego en las de 2000. En ese lapso, Fujimori cuenta con mayoría parlamentaria propia, y cuando no la tiene la crea mediante el soborno y el chantaje. La estabilidad de esos años se alcanza precisamente mediante la corrupción y su vasta red que alcanza a todas las instituciones del Estado y a su aparato coercitivo. Sin embargo, esto no puede durar mucho, y al final, en noviembre de 2000, viaja fuera del Perú en medio de una crisis, renuncia a la presidencia desde el exterior mediante carta remitida por fax y encuentra refugio en la tierra de sus ancestros: Japón.

VII. SIGUE: EL POSFUJIMORISMO

La caída de Fujimori, un verdadero proceso de implosión, trajo muchas enseñanzas y reveló lo más importante: la presencia de una amplia red de corrupción que alcanzaba al sector empresarial, al político tradicional, a los poderes del Estado incluyendo al Poder Judicial, a los medios de expresión (casi todo el diarismo estaba financiado por la corrupción y gran parte de las empresas de televisión), al órgano de control electoral, etcétera. Volvieron los partidos democráticos y nuevas fuerzas

que se manifiestan en la oposición a Fujimori, en especial por parte de Alejandro Toledo, que alcanza la presidencia para el periodo 2001-2006, y en la actualidad a Alan García Pérez (2006-2011). Lo que caracteriza esta etapa posfujimorista es que no se ha cambiado el sistema electoral (se mantiene la segunda vuelta y además el sistema proporcional con cifra repartidora basada en el método D'Hondt) y ambos gobiernos carecen de mayoría parlamentaria propia.

Así, el gobierno de Toledo no contó con mayoría parlamentaria, pero más allá de algunos gestos y ciertas oposiciones, el congreso colaboró con el Ejecutivo en los proyectos importantes, y en los demás se abstuvo, pero sin una oposición cerril ni destructiva, ni mucho menos puso en peligro el régimen. Esto es, a diferencia de los gobiernos anteriores que no tuvieron mayoría parlamentaria (1945-1948 y 1963-1968) no se tuvo una oposición destructiva sino que, por el contrario, hicieron una oposición firme pero leal con el sistema democrático, permitiendo la gobernabilidad. Lo mismo podemos decir del actual gobierno de Alan García, sin mayoría en las cámaras pero que puede gobernar con el apoyo de las otras fuerzas o mediante su propia moderación. En los últimos años sólo ha existido un voto de censura a un ministro, sin que se haya intentado nada similar con el Consejo de Ministros.

VIII. CÓMO FUNCIONAN LOS ELEMENTOS PARLAMENTARIOS DENTRO DEL SISTEMA PRESIDENCIAL

Como he señalado, los elementos parlamentarios dentro del sistema constitucional peruano aparecen en fecha tan lejana como 1856 y se perfeccionan en un largo proceso que culmina en 1933. Después de esa fecha se acentúan en un extremo y se debilitan en otro, y así se llega a la actualidad. Veamos ahora como funcionan:

a) El Consejo de Ministros, el refrendo ministerial, la interpelación y el voto de censura han funcionado desde siempre. Aún más, se han dado casos de gobiernos que han tenido exceso de interpelaciones (1945-1948 y 1963-1968) y también exceso de votos de censura solicitados por las minorías, pero no siempre han tenido éxito.

b) El congreso no ha tenido en toda la historia republicana, y sobre todo en el lapso transcurrido desde 1933, ningún protagonismo, salvo en

materia de control y cuando, no existiendo mayorías, causaba desorden y propiciaba un golpe de Estado (y esto hasta 1980).

c) La disolución parlamentaria nunca se ha producido desde que entró en vigencia (1980). Esto es, no se ha dado en el último lapso un exceso de crítica parlamentaria que llevara a cabo votos de censura o de falta de confianza continuados que a su vez facilitarían la disolución parlamentaria.

d) En los casos importantes, y no obstante no contar con mayorías parlamentarias, el Ejecutivo ha logrado los apoyos necesarios para llevar a cabo determinadas políticas (como es el caso del TLC, que por su característica de tratado comercial con los Estados Unidos tuvo que ser negociado y tramitado con sagacidad).

e) El *impeachment* o juicio político se ha intentado pocas veces. Se pretendió hacerlo contra los ex presidentes Odría (1956) y posteriormente con Alan García Pérez (1991), que al final fue desestimado por manejos políticos en el Poder Judicial. Y finalmente se intentó contra el ex presidente Fujimori (2001), a quien sin embargo se le abrió juicio penal y contra el que finalmente tras la extradición concedida por la Corte Suprema de Chile (2006) se le está juzgando.

IX. LAS MEJORAS EN EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA PRESIDENCIAL

Como se ha apuntado anteriormente, la adopción del sistema presidencial fue hecha en el Perú en fecha muy temprana y lo ha tenido a lo largo de toda su historia. Y también se comprendió muy pronto los excesos que producía el sistema, que va a tener algunas matizaciones importantes en las Constituciones de 1979 y en la vigente de 1993.

Esto ha creado un modelo especial de presidencialismo, que en su momento se calificó como “presidencialismo atenuado”, pues el presidente se encuentra, por lo menos teóricamente, controlado por las cámaras legislativas y por el Consejo de Ministros con su propio presidente. Lo que ha llevado a algunos (Carlos S. Nino) a pensar que el sistema constitucional peruano fuera algo así como “semipresidencial”, categoría creada por Duverger, para designar el régimen que creó y divulgó la V República francesa (1958), ideas que no comparto. La experiencia francesa es distinta a la peruana —y latinoamericana en general—, pues allá el modelo cambia según la composición electoral, hasta llegar a la cohabitación,

lo que es propio más bien de un modelo parlamentario con ribetes presidenciales. Francia es un caso de experiencia parlamentaria secular que se ha acercado con éxito al presidencialismo, mientras que la trayectoria peruana es precisamente al revés, con el agravante de que la introducción de elementos parlamentarios en el Perú no ha mejorado la situación política, sino que eventualmente la ha agravado (en especial cuando el Ejecutivo no contaba con mayoría parlamentaria). Y más aún cuando se tiene en cuenta que el presidente del Consejo de Ministros no tiene un espacio político propio, sino que es nombrado y removido por el presidente de la República, quien es jefe de Estado y jefe de Gobierno al mismo tiempo (la cámara puede derrumbar a un Consejo de Ministros pero no tiene ningún poder para nombrarlo y menos aun sugerirlo).

Pero ¿ha funcionado el presidencialismo en el Perú? La respuesta es sí y no.

No ha funcionado en la medida que no ha podido crear una gobernabilidad permanente y en especial de carácter democrático. Y ello no ha sido posible pese a la introducción de elementos parlamentarios dentro del esquema presidencial, que cuando operaban a plenitud creaban inestabilidad. O simplemente eran inocuos.

Lo que llama la atención es que con los mismos elementos institucionales, el Perú ha empezado a tener un mejor sistema presidencial desde 1980 y más en concreto desde el 2000. Y ello ha sido posible sin cambiar el marco constitucional ni tampoco el sistema electoral.

Esto, sin embargo, no es definitivo. Existe una carencia de partidos afiliados al sistema, que tengan fe en él, como se ve en las fuerzas nacionalistas que pugnaron por llegar al poder en 2006, y casi lo consiguen.

Por lo que la ausencia de partidos políticos sólidos y de una buena tradición democrática sigue conspirando contra el real funcionamiento de una democracia presidencial, pero ¿cómo remediar esto?

X. A MANERA DE CONCLUSIÓN

El sistema presidencial en el Perú ha funcionado con altibajos y, en términos generales, no muy bien, creando inestabilidad política en el país.

La introducción de elementos parlamentarios en su marco constitucional, atenuados desde 1979, no han contribuido de por sí a mejorar el orden institucional. Mas lo ha hecho la madurez de la clase política, el cre-

cimiento de una opinión pública que se hace sentir, las experiencias políticas traumáticas de décadas pasadas, la influencia de países vecinos, el colapso de los regímenes comunistas y la conciencia de que los regímenes autoritarios dejan secuelas muchas veces lamentables. Finalmente, el marco de la globalización, que conlleva no sólo un mínimo de exigencias democráticas, sino además la necesidad de un orden y de una previsión de acontecimientos.

Sin que pueda decirse que en los actuales momentos el especial presidencialismo peruano funcione a cabalidad, es indudable que ha avanzado notablemente desde 1980, y cualitativamente desde 2001, tras la traumática experiencia de la dictadura fujimorista. Y es muy probable que en el futuro continúe así.

Éste es un reto que ha sido asumido y que debe ser adecuadamente respaldado por políticas de transparencia, un mejor desarrollo económico y sobre todo una adecuada labor educativa que ayude a consolidar la aún incipiente cultura política democrática.

XI. BIBLIOGRAFÍA

- AA. VV., *Formas de gobierno: relaciones Ejecutivo-Parlamento*, Comisión Andina de Juristas, Lima, 1993.
- BERNALES, Enrique (con Alberto Otárola), *La Constitución de 1993*, Lima, 1999.
- CHIRINOS SOTO, Enrique, *Cuestiones Constitucionales*, Lima, 1991.
- COLOMER VIADEL, Antonio, “La tentación parlamentaria del presidencialismo iberoamericano: el caso del Perú”, *Revista Jurídica del Perú*, núm. 4, octubre-diciembre de 1996.
- EGUIGUREN PRAELI, Francisco J., *La responsabilidad del presidente*, Lima, 2007.
- ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA, Eloy, “Algunas notas sobre la evolución del presidencialismo latinoamericano a la luz de lo previsto por la Constitución peruana de 1993”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, Valencia, núm. 20-21, 1997.
- GARCÍA BELAUNDE, Domingo, *La Constitución en el péndulo*, Perú, Arequipa, 1996.
- GARCÍA TOMA, Víctor, *Legislativo y Ejecutivo en el Perú*, Lima, 2006.

- HACKANSSON NIETO, Carlos, *La forma de gobierno en la Constitución peruana*, Piura, 2001.
- PANIAGUA CORAZAO, Valentín, *Constitución, democracia y autocracia*, México, 2004.
- PLANAS, Pedro, *Democracia y tradición constitucional en el Perú*, Lima, 1998.
- VALLE-RIESTRA, Javier, *La responsabilidad constitucional del jefe de Estado*, Lima, 2004.
- VILLARÁN, Manuel Vicente, *Páginas escogidas*, Lima 1962.

HOW TO MAKE PRESIDENTIALISM WORK

Mathias HOUNKPE*

The people of Republic of Benin chose, at the historic Conference of the National Vital Forces of February 1990, to build a liberal democracy in Benin. Few months after this option was adopted at the National Conference, it were to be materialized in the Constitution voted by referendum in December 1990 establishing a presidential system qualified at the time of “strong presidentialism” by the political scientists and other observers of the national political scene.

Indeed, the Constitution of 1990 grants rather broad powers to the President of the Republic. He is the head of the State, head of the Government, supreme head of the Armies and guarantor of the independence of the Nation, of the integrity of the territory and of the respect of the Constitution, of the treaties and international agreements. He has, like the MPs, legislative initiative and ensures their promulgations; he exerts also the regulation power;¹ he appoints² and revokes the cabinet members; he appoints three (03) of the seven (07) members of the Constitutional Court, the President of the supreme Court, the President of the Authority in charge of the regulation of the Media,³ etc.

* Political Scientist Development policy analysis unit near Benin National Assembly. Cellule d'analyse des politiques de développement de l'Assemblée nationale (CAPAN).

¹ The so called “pouvoir réglementaire” in French meaning that he is allowed to set the regulations on matters that are not within the scope of the law. The domain of the law is fixed by the constitution.

² Except for the members of the Constitutional Court (for whom he has discretion), the President of the Republic is only obliged, for the other appointments, to consult the Bureau of the National Assembly which is doesn't have to follow. We have had ministers appointed against the view of the Bureau of the National Assembly.

³ The Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC).

The Benin President is allowed by the Constitution to take exceptional measures when he thinks that the independence of the Nation, the integrity of the national territory or the implementation of international engagements are under serious and immediate threats and that the normal functioning of public and constitutional authorities is threatened.⁴ He constitutionally has the means of collecting resources and of undertaking expenditure without any credible opposing force. In other words, the Parliament is not able to prevent the operation of the central Administration and the undertaking of a large part of the State expenditures (thus of the program of the President).

The evolution of Benin new political system has so far known ups and downs. Indeed, some successes were recorded —e.g. a fairly good level of political conflicts management, a stable political system, a type of accountability, etc.— even though there still is a long way to go —e.g. a representative and reasonably accountably government, a well functioning judicial system, the formulation of relevant and efficient public policies, etc.— to reaching the shore of a consolidated presidential system in Benin.

In this paper, we support that the uneven evolution of Benin presidentialism can be explained, at least partly, by: 1) some of the institutions chosen at the National Conference and their amendments since 1990; and 2) some unexpected factors.

The rest of the paper shows how the evolution of Benin strong presidentialism can partly be explained by the two above mentioned factors. It also stresses some of the challenges that need to be taken up for the consolidation of Benin new democracy. But before that, few words are necessary about the domestic socio-political context in 1990.

BRIEF HISTORY OF BENIN POLITICAL EVOLUTION SINCE INDEPENDENCE

The political history of Republic of Benin⁵ from its independence in 1960 to date can roughly be divided into three (03) phases.

⁴ He is just asked to consult, without any obligation, the presidents of the National Assembly and of the Constitutional Court.

⁵ Republic of Dahomey at independence, the country's name has been changed to People's Republic of Benin in 1975 and to Republic of Benin since 1990.

The first phase (1960-1972), was characterized by a chronic political instability with frequent military interventions⁶ on the political scene mostly because of: (A) the extreme ethnicisation of politics; and (b) the inadequacies of the institutional frameworks. The second phase (1972-1990) started with a military coup in 1972, followed two years later by the radicalization of the regime through the adoption by the military junta of Marxism-Leninism as “philosophical guide” with the scientific socialism as the development path. This phase of Benin political evolution was characterized by a military dictatorship and arbitrary exercise of power, a bad performance of the economy (which has been completely nationalized), the bankruptcy of the banking system and a deep degradation of citizens’ standard of living. In response to this internal crisis of governance and given the new World economic and political orders, the military regime, the leaders of the various national “political sensitivities”, the diaspora as well as the domestic opinion leaders agreed to discuss on how to put the country politically and economically back on track at the National Conference held in February 1990.

As to the third phase (1990 to date), it started with the national Conference at which a new political orientation was chosen followed by the adoption of a new constitution in December 1990. The democratic order from then on is organized, among other things, around a presidential system, an integral multipartism and the principle of election of political leaders on a background of political alternation (through measures to guarantee term limit), a strong protection of the basic human rights, a choice of a rather special type of constitutional judge, etc.

The preference⁷ for a “strong” presidential system by the constituents can partly be explained by the fact that they sought to solve (to prevent) two main problems. One was the resurgence of the country’s tumultuous political past, the turbulence of its political class, and consequently the extreme permanent variability of the political geometry of the parties’ landscape. This constituted, in the 1990 constituents’ eyes, a serious risk for any form of political system which would make the stability of the Executive depends on the confidence of the Parliament. Secondly, the pressing need felt at the national Conference for avoiding at all costs in

⁶ For the first twelve (12) years of independence, the country has known 6 successful military coups and at least the same number of failed attempts coups.

⁷ As opposed to semi-presidential or parliamentary regime.

the future, the dictatorship and the arbitrary use of power which characterized the Marxist-Leninist period (1972-1990).

The following sections present some of the aspects of the evolution of Benin presidential system (success and failures) and some of their determinants. They will mainly be about political stability, accountability and the limitation of the President's large powers.

1. *The political stability*

One of the major risks associated with presidential systems is that of instability rising from permanent conflicts between the various State powers, but especially between the Executive and Legislative powers, resulting sometimes in the blocking of the political system. In new democracies, mostly characterized by a deficit of democratic culture and tradition, there are also risks of conflicts within institutions, especially when they are "plural" —e.g. when they are made up of various interests such as Parliaments—, which can extend to spaces of interaction between all the other domestic institutions. Constitutional as well as empirical factors⁸ have, so far, contributed to avoiding the jamming or the instability of Benin strong presidential system.

A. A model of separation of powers which prevent inter and intra institutions conflicts

The constituents of 1990 have designed a separation of powers which avoids, at least to some extent, the blocking of the functioning of the State's institutions. This is seen through constitutional provisions which allow each of the two major powers —the Executive and the Legislative— to play a specific role "almost alone", without any credible constitutional means left to the other power to set bounds to it. The only limit is the Constitution as interpreted by the constitutional Court which is the supreme constitutional judge in Benin, and which can, if need be, make use of its "secret weapon": its power of regulation.

Thus the Legislature enjoys a true power in terms of the vote and the implementation of legislations. Even if it shares the legislative initiatives

⁸ On the most important in our view are presented here.

with the Executive, its right of amendment⁹ constitutes a serious and formidable weapon with respect to the final contents of legislations, especially as far as laws other than the finance law are concerned, making of the Parliament the only true power on ordinary legislations matters.¹⁰

On the other hand, with regard to the finance law which is the first and most important instrument of the operation of the government and for the implementation of its policies, its final form and its implementation depend almost exclusively on the Executive. This was done via two mechanisms.¹¹ The first consists in providing for constitutional provisions to restrict the Parliament's amendment power through the considering of the balance of the State budget and the obligation for the Parliament to find the means of respecting it.¹² The second mechanism consists in avoiding the situation where the Executive and its head (the President) will not be able to collect the necessary resources needed for the operation of the State's institutions. The Constitution has provided two kinds of solutions to that, according to whether the responsible for the delay in the vote of the finance law is the Executive or the Legislative. In the first case, i.e. when the Executive is responsible of a delay in the adoption of the financial law, it can continue to mobilize resources through the so-called "douxime provisoire"¹³ that the Parliament has the obligation to votes to him up until the budget's adoption. In the second case, i.e. when the Parliament is responsible of the delay, or in the event of major disa-

⁹ The fact the Parliament is in total control of its agenda is a supplementary advantage as to the fate of the bill introduced by the Government. We have seen several bills introduced by the Government, sometimes in emergency procedure (procedure d'urgence), stay years in Benin National Assembly.

¹⁰ One needs to add here that in fact, the Government has a veto power, but a "weak veto power", since it can be overruled by an absolute majority of MPs. Most of the times when the Government has tried it, the parliament maintained it vote.

¹¹ The presentation here is really brief; it can be nuanced in several aspects. However, it is not too far from the reality.

¹² For instance, according to the constitution, all bills (and hence all amendments) whose adoption would have as a consequence either a decline in public resources, or an increase in public charges (expenditures), is declared inadmissible if it is not accompanied with a suggestion of credible ways of increasing public resources or making equivalent saving.

¹³ The douxime provisoire means that the Government keep collecting each month, the 1/12 th of the previous State Budget.

greements between the two powers, the President is allowed by the Constitution to implement the draft budget decree if necessary.

B. A constitutional Court able to prevent intra and inter institutional conflicts

If despite the above-mentioned measures provided for by the Constitution, a major conflict were to arise within or between institutions, then the constitutional Court which has as one of its main functions, the regulation of the proper functioning of the State's institutions and of the activity of public authorities, is the natural constitutional recourse.

This mechanism helps in the event of conflict between the two major powers through the Court's decisions which is a final decision that everybody has to abide by. This constitutes the ultimate instrument provided for by the Constitution to avoid the jamming of functioning and interaction between State's institutions and this has worked rather well so far. The constitutional Court thus intervened on several occasions in the conflicts:

- Between the various political groups within the Nation Assembly and between them and Civil society organizations on issues related to how to account for the different components of the society's organized groups while establishing a political or social body¹⁴ (like the Electoral commission, etc.).
- Between politicians on attempts by some MPs to prevent some candidate from running for election through the introduction of restrictive eligibility provisions in a new electoral code (especially for the 2006 presidential election).
- Between the Government (and the Head of the State) and other institutions on procedural issues, etc.

C. Other conflict resolution institutions

Beside the separation of powers and the Constitutional Court, there are other conflict arbitration institutions which also contribute to the relative

¹⁴ To the extent that we feel sometimes that the Court goes beyond its competences.

stability of Benin new democracy. These include, as far as State institutions are concerned:

- The National Ombudsman (Mediateur de la Republique),¹⁵ created in 2006.
- The High Authority of Audio-visual and the Communication (HAAC), which helps in the resolution of the conflicts between the media and the government, the media and the citizens and the media themselves.
- The Economic and Social Council (ESC), which contributes to the resolution of the conflicts between the State and certain social intermediate bodies (for example, trade unions, etc.).

D. *Some unanticipated factors*

Beyond *the above mentioned formal factors, some unanticipated others—in the sense that they were not directly provided for by the legislation—have also helped in maintaining political stability in Benin.* These unanticipated factors include:

- The Deontology and Ethics in Media Watch (Observation de la Deontologie et d’Ethique dans les Medias, ODEM), set up by Media professionals since 1999 in order to contribute to the overseeing of the enjoyment of the freedom of the press and media professionals’ possible mistakes. This instrument, a real peers’ court, gradually gained credibility at a point where, today, even members of the government prefer to complain in front of it instead of the normal judicial bodies.
- The positioning of the political actors during presidential elections. For all the four presidential elections organized to date in Benin, the large majority of the key political actors support one of the two leading candidates, either before the first round, or for the second one. This eventually, works as a conflict prevention mechanisms since it considerably reduces the credibility of

¹⁵ This institution has just been created and it is too soon to appraise its contribution to the conflict resolution in Benin.

contestations and of endless recourses before the Constitutional court on the ground that the election would have been rigged.

- The behavior of the political actors, who even when they are losers do not seek to resort to illegal means to hold on or to seize power. The last presidential election which knew the victory of a true political outsider over the old political class gave a perfect illustration of this. Instead of seeking the ways of sabotaging the process, the latter created a coalition to increase their capacity of negotiation with each one of the two candidates qualified for the second round, etc.¹⁶

2. *The limitations on Government's (president's) inclination to be autocrat*

The search for adequate balance between immobility and tendency to autocracy and personalization of the presidency is another major concern when one wants to set up and implement a presidential system in a country. Given the strong presidential system established in Benin, there is more risk of the tendency to autocracy than that of immobility. Several factors—both legal (provided for in the legislation) and unanticipated—have contributed to the reduction of the risk of personalization of the power and the tendency to autocracy of Beninese presidency.

A. *The Constitutional Court*

The constitutional Court, already shown as one of the most important conflict resolutions mechanisms, is also one of the first factors of protection against the tendency to autocracy of the presidency in Benin.

The constitutional Court, as Constitutional Judge, is indeed the natural recourse for all the other State institutions whenever the Executive—and most of the times in fact the President—seems to them to be overstepping their prerogatives. Since 1990, the constitutional Court had thus contributed in several occasions to the protection of the prerogatives of the other institutions as well as ordinary citizens human rights and li-

¹⁶ Especially since they had the statistics on their sides, with about 53% at the first round, and they could have created confusion (at least a psychological one) by gathering together in second round instead mostly all of them supporting the outsider.

berties against the President's (the Government's) attempts to encroach them.

Thus the Court, in several occasions, had to settle recourses sent by:

- The National Assembly to prevent the Government from regulating by decrees matters which are normally in the domain of the law or the reverse.
- The HAAC to prevent the President from exceeding the limits of his prerogatives in the regulation of the media.
- The judicial Power, via the Union of the magistrates which shows the Government, to prevent the President and the Government from encroaching on their prerogatives, etc.

B. The sacralization of Human fundamental rights and liberties

With the aim of avoiding abuses of power, the constitution has provided for mechanisms for the protection of citizens' fundamental rights and freedoms.

The first of these mechanisms is, once again, the constitutional Court before which the ordinary citizens are allowed to take recourses when they think their basic rights and freedoms to be threatened by government decisions. This mechanism is abundantly used by the citizens to the extent that their recourses represent more than 60% of all the cases brought before the Court.

Another mechanism, which intervenes only indirectly, against abuses of power by the Government (the president) is the recognition and the sacralization of citizens' fundamental freedoms—of thought, association and expression— by the Constitution.

The enjoyment of these fundamental freedoms has given rise to the blossoming of civil society organizations. Since then, these organizations contribute qualitatively to the functioning of Benin new democracy, especially with respect to the protection against the tendencies of other institutions and authorities to abuse their powers. This contribution was done through the gradual formation and development of the public opinion, the protection of the State institutions (systematic denunciation of any attempt of violation of the Constitution, abuses of power), etc.

The press constitutes also a significant mechanism which helps in the protection from possible tendencies to the abuse of power or autocracy from

the part of Beninese presidency. Indeed, it enjoys a quasi-unlimited freedom and since the liberalization of the media and of the frequencies, it gradually extends to cover the almost all the national territory through written press, radios (national as well as local and community ones), tvs, etc.

The media in Benin contributes a substantial share to the consolidation of Benin young democracy. This contribution is done through press campaigns, the taking of stands by press organs in favor of general interest issues (fight against corruption, etc) and in significant national debates (such as the revision of the Constitution, the holding and management of elections, etc.) as well as through the variety of programs which they offer for the formation of the public opinion (the “grogne”,¹⁷ interactive programs in French and in the most of dialects, the press reviews in dialects, the airing of information in most villages and all over the country through Community radios, etc.).

As we already mentioned above, the combined effect of the blossoming of the Medias organs and the efforts of the press professionals to reach all the social classes ended up contributing to the gradual creation of what could be called a national public opinion. It is rare today in Benin that a question of national interest —dismissal of high ranking public officials, revision of the constitution, political parties evolution, corruption and impunity, management of public affairs in general, etc.— is not the subject of public discussions on all the radios (in the form of debates, of interactive emissions, grognes in several dialects).

This phenomenon —of gradual formation of the public opinion— became so important that public actors, politicians and public officials, national and local authorities, seriously account for it. Indeed, very often the President of the Republic, especially the new one, ministers, high ranking officials in the Central Administration, local authorities find themselves obliged to come forward and give, through press conferences, explanations on issues that have agitated the opinion the last few days.

C. Influence of the electoral system

The electoral system (uninominal with two rounds for presidential election and list-proportional with an average national Magnitude bet-

¹⁷ Talk shows which give opportunity to citizens to air their concerns about everything, especially the way public businesses are being managed.

ween 3 and 4 for the legislative ones) also contributed, indirectly, in the prevention of the personalization of the power and the tendency to autocracy by Beninese presidency. The influence of the electoral system has, so far, observed through two (02) principal channels:

- The gradual improvement of the credibility of elections, especially the subtraction of the elections' management (through the creation of the electoral body, CENA)¹⁸ from the control of the incumbent government, also helps with the limitation of the ruling class. These factors have contributed to the non reelection of the first president of the democratic era, Mr. Nicéphore Solgo, who was blamed by almost all the political actors for his tendency to autocracy and dictatorship.
- The other channel materializes through the extreme fragmentation (one could even say atomization) of the parties' landscape and hence that of the National Assembly coupled with the notorious indiscipline of political parties. This situation makes difficult the realization and especially the maintenance of a parliamentary majority. As a proof of that, over the first 13 years of the democratic era (1991-2003), Benin Parliament had a majority in the opposition for about eight (08) years. This situation has necessarily had an impact in term of moderation of the tendency to the personalization of power and to autocracy that one should have expected given the strong presidential system chosen by Benin constituents. For example, between 1991 and 2003, the Executive was obliged to adopt the budget by decree in four occasions; the creation of the CENA which contributed to pave the way for the victory of the opposition to the incumbent president in 1996; the unreliability of the parliamentary majority; etc. One of the three reasons advanced by President Kérékou to justify his decision not to ask for the revision of the Constitution to hold on to power at the end of his second mandate was the unreliability of his parliamentary majority which, even though very large, about 75% of the deputies.

¹⁸ Commission électorale nationale autonome.

3. *Accountability*

Whereas the strong presidential system implemented in Benin does not allow for a credible *a priori* control of the actions of the government, the formal (constitutional) mechanisms provided for *interim* and *a posteriori* controls do not function adequately either. The few positive results which are currently observed as to the accountability of the Executive are rather due to accidental factors, not formally prescribed by the law.

Indeed, constitutional mechanisms —e.g. questions to the Government, inquiry and information commissions, vote of the Budget settlement laws,¹⁹ etc.— available for the Parliament to monitor, to oversee and possibly to influence how public affairs are being managed generally ineffective. The procedure for bringing these questions into play reduces their impacts which were already weak; it is not only the majority which can set up a parliamentary inquiry commission, but, what is more, the outcomes of the investigations give place, at best, to recommendations to the Government; the budget settlement laws, which must be initiated by the government, has no compulsory elements for the Government since here too, MPs are only allowed to make some recommendations to the Government, etc.

Beyond the above-mentioned weaknesses, ethnicity and its implication in politics constitute an additional obstacle for an adequate control of the government by the Parliament. Indeed, a minister, and even the President, is seen as a representative of his group (with which he is supposed to share what he can obtain from the public good) within the State powers. So, controlling his management, and if necessary sanctioning him, is rarely accepted by his group's members and mostly lead to electoral retaliation from their part. This constitutes a major deterrence for the deputy belonging to the same group as the minister or the President as well as for the one whose party would seek votes beyond its own group in the future, for example, for a presidential election.

The credible actions as regards accountability have mainly come from civil society organizations (CSO) combined with the political will of the President and/or cabinet members. Indeed, civil society organizations are currently at the forefront of the battle against corruption and public affairs mismanagement. The most significant actions from this point of

¹⁹ Loi de regelement.

view have been televised debates between ministers or high ranking public officials and members of CSO over suspicions aspects of the former management of ministries and/or public bodies. One can also mention the public presentation (on television) by a network of CSO of a list of former ministers on whose managements there were some suspicions right before the formation of the new President (elected in march 2006) first cabinet. It seems that this action has had some impact on the formation of the government.

On the whole, one can say that factors provided for in the legislation (mostly the Constitution) as well as unexpected elements have contributed to the stability and the reasonable balance between immobility and the tendency to autocracy and the personalization of the power observed with the strong presidential system implemented in Benin since 1990. However, much remains to be done as far as accountability, representation, relevant public policy formulation and implantations... are concerned.

THE PRESIDENTIAL FORM OF GOVERNMENT IN THE PHILIPPINES: A CRITIQUE

Aquilino Q. PIMENTEL*

SUMMARY: I. *Tripartite system*. II. *Weak Institutions*. III. *Dominant Force*. IV. *The president & legislature*. V. *Impact of Constitution*. VI. *Public administration*. VII. *Conclusion*.

I would like to thank the International Idea and the National Autonomous University of Mexico for kindly inviting me to present a critique of the presidential form of government based on our experience in the Republic of the Philippines.

Historically, we have had no other form of government than the presidential one that has governed us since we recovered our independence from the United States of America in 1946.

Indeed, even before we got back our independence, as a Commonwealth under the protection of the U.S., from 1935 until 1946, we had a president as the head of the government and of the State.¹ Earlier, as our forefathers fought for our freedom as a nation against the Spain, they also tried to institute a government that was headed by a president.

Today, we find the presidential form of government hobbled by certain institutional weaknesses.

* Jr. Senator, Republic of the Philippines.

¹ The Japanese Occupation of the country from 1941-1944 also retained the presidential form of government of the country.

I. TRIPARTITE SYSTEM

Our Constitution mandates that we follow a tripartite system of governance where the powers of government are distributed among three major branches, namely, the Executive Department headed by the President; the Legislative Department which has two houses, the House of Representatives and the Senate, and the Judiciary on top of which is the Supreme Court.

The three branches are supposed to be co-equal. And they are supposed to check one another so that official abuses are curbed and the rights and liberties of the people are protected.

II. WEAK INSTITUTIONS

In our experience, however, weak political parties, weak judicial structures and weak legislatures have all contributed to the emerging phenomenon of an imperial presidency. This characterization of the presidency as an imperial one simply means that in the context of the political structure now obtaining in our country, the president tends to overwhelm the other two co-equal branches, the legislature and the judiciary.

The weak political parties fail to act as a sieve against the surfacing of mediocre personalities contending for the presidency. Instead of insuring that only the best and the brightest should have the opportunity to serve as the president of the nation, they cater to the passions of the day and abet the election of the person who can best deliver patronage benefits to them.

The weak parties also produce weak members of the legislature who tend to gratify the base wishes of their constituents rather than work for the good of the nation.

III. DOMINANT FORCE

Negatively, the cumulative effect of the weaknesses adverted to makes the president not only *primus inter pares* among the supposedly co-equal branches of government but the dominant force in the entire political spectrum of the country.

And positively, the constitutional power of appointment the president has over the major functionaries of government from the cabinet ministers or secretaries as we call them back home to the ambassadors, to the officials of constitutional bodies like the Ombudsman and the Commission on Human Rights, to military officers from the rank of colonel to the top police officers to the regional directors running government offices and to the directors of government-owned corporations makes him or her a superpower in the political firmament of the nation. In a word, the president has lots of favors to hand out to whoever is willing to bow down to his or her wishes. Under present circumstances, and in a developing country like ours, sad to say, wheeling and dealing for personal advantage tend to become the norm to land a government position rather than the exception.

Since it is the president, for example, who appoints all members of the Judiciary from the lowest trial court to the Supreme Court, it is not surprising that sometimes the exercise of judicial power gets tainted by political pressure.

On paper, the legislature is vested with the power to check presidential appointments but because of the weaknesses earlier adverted to by and large the president gets to appoint his or her personal supporters to choice positions in the political arm of the government or even to judicial seats.

IV. THE PRESIDENT & LEGISLATURE

In trying to explain the dynamics of the push and pull of power between the president and the legislature, we have to clarify that the Republic of the Philippines is a multiparty democracy under a presidential form of government.

Because the president is the dominant force in the nation's political spectrum, he or she determines which bloc or coalition of blocs becomes the majority party in the legislature. Whoever is president, in fact, becomes a magnet that draws lawmakers from whatever party to his or her political party or coalition which thus becomes the majority or the ruling party.

The fact that the president has the power to create the majority in the legislature is bolstered mainly by his or her power over the purse. This

is true even if under our Constitution, it is the legislature that enacts a national budget. The moneys, thus, appropriated may, however, only be disbursed by authority of the president. In our case now as opposition members of the Senate, we find the releases of funds for projects that we recommend difficult to come by. It was not so before the present administration.

V. IMPACT OF CONSTITUTION

To repeat, the Constitution is supposed to limit the powers of the presidency in the same way that it is expected to regulate the legislature. But because of the flaws or weaknesses of our institutions, the president has emerged as the more dominant of the two.

1. *Example*

To cite one example: in the past year alone, there had been several attempts to impeach the president. To no avail. The incumbent was able to subvert the impeachment process by the use of funds and pressure on weak-kneed and gullible members of the House.

2. *Another example*

Then, there is a constitutional provision that is being manipulated by the President to suit her ends.

The President is the Commander-in-Chief of all armed forces of our country and whenever it becomes necessary, he or she may call out the armed forces to prevent or suppress lawless violence, invasion or rebellion.

In the recent past, the president had called out the armed forces to the capital city of Manila ostensibly to suppress lawless violence, invasion or rebellion even if actually non-existent. And when concerned citizens contest such calls, the judiciary felt reluctant to censure her move especially when at the time the decision was forthcoming, the soldiers were made to return to the barracks.

VI. PUBLIC ADMINISTRATION

The President has full powers to restructure the executive department that under the Constitution is under her “control and supervision”. In general that means that she may reassign or reduce the personnel of the various cabinet departments and realign their budgets. The incumbent has even tinkered with the legal functions of certain offices attached to certain departments by transferring them to other offices.

As a result, public administration in the Republic is prejudiced by the political maneuverings of the President and her allies.

Bureaucratic professionalism suffers. And public administration, less effective.

In my view, public administration deals mainly with the delivery of basic services to the people.

By its very nature and considering the vastness of our archipelagic country, public administration to be effective must not be concentrated in the hands of one person or office centrally located in Manila but devolved to the regions.

The tendency, however, in the country today is for the delivery especially of major services to be done only upon orders of the President and her underlings in the cabinet who hold office in Manila.

Thus, we see much dissatisfaction all over the nation. Poll surveys in the last year alone show that the President’s satisfaction rating has constantly fallen.²

VII. CONCLUSION

I suppose that the problems we face in the country today are not merely due to the presidential form of government. It has also to do with the

² In 2006, her ratings according to were 34% Satisfied and 47% Dissatisfied with the performance of President Gloria Macapagal-Arroyo, for a Net Satisfaction score of -13 (% Satisfied minus % Dissatisfied), according to the final 2006 Social Weather Survey, fielded over November 24-29. In 2007, the new Social Weather Survey of November 30 - December 3, 2007 found 32% satisfied and 48% dissatisfied with President Gloria Macapagal-Arroyo’s performance, for a Net Satisfaction rating of -16 (% satisfied minus % dissatisfied). This compares with 34% satisfied and 45% dissatisfied with her, or net -11, as of September 2007.

kind of people that we elect to be our leaders. Somebody has said that a people deserve the government they elect.

Nonetheless, because we have an archipelagic country, because we have various ethnic peoples, because we have a huge Christian population and relatively large Muslim communities, because we have diverse languages, and because the presidential form of government does not appear workable in our country, there is an outcry to try the other viable system of government that some countries find workable. That is the federal system of government.

There is a lot of obstacles to overcome, objections to address, and questions to answer regarding the viability of the federal system. But, unless the presidential type of government that we have in the country would adequately respond to the needs of the people and in the immediate future, I guess its days are numbered.

BALANCE ENTRE LA INMOVILIDAD Y LA TENDENCIA
AL AUTORITARISMO EN UN RÉGIMEN PRESIDENCIAL.
PARTIDOS Y LEGISLATURAS DÉBILES. EL PREDOMINIO
DEL PERSONALISMO PRESIDENCIAL EN AMÉRICA LATINA

Juan RIAL

En un régimen presidencial el titular del Ejecutivo es electo popularmente en forma directa, es a la vez jefe de Estado y jefe de Gobierno, no puede ser despedido del cargo por una votación del Parlamento durante su periodo preestablecido, y dirige al gobierno que él designa. En puridad los ministros son secretarios, no forman realmente un gabinete como cuerpo orgánico y únicamente son responsables ante el presidente, quien los nombra y remueve libremente.

En este trabajo nos centramos en la experiencia de los regímenes presidenciales de América Latina. Históricamente ha sido el régimen predominante en la región. Luego de la independencia sólo Brasil y México no adoptaron la forma republicana, en donde el titular del Ejecutivo era el emperador. El primer imperio mexicano apenas duró meses, y el segundo unos pocos años. No dio el tiempo para experimentar con el parlamentarismo. En el brasileño, en la práctica, el emperador era quien nombraba al primer ministro. En Chile, al periodo que abarca de 1891 y 1925 se le denomina la República parlamentaria. En realidad se denominó así a la práctica política del predominio de la oligarquía de notables por sobre el presidente, pero, en esencia, el régimen seguía siendo presidencialista. Al convocarse la Constituyente mexicana de 1917, el presidente Venustiano Carranza llegó a sugerir la posibilidad de adoptar un régimen parlamentario, pero el camino elegido fue el presidencialismo. En Brasil, entre 1961 y 1963, se creó la figura del primer ministro como forma de salvar la presidencia de João Goulart, quien se enfrentaba a una situación tirante con las FFAA, tras la renuncia de Janio Quadros. Goulart resistió el re-

corte de su poder y retornó al presidencialismo para luego ser destituido por un golpe de Estado en 1964. En 1993 se realizó un plebiscito para determinar si se adoptaba una fórmula parlamentaria, lo que fue desestimado por la ciudadanía.

Si bien en algunos regímenes constitucionales se hace mención a la existencia de un Consejo de Ministros que debe preceptivamente firmar ciertas decisiones, o se nombra a un ministro con capacidad de coordinador general, la práctica indica que en todos los casos son personas designadas por el presidente, quien los puede remover en cualquier momento. El presidente, jefe único del Estado y del gobierno, es elegido por todo el cuerpo electoral a través del sufragio universal directo, lo cual le confiere una gran autoridad, que, en los hechos los pone por encima de los legisladores, derivada de su amplia representatividad popular, que en muchos casos se ha “reforzado” al instaurar los mecanismos de segunda vuelta electoral, para lograr que el presidente electo tenga el 50% más uno de los votos.

En cambio, en el parlamentarismo el gobierno es una emanación de la mayoría parlamentaria, por lo que la separación de poderes en esencia se da sólo con el Poder Judicial. Este tipo de régimen no es conocido en América Latina.

Ya se ha escrito y dicho mucho sobre la debilidad de los partidos políticos y también se ha indicado que la falta de partidos políticos fuertes y el poco prestigio de los parlamentos y los políticos han favorecido el incremento de la personalización de la política y del presidencialismo. Los cambios de estructura social, el desarrollo de nuevas tecnologías y nuevas formas de producir, distribuir y consumir han hecho que las viejas sociedades más o menos homogéneas estallaran. Los partidos de masas, “atrapa todo” algunos, o los que articulaban un vasto sector social, hoy ya no tienen la capacidad de apelación del pasado. En un mundo fuertemente estratificado en muy diversos sectores, en el que la referencia sustancial ya no es el trabajo formal, la representación política se vuelve difícil.

Conviven hoy muy diversos sectores sociales. Algunos muy ligados al pasado, como los sectores rurales campesinos. Otros aunque pobres y marginales son producto del más avanzado capitalismo, como lo son los vendedores marginales que vemos en las aceras de las ciudades de todo el mundo.

El papel de intermediarios entre sociedad y Estado que cumplían en el pasado los partidos y los políticos se ha reducido notoriamente. Organizaciones mal llamadas no gubernamentales (en realidad debieran ser para

estatales) han sustituido a los partidos en parte de su acción. Las instituciones que deberían ejercer la representación han perdido confianza y prestigio, sustancialmente los parlamentos. Los medios de comunicación se han transformado en la arena alternativa para ejercer la voz, aunque carece, por supuesto, de responsabilidad para implementar. No es más que una de las formas no institucionalizadas de hacer política.

Aun una función sustancial como la justicia se ve tan devaluada que se han creado Defensorías del Pueblo para intentar cubrir un déficit de eficiencia en el aparato estatal.

Sin embargo, no se conoce una forma alternativa de organizar la acción política colectiva. La calle, la protesta, el uso de los medios son todos instrumentos que permiten airear demandas, deseos, temores, pero no permiten decidir. Todavía la política pasa, en su faz de decisión e implementación, por el viejo marco institucional heredado del pasado, aunque es creciente el uso de mecanismos de democracia directa.

Referenda, plebiscitos, revocatorias de mandato, asambleas, audiencias públicas y toda serie de mecanismos de participación intentan llenar la idea que dice que la representación debe perfeccionarse de modo de dar voz a todos, y si es posible también capacidad de decisión. El ideal es que cada persona se represente a sí misma, poniendo en cuestión el antiguo sistema de representación que fue creándose a lo largo de siglos y tiene por mayor expresión los parlamentos.

Con parlamentos con poderes restringidos por el predominio del Ejecutivo, que tiene su máximo ejemplo en la incapacidad de los representantes de poder fijar el presupuesto del Estado, es obvio que una fórmula de tipo presidencial tienda, permanentemente, a ser la dominante. El manejo de las finanzas del Estado ha quedado, cada vez más, en manos de una tecnoburocracia que determina los parámetros de recaudación impositiva, el manejo de la emisión monetaria, de la tasa de interés, y el nivel de inversión y de gasto público. Poco es lo que queda, efectivamente, como poder de los representantes y, por ende, los partidos políticos cuando la capacidad de nombrar funcionarios y el presupuesto queda en manos del sector ejecutivo con escasa incidencia de los parlamentarios y de los representantes de partidos.

Pero, para la percepción popular, quien “manda” todavía importa y mucho, y sabe que el mando político, de todos modos, toma decisiones importantes que lo afectan. El ciudadano medio sabe, además, que las elecciones periódicas son el mejor sistema para zanjar conflictos y para

ejercer los cargos representativos, que no es conveniente disputarlos mediante agitación y violencia. Para buena parte de la ciudadanía hay un “efecto túnel” de esperanza tras cada consulta electoral. Considera que siempre hay posibilidad de un cambio, y que el mismo quizá pueda favorecerlo.

Se deposita esa esperanza en una persona. Un régimen de tipo presidencial facilita la personalización de la actividad política, dado que el presidente es percibido como un “quasi monarca” que puede imponerse a todos los demás políticos. Aunque depende en mucho de la personalidad que ejerza la primera magistratura, por lo que también en una fórmula parlamentaria podemos tener ese tipo de personajes, parece claro que sí, que realmente los partidos están debilitados, por lo que es lógico admitir que el sujeto sustancial de la actividad política sea quien ejerza la titularidad del Poder Ejecutivo, de la máquina que maneja la administración del Estado y consiguientemente influye sobre la vida cotidiana de la mayoría de la población.

En estos tiempos el presidente muchas veces es un “nuevos caudillo” que, como sus antecesores del siglo XIX, concita amores y odios entre seguidores y adversarios o enemigos. Hoy tiene que tener capacidad para manejarse adecuadamente en los medios de comunicación. Debe ser un *poliactor* (o *poliactriz*). Mientras que por un lado en un manejo opaco debe negociar y entenderse con diversas tecnoburocracias, debe, al mismo tiempo, realizar una política abierta, mucha de la cual tiene un contenido puramente simbólico, pero que, a la postre, suele ser sustancial para mantener el régimen.

En ese marco el partido u organización política aparece subordinado. En principio, muchos de los partidos o movimientos políticos carecen de la mínima estructura formal, pasando a ser máquinas de enganche electoral, fundamentalmente *movimientistas*. Es más, la retórica que se da en muchos casos es claramente contraria a los partidos. Abundar los epítetos derogatorios, como “partidocracia”, o las referencias a que quienes quieren ser electos dicen no ser políticos, o querer que “se vayan todos”. En el cuadro 1 resumimos la forma de llegar a la presidencia de los mandatarios de la región. No debe confundirse con la forma en que ejercen el gobierno y lograr los apoyos institucionales necesarios. En muchos casos suponen un “trámite usurario” muy complejo de *toma y daca* permanentes, del cual son buenos ejemplos el gobierno de Lula en Brasil y el de Ortega en Nicaragua. En forma sumaria y muy subjetiva lo indicamos en el cuadro 2.

Cuadro 1

FORMA DE LLEGAR A LA PRESIDENCIA DE LOS ACTUALES MANDATARIOS
DE AMÉRICA LATINA

<i>País</i>	<i>Presidente/a</i>	<i>Representante de partido estructurado</i>	<i>Respaldo por un mo- vimiento plurisectorial, coalición ad hoc, etcétera</i>	<i>Producto de un movimiento reivindicativo</i>
Argentina	Cristina Fernández		Alianza transversal de per- onistas y otros grupos. CFW de K es la esposa del ex presidente Néstor Kirchner. Fuerte personalización de la política	
Bolivia	Evo Morales			Reivindicación étnica y de sectores marginalizados per- sonalizada en un líder co- calero
Brasil	“Lula” da Silva	Del PT, partido de nueva iz- quierda de origen sindical y movimentista de los años ochenta. Lula concitó apoyos personales fuertes		
Colombia	Álvaro Uribe		Alianza en torno a su persona de conservadores, liberales, etcétera, en torno a una pro- puesta de retorno al control del orden público	

<i>País</i>	<i>Presidente/a</i>	<i>Representante de partido estructurado</i>	<i>Respaldo por un movimiento plurisectorial, coalición ad hoc, etcétera</i>	<i>Producto de un movimiento reivindicativo</i>
Costa Rica	Óscar Arias	Liberación Nacional, pero Arias concitó apoyos fundamentalmente en su persona.		
Chile	Michelle Bachelet	Concertación		
Ecuador	Rafael Correa			Movimiento <i>ad hoc</i> centrado en su persona. Mensaje anti-partido
El Salvador	Elías Antonio Saca	ARENA		
Guatemala	Álvaro Colom		Coalición moderada de diversas organizaciones partidarias y movimentistas	
Honduras	J. Manuel Zelaya.	Liberal		
México	Felipe Calderón	PAN		
Nicaragua	Daniel Ortega	FSLN con fuerte personalización y apoyada en un pacto extrapartidario		

<i>País</i>	<i>Presidente/a</i>	<i>Representante de partido estructurado</i>	<i>Respaldo por un movimiento plurisectorial, coalición ad hoc, etcétera</i>	<i>Producto de un movimiento reivindicativo</i>
Panamá	Martín Torrijos	PRD. Con apelación al carisma del presidente y el prestigio que tuvo su padre		
Paraguay	Fernando Lugo		Coalición de un partido dominante, el PLRA (Liberal Auténtico) que obtuvo cerca del 80% de las bancas parlamentarias de la Alianza, junto a tres pequeños partidos (de tendencia de izquierda) y movimientos sociales. A su frente un independiente, un obispo “suspendido a divinis” seguidor (<i>grosso modo</i>) de las orientaciones de la “teología de la liberación” en su juventud	
Perú	Alan García Pérez	APRA, con fuerte contenido personal en el caudillismo de García		
República Dominicana	Leonel Fernández Reyna	PLD tendiendo a fuerte personalización. Fue reelecto en mayo de 2008		

<i>País</i>	<i>Presidente/a</i>	<i>Representante de partido estructurado</i>	<i>Respaldado por un movimiento plurisectorial, coalición ad hoc, etcétera</i>	<i>Producto de un movimiento reivindicativo</i>
Uruguay	Tabaré Vázquez		Encuentro Progresista-Frente Amplio con fuerte personalización en la persona de Vázquez	
Venezuela	Hugo Chávez			Movimiento centrado en la figura de Chávez como caudillo
<i>Casos</i>		10 casos, pero 6 con referencias a la personalización	5, cuatro de ellas con claras referencias a la personalización	3, todos ellos con fuertes referencias a la personalización

Nota: se exceptúa a Cuba por no estar dentro de los países democráticos, que, de todos modos, a pesar de la institucionalización de un régimen de partido único, muestra una forma muy fuerte de personalización en su líder Fidel Castro.

El cuadro muestra que en dieciocho países la nota referida a la personalización predomina aun en los casos en que el presidente es representante de un partido con cierto grado de institucionalización. En trece casos el principal referente para lograr la presidencia fue la persona del presidente y no el partido.

Para lograr la eficacia del gobierno, tener acuerdos mínimos para negociar y lograr apoyos para permitir la aprobación de presupuestos y las normas sustanciales para ejercer el gobierno se debe llegar a acuerdos con otras fuerzas. Rara vez se dan alianzas permanentes, como es el caso de Chile o de Uruguay. En muchos casos se trata del acuerdo “usurario”, tema por tema.

Aunque los partidos son débiles y están en crisis, la ingeniería institucional hace que deba recurrirse a los grupos parlamentarios y muchas veces a sus referentes extra parlamentarios. En muchos países esto supone consultar a más de un actor relevante, pues muestran un esquema institucional multifuerzas. Hoy en la región ya no hay ningún sistema partidario bipartidista si exceptuamos parcialmente a Chile, donde confrontar grupos de alianzas. Diez presidentes en los dieciocho países pueden contar con apoyo parlamentario, ya sea por contar con mayoría propia en su fuerza política o en la alianza que los eligió o han forjado.

Cuadro 2

APOYOS PARLAMENTARIOS DE LOS PRESIDENTES HACIA MEDIADOS DE 2008

<i>País</i>	<i>Fuerza política o partido político dominante o hegemónico</i>	<i>Alianza mayoritaria</i>	<i>Alianza mayoritaria contestada fuertemente</i>	<i>Arreglos “usureros”</i>
	<i>Uribe</i> en Colombia, <i>Correa</i> en Ecuador, <i>Saca</i> en El Salvador, <i>Chávez</i> en Venezuela	<i>C. Fernández</i> en Argentina, <i>Bachelet</i> en Chile, <i>Zelaya</i> en Honduras, <i>Fernández R.</i> en Rep. Dominicana, <i>Vázquez</i> en Uruguay	<i>Morales</i> en Bolivia	<i>L. da Silva</i> en Brasil, <i>Arias</i> en Costa Rica, <i>Colom</i> en Guatemala, <i>Calderón</i> en México, <i>Ortega</i> en Nicaragua, <i>Torrijos</i> en Panamá, <i>A. García</i> en Perú, <i>Lugo</i> en Paraguay
<i>Casos</i>	4	5	1	8

Las dificultades de los partidos y movimientos políticos hacen que en muchos casos se hayan tenido que acentuar las bondades de la personalización, promoviendo la reelección de los titulares del Ejecutivo. Más de dos tercios de los países de la región la permiten. Argentina, Brasil, Colombia, República Dominicana y Venezuela en forma inmediata. Después de transcurrido al menos un mandato presidencial puede ser reelecto en Bolivia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay. Sólo cuatro países prohíben totalmente la reelección, Guatemala, Honduras, México y Paraguay. La reforma permitiendo la reelección inmediata estuvo atada a la personalidad del presidente cuyo mandato expiraba. Menem en Argentina, Cardoso en Brasil, beneficiando posteriormente a Lula, Chávez en Venezuela, Hipólito Mejía en República Dominicana, quién no fue reelecto, pero permitió que en 2008 Fernández Reyna lo lograra, y Uribe en Colombia. Luego de ser presidentes en el pasado, hoy ejercen nuevamente Óscar Arias, Alan García y Leonel Fernández, este último será presidente por tercera vez al ser reelecto en mayo de 2008. En Uruguay, a pesar de expresas declaraciones en contrario de Tabaré Vázquez, un importante número de seguidores desearía reformar la Constitución para permitir que siga siendo primer mandatario en 2009.

La revocación de mandato fue introducida en la región latinoamericana a nivel local, pero cuando Chávez promovió la reforma constitucional de 1999 introdujo el mecanismo para que pudiera ser usado a todos los niveles inclusive la presidencia. Aunque el esquema para ponerla en marcha reducía en mucho las posibilidades de aplicarla con éxito, la marcada polarización de la política de su país permitió ponerla en marcha, aunque finalmente Chávez superó la prueba. La posible gran desestabilización que podría haber provocado el éxito del revocatorio no ha sido discutida. En las Asambleas constituyentes en curso en Ecuador y Bolivia se espera introducir también ese mecanismo, y por ley el congreso boliviano impulsa la medida como forma de destrabar el conflicto entre los autonomistas de los departamentos de la “media luna” y el altiplano.

Además de la iniciativa legislativa privativa, sustancialmente importante en materia financiera, la Constitución y los poderes presidenciales en la mayoría de los países permiten al presidente controlar fuertemente al Parlamento mediante la aplicación del veto. En general se requieren mayorías especiales para levantarlo, por lo que casi siempre se busca un acuerdo previo que evite tener que enfrentar las observaciones del presidente. Asimismo, en más de un caso hay decretos que permiten evitar

el paso por el Parlamento. Sea por urgencia o por delegación en más de un país, el presidente consigue poderes extra. El caso más notorio es el poder de *legislación por ley habilitante* que la Asamblea ha dado al presidente en Venezuela que, de hecho, permite a Chávez prescindir del Parlamento.

No es motivo de análisis aquí, pero también hay que indicar que hoy la ingeniería institucional no tiene mucho éxito. No hay, como a fines de los años ochenta, debates académicos sobre el parlamentarismo. Se dice que no habiendo partidos políticos fuertes no habría posibilidad que funcione. El punto es debatible, pero parece claro que cualquiera que sea la fórmula institucional no se escaparía a la personalización y la escasa relevancia de las estructuras políticas formales.

En varios países las disposiciones constitucionales prevén el funcionamiento de mecanismos de tipo parlamentario, pero en la práctica los mismos no funcionan. Todos los regímenes son presidencialistas, con mayor o menor grado de incidencia del titular del Ejecutivo. Los límites los impone más la práctica política que el arreglo de ingeniería institucional.

En más de un caso se argumentó que al crear figuras como el jefe de Gabinete o primer ministro (casos de Argentina y Perú) se desgastaba menos la figura presidencial. No fue así. Los ministros coordinadores nunca pasaron de tener un papel de primer violín, a veces muy relevante en el manejo de la burocracia cercana al presidente, o en particular acuerdos parlamentarios, pero no se constituyeron en personajes con peso político propio que pudiera desplazar en algo la responsabilidad del presidente.

El mayor problema que siguen teniendo los regímenes presidencialistas, especialmente los más extremos y radicales, es que en casos de crisis muy fuertes no encuentran una salida sin violentar, aunque sea “suavemente” el marco constitucional. En América Latina, entre 1978 y el presente, fueron destituidos o tuvieron que renunciar tres presidentes ecuatorianos, dos bolivianos, uno peruano, uno argentino y un guatemalteco. Fracásó un intento de golpe de Estado contra Chávez. La sucesión de Fernando de la Rúa llevó a dos semanas de tres presidentes sucesivos en Argentina. Previamente, Raúl Alfonsín acortó su mandato en meses, y posteriormente lo hizo Duhalde. Algunos procesos electorales determinaron que el ganador tuviera un margen muy ajustado respecto a quién le siguió en número de votos, y en más de un caso las protestas fueron airadas. Varios países experimentan la posibilidad de “refundar” su arreglo institucional básico luego de realizar consultas electorales generales

para promoverlas, como es el caso de Ecuador y Bolivia o el interrumpido recientemente en Venezuela. Se intenta superar el marco democrático liberal representativo, por uno deliberativo, participativo, pero no se sabe cómo implementarlo y cómo lograr que tenga eficacia en el manejo del gobierno del día a día.

Precisamente, los gobiernos hoy carecen de eficacia en las áreas en las que la burocracia estatal debe proveer de atención y servicios a la ciudadanía. La administración pública, en lo que se refiere a escuelas públicas, hospitales, servicios de pensiones, presta servicios muy deficientes y sus funcionarios suelen estar mal pagados. Esto incrementa el sentimiento de frustración y desconfianza de la ciudadanía hacia el Estado y el gobierno, y hace que el “salvacionismo” expresado en la constante prédica de cambio, de refundación, de crear todo desde cero sean una constante. Años atrás Hirschman, un buen conocedor de la realidad latinoamericana, hablaba de la inflación de diagnósticos que impedía seguir un camino coherente en la aplicación de políticas públicas. Constantemente se hacían nuevas evaluaciones y se abandonaban las políticas anteriores. El fenómeno sigue dándose. Ahora es el tiempo del retorno a la retórica radical y a presentar en nueva forma la idea siempre presente del cambio.

Finalizamos con una breve nota muy somera acerca de las dificultades que encuentra la estructura estatal en lograr confianza ciudadana, frente a un Poder Judicial poco eficiente. Si bien la separación de poderes hace que el Ejecutivo no sea responsable por el tema, en los hechos, en la percepción ciudadana el funcionamiento de la justicia lo ve como parte de los problemas de gestión del gobierno.

Este hecho se acentúa por el fenómeno de la *judialización* de las disputas políticas. Muchas controversias terminan dirimiéndose a través de denuncias y juicios que suponen una carga difícil de manejar por el Poder Judicial que queda sobreexpuesto y embanderado en conflictos y problemas que no debería ser parte de su gestión cotidiana.

Eso mientras que crece el descontento contra el mal funcionamiento del sistema y sus áreas circundantes, nos referimos a la acción de los abogados que litigan, por un lado, la de otras instituciones del Estado que participan del proceso judicial, como el caso de fiscales y policías en los procesos penales, las acusaciones sobre corrupción, y los atrasos constantes.

Los intentos de mejorar la situación por vía nominar jueces por intermedio de Consejos de la Magistratura siguen chocando con el bajo presupuesto que hace que la carrera judicial no sea atractiva y que muchos de los magistrados sean mediocres.

Tampoco ha mejorado mucho la situación del nombramiento de Defensores del Pueblo. En los hechos esta institución sólo comprueba que es difícil obtener el funcionamiento de la institucionalidad prevista, pues no tiene capacidad para resolver los problemas.

Ante un Poder Legislativo y partidos políticos débiles, ante una burocracia poco eficaz y mal considerada por la ciudadanía, y una justicia que no se considera que haga su labor, es lógico que el ciudadano que, siempre por efecto túnel, tiene esperanza en que la situación mejore, deposite su fe en líderes, en nuevos caudillos que tratan de hacer que sus ciudadanos puedan sentir que de lo que se trata es de tener esperanza, que ya de realidades hay mucho.

EL LIDERAZGO DE LOS PRESIDENTES
Y LA COOPERACIÓN ENTRE LEGISLATIVO Y EJECUTIVO

WHAT SORT OF STRONG PRESIDENT?

John M. CAREY*

SUMMARY: I. *Introduction*. II. *Presidents and party strength*. III. *The strong party ideal and its critics*. IV. *What sorts of legislatures and parties?* V. *What sort of president?* VI. *Conclusion*. VII. *References*.

I. INTRODUCTION

The central question posed to this panel is “When is a strong president a benefit?” My response, in short, is “When presidential power can be configured so as to encourage deliberation within legislatures and bargaining between the branches of government, rather than as a substitute for or deterrent to legislative policymaking”. The rationale for this answer is that presidents, and presidentialism as a system of government, can weaken political parties, and that maintaining some measure of party strength within legislatures is desirable.

By presidential strength, I mean the ability of a directly elected chief executive to mobilize resources —whether dollars in a budget, jobs in a bureaucracy, influence over legislative votes, or public opinion— on behalf of her (or his) political goals. Because this conference is concerned with the design and engineering of institutions, I focus my discussion of presidential strength/weakness on the set of authorities formally vested in the presidency.

By party strength/weakness, I mean the ability of parties to act in concert on behalf of their collective goals, whether to maximize control over political offices or to pursue policy ends, or both. Empirically, for a mea-

* Department of Government Dartmouth College Hanover, NH 0375.

sure of party strength that is observable and comparable across many countries, I focus on the tendency of representatives from the same party group to vote in unison in the national legislature, particularly when doing so is pivotal to legislative victory.

Much of the academic literature emphasizes the importance of strong parties to the performance of democracy. Parties play a critical role in articulating national policy platforms and presenting voters with meaningful options in elections. Nevertheless, the concentration of power within national parties can also pose a threat to accountability, and there is evidence that citizens are skeptical about strong parties as well. My position is akin to that of Goldilocks, from the children's tale, who favors parties that are neither "too weak" nor "too strong", although unlike Goldilocks, I am acutely aware of the difficulty in identifying the level of party strength that is "just right".

The paper proceeds as follows. First, I present some data on the strength of political parties in presidential and in parliamentary systems, contrasting the effects of being in government or out of government in these different institutional contexts. Next, I discuss the desirability of strong parties, drawing on the academic literature on the topic as well as surveys of citizens and political elites. I show that citizens are skeptical about parties, yet also committed to the idea both parties and legislatures are indispensable to democracy. I conclude that presidential powers should be configured so as to foster deliberation within legislatures and to encourage compromise between the branches, and I illustrate the point with reference to the veto power, some form of which is wielded by most popularly elected presidents.

II. PRESIDENTS AND PARTY STRENGTH

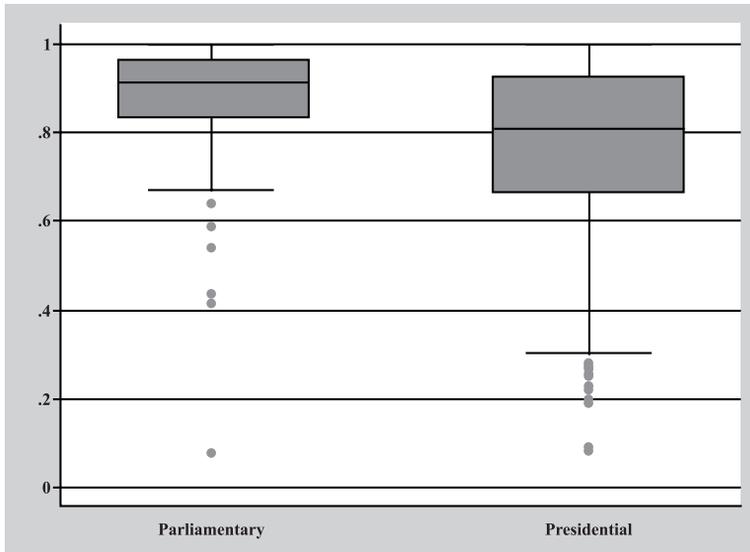
Presidentialism as a system of government, and presidents themselves, affect the nature of parties and the representation they provide. Presidentialism weakens parties, and even *within* presidential systems, presidents tend to undermine the unity of the parties and coalitions of legislators with which they are allied.

The proposition that presidentialism undermines party strength is not new (Linz 1994; Lijphart 1999), although collecting systematic data to demonstrate the claim cross-nationally is a challenge. One way to do so is to measure legislative voting unity. Figure 1 describes Rice Indices of

voting unity for 360 distinct party groups in 41 separate legislative sessions from the lower houses in the following 19 countries, 6 of which are parliamentary and 13 of which are presidential: Argentina (1980s-1990s), Australia (1990s), Brazil (1980s-1990s), Canada (1990s), Chile (1990s-2000), Czech Republic (1990s), Ecuador (1990s-2002), France IV Republic (1940s-1950s), Guatemala (1990s), Israel (1990s-2000), Mexico (1990s-2000), New Zealand (1990s), Nicaragua (2000), Peru (1990s-2001), Philippines (1990s), Poland (1990s), Russia (1990s), United States (1990s), Uruguay (1980s-1990s). The Rice score ranges from zero, when legislators from a given party are evenly divided on a given vote, to one, when all copartisans vote the same way (aye or nay). The indices are a weighted average (by how narrowly the vote was decided within the legislature as a whole) of Rice scores. The key point here is that Rice Indices are lower, by and large among parties in presidential systems than parliamentary ones.

Figure 1

DISTRIBUTIONS OF RICE INDICES OF LEGISLATIVE VOTING UNITY
ACROSS 360 PARTY GROUPS IN 19 COUNTRIES, BY PARLIAMENARY
VERSUS PRESIDENTIAL REGIMES



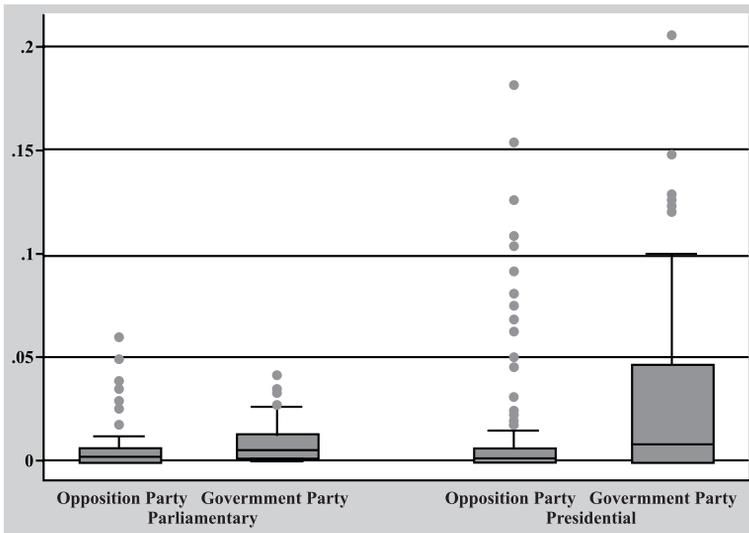
Source: Carey, 2008b.

This much, Linz and many other critics of presidentialism could have predicted. What is perhaps more surprising, however, is that presidents appear to be particularly disruptive to their own partisan and coalitional allies. Whereas being in government is a legislative asset in parliamentary systems, it confers no such advantage in presidential regimes. For example, consider the Workers' Party (PT) of Brazil, long regarded as the country's strongest in terms of party organization and most unified in terms of legislative voting. In the last legislative period before Luiz Ignacion da Silva (Lula) won the presidency, the PT's Rice Index was a near-perfect .98. PT legislators almost never voted against their copartisans. During the first two years of Lula's presidency, however, the PT's index fell to .91, and qualitative accounts suggest that divisions within the PT, between legislators loyal to Lula's and those who objected to the president's centrist governing strategy, drove PT unity levels down further still as Lula's presidency wore on (Fleischer, 2004).

Next, consider a more sensitive measure of legislative disunity than the Rice Index – the rate of avoidable legislative losses. By losses, I mean any vote on which the plurality of a party's legislators vote on the losing side. By 'avoidable losses,' I refer to the narrower sub-set of votes where the party *could have won* the vote had all its members voted as the plurality of copartisans did. This is a relatively rare event, especially given that on most votes in most legislatures, most parties are not pivotal, so could not suffer an 'avoidable loss' under any circumstances. Figure 2 shows the rate of avoidable losses among parties in the same set of legislatures as above, this time broken down not only by regime type, but by whether parties are members of government. Not only are avoidable losses more common in presidential than parliamentary systems generally; within presidential systems, they are more common among parties allied with the president than among those in opposition.

Figure 2

RATES OF AVOIDABLE LOSSES AMONG PARTY GROUPS ON LEGISLATIVE VOTES, BY REGIME TYPE AND GOVERNMENT —VERSUS— OPPOSITION STATUS



Source: Carey, 2008b.

Patterns such as those shown in these figures could, of course, be the product of complex combinations of factors. For example, presidential parties tend to be large, and large parties may be less unified than small ones. Omission of such factors from the graphical representations of the data could lead us to mistaken inferences. However, multivariate analyses using multi-level models to account for the nesting of party groups within legislatures confirm that, other things equal, Rice Indices are lower in presidential systems by a full standard deviation (.19) and that parties in government in presidential systems suffer avoidable losses on nearly 1% more votes than opposition parties in presidential systems – a considerable difference when the mean level of avoidable losses across all parties in presidential systems is 1.6% (Carey, 2008).¹

¹ The analogous rate in parliamentary systems is .8%.

All this is in contrast to parliamentary systems, where participation in government is a legislative asset rather than a liability. For example, the larger the share of legislative seats a party holds, the greater share of votes it can be expected to win, whether in parliamentary or presidential systems. But in parliamentary systems, parties in government reap a 25% bonus in win rate, above whatever they may be expected to win based on seat share. In presidential systems, there is no such bonus – once seat shares are controlled, the win rates of government and opposition parties are statistically indistinguishable (*idem*).

Why are parties weaker in presidential systems, and why are government parties under presidentialism weaker than one might expect? First, virtually all modern democratic politics is organized along party lines, such that most legislators are subject to the demands of party leaders within their assemblies. Under parliamentarism, these same leaders control the executive when in government, and so wield an expanded set of tools (greater rewards, stronger punishments) to encourage party unity. Under presidentialism, by contrast, when a party controls the executive, there is no guarantee that the resources of the executive will be used to reinforce the direction of party leaders in the legislature. They might, but it is not uncommon for popularly elected presidents to conflict with their own parties, or parts of them. When they do so, the president pulls legislative copartisans in the opposite direction from legislative party leaders, dividing parties and coalitions.

III. THE STRONG PARTY IDEAL AND ITS CRITICS

Is the disruption to party unity caused by presidents unequivocally a bad thing? The prevailing current of academic reasoning on party government would suggest it is, although the judgments citizens, and of politicians themselves, are more difficult to discern.

The normative desirability of strong party government is often taken as axiomatic among academics. In 1950, the American Political Science Association published a widely read report urging reforms to strengthen the two major U.S. parties in the name of enhancing collective accountability, or what the APSA called “responsible party government”. In doing so, the APSA was itself hearkening back to a vision of party-led parliamentary government espoused almost a century earlier by British

journalist and scholar, Walter Bagehot (1867). As the APSA put it: “An effective party system requires, first, that the parties are able to bring forth programs to which they commit themselves and, second, that the parties possess sufficient internal cohesion to carry out these programs” (1950,1).

The norm is even more widely held among academic observers of legislatures outside the United States. A recent study of discipline in parliamentary systems opens with the premise that:

The maintenance of a cohesive voting bloc inside a legislative body is a crucially important feature of parliamentary life. Without the existence of a readily identifiable bloc of governing politicians, the accountability of the executive to both legislature and voters falls flat. It can be seen, then, as a necessary condition for the existence of responsible party government (Bowler *et al.*, 1999, 3).

The call for strong parties is familiar as well among students of presidentialism. Wrapping up a broad survey of the state of political parties in Latin America in the 1990s, Mainwaring and Scully lamented the apparent indifference of presidents to cultivating strong parties (1995, 473 y 474):

As electoral democracy becomes accepted as *the* mode of forming governments in most Latin American countries, and as the enormous costs of weak party systems become apparent, perhaps leaders will pay more attention to the challenge of building democratic institutions and will govern through parties and with them. Without a reasonably institutionalized party system, the future of democracy is bleak.

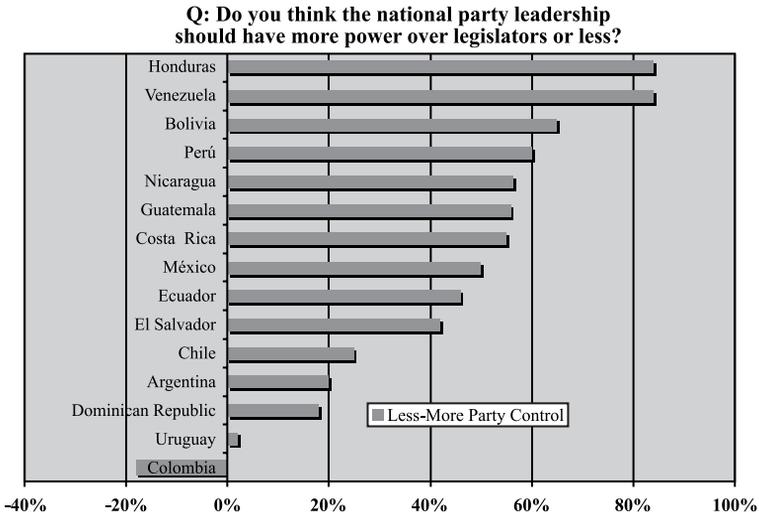
In short, strong parties are widely held in high academic esteem, particularly because academics tend to value the collective brand of accountability that only strong parties can deliver – the ability to articulate national policy programs during campaigns, pursue them while governing, and ultimately be judged by voters according to the results of those policies.

Outside the academy, however, the normative ideal of collective accountability confronts some measure of skepticism, at least with regard to legislative representation. Many political reformers subscribe to the idea that accountability of individual politicians to citizens must be enhanced even if doing so undermines the strong-party ideal. Throughout Latin America,

a number of political reform efforts in recent years have aimed to disconnect legislators from national party leadership when the demands of leaders conflict with responsiveness to local constituencies (Carey, 2003). Reform advocates describe popular disenchantment with disciplined parties directed by leaders who are insulated from punishment by voters (Rachadell, 1991, 207-28; Mayorga, 2001). Moreover, when surveyed on the matter, legislators from throughout Latin America indicated strong preferences for less control over their actions from their parties, and greater discretion to pursue the interests of voters from their districts. Figure 3 shows the difference between the percentage of legislators preferring stronger party control to greater individual discretion over legislative decisions, across 15 Latin American legislatures in the early part of this decade.

Figure 3

PREFERENCES FOR MORE, OR LESS, CONTROL BY NATIONAL PARTY LEADERSHIP AMONG LEGISLATORS IN LATIN AMERICA



Source: Proyecto Elites Parlamentarias Latinoamericanas 2006.

Measuring citizen opinion about the proper balance between strong parties and independence among individual politicians is difficult, as region-wide public opinion data do not exist. Nevertheless, some surveys tap into the issue, as do data from elections in countries where ballots offer voters the choice of casting a party or an individual preference vote. These eclectic sources support the proposition that there is a reservoir of public support for independence from party discipline. In a rare public opinion poll addressing the matter of legislative individualism directly, 1,505 Chileans were asked in 2007 whether, in general, deputies and senators in Congress ought to vote according to their own preferences or the preferences of their parties. Nearly twice as many respondents (50%) wanted legislators to vote their own preferences rather than with their parties (28%) (Centro de Estudios Públicos, 2007).²

A 2006 survey in Bolivia tapped into the same sentiment, albeit indirectly, during the lead-up to elections for a constituent assembly, which was widely expected to declare itself sovereign and appropriate the powers of the existing legislature. In this context, 3,013 Bolivians were asked how members of such an assembly should be elected. The options included: by political parties; by citizens groups; by indigenous groups; by labor unions; by municipal committees; in single-member districts; and none of the above.³ The two alternatives with which survey respondents were most familiar were by parties, and in SMDs, because Bolivian democracy used closed party list PR elections up through the mid-1990s, and a mixed-member system combining SMDs with closed-list PR thereafter. Of these two options, SMDs are widely associated with individual-level accountability and election by parties with collective accountability. More than twice as many survey respondents preferred election in SMDs (19%) to election by political parties (7%) (Seligson *et al.*, 2007, 106 y107).⁴

Finally, consider that, in the current decade, both the Dominican Republic and Colombia adopted ballots that allow voters the option of casting a preference vote for an individual candidate or endorsing a single slate

² Another 11% each said it depended on the circumstances, or offered no opinion.

³ The menu is, admittedly, a bit ambiguous, in that the details of selection within these groups were not spelled out.

⁴ The plurality choice was by citizen group (34%), with municipal committees (11%), indigenous groups (6%), unions (5%), and no opinion (15%) filling out the pack.

presented by their party.⁵ Given the choice, voters overwhelmingly used the individual candidate preference vote. In the Dominican Republic's 2006 election, its first with the preference vote, 80% of voters exercised that option (Morgan *et al.*, 2006, 135). Colombian ballots first offered the preference vote in 2005, and 80% of voters used it there as well (Shugart *et al.*, 2006, table 7.9). In Brazil, which has offered the list-versus-preference option longer, between 82-92% of voters exercised the preference vote option in elections from 1990-2002 (Nicolau, 2007, 108).

IV. WHAT SORTS OF LEGISLATURES AND PARTIES?

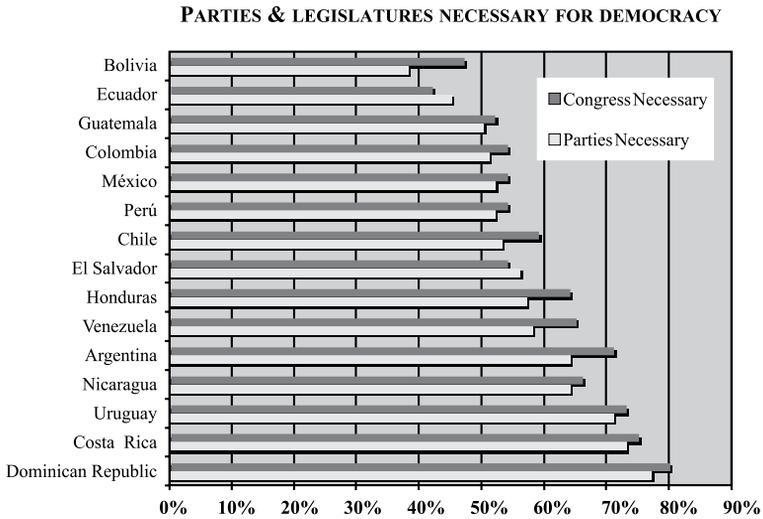
There is clearly a trade-off between demanding that legislators toe the party line, and allowing copartisans flexibility to respond to the diverse interest of voters. Academic observers of Latin American politics often call for stronger parties, but contemporary political reformers, legislators, and citizens demand more—not less— independence of legislators from central party leaders. Are these apparently competing demands irreconcilable?

First, it would be misguided to conclude that the strongest presidency possible—that is, one that might disrupt party unity most thoroughly—would be an asset to democracy. Notwithstanding support for legislative individualism, public opinion in Latin America still regards parties as central to democracy. In the Latinobarometro 2006 series of polls, an average of 55% of survey respondents across 15 countries subscribed to the idea that democracy is not possible without parties. As Figure 4 shows, an even larger proportion, 59%, supported the statement that democracy cannot exist without a legislature.

⁵ The Dominican Republic previously used closed list PR. Colombian lists were also closed, although each party was allowed to present multiple lists, injecting substantial individualism into Colombian elections.

Figure 4

PERCENTAGE OF SURVEY RESPONDENTS WHO REGARD POLITICAL PARTIES (BLUE) AND A LEGISLATURE (RED) TO BE NECESSARY FOR DEMOCRACY

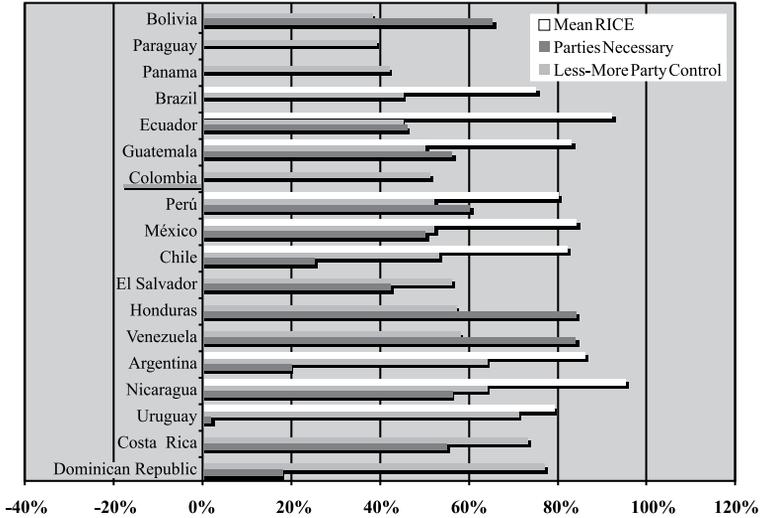


Source: Latinobarómetro, 2006.

So Latin American citizens are largely committed to political parties as vehicles for political representation—and to legislatures, which are the “natural habitat” of parties—even while they regard parties and legislatures with deep suspicion (Latinobarómetro, 2007, 94). Perhaps more interesting, public support for parties in principle appears to be uncorrelated with party strength. Figure 5 juxtaposes citizen commitment to the importance of parties (with countries ranked from least to most) with legislators’ expressed desire for less control by party leaders, and with RICE indices of party voting unity, where available. The graph suggests no relationship between citizens’ support for parties in principle and either legislators’ predisposition toward party discipline or demonstrated levels of voting unity.

Figure 5

PARTIES NECESSARY FOR DEMOCRACY CONTRASTED WITH LEGISLATORS' DESIRE FOR LESS PARTY CONTROL, AND RICE INDICES OF PARTY VOTING UNITY



Sources: Latinobarómetro, 2006; Proyecto Elites Parlamentarias Latinoamericanas, 2006; Carey, 2008b.

V. WHAT SORT OF PRESIDENT?

Most citizens want some measure of party representation and also for legislatures to be active participants in democratic politics, while at the same time harboring doubts about party discipline and too much centralization of power within parties. Are there implications for how presidential powers ought to be configured? I suggest that presidents can best complement legislative representation when their powers encourage deliberation within legislatures rather than adversarial bargaining between the branches. An example, involving the most common of formal presidential powers, illustrates this point.

Aleman and Schwartz (2006) provide a comprehensive review of the scope of veto powers across 18 countries according to the:

- Threshold for legislative override.
- Existence of a deletional veto.
- Existence of a constructive veto.

A deletional veto allows the president to reject part of a bill while enacting the rest. A constructive veto allows the president to offer an amended version of a bill to the legislature.⁶

One of the key insights from Aleman and Schwartz's analysis is that greater formal veto powers can discourage inter-branch compromise, even when such compromise outcomes would be preferable to the president than no legislative action at all. In particular, configurations of veto power that prevent presidents from tampering with compromises struck within the legislature tend to produce outcomes preferred both by legislative majorities and by presidents. By contrast, veto powers that allow presidents to pull apart intra-legislative bargains discourage legislative action and promote deadlock between the branches.

Aleman and Schwartz (2006) provide a wealth of insight into institutional design and bargaining strategy, but the general point can be illustrated with a simple example comparing legislative-executive bargaining under the deletional veto with bargaining under the most constrained form of veto – one that allows a president either to accept or reject a bill in its entirety.

Imagine a legislative majority confronting a president, and deliberating over a legislative proposal that has two potential parts – an administrative reform, for example, some elements of which (A) affect the organization of the judiciary and other elements of which (B) affect the central bank. Table describes each branch's preferences over alternative policies.

⁶ In the presence of a constructive veto, constitutions further stipulate whether presidential counter-proposals are subject to privileged legislative procedures – for example, whether they are automatically approved unless rejected by a legislative majority, or whether the legislature must vote on the counter-proposal before considering other variants of the bill.

Table

HYPOTHETICAL LEGISLATIVE AND PRESIDENTIAL PREFERENCES

	<i>Legislative Majority</i>	<i>President</i>
1st Choice	AB	A
2nd Choice	Ø	AB
3rd Choice	A	Ø
4th Choice	B	B

A legislative majority consisting of advocates of (A) and advocates of (B) has agreed to a comprehensive reform bill (AB), but neither subgroup would support reform on just one dimension without the other. Thus the majority prefers no action (Ø) to either (A) or (B) alone. Like the legislative majority, the president prefers comprehensive reform to no action, although her ideal would be to reform the judiciary (A) while leaving the central bank alone.

If the legislature sends the comprehensive reform to the president, the president can use the partial veto to “unpack” the bill, promulgating only (A). Anticipating this, and preferring (Ø) over (A), the legislature should take no action. By contrast, if the president were armed with a package veto—one that allowed her only to accept or reject the reform bill in its entirety—the legislature would pass (AB), the president would approve, and both actors would be better off. In this instance, the more sweeping power of the partial veto discourages compromise that would make both branches better off.

VI. CONCLUSION

Presidentialism presents a particular challenge insofar as the very existence of a popularly elected chief executive complicates the legislative bargaining environment. Scholars and citizens concur that political parties and legislatures are essential cornerstones of democracy; yet surveys suggest that citizens, and politicians, are circumspect about strong party discipline. This difference may account, in part, for the trend in recent decades toward presidentialist constitutions, despite widespread academic reservations (Linz, 1994; Valenzuela, 1994; Lijphart, 1999; Gerring

et al., 2005). On democratic grounds, there is a gut-level attractiveness to allowing for popular election of the chief executive – and presidentialism’s more fractious parties may be widely regarded as an asset, rather than a drawback.

That said, the reservoir of commitment to parties and legislatures suggests against designing presidencies that can effectively dictate policy. The strength of legislatures is that they are public forums for deliberation and compromise. Parties, in turn, are essential to resolving the collective action problems that can afflict legislative decision-making (Carroll *et al.*, 2006). The challenge of institutional design in presidential systems is to provide for a presidency that can co-exist with legislative parties without marginalizing them or undermining them completely.

Presidential decree powers can be particularly dangerous in this latter regard, tempting presidents to by-pass legislatures altogether, but in so doing undermining transparency and, quite likely, policy stability (Ferreira Rubio and Goretti, 1998; Parrish, 1998; Power, 1998). Vetos can be configured to foster bargaining, but also to deter it (Aleman and Schwartz, 2006). Presidential authority over budgets may be effective as a means of limiting overall spending (Baldez and Carey, 1999), but allowing legislatures to determine the distribution of funds across programs, within some ceiling determined by the president, can foster compromise and also take advantage of legislators’ responsiveness to constituents’ particularistic demands (Carey, 2000). The ideal, therefore, must be for presidential powers that foster legislative deliberation and bargaining between the branches rather than discouraging or replacing them.

VII. REFERENCES

- ALEMAN, Eduardo and SCHWARTZ, Thomas, “Presidential vetoes in Latin American Constitutions”, *Journal of Theoretical Politics*, 2006, 18(1).
- AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION, *Toward a more responsible two-party system*, New York, Rinehart, 1950.
- BAGEHOT, Walter, *The English Constitution*, 1963 Reprint ed. Ithaca, NH: Cornell University Press, 1867.
- BOWLER, Shaun *et al.*, “Party Cohesion, Party Discipline, and Parliaments”, *Party Discipline and Parliamentary Government*, Columbus, OH: Ohio State, University Press, 1999.

- CAREY, John M., "Consequences of Institutional Design: Term Limits and Budgetary Procedures in Presidential Systems", in VALADÉS, Diego and SERNA, José María (eds.), *El gobierno en América Latina: presidencialismo o parlamentarismo?*, México, UNAM, 2000.
- , "Discipline, Accountability, and Legislative Voting in Latin America", *Comparative Politics*, 2003, 35(2).
- , *Legislative Voting and Accountability*, Cambridge University Press, forthcoming, 2008a.
- , *Carey data archive*, www.dartmouth.edu/~jcarey, 2008b.
- CARROLL, Royce *et al.*, "How Political Parties Create Democracy, Chapter 2", *Legislative Studies Quarterly*, 2006, 31 (2).
- CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS, *Estudio nacional de opinion pública*, Santiago, Centro de Estudios Públicos, 2007.
- FERREIRA RUBIO, Delia and GORETTI, Matteo, "When the President Governs Alone: The *decretazo* in Argentina, 1989-1993", in CAREY, John M. and SOBERG SHUGART, Matthew (eds.), *Executive Decree Authority*, New York, Cambridge University Press, 1998.
- FLEISCHER, David, *The politics of the Lula PT-led coalition*, Latin American Studies Association conference paper, 2004.
- GERRING, John *et al.*, "Centripetal Democratic Governance: A Theory and Global Inquiry", *American Political Science Review*, 2005, 99 (4).
- Latinobarómetro, *Latinobarometro Report 2006*, Santiago, Corporación Latinobarómetro, 2006.
- Latinobarómetro, *Informe Latinobarometro 2007*, Santiago, Corporación Latinobarómetro, 2007.
- LIPHART, Arend, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, CT: Yale University Press, 1999.
- LINZ, Juan J., "Presidentialism Or Parliamentarism: Does it make a Difference?", in LINZ, Juan J. and VALENZUELA, Arturo (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1994.
- MAINWARING, Scott and SCULLY, Timothy R., "Party Systems in Latin America", en SCOTT, Mainwaring and SCULLY, Timothy R. (eds.), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press, 1995.

- MAYORGA, Rene, in SOBERG SHUGART, Matthew and WATTENBERG, Martin P. (eds.), *Mixed-member Electoral systems: the Best of Both Worlds?*, New York, Oxford University Press, 2001.
- MORGAN, Jana *et al.*, *The Political Culture of the Dominican Republic in 2006*, Nashville, TN: Latin American Public Opinion Project, 2006.
- NICOLAU, Jairo Marconi, "O Sistema Eleitoral De Lista Aberta no Brasil", in NICOLAU, Jairo Marconi and POWER, Timothy J. (eds.), *Instituições representativas no Brasil: Balanço e reforma*, Rio de Janeiro, IUPERJ, 2007.
- PARRISH, Scout, "Presidential Decree Authority in Russia, 1991-1995", in CAREY, John M. and SOBERG SHUGART, Matthew (eds.), *Executive Decree Authority*, New York, Cambridge University Press, 1998.
- POWER, Timothy J., "The Pen is Mightier than the Congress: Presidential Decree Power in Brazil", in CAREY, John M. and SOBERG SHUGART, Matthew (eds.), *Executive Decree Authority*, New York, Cambridge University Press.
- Proyecto Élités Parlamentarias Latinoamericanas, *Boletín núm. 6: Disciplina de voto y lealtad partidista*, Salamanca, Universidad de Salamanca, Instituto Interuniversitario de Iberoamérica, 2006.
- RACHADELL, Manuel, "El sistema electoral y la reforma de los partidos", in BLANCO, Carlos and PAREDES PISAN, Edgar (ed.), *Venezuela, democracia y futuro: los partidos políticos en la década de los 90. Reflexiones para un cambio necesario*, Caracas, Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, 1991.
- RICE, Stuart A., "The Behavior of Legislative Groups", *Political Science Quarterly* 40, 1925.
- SELIGSON, Mitchell A. *et al.*, *Democracy audit: Bolivia 2006 report*, Nashville, TN: Latin American Public Opinion Project, 2006.
- SOBERG SHUGART, Matthew *et al.*, "Deepening Democracy by Renovating Political Practices: The Struggle for Electoral Reform in Colombia", in WELNA, Christopher and GALLON, Gustavo (eds.), *Peace, democracy, and human rights in Colombia*, Notre Dame, Notre Dame University Press, 2006.
- VALENZUELA, Arturo, "Party Politics and the Crisis of Presidentialism in Chile: A Proposal for a Parliamentary Form of Government", in LINZ, Juan J. and VALENZUELA, Arturo (eds.), *The Failure of Presidential Democracy: The case of Latin America*, vol. 2, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1994.

EL PRESIDENCIALISMO DESDE FUERA: LA EXPERIENCIA DE LA FORMA DE GOBIERNO PARLAMENTARIA EN ITALIA Y LA BÚSQUEDA DE LA GOBERNABILIDAD*

Tania GROPPi**

SUMARIO: I. *Premisa: ¿puede el presidencialismo ayudar frente a un sistema político fragmentado?* II. *Los orígenes: del Reino de Italia al advenimiento del fascismo.* III. *La forma de gobierno parlamentaria prevista en la Constitución y su primera aplicación (1948-1953).* IV. *Una forma de gobierno con pluralismo extremo y polarizado (1953-1992).* V. *La reforma electoral mayoritaria de 1993.* VI. *Hacia un bipolarismo: tentativas de reformas constitucionales (1993-2005).* VII. *El nuevo sistema electoral y las elecciones de 2006. Algunas conclusiones sobre el papel del presidente de la República.*

I. PREMISA: ¿PUEDE EL PRESIDENCIALISMO AYUDAR FRENTE A UN SISTEMA POLÍTICO FRAGMENTADO?

El debate sobre el papel del presidencialismo frente a la fragmentación política y social es intenso.

Cuando hablamos de presidencialismo hacemos referencia a todo sistema en el que el jefe de Estado es elegido por el pueblo y es el responsable de la conducción política, exista o no un primer ministro. Es decir, tanto a los sistemas presidenciales del modelo estadounidense, como a los sistemas presidenciales del modelo francés.

* Traducción de Rosario Tur Ausina, Universidad Miguel Hernández de Elche.

** Universidad de Siena.

La idea que, en sociedades muy divididas, la polarización, presente en toda elección presidencial, puede aumentar las fracturas y diferencias entre las partes es bastante difusa. Cabe recordar la experiencia histórica de la República de Weimar.

También es debatida la idea que, frente a un pluralismo territorial, el presidencialismo puede cumplir mejor la función de integración nacional,¹ tomando en consideración, entre otras cosas, la forma de gobierno parlamentaria presente en la mayoría de los Estados federales: la relación presidencialismo-federalismo parece ser un rasgo del llamado “excepcionalismo” estadounidense.

Sin embargo, me parece que el mayor problema no es la polarización que la elección presidencial determina. Las consecuencias de ésta son las mismas de cualquier impulso mayoritario que se introduzca en un sistema político (como el caso de un sistema electoral mayoritario), y pueden ser manejadas de una manera semejante, para suavizarlas y adaptarlas a las peculiaridades de la sociedad. Por ejemplo, es posible exigir mayorías calificadas para la elección del presidente, o una doble vuelta, de manera de circunscribir el efecto de división que la confrontación electoral provoca.

La cuestión central no es la *introducción* de un factor de polarización en el sistema, sino la *desaparición* de algo: es decir, de un poder moderador que pueda producir unidad, función propia del jefe de Estado en los regímenes parlamentarios.

En otras palabras, el problema en los regímenes presidenciales no es tanto la elección directa del presidente, sino su participación en la conducción política, estructuralmente incompatible con la función de garantía constitucional y de unificación simbólica.

Es claro que existe una estrecha relación entre elección directa y titularidad de la conducción política, por lo que no tiene sentido la elección directa de un “poder moderador” o “neutral”.² Y si hubiera sistemas de este tipo sería casi imposible que en la práctica un presidente elegido directamente (por ejemplo con mayoría calificada) no intentara utilizar su patrimonio de legitimidad popular para ejercer un verdadero poder político.

¹ Linz-Valenzuela, *El fallimento del presidencialismo*, pp. 94 y ss.

² En algunos países como Irlanda, Islandia y Austria la elección directa del presidente es independiente de la titularidad de poderes de conducción política.

Nuestra tesis es que en las sociedades divididas el jefe de Estado (presidente de una forma de gobierno parlamentaria o monarca) como poder moderador es un factor imprescindible de unificación, en el plano simbólico y funcional. Como los tribunales constitucionales, él es un órgano de la república (también si es un monarca) y no de la democracia, en su sentido mayoritario, de democracia electoral.

Además, las sociedades divididas no pueden renunciar a esta figura con motivo de la gobernabilidad. Si se quiere introducir en el sistema un impulso mayoritario, hay que elegir otros mecanismos, como la elección directa del jefe del Gobierno (según las propuestas del club Jean Moulin). Es decir, sistemas que unan la presencia de un jefe de Estado neutral y unificador con un gobierno de legislatura que, fuerte de la investidura directa de primer ministro, pueda desarrollar la función política sin depender de la negociación continua con su mayoría parlamentaria.

De esta manera, nos situamos fuera de la opinión bastante difusa en la doctrina de los regímenes parlamentarios, según la cual no sería necesario en las democracias parlamentarias un jefe de Estado.

Por ejemplo, Otto Kimminich ha estudiado y demolido una por una todas las tesis que apoyen la necesidad de un jefe de Estado.³ En primer lugar ha confutado la tesis de Constant del jefe de Estado como *pouvoir modérateur et intermédiaire*, con la facultad de disolver las asambleas legislativas y destituir a los titulares del Poder Ejecutivo, reconociendo en dicha potestad, más que un poder neutro, un poder con un fuerte peso político. En segundo término ha rechazado el carácter representativo del conjunto de la comunidad política que se le atribuye al jefe de Estado porque, en un régimen de soberanía popular, correspondería sólo al Parlamento la función de representación de la voluntad de los ciudadanos. Además, rechazaba la tesis de Schmitt del jefe de Estado como guardián de la Constitución y garante de la unidad estatal, respecto a los riesgos que derivan del pluralismo parlamentario, afirmando que confiar la función de defensa de la Constitución a un tercer órgano distinto a los políticamente activos implica un riesgo de obtener un resultado contrario al deseado. Su conclusión es decisiva: el jefe de Estado es un mero funcionario elegido para representar la continuidad de las instituciones públicas, por lo que sus funciones podrían ser tranquilamente distribuidas

³ Véase al respecto Fiorillo, M., *Il capo dello Stato*, Bari-Roma, Laterza, 2002, pp. 5 y ss.

entre los demás órganos estatales, sin ningún perjuicio para el destino de las democracias parlamentarias.

Por el contrario, compartimos el planteamiento de Juan Linz, según el cual: “la ausencia en un sistema presidencial de un rey o de un presidente de la república, que pudieran ejercer simbólicamente la función de poder moderador, priva a tal sistema de un cierto grado de flexibilidad y de mecanismos idóneos para limitar el ejercicio del poder”.⁴

La experiencia italiana puede ser útil para sostener esta conclusión, ya que en un cuadro político altamente fragmentado, el papel moderador del presidente de la República, como magistratura de influencia, ha sido crucial. Por cierto, este hecho ha impulsado un debate por más de diez años sobre la reforma a la forma de gobierno, que también incluya en parte a la figura del presidente (cuando han sido planteadas propuestas con el fin de introducir una forma de gobierno presidencial o semipresidencial).

En las siguientes páginas explicaremos la evolución de la forma de gobierno italiana en los sesenta años de vida republicana. Una forma de gobierno parlamentaria, débilmente racionalizada y un alto grado de inestabilidad gubernativa, en cuya estabilización el papel realizado por el presidente de la República ha sido de especial importancia.

II. LOS ORÍGENES: DEL REINO DE ITALIA AL ADVENIMIENTO DEL FASCISMO

La forma de gobierno constituye uno de los aspectos en el que menor ha sido la creatividad de los constituyentes democráticos italianos, y donde más fuertemente se ha puesto en evidencia la continuidad entre la Constitución Republicana de 1948 y el sistema constitucional del Reino de Italia. En ambos casos, se trata de una forma de gobierno parlamentaria, clásica en el Reino de Italia, y débilmente racionalizada en la época republicana.

Cuando el Reino de Italia nace en 1861 hereda del Reino de Cerdeña no sólo la Constitución escrita, el llamado “Estatuto Albertino”, sino también la forma de gobierno desarrollada en la práctica.

El Estatuto, un texto constitucional *octroyé* y flexible similar a otras Constituciones del siglo XIX, sentó las bases de lo que la doctrina ita-

⁴ Linz, *op. cit.*, p. 64.

liana ha denominado una “forma de gobierno constitucional pura”.⁵ Una forma de gobierno dualista caracterizada por una rígida separación entre dos órganos que poseen una distinta legitimación: el rey, sobre una base tradicional, y el Parlamento, con una cámara electiva, aunque elegida por sufragio censitario,⁶ y por lo tanto legitimado en virtud del principio representativo. El gobierno era nombrado por el rey, y sólo ante éste respondía, en un contexto en el que el monarca ocupaba una posición de absoluta preeminencia.⁷ Sin embargo, la evolución de esta forma de gobierno ya se había dirigido en el Reino de Cerdeña hacia un parlamentarismo, en el que las decisiones políticas se tomaban por el binomio gobierno-parlamento: la cámara electa tenía capacidad para imponer al rey el nombramiento de un presidente del gobierno y de los ministros que contaran con el apoyo de la mayoría parlamentaria, así como la revocación de los ministros en caso contrario, configurándose de este modo una relación de confianza con base en la cual el gobierno respondía de su actuación ante el Parlamento.⁸ Esta evolución, a la que se llega sin modificación alguna del Estatuto, no estuvo exenta de incertidumbres; de hecho, muchos autores han puesto en evidencia cómo en Italia el rey no ha cedido nunca plenamente algunos de sus poderes, especialmente en el ámbito de la política exterior y de defensa. En momentos críticos, como ocurrió en la denominada “crisis de fin de siglo” (1898) ante el incremento de los movimientos obreros, la Marcha sobre Roma (1922) y la caída del fascismo (1943), el rey ha retomado los poderes que formalmente todavía le reconocía el Estatuto, como el de nombrar al presidente del gobierno.⁹

El papel desempeñado por el sistema electoral así como su impacto sobre el funcionamiento de la forma de gobierno en toda esta fase ha sido

⁵ Véase Mortati, C., *Lezioni sulle forme di governo*, Padova, Cedam, 1973.

⁶ La Cámara de Diputados. De otra parte, el Senado lo integraban, sin embargo, miembros nombrados con carácter vitalicio por el rey (Estatuto Albertino, artículo 33).

⁷ Según el Estatuto Albertino, al rey corresponde el Poder Ejecutivo (artículo 50.); nombra y renueva a sus ministros (artículo 65); decide la disolución de la cámara electa (artículo 90.), y comparte el Poder Legislativo, que ejerce mediante la sanción de las leyes (artículo 70.).

⁸ Véase, por ejemplo, Merlini, S., *Il governo costituzionale*, en Romanelli, R. (coord.), *Storia dello Stato italiano*, Roma, Donzelli, 1995; Antonetti, N., *La forma di governo in Italia tra Otto e Novecento: dibattiti politici e giuridici*, Bolonia, Il Mulino, 2002.

⁹ Estas características sobre la forma de gobierno en el Reino de Italia son apuntadas por Allegretti, U., *Profilo di storia costituzionale italiana*, Bolonia, Il Mulino, 1989.

escaso. El Reino de Italia ha conocido de una alternancia de sistemas electorales de tipo mayoritario, basado en circunscripciones uninominales o plurinominales de pequeño tamaño, hasta la introducción en 1919 de un sistema electoral proporcional, con voto ejercido en grandes circunscripciones plurinominales sobre listas confrontadas de candidatos respecto a los cuales el elector disponía, incluso, de un voto de preferencia.¹⁰

El elemento que, sin embargo, ha resultado decisivo para la evolución, no sólo de la forma de gobierno, sino también de la forma de Estado, ha sido la extensión del sufragio, que en origen era estrictamente censitario: se estima, en tal sentido, que la ley electoral reconocía el derecho de voto sólo al 2% de la población. Mediante sucesivas reformas (en 1877 se llega al 7%, y en 1912 al 23%) se implanta en 1919 el sufragio universal masculino (para el femenino será necesario esperar a 1946). En consecuencia, de un sistema político basado en el caciquismo local se pasa, después de muchos años, a un sistema más articulado que ve nacer a los partidos políticos de masas, católicos y socialistas, que apoyan firmemente la ley electoral proporcional de 1919.

Sin embargo, la breve experiencia de la democracia parlamentaria que tiene lugar entre 1919 y 1922 se enfrentará a la crisis de finales de la Primera Guerra Mundial y, en un marco caracterizado por la inestabilidad gubernamental¹¹ y los desórdenes sociales, se asistirá a la instauración violenta del movimiento fascista: en una prueba de fuerza del partido fascista, con la Marcha sobre Roma, el rey, tras haberse negado a firmar el decreto del estado de sitio tal y como se le había requerido desde la cúpula militar y desde el gobierno Facta, nombra a Benito Mussolini presidente del gobierno, a pesar de que el partido fascista era minoritario en el Parlamento.

Una de las primeras medidas adoptadas por el nuevo gobierno es la aprobación de una nueva ley electoral, la llamada “Ley Acerbo” (Ley 2444/1923), fuertemente mayoritaria: esta norma atribuía los dos tercios de los puestos a la lista que hubiera conseguido la mayoría de los votos, siempre que se hubiera obtenido al menos la cuarta parte de los votos en la circunscripción única nacional. En el clima de violencia que caracte-

¹⁰ Pombeni, P., *La rappresentanza politica*, en Romanelli, R. (coord.), *Storia dello Stato italiano*, cit., pp. 73-124.

¹¹ Entre 1919 y 1922 se suceden seis gobiernos, dirigidos por Francesco Saverio Nitti (2), Giovanni Giolitti, Ivanoe Bonomi, y Luigi Facta (2).

rizó las elecciones de 1924, este resultado fue fácilmente alcanzado por el Partido Fascista, en resumidas cuentas, la ley electoral constituye, en consecuencia, un momento decisivo en la consolidación del régimen autoritario en Italia.

III. LA FORMA DE GOBIERNO PARLAMENTARIA PREVISTA EN LA CONSTITUCIÓN Y SU PRIMERA APLICACIÓN (1948-1953)

Durante los años de la Asamblea Constituyente, la elección por una forma de gobierno parlamentaria parece casi inevitable.

De un lado, estaba ya prefigurada en la “Constitución provisional”, es decir, en el Decreto Legislativo *luogotenenziale* del 16 de marzo de 1946, núm. 98, emitido en el periodo transitorio: en particular, se preveía una forma de gobierno parlamentaria que permanecería hasta la entrada en vigor de la nueva Constitución.¹²

De otra parte, con la única excepción del *Partito d'azione* (un partido laico de impronta liberal que desempeña un importante papel en la lucha de liberación, aunque obtiene sólo siete escaños en la Asamblea Constituyente), que estaba en favor de una forma de gobierno presidencial de tipo americano, todos los principales partidos políticos (comunistas, socialistas, católicos) defendían la forma de gobierno parlamentaria.¹³

De otro lado, los constituyentes eran conscientes del papel que la fragmentación partidista en el Parlamento del Reino había desempeñado en el clima de inestabilidad que favorece la llegada del fascismo. En consecuencia, aquéllos aprobaron por amplia mayoría un orden del día, el llamado “orden del día Perassi”, en el que pusieron especial énfasis por adoptar

¹² Decreto legislativo *lyogoten enziale* 98/1946, artículo 3o.: “El Gobierno es responsable ante la Asamblea constituyente. El rechazo de una propuesta gubernativa por la Asamblea no lleva como consecuencia la dimisión del Gobierno. Esta sólo será obligatoria como consecuencia de la votación de una moción de censura, votada no antes de dos días desde su presentación y adoptada por mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea”.

¹³ Véase Amato, G., “La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all’Assemblea costituyente”, en Bruno, F., *Scritti in onore di Egidio Tosato*, Milán, Giuffrè, 1984, vol. 3, pp. 1-60.

una forma de gobierno parlamentaria, aunque con mecanismos dispuestos a evitar la denominada “degeneración del parlamentarismo”.¹⁴

Si se analiza rápidamente el texto de la Constitución italiana que entra en vigor en 1948 (en adelante CI), destacamos, sin embargo, como sostiene unánimemente la doctrina, que tales mecanismos son bastante limitados. Por tal motivo la forma de gobierno italiana es calificada, desde una perspectiva comparada, como “débilmente racionalizada”, lo que es todavía más evidente si se la compara con la *Grundgesetz* de la Alemania de Bonn, o con la Constitución Española de 1978.

En esencia, los mecanismos de racionalización se contienen en el artículo 94 de la CI, que disciplina la relación de confianza entre el gobierno y el Parlamento.¹⁵

En tal precepto se regula la moción de confianza mediante la que el gobierno, al inicio de su mandato, debe obtener la confianza del Parlamento. En otros términos, una vez que el presidente de la República ha nombrado al presidente del gobierno y (a propuesta de éste) a los ministros, y todos han prestado juramento, el gobierno debe contar con la confianza de la cámara, que no puede ser implícita; está previsto que la moción se presente a las cámaras¹⁶ en un plazo de diez días; que la moción sea motivada, y la votación pública por llamamiento. Asimismo, debe contener el programa de gobierno y ser votada expresamente.

Se regula también la moción de censura, estableciéndose que no será suficiente el simple voto en contra de la cámara sobre una propuesta del gobierno para obligarlo a dimitir, sino que será necesario un voto sobre una expresa moción, que ha de ser firmada por, al menos, una décima

¹⁴ El orden del día Perassi debe su nombre a quien lo presentó, y fue aprobado el 5 de septiembre de 1946 por la Asamblea Constituyente. Su texto establecía que “La segunda subcomisión[...], habiendo considerado que ni el tipo de gobierno presidencial ni el directorial responderían a las condiciones de la sociedad italiana, se pronuncia por la adopción del sistema parlamentario, adecuándose, sin embargo, con mecanismos idóneos destinados a tutelar las exigencias de estabilidad de las acciones del gobierno, y a evitar las degeneraciones del parlamentarismo”.

¹⁵ En más detalle, véase Olivetti, M., *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milán, Giuffrè, 1996.

¹⁶ Cámara de Diputados y Senado de la República: en Italia existe un bicameralismo perfecto y paritario.

parte de los miembros de una cámara, sin que pueda ser debatida antes de que transcurran tres días desde su presentación.¹⁷

Por lo que se refiere al presidente de la República, se establece un mecanismo de elección por parte del Parlamento en sesión conjunta de las dos cámaras, integrado por representantes de las regiones, con un quórum de dos tercios para los dos primeros escrutinios, y los sucesivos con mayoría absoluta.

Las facultades del presidente (contenidas en el artículo 87 de la CI) inician afirmando que él es el jefe de Estado y representa la unidad nacional, fórmula a partir de la cual se articulan las demás atribuciones específicas y ha sido interpretada en el sentido de atribuir al presidente una función de integración, más allá de las “fugaces mayorías” (como lo estableciera Meuccio Ruini en la Asamblea Constituyente). Se trata de atribuciones que inciden en los tres poderes del Estado, las cuales se pueden distinguir en: 1) poderes de estricta garantía; 2) poderes de control; 3) poderes de prerrogativa, y 4) poderes de iniciativa.

Los poderes de garantía, en sentido estricto (ya que, en sentido amplio, todas las atribuciones del presidente se relacionan con la función de garantizar la Constitución), refieren a la posición ajena del presidente en la conducción política, las cuales se concretan en la presidencia del Consejo Superior de la Magistratura, del Consejo Supremo de Defensa, en el comando de las fuerzas armadas, y en la designación de cinco miembros de la Corte Constitucional.

Los poderes de control los ejercita el presidente de la República en el desarrollo de funciones concernientes a los demás poderes del Estado: en la función legislativa, con la promulgación de las leyes y la emanación de actos con fuerza de ley; en la función ejecutiva, a través de la expedición de los reglamentos y el nombramiento de los altos cargos del Estado; en la función de conducción política, con el nombramiento de los ministros y la ratificación de los tratados internacionales. Se trata de un control de

¹⁷ Artículo 94: “El Gobierno deberá gozar de la confianza de ambas Cámaras. Cada Cámara otorgará o revocará su confianza mediante moción razonada y votada por llamamiento nominal. Dentro de los diez días siguientes a su constitución, el Gobierno se presentará ante las Cámaras para obtener su confianza. No acarreará obligación de dimitir el voto contrario de una de las Cámaras o de ambas sobre una propuesta del Gobierno. La moción de censura deberá ir firmada por la décima parte, como mínimo, de los componentes de la Cámara y no podrá ser discutida antes de haber transcurrido tres días de su presentación”.

tipo suspensivo, en el sentido que se puede solicitar reevaluar el acto, pero en última instancia no puede bloquearlo.

Los poderes de prerrogativa simbolizan una herencia de la monarquía absoluta, entre los cuales resalta el ejercicio del derecho de gracia y la concesión de títulos.

Los poderes de iniciativa son ejercidos mediante mensajes a las cámaras y, en específico, a través las exteriorizaciones, incluso no formales. Entran en esta categoría también los poderes de intermediación, como la designación del presidente del Consejo de Ministros y la disolución de las cámaras, situando al presidente en el centro neurálgico de las dinámicas institucionales.

Respecto al sistema electoral, se encuentra totalmente ausente en esta fase la idea de que el sistema electoral pueda servir para asegurar la estabilidad del Ejecutivo e incidir, en consecuencia, sobre la forma de gobierno. Los grandes partidos políticos, protagonistas de la Asamblea Constituyente, ven en el sistema electoral, básicamente, una garantía de la democracia participativa y del pluralismo de partidos, y optan, sin titubeos, por un sistema electoral de tipo proporcional que refleja el utilizado en las elecciones de la Asamblea Constituyente.¹⁸ La decisión está fuertemente influida por el clima histórico-político en el que los constituyentes se encuentran; de un lado, por los veinte años de fascismo y la voluntad de restablecer la centralidad del Parlamento, que el fascismo había dejado de lado en favor del gobierno, y de otra parte, por la incertidumbre y desconfianza que existe entre los partidos, y que comenzaba a evidenciarse con el inicio de la Guerra Fría.

En Italia el sistema electoral no se encuentra constitucionalizado. La única disposición en la materia, en la Constitución originaria, se encuentra en el artículo 57, que dispone que: “El Senado de la República se

¹⁸ Decreto legislativo *luogotenenziale* del 10 de marzo de 1946, núm. 74: mediante dicha norma fue adoptado un sistema electoral proporcional “con voto directo, libre y secreto, atribuido a listas de candidatos concurrentes” en treinta y dos circunscripciones plurinominales; en el ámbito de cada una de las circunscripciones, los escaños eran distribuidos mediante la determinación de un cociente electoral (calculado dividiendo la suma de los votos válidos entre el número de los escaños asignados a la circunscripción), corregido con “más uno” o con “más dos”, según que los escaños superaran o no el número de veinte. Los escaños no atribuidos en las diversas circunscripciones eran asignados a una circunscripción única nacional sobre la base de los votos residuales de cada una de las listas, mediante el cociente natural (obtenido dividiendo el número de los votos residuales de todas las listas entre el número de escaños que quedan todavía por distribuir).

elige de conformidad con criterios regionales”. Sin embargo, el sistema proporcional subyace a muchos quórum previstos en la Constitución, y a muchos artículos relativos a la formación de los órganos;¹⁹ de otro lado, las primeras leyes electorales de la etapa republicana fueron aprobadas por la misma Asamblea Constituyente.²⁰

El sistema electoral previsto en dichas normas era, a primera vista, diverso para ambas cámaras como consecuencia de dos órdenes del día aprobados en la Asamblea Constituyente: para la elección de la Cámara de Diputados se establecía el sistema proporcional, y para el Senado el mayoritario.

De este modo, en la ley electoral de la cámara se instauraba un sistema proporcional con listas concurrentes, mientras la ley relativa a la elección del Senado preveía la asignación de los escaños en circunscripciones uninominales si se obtenía el 65% de los votos, un quórum muy difícil de alcanzar, como la experiencia demostraría.²¹ A falta de dicho quórum, los escaños serían asignados a nivel regional, con un sistema proporcional, por lo que en la práctica los dos sistemas acabaron funcionando de modo muy similar.

En el curso de la primera legislatura (1948-1953), el sistema mostró una tendencia hacia un funcionamiento bipolar, a partir de los resultados electorales del 18 de abril de 1948 que, en el clima de guerra fría, vieron confrontarse, de un lado, a la Democracia Cristiana (DC), con el 48'5% de los votos, y, de otro, al Frente Popular, una alianza entre comunistas (PCI) y socialistas (PSI), con el 31% de los votos. Sin embargo, a partir de dicho momento surgirían dificultades que impedirían garantizar la estabilidad del gobierno, como evidencia la sucesión en esta fase, de tres ejecutivos, todos liderados por De Gasperi. El principal problema provenía de la presencia de gobiernos de coalición y de su fragilidad:

¹⁹ Se está pensando en el artículo 82 de la CI, según el cual “Cada una de las cámaras puede ordenar investigaciones sobre asuntos de interés público. Para tal fin, nombrará entre sus propios integrantes una comisión que represente proporcionalmente a los diversos grupos [...]”.

²⁰ Ley del 20 de enero de 1948, núm. 6, “Normas relativas a la elección de la Cámara de Diputados”; ley del 6 de febrero de 1948, núm. 29, “Normas relativas a la elección del Senado de la República”.

²¹ Los senadores electos con dicha mayoría fueron solamente quince en 1948, seis en 1953, cinco en 1958, tres en 1963, dos en 1968, dos en 1972, dos en 1976, uno en 1979, uno en 1983, uno en 1987 y dos en 1992.

por ello mismo se iniciará una reflexión sobre la necesidad de proceder a una reforma electoral que reforzara la posición del gobierno,²² reforma que sería aprobada al final de la legislatura, en un ambiente de violenta confrontación política.

Dicha norma, conocida también como *legge truffa* (ley tramposa),²³ preveía una corrección mayoritaria a la ley electoral de la cámara: se asignaba a los partidos *apparentati* —coalicionados— (prefigurando así una alianza de gobierno preelectoral) que hubieran obtenido la mitad más uno de los votos válidos, un “premio de mayoría” consistente en la atribución del 64% de los escaños de la Cámara de Diputados. Sin embargo, en las elecciones de julio de 1953, los cuatro partidos “emparentados” (DC; Partido Socialdemocrático, PSDI; Partido Liberal, PLI; Partido Republicano, PRI) no superan por pocos votos la barrera del 50% más, y el premio previsto no se otorgó. El fracaso de la ley significó el final del primer intento de implantar en Italia una democracia mayoritaria. De este modo, la ley fue derogada y el sistema proporcional restablecido.

IV. UNA FORMA DE GOBIERNO CON PLURALISMO EXTREMO Y POLARIZADO (1953-1992)

En sucesivas legislaturas, los temores existentes sobre el funcionamiento de la forma de gobierno se acentúan e Italia y se convierte en tema de notable interés para los politólogos debido a la inestabilidad y escasa duración de los gobiernos. En este periodo, que abarca nueve legislaturas (de la II a la X), se suceden hasta cuarenta y dos gobiernos. Se trataba de coaliciones encabezadas por la Democracia Cristiana, a la que se aliaron partidos de centro y, desde los años sesenta, también los partidos socialistas. La inestabilidad venía generada por problemas internos en las coaliciones y, en ocasiones, dentro de los mismos partidos, respecto a los cuales los mecanismos previstos en el artículo 94 se mostraron del todo inútiles: las crisis de gobierno no fueron generadas nunca por un voto de desconfianza de la cámara, sino que asumían siempre un carácter extraparlamentario. En tal situación, el papel arbitral del presidente de la República en la solución de las crisis de gobierno se convirtió en decisiva-

²² Sobre la correspondencia entre sistemas electorales y formas de gobierno véase Lanchester, F., *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bolonia, Il Mulino, 1981.

²³ Ley del 31 de marzo de 1953, núm. 148.

vo, dando lugar a una multiplicidad de costumbres constitucionales que completaron las insuficientes disposiciones de los artículos 92 y 93 de la CI, relativas a la formación del gobierno, y del artículo 88 CI, sobre la disolución de las cámaras.

La causa de la inestabilidad se encuentra claramente en el sistema de partidos, cuya fragmentación se proyectaba, a través del sistema proporcional, sobre la composición de las cámaras. Por otra parte, ni los reglamentos internos de éstas, respecto a la formación de los grupos parlamentarios, ni las leyes de financiación de los partidos, contenían normas dirigidas a simplificar el cuadro de partidos.

Por esta razón ha podido llegar a hablarse de un “multipartidismo extremo y polarizado”,²⁴ que aludiría a un sistema caracterizado por una elevada fragmentación ideológica, en el que los partidos extremos (comunistas y neofascistas) tienen ideologías consideradas antisistema y no pueden participar en la mayoría,²⁵ mientras el partido de centro (DC) se ve constreñido a gobernar con los pequeños partidos de centro-derecha o centro-izquierda, por lo que la única posibilidad de cambio es la rotación de los partidos minoritarios (liberales, republicanos, socialdemócratas). En consecuencia, Italia será definida como una “democracia mediatizada” —utilizando la clasificación introducida por Duverger—, en el sentido de que los electores, en el momento de las elecciones, dirigen un mandato en blanco a los partidos para la formación del gobierno, sobre la que no pueden incidir en modo alguno.²⁶

La cuestión de la reforma de la forma de gobierno cobra plena actualidad al inicio de los años ochenta, cuando empieza a discutirse entre las fuerzas políticas en torno al tema de una “gran reforma” que hiciera posible gobiernos más estables y fuertes. Con tal objetivo, en 1983 se instituye, mediante deliberación de ambas cámaras, una comisión parlamentaria para la reforma institucional (la denominada “Comisión Bozzi”, que recibe el nombre de su presidente), la cual elabora algunas propuestas aunque sin ningún éxito. En los siguientes años se han sucedido otras

²⁴ Elia, L., *Governo (forme di)*, *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milán, Giuffrè, 1970, pp. 634-675. Entre los politólogos, véase Sartori, G., *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1976.

²⁵ Se ha hablado al respecto de “conventio ad excludendum”.

²⁶ Duverger, M., *La Repubblica traditta*, tr. it., Milán, Edizioni di Comunità, 1960, pp. 61 y ss.; del mismo autor, *Monarchie Républicaine*, París, Robert Laffont, 1974, pp. 109 y ss.; del mismo, *Sistemi politici*, tr. it., Bari, Laterza, 1978, pp. 140 y ss.

múltiples propuestas, redactadas con la finalidad de introducir una forma de gobierno presidencial, semipresidencial, neoparlamentario, o dispuestas a reforzar los instrumentos de racionalización de la forma de gobierno parlamentaria, por ejemplo introduciendo la moción de censura constructiva, de hecho, podría pensarse que Italia parece recorrer ahora el camino previamente trazado por la IV República francesa. Sin embargo, ninguna de estas propuestas llega a buen término; si bien el artículo 138 de la CI preveía que fuera suficiente la mayoría absoluta de las dos cámaras para modificar la Constitución (en este caso era posible, incluso, la solicitud de un referéndum confirmativo),²⁷ ha prevalecido durante mucho tiempo una interpretación según la cual para “grandes reformas” es necesaria la mayoría de las dos terceras partes, casi imposible de alcanzar cuando se pretende aplicar sobre la forma de gobierno.²⁸

V. LA REFORMA ELECTORAL MAYORITARIA DE 1993

Ha sido únicamente en los comienzos de los años noventa cuando se han dado las condiciones políticas propicias para la introducción de algunas reformas. De hecho, en la XI legislatura (1992-1994) se asiste al desplome del entero sistema de partidos nacido tras la Segunda Guerra Mundial, como consecuencia de investigaciones judiciales conocidas como “manos limpias”. En este contexto, caracterizado por los gobiernos “técnicos” de Giuliano Amato (un profesor de derecho constitucional con una larga trayectoria en la política con el Partido Socialista), y Carlo Azeglio Ciampi (quien fue gobernador del Banco de Italia), con el apoyo del presidente de la República, Óscar Luigi Scalfaro, la atención se centraría

²⁷ Artículo 138: “Las leyes de reforma de la Constitución y resto de leyes constitucionales se adoptan por cada Cámara mediante dos votaciones sucesivas acaecidas en un intervalo no menor a tres meses, debiendo ser aprobadas por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara en la segunda votación.

Dichas leyes serán sometidas a referéndum cuando, dentro de los tres meses siguientes a su publicación, lo soliciten una quinta parte de los miembros de una Cámara o quinientos mil electores o cinco Consejos Regionales. La ley sometida a referéndum no será promulgada si no es aprobada por la mayoría de los votos válidos. No será precisa la celebración del referéndum si la ley es aprobada en la segunda votación, en cada una de las cámaras, por una mayoría de dos tercios de sus miembros”.

²⁸ Sobre las interpretaciones del artículo 138, véase Groppi, T., “Artículo 138”, en Bifulco, R. *et al.* (coord.), *Commentario alla Costituzione*, Turin, Utet, 2006, vol. III, pp. 2724 y ss.

en la reforma de las leyes electorales, vista como un primer paso hacia la reforma de la forma de gobierno.

Un importante impulso en esta dirección tuvo lugar a raíz del llamado “movimiento referendario”, que expresaba los diversos sentimientos de insatisfacción e inquietud que animaban a la sociedad. Se pensaba que la aplicación del sistema electoral vigente habría provocado un “exceso de proporcionalismo” favoreciendo, de hecho, una creciente fragmentación de las fuerzas políticas, causa de la degeneración del sistema de partidos, de los episodios de financiación ilegal, y de la corrupción del sistema político. Este movimiento, desvinculado de los propios partidos políticos, promovió dos referéndums abrogativos dispuestos a manipular, de un modo muy “ingenioso”, las leyes electorales de 1948, con una alteración muy profunda del texto.²⁹ El primero de ellos, que se celebra en junio de 1991, estaba dirigido a introducir una “preferencia única”, al objeto de eliminar las marañas electorales y obtener un porcentaje de votos afirmativos del 95.6%. El segundo, mucho más relevante, procuró la conversión de la ley electoral del Senado en efectivamente mayoritaria al eliminar la obligación de alcanzar el 65% de los votos en la circunscripción; los resultados del citado referéndum fueron, por otro lado, del 82.7% de votos afirmativos.

A raíz de este segundo referéndum, el Parlamento afrontó con una imprevista diligencia el tema de la reforma electoral, aprobando en agosto de 1993 nuevas leyes para la cámara y el Senado.³⁰ Así, se introduce tanto en la cámara como en el Senado, un sistema mixto consistente en un mecanismo de votación a una sola vuelta, con atribución de las tres cuartas partes de los escaños (es decir, 475 diputados y 232 senadores)

²⁹ El uso de este instrumento se explica por el hecho de que en la Constitución italiana el único referéndum previsto, al margen el del artículo 138, está dirigido a derogar “una ley o una parte de ésta” (artículo 75). Ello ha provocado en muchos casos un uso manipulativo del referéndum abrogativo, con la finalidad de obtener una “norma de resultado” (tras la derogación referendaria), totalmente diversa de la preexistente. La Corte Constitucional, que valora en vía preventiva la admisibilidad de los referéndums abrogativos, se ha negado durante muchos años a admitir referéndums manipulativos y aquéllos otros de carácter electoral, sin embargo, ha modificado su jurisprudencia con motivo del referéndum de 1991 (sentencia núm. 49 de 1991).

³⁰ Ley del 4 de agosto de 1993, núm. 277, “Nuevas normas para la elección de la Cámara de Diputados”, y la ley del 4 de agosto de 1993, núm. 276, “Normas para la elección del Senado de la República”. Sobre esta etapa, Luciani, M. y Volpi, M. (coords), *Riforme elettorali*, Bari, Laterza, 1995.

en circunscripciones uninominales con sistema mayoritario. La restante cuarta parte de escaños se asignaba en la cámara mediante un sistema proporcional puro con “listas bloqueadas” presentadas por los diversos movimientos políticos, y una barrera electoral del 4%, mientras en el Senado la asignación de los escaños proporcionales se realizaba en favor de los candidatos que hubieran obtenido, en las circunscripciones, el mayor porcentaje de votos, aun sin haber sido electos. Estaba prevista una corrección en sentido proporcional, al objeto de favorecer a los partidos más pequeños, conocida con el nombre de *scorporo*, en el reparto proporcional de los escaños se *scorporaban* (eliminaban) de los votos obtenidos por cada lista del partido, aquellos que habían servido para elegir un representante ligado a aquélla, en las circunscripciones uninominales. A tal fin, era obligatorio para cada candidato en las citadas circunscripciones asociarse a una lista para la elección proporcional.

VI. HACIA UN BIPOLARISMO: TENTATIVAS DE REFORMAS CONSTITUCIONALES (1993-2005)

El nuevo sistema, puesto en práctica en los comicios de 1994, 1996 y 2001, ha producido resultados dispares.

En su primera aplicación, en las elecciones de 1994, no simplificó el marco político, veintiún formaciones políticas obtuvieron escaños, la mayor parte de las cuales se agrupaban en tres coaliciones, de centro, centro-izquierda y centro-derecha (esta última con la mayoría absoluta de los escaños en ambas cámaras). Sin embargo, el gobierno que se formó y que estaba guiado por el nuevo líder del centro-derecha, Silvio Berlusconi —famoso empresario con notables intereses en el sector de los *mass-media*—, fue de breve duración (sólo nueve meses), y se vio obligado a dimitir según la vieja práctica de las crisis extraparlamentarias, debido a la salida del gobierno de un partido de la coalición (el minoritario partido secesionista de la Liga Norte).

Esta crisis produjo un encendido debate en el que intervinieron muchos constitucionalistas, acerca del impacto de la reforma del sistema electoral sobre la forma de gobierno.³¹ Algunos argumentaron que, desde el momento en que las coaliciones se presentaban a los electores como

³¹ Véase sobre este tema Pitruzzella, G., *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Bari, Laterza, 1997.

tales, señalando un programa y un futuro primer ministro, la ruptura del acuerdo de coalición debería provocar la disolución de las cámaras, asemejándose a una elección directa del primer ministro; poniendo en evidencia la discontinuidad provocada por la forma de gobierno, se empezaba a hablar de una “Segunda República”, distinta de la “Primera”, debido al cambio material —y no formal— que estaba sufriendo la Constitución. El presidente de la República rechazó esta interpretación y, sin disolver las cámaras, buscó una solución a la crisis dentro del Parlamento, nombrando un nuevo primer ministro (un “técnico”, Lamberto Dini; en su momento gobernador del Banco de Italia), apoyado por una coalición diversa de la que había ganado las elecciones.

Los sucesivos comicios de 1996 y de 2001 han mostrado la tendencia a un funcionamiento bipolar del sistema político y a una creciente personalización de la competición electoral; en ambos casos estuvieron abandonados, casi exclusivamente, por dos coaliciones, una de centro-izquierda (El Olivo), ganador en 1996, y liderada por Romano Prodi —economista católico que había ocupado ya importantes cargos públicos—, y una de centro-derecha (la Casa de la Libertad), con Berlusconi al frente, ganador en 2001. Esta tendencia se ha visto enfatizada por la utilización por parte de los candidatos en las circunscripciones uninominales ligadas a los partidos de cada una de las dos coaliciones, de idénticos distintivos que contenían, además del símbolo de la coalición, también la referencia al nombre del “candidato premier”.

Sin embargo, ambas legislaturas, aunque duraron mucho más tiempo que la mayor parte de las legislaturas republicanas,³² han puesto en evidencia una serie de problemas que siguieron sin resolverse en el nuevo marco bipolar. En primer lugar, y fundamentalmente, la extrema fragmentación de las coaliciones que, superado el momento electoral, tienden a escindirse dentro del Parlamento en innumerables grupos parlamentarios, con un importante poder de “chantaje” sobre el gobierno. En segundo lugar, el fenómeno del transfuguismo, es decir, el paso de parlamentarios de un grupo a otro y de una coalición a otra. El ordenamiento jurídico no prevé soluciones al respecto; en caso de ruptura de una coalición de gobierno, ello no se traduce en una convocatoria de nuevas elecciones (como ha demostrado el caso del gobierno Berlusconi en 1994, y

³² XIII legislatura, 1996-2001, con cuatro gobiernos; XIV, 2001-2006, con dos gobiernos.

también la crisis del gobierno Prodi en 1998), sino en la formación de una nueva coalición en el Parlamento; además, existen, incluso, impedimentos al transfuguismo, pues el artículo 67 de la CI dispone la prohibición del mandato imperativo.

En otras palabras, la experiencia de la “legislatura del mayoritario” (XII, XIII y XIV) ha puesto en evidencia todos los límites de la utilización de los sistemas electorales como instrumentos dispuestos a incidir sobre el funcionamiento de la forma de gobierno, provocando que se vuelva la atención de nuevo hacia la vía de las reformas constitucionales.

En este ámbito, desde inicios de los años noventa, se han sucedido tres principales tentativas de reforma.

En 1992 las cámaras instituyeron una nueva comisión parlamentaria para las reformas institucionales (conocida por el nombre de sus presidentes, como comisión De Mita-Iotti), después legitimada sobre la base de una expresa ley constitucional (1/1993); el proyecto elaborado por esta Comisión preveía el mantenimiento de una forma de gobierno parlamentaria, enfatizando, sin embargo, la figura del primer ministro: el Parlamento debería elegir sólo al primer ministro, al que se atribuía la exclusiva responsabilidad del nombramiento y revocación de los ministros, mientras se introducía la institución de la denominada “moción de censura constructiva”.³³

La siguiente Comisión bicameral para las reformas constitucionales (denominada Comisión D’Alema, nombre de su presidente), instituida por ley constitucional 1/1997, preveía, sin embargo, un sistema presidencial con elección directa del presidente de la República, el nombramiento del presidente del gobierno por parte de aquél, y el reconocimiento al presidente de la República del poder de disolución de las cámaras (adoptado mediante un acto que no necesitaría de refrendo), si bien sólo en caso de dimisión del primer ministro; en consecuencia, en el caso en el que el premier contara con el apoyo de una sólida mayoría parlamentaria, el presidente no tendría forma de provocar un nuevo proceso electoral.³⁴

³³ Sobre la actividad de dicha Comisión y la ley constitucional 1/1993 véase Fiore, C. De, “La commissione bicamerale per le riforme istituzionali e l’articolo 138 Const.”, *Giur.cost.*, 1993, p. 1547.

³⁴ Sobre la ley constitucional 1/1997 véase Di Giovine, A., “Note sulla legge costituzionale n. 1 del 1997”, *Quad. cost.*, 1997, p. 383; Olivetti, M., “La commissione bicamerale sulle riforme costituzionali: profili storico-istituzionali e rilievi di ordine procedurale”, *Iustitia*, 1997, p. 159.

Estos intentos fueron bloqueados debido a la falta de consenso entre las fuerzas políticas, de acuerdo con la costumbre constitucional relativa a la reforma constitucional, que se había desarrollado sobre la base del artículo 138 de la CI.

Una ulterior propuesta de reforma fue de hecho redactada por el gobierno de modo unilateral, durante el curso de la XIV legislatura. Así, las cámaras aprobaron por mayoría absoluta el texto de una reforma constitucional que afectaba a toda la segunda parte de la Constitución, comprendida la forma de gobierno, y que fue sometido al electorado y rechazado por éste en el referéndum constitucional del 25 y 26 de junio de 2006.³⁵

El proyecto contemplaba una sustancial elección directa del presidente del gobierno (llamado primer ministro en el texto), que habría debido después nombrar y revocar a los ministros. La relación de confianza entre el primer ministro y la cámara (el proyecto prevé el abandono del bicameralismo perfecto) era implícito: de romperse la relación de confianza el Parlamento tendría que ser disuelto. Al mismo tiempo, al primer ministro se le confiaba el poder de disolución de las cámaras. Y, además, podía presentar una cuestión de confianza sobre un proyecto de ley con el objetivo de ser aprobado con rapidez y sin facultad de enmienda por las cámaras, con votación por llamamiento público. En caso de no recibir la confianza debería dimitir, debiendo disolverse también la cámara, salvo en el caso de una moción de censura constructiva, es decir, de un voto “compacto” de la misma mayoría surgida de las elecciones en favor de un nuevo primer ministro.

Este texto provocó una importante protesta en gran parte de la doctrina, en tanto, si bien pretendía superar alguna disfuncionalidad del sistema italiano, se le acusó de dañar el sistema de *checks and balances*, dando lugar a una excesiva concentración de poder en un “solo hombre”, y de vaciar los poderes de garantía y control del presidente de la República

³⁵ El referéndum, con una participación del 52.3% de los electores con derecho a voto, se inclinó por el “no” con el 61.3% de los votos. Para un breve análisis sobre las características de la reforma rechazada en el referéndum, véase Groppi, T. y Petrillo, P. (coords.), *Cittadini, governo, autonomie. Quali riforme per la Costituzione*, Milán, Giuffrè, 2005.

(se ha hecho mención a un “premierato absoluto”: así pues, sobre la base de tales argumentos fue rechazado por los electores.³⁶

Por el contrario, modificaciones relativas a la forma de gobierno a nivel local y regional se han realizado. En las ciudades y en las provincias se introdujo en 1993 una forma de gobierno definida como “neoparlamentaria”, que ha dado buenos resultados,³⁷ está basada sobre la elección directa del órgano monocrático (alcalde o presidente de la provincia), acompañada, para la elección de la asamblea local, de un sistema electoral proporcional con barrera electoral y premio de mayoría en favor de la coalición que apoya al candidato que obtiene más votos, y del principio *simul stabuns, simul cadent*, según el cual, cuando por cualquier razón el alcalde o el presidente deba dimitir (incluso porque se rompe la relación de confianza) se vuelve a votar también para la asamblea. En 1999, en las regiones una ley constitucional ha sentado las bases para una forma de gobierno similar a la de las ciudades y provincias, dejando, sin embargo, a aquéllas un cierto margen de elección autónoma. Sin embargo, en la aprobación de sus respectivos estatutos han preferido continuar íntegramente con el modelo proyectado por el Estado en 1999,³⁸ sobre todo después del fracaso, frente a la Corte Constitucional,³⁹ de los intentos de una región, la Calabria, de matizar el modelo propuesto por el Estado.

VII. EL NUEVO SISTEMA ELECTORAL Y LAS ELECCIONES DE 2006. ALGUNAS CONCLUSIONES SOBRE EL PAPEL DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

En el marco expuesto se inserta la ley del 21 de diciembre de 2005, núm. 270, fuertemente reclamada desde la mayoría de centro-derecha, y aprobada por esta última con el fuerte rechazo de la oposición (que

³⁶ Entre las voces más críticas, véase Elia, L., *La Costituzione agredita. Devolution e forma de governo al tempo della destra*, Bologna, Il Mulino, 2005; también pueden consultarse diversos estudios que se recogen en Bassanini, F. (coord.), *Costituzione: una riforma sbagliata*, Florencia, Passigli, 2005.

³⁷ Ley del 25 de marzo de 1993, núm. 81. Sobre la experiencia de esta norma, véase Vandelli, L., *Sindaci e miti*, Bologna, Il Mulino, 1997.

³⁸ Se trata de la ley constitucional del 22 de noviembre de 1999, núm. 1, que modificó los artículos 121, 122, 123 y 126 de la CI. Olivetti, M., *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni verso costituzioni regionali?*, Bologna, Il Mulino, 2002.

³⁹ Sentencia núm. 2/2004.

abandona el recinto en el momento de la votación).⁴⁰ De hecho, esta norma está ligada, por una parte, a la reforma constitucional rechazada en el referéndum constitucional de junio de 2006, de la que hubiera debido ser su complemento. Por otro lado, es fruto del ambiente político de confrontación y desencuentro que caracterizó la XIV legislatura y que llevó a la mayoría a modificar, poco antes de las elecciones, la ley electoral de 1993, cuya aplicación no le beneficiaba según los sondeos y pronósticos de los analistas.

El sistema electoral elegido es análogo para las dos cámaras, con la única diferencia de que mientras en la Cámara de Diputados los premios y la barrera electoral se calculan a nivel nacional, en el Senado se adopta el criterio regional.

Se trata de un sistema proporcional, con escrutinio de lista y listas bloqueadas. Para la cámara existen veintiséis circunscripciones plurinominales, a las que se suma la de la pequeña Región del Valle de Aosta; en el Senado las circunscripciones son regionales.

Es preciso tener en cuenta que, en virtud de la reforma constitucional operada mediante las leyes constitucionales 1/2000 y 1/2001, doce diputados y seis senadores son elegidos en una “circunscripción exterior” (un *unicum* en el panorama comparado) de los ciudadanos italianos residentes fuera del territorio nacional. En este caso se aplica el sistema de elección proporcional previsto en la ley del 27 de diciembre de 2001, núm. 459.⁴¹

Se disponen dos importantes correctivos al sistema proporcional: un premio eventual de mayoría, con entidad variable (que se activa sólo si ninguna lista o coalición consigue más de 340 escaños en la cámara, o bien más del 55% de los puestos asignados a la circunscripción del Senado), y barrera electoral para las coaliciones y para las listas (calculada

⁴⁰ Sobre dicha norma, también a la luz de su primera aplicación, véanse los estudios recogidos en Frosini, J. O. y Pasquino, G. (coords), *For a Fistful of Votes. The 2006 Italian Elections*, Bolonia, CLUEB, 2006. Una descripción del sistema en Vegas, G., *Il nuovo sistema elettorale*, Milán, Mondadori, 2006; Petrillo, P., *La nuova legge elettorale per la Camera ed il Senato*, en www.associazionedeicostituzionalisti.it (15 de enero de 2007).

⁴¹ La ley alude a cuatro territorios: 1) Europa, comprendidos los territorios asiáticos de la Federación rusa y Turquía; 2) América meridional; 3) América septentrional y central; 4) África, Asia, Oceanía y la Antártica. En cada una de las zonas es elegido un diputado y un senador, mientras que los demás escaños son distribuidos entre los mismos territorios en proporción al número de ciudadanos italianos que allí residen.

sobre una base nacional para la cámara, y regional para el Senado). De hecho, está previsto que los partidos y los grupos políticos puedan aliarse en una coalición o bien concurrir individualmente. En cualquier caso, en el momento de registrarse los distintivos, depositan —en caso de que “presenten candidatura para gobernar”, dispone la norma— el programa electoral en el que se indica el líder único de la coalición, o bien el del grupo o partido político; al mismo tiempo, cada lista que esté o no en coalición deposita un elenco “bloqueado” de candidatos (artículo 14 bis del texto único de las leyes sobre la Cámara de Diputados). De hecho, el elector, en el momento del voto, tendrá una sola papeleta para la cámara y una para el Senado, y podrá expresar su preferencia únicamente por el partido, sin individualizar nombre alguno, así serán elegidos en cada circunscripción los candidatos indicados por cada uno de los partidos, en el orden que éstos han decidido.

Respecto a las barreras electorales, el sistema es extremadamente complejo. En la Cámara de Diputados acceden al reparto de escaños sólo: *a*) las listas que, no estando en coalición, hayan conseguido al menos el 4% de los votos válidos a nivel nacional; *b*) las coaliciones que hayan conseguido, sumando todos los votos de las listas que la componen, al menos el 10% de los votos sobre una base nacional, y que estén integradas al menos por una lista que haya conseguido como mínimo el 2% de los votos válidos a nivel nacional; para las coaliciones que cumplan tales requisitos, acceden al reparto de escaños sólo aquellas listas que hayan conseguido al menos el 2% de los votos válidos a nivel nacional. Entre todas las listas excluidas del reparto, accede de todos modos al reparto la lista *miglior perdente* (mejor perdedora), es decir, aquella que, entre las listas que han conseguido menos del 2% de los votos, ha resultado ser la más votada.

Respecto a las coaliciones que no han cumplido los requisitos recién indicados, acceden de todos modos al reparto de escaños las listas que, individualmente, hayan obtenido al menos el 4% de los votos a nivel nacional.

De cualquier forma, son admitidas al reparto las listas representativas de minorías lingüísticas que hayan obtenido, en la circunscripción ubicada en una región cuyo estatuto especial las reconoce, al menos el 20% de los votos.

En el Senado acceden al reparto sólo: *a*) las listas que no se integran en una coalición, que hayan conseguido al menos el 1.8% de los votos válidos a nivel regional; *b*) las coaliciones que hayan conseguido, sumando los votos de todas las listas que las componen, al menos el 20% de los

votos a nivel regional y que estén integradas por, al menos, una lista que haya conseguido un mínimo del 3% de los votos válidos a nivel regional. Respecto a las coaliciones que cumplen tales requisitos acceden al reparto de los escaños sólo aquellas listas que hayan alcanzado al menos el 3% de los votos válidos a nivel regional. No están previstos, sin embargo, mecanismos de “repesca”, como el del *miglior perdente* (mejor perdedor) que se aplica en el caso de la cámara.

Sin embargo, para las coaliciones que no cumplen los requisitos indicados acceden de todos modos al reparto las listas que, individualmente, hayan obtenido al menos el 1.8% de los votos a nivel regional.

Respecto al reparto de los escaños, en el caso de la cámara, si una lista o una coalición alcanza el 55% de los votos, el reparto entre las listas independientes y las coaliciones —dejando al margen la aplicación de la barrera electoral— se realiza de acuerdo con criterios proporcionales con el sistema ya previsto en 1993 para la parte proporcional, es decir, a través del cálculo de los cocientes naturales enteros (igual a los votos válidos dividido entre los escaños totales) y de los restos mayores.

En caso contrario, cuando nadie lo alcance, entra en juego el *premio di maggioranza* (premio de mayoría): a la lista independiente o a la coalición que haya conseguido la mayoría relativa de los votos válidos a nivel nacional se le asigna un premio que es igual a la diferencia entre los escaños que de todos modos ha conseguido y 340. La norma pretende asignar a la coalición o a la lista que haya alcanzado la mayoría relativa de los votos, la mayoría absoluta de los 630 escaños de la cámara, que equivale al 53.9% de éstos.

En el Senado los escaños se reparten de acuerdo con el método proporcional (según la técnica de los cocientes enteros y de los restos mayores), excepto si ninguna lista o coalición consigue, en una primera atribución, el 55% de los escaños previstos para la región respectiva (con redondeo al alza), siempre respetando las diversas barreras electorales. En tal caso se atribuirá el premio equivalente al 55% de los escaños disponibles para la concreta región a aquella lista o coalición que *a)* haya conseguido, en un reparto provisional de los escaños, menos del 55% de los escaños disponibles, y *b)* sea mayoritaria respecto a otras listas o a otras coaliciones presentes a nivel regional.

No obstante, a diferencia de lo que ocurre para la cámara, este sistema de premios de coaliciones regionales no garantiza, por sí mismo, la ma-

yoría absoluta en el Senado para la lista o la coalición que haya conseguido, en términos absolutos, el mayor número de votos a nivel nacional.

La primera aplicación de este sistema, en las elecciones de abril de 2006, ha puesto en evidencia virtudes y defectos.⁴²

De un lado, la tendencia a la bipolarización del sistema político italiano no se ha visto enfatizada por la ley. No obstante la fórmula proporcional utilizada, prevalecen, de hecho, los elementos de corrección del sistema proporcional, que premia a las coaliciones. Esto explica la desaparición en casi todas las circunscripciones, de los eventuales *third parties*, a diferencia de lo ocurrido en anteriores elecciones (su número medio era de 0.8 por circunscripción).

De otro lado, sin embargo, ha continuado presente la tendencia a la fragmentación de las fuerzas políticas, como lo evidencian las dos coaliciones que aparecen conformadas, la de centro-izquierda (Unión), por una media de 8.7 listas en la cámara y 9.8 en el Senado, y la de centro-derecha (Casa de la Libertad), de 8.3 listas en la cámara y 8.5 en el Senado.

En la Cámara de Diputados el premio de mayoría ha demostrado su capacidad para producir una amplia mayoría: la coalición de centro-izquierda, con el 49.8% de los votos (frente al 49.7% del centro-derecha), se ha adjudicado por completo el premio y ha obtenido 340 escaños.⁴³

En el Senado, por el contrario, el premio de mayoría a nivel regional se ha revelado como una verdadera “lotería”. La suma de los premios regionales ha producido un resultado de 155 escaños para la Casa de la Libertad, frente a los 154 de la Unión. En tal sentido, ha sido decisiva la atribución de los escaños en la circunscripción exterior, donde la Unión ha obtenido cuatro senadores, la Casa de la Libertad uno, y ha resultado electo un independiente.⁴⁴

⁴² Véase Chiaramonte, A. y D’Alimonte, R., L. De Sio, en Frosini, J. O. y Pasquino, G. *A Razor-thin Victory*, cit., pp. 23 y ss., de donde se toman los datos que a continuación se citan.

⁴³ A los que se suman el escaño obtenido en Valle de Aosta y los siete diputados elegidos por la Unión en la circunscripción exterior, dando un total de 348 frente a los 281 de la Casa de la Libertad. Todo ello unido a un diputado independiente, da un resultado final de 630.

⁴⁴ Por tanto, en el Senado la situación es la siguiente: 158 Senadores para la Unión, 156 para la Casa de la Libertad, y un independiente.

Ha de considerarse, de todas formas, que si la atribución del premio hubiera tenido lugar con criterios nacionales, como en la cámara, la situación hubiera sido todavía más complicada, ya que, como consecuencia de la diferencia de electorado (la edad para el ejercicio del sufragio activo es de veinticinco años, mientras que en la cámara es de dieciocho), la mayoría la habría obtenido el centro-derecha y, en consecuencia, se hubiera conseguido una (sólida) mayoría opuesta en las dos cámaras.⁴⁵

Por lo tanto, la nueva ley electoral no ha demostrado su capacidad para producir una mayoría clara. El primer año de mandato del nuevo gobierno de centro-izquierda, presidido por Romano Prodi, ha dependido en el Senado del oscilante voto de un parlamentario independiente elegido en Argentina y de los senadores vitalicios, personas de notable autoridad y muy respetadas en la sociedad italiana, aunque desprovistas de legitimación electoral.⁴⁶

Respecto a la otra “quimera” siempre perseguida en la historia de la forma de gobierno italiana, la estabilidad, no está absolutamente garantizada por la ley electoral. No sólo por la exigüidad y la casualidad de la mayoría del Senado, sino, fundamentalmente, porque la estabilidad de los gobiernos se encuentra fuera de las capacidades operativas de la legislación electoral, hallándose más bien en el terreno de los mecanismos constitucionales de relación entre los diversos órganos: cualquier coalición que obtenga el premio de mayoría puede romperse al día después de las elecciones, sin que ello implique la celebración de nuevos comicios. En otras palabras, los partidos de la coalición victoriosa pueden “lucrar-se” con el premio de mayoría, y después ir cada uno por su lado, formando nuevas y diversas coaliciones sin incurrir en sanción alguna.

De este modo, emergen todos los límites de la experiencia italiana de los últimos quince años, en los que ha sido utilizada la legislación electo-

⁴⁵ De hecho, en el Senado el centro-derecha obtuvo el 49.9% de los votos, y el centro-izquierda el 49.1%.

⁴⁶ El artículo 59 CI dispone: “Será senador nato y vitalicio, salvo renuncia, quien haya sido Presidente de la República. El Presidente de la República puede nombrar como senadores vitalicios, a cinco ciudadanos que hayan enaltecido a la Patria por sus méritos extraordinarios en el campo social, científico, artístico y literario”.

Actualmente, incluidos tres ex presidentes de la República, conforman un total de siete senadores.

ral como instrumento de racionalización de la forma de gobierno. Ahora bien, es posible, sin embargo, comprender las razones prácticas que han llevado a ello, en cuanto es bastante más fácil modificar la ley electoral, por mayoría simple del Parlamento, o con referéndum abrogativo, que modificar la Constitución.

Sin embargo, se trata de un instrumento no sólo inadecuado, sino también impropio, haciendo prevalecer exigencias de gobernabilidad sobre otras ligadas a la representación, fundamentalmente en el momento más importante de la expresión de la voluntad popular —las elecciones— se corre el riesgo de acentuar la distancia entre los electores y elegidos, dando como resultado la desconfianza por parte de los ciudadanos hacia la política y las instituciones, con el consecuente incremento de la apatía y el desinterés por votar. Sin duda, éste es un riesgo que ningún sistema democrático se puede permitir, ni mucho menos en nombre de la mítica “gobernabilidad”.

Al contrario, en las vicisitudes de la forma de gobierno italiana, un importante elemento de estabilidad ha sido representado por el presidente de la República, con una única excepción (al final del mandato del presidente Cossiga, quien actuó para disgregar —se dice *picconare*—⁴⁷ al sistema político), los presidentes han ejercido una importante labor de unión, tanto con las fuerzas políticas como, especialmente, con la opinión pública, hablando como “viva vox constitutionis”. El rol del presidente de la República ha sobresalido tanto en el caso de la forma de gobierno como de la forma de Estado. Respecto al primero, es consecuencia de la fragmentación del cuadro de partidos, que ha aumentado los poderes de intermediación del presidente en la solución de las crisis de gobierno, no solamente en la llamada “Primera República”, sino también en la “Segunda República” donde ha continuado a ejercer un poder de “moral suasion” hacia la clase política.

Sobre la segunda cuestión, el papel del presidente ha demostrado ser importante en mantener un enlace entre gobernantes y gobernados. Como en los años noventa, cuando se desintegró el sistema de partidos y la política en su conjunto perdió legitimidad, el presidente operó como media-

⁴⁷ Se puede entender como pulverizar. Es un término utilizado en el lenguaje periodístico que alude al ataque violento especialmente a las instituciones con críticas y acusaciones.

dor entre las instituciones y el pueblo, sobre todo a través de las exteriorizaciones no formales y la recuperación de una dimensión simbólica de la nación. Una dimensión que, en la presidencia de Ciampi, se representó no sólo en elementos como la valorización de la bandera y el himno, el restablecimiento de las ceremonias militares, la apertura al público del palacio presidencial, sino también en el continuo llamado (incluso culto) de la Constitución, lugar donde el presidente hunde su legitimidad.

THE SENEGAL CASE STUDY

Abdou KHADRE LO

SUMMARY: I. *Introduction*. II. *Population (estimation in 2005)*. III. *Political views*. IV. *Political institutions evolution*. V. *Theoretical equilibrium in the Constitution*. VI. *An imbalance in the institutional practice*. VII. *Conclusion*.

I. INTRODUCTION

Before saying anything about the Senegalese political system, let me first introduce this West African country.

Senegal is in sub-Saharan Africa, with the Atlantic Ocean in the West, Mauritania in the North, Mali in the East, Guinea and Guinea-Bissau in the South and Gambia encroaching in more than 300 Km. Cap-Verde islands are 560 km off the Senegalese coasts.

II. POPULATION (ESTIMATION IN 2005)

Superficie	196 722 km ²
Total population	11 millions d'habitants
Urban population	45.1%
Inhabitants under 15	43.6%
Average number of persons per household	8.9
Life expectancy	51.3 ans
Schooling rate	82.5%
HIV/AIDS prevalence	0.7%
Official language	French
Religions	Muslims 94%, Christians, 5% others 1%

III. POLITICAL VIEWS

Politically, Senegal is among the most stable and democratic African countries in a continent that has been shaken by numerous coups, armed conflicts and political upheavals, the “Senegalese model” is always quoted.

1. *Executive Power*

The President of the Republic is the Head of state elected by direct universal suffrage for a tenure of 5 years, renewable once. He appoints the Prime Minister who chooses members of the cabinet and presents the list to the President for approval.

The first President was Leopold Sedar Senghor, a charismatic leader and a well-known poet.

In 1981 his Prime Minister Abdou Diouf took over and after being re-elected several times, he was defeated in 2000 by Abdoulaye Wade, the Senegalese Democratic Party leader who was re-elected in 2007.

2. *Legislative Power*

After being a unicameral Parliament, Senegal returned to a two Chambers system, since the Senate that was abolished in 2001 (after a constitutional referendum) was re-established again in 2007.

The National Assembly today has 150 MPs elected by universal suffrage for five years. It is first-past-the-post system in the provinces for 90 MPs and proportional representation on the national list for 60 others.

The 2007 legislative elections ended with the presidential coalition winning largely, but about two-thirds of the voters did not participate in the poll because of the boycott led by the opposition parties who were unhappy with the conduct of the presidential elections a few months earlier.

The new Senate comprises 100 members. 35 of them elected by indirect suffrage (in the provinces), while the Head of State selects the remaining 65 members.

3. *The Judiciary*

The Supreme Court was abolished in 1992 and replaced by four specialised bodies: the Supreme Court of Appeal, the council of state, the constitutional council and the accountability Court which is similar to those of their French counterparts.

Their members are appointed by the President of the Republic. They are the highest judicial authorities of the country.

IV. POLITICAL INSTITUTIONS EVOLUTION

The Republic of Senegal gained its independence in September 1960 after three centuries of French rule. The poet and writer Leopold Sedar Senghor became its first president. The political system was then a single party created in 1966 by President Senghor. That party is now known as the Socialist Party of Senegal.

1. *Senghor and the fear of multipartism*

As mentioned by the Senegalese sociologist Mar Fall,¹ multipartism is not new in Senegal. Even during colonial times, there were several parties affiliated to France-based parties that later became Senegalese institutions.

It's the post-colonial era consolidation process under President Senghor that put an end to the existing pluralism, with the help of some political scientists who argued that the one party system was the linchpin of a nation's construction.

At independence, Senegal had a President of the Republic (Leopold Sedar Senghor) and a President of the Council, who was Head of the Government (Mamadou DIA). They were the two leaders of the Senegalese Progressist Union that will later become the Socialist Party.

Senghor had to face all kinds of opposition, notably from the scientist Cheikh Anta Diop.² The competition between the President and Cheikh

¹ Sénégal, Mar Fall, *L'Etat Abdou Diouf ou le temps des incertitudes*, Harmattan, Paris, 1986, p. 10.

² Lavroff, Dimitri G., *La République du Sénégal*, Paris, LGDJ, 1966, pp. 182-239.

Anta Diop whose reputation equalled Senghor's in the 1960s³ is well known in the political history of Senegal.

In 1960, few months after the failure of the Federation of Mali (which was supposed to comprise Mali and Senegal), Cheikh Anta Diop created the party called Bloc of Senegalese Masses (BMS) while deploring Senghor's anti-federalist attitude and his submission to neo-colonist foreign influences. This party was declared illegal by the existing constitution and was then dissolved.

In 1963, Cheikh Anta Diop created again the Senegalese National Front (FNS) which also will be banned.

Every time he dissolved a party created by Cheikh A Diop, Senghor immediately invited him (in vain) to join his government. This means, in effect, he preferred a pluralist State-Party to a multi-Party system.

By banning the different political parties of Cheikh Anta DIOP (between 1960 and 1964) and the African Party for Independence of Majhemout DIOP (created in 1957), the Senegalese Progressist Union of President Senghor stood *de facto* as a single Party, in contravention of the Constitution.

Plus, Senghor succeeded to govern the country with no one to compete or control him after removing, in December 1962, the President of the Council and Head of the Government (Mamadou DIA) who was accused of a coup plot and imprisoned.

After amending the Constitution to establish the base of Presidentialism in Senegal, he ended the dual head executive and won the presidential election of 1963 by 99% of the votes. He was the only candidate in the election.

Senghor's politics, even if it is in a different context, reminds one a little of his Tanzanian counterpart Julius K. Nyerere, who wrote: "When there is a party that identifies itself fully with the Nation, then the democratic foundation will be stronger more than ever than if you have two or more parties and each of them reflecting a portion of the community".⁴

³ He was admired by young African students in France at the time of independence across the Continent. An opinion poll showed that among personalities who had worked on the revitalisation of negro-African culture, Ch. A. Diop scored (31%), after Aimé Césaire (42%) and Senghor (38%). See Jean-Pierre N'Diaye, *Enquête sur les étudiants noirs en France*, Paris, Ed. Réalités Africaines, 1962.

⁴ Nyerere, Julius. K., cité par Denis-Constant Martin, "La houe, la maison, l'urne et le maître d'école. Les élections en Tanzanie 1965-1970", *Revue Française de Science Politique*, vol. 25, núm. 4, 1975, p. 680.

From 1963 to 1974 Senegalese political life was marked by the confiscation of power by an authoritarian presidency.

2. *The multipartism of the “three schools of thought”*

In 1976 when Cheikh Anta DIOP created the National Democratic Assembly (NDA) using the growing enthusiasm of the workers and the youth, Senghor proclaimed a self satisfying new law called the “three schools of thought”.⁵

What will be called the restricted multipartism was born. But it is only in 1976-1977 that it took shape when Senghor chose three schools of thought that were supposed to represent the country’s political life.

To do it, the law 76-01 of March 19 1976 revising article 3 of the Constitution, was voted.

The “three schools of thought” were:

1. The social-democrat wing, called Senegalese Progressist Union later renamed Socialist Party (PS).

2. The liberal-democratic wing, under which the Senegalese Democratic Party (PDS) of Abdoulaye Wade created in 1974, half heartedly accepted to subscribe to the concept. In fact, in article 1 of its statutes, the PDS declares representing the liberal democratic ideology and in article 2, it considers as its goal to set up a socialist society. Actually, Wade considered Senghor’s division to be pure theory that did not fit into the political reality of Senegal.

3. Enfin, le courant marxist-léniniste était censé être attribué au RND. Mais Cheikh Anta DIOP ne voulait pas accepter cette dernière étiquette dans un pays musulman à plus de 90%. Aussi, ce courant sera finalement incarné par le Parti Africain de l’Indépendance (PAI) de Majhmout Diop.

Finally the Marxist-Leninist wing was supposed to go to the RND of Cheikh Anta DIOP, but he did not want this affiliation in a 90% Muslim

⁵ Ce pluralisme limité n’aurait été que “le mystère de la sainte trinité (3 en 1 et 1 en 3)”, selon l’expression de P -F Gonidec, *les systèmes politiques africains*, Paris, LGDJ, 1978, p. 166. Voir aussi Zucarelli, F., “L’évolution récente de la vie politique au Senegal”, *Revue Française D’études Politiques Africaines*, juillet 1976, pp. 85-102; voir aussi, Ibrahim Fall, *sous-développement et démocratie multipartisane: l’expérience sénégalaise*, Nouvelles Editions Africaines, Dakar-Abidjan, 1977.

country. Therefore this wing will finally be used by another party, the African Party for Independence (PAI) of Majmout DIOP.

In front of this masterminded plan, lots of political parties were banned for not wanting to affiliate with any of these wings as dictated by Senghor.

3. Diouf's "Integral Multipartism"

Under President Senghor, the Socialist Party was run like a *de facto* State party; and this only changed when Diouf came to power in 1981 to see Senegal adopt the "Integral Multipartism".

In fact, on December 31, 1981, Senghor resigned and by virtue of article 35 of the constitution, his Prime Minister, Abdou Diouf took over.

Upon assuming power, Diouf decided to use article 81-16 of the law of May 6, 1981 dealing with political parties.

The innovation of this reform is that the number of parties (most of them banned) was no longer restricted nor obliged to follow specific ideologies.

But again, to avoid anarchy, the reform imposed some limits, insisting on the national sovereignty and democracy and thereby banning monarchist parties.

Plus, parties were not allowed to represent a language, race, ethnic group, gender, religion, sect or region, etc.

Since then, 113 parties have been created and now the political stake is how to make the national political institutions functional using the rules of democratic alternance with transparency.

President Abdou Diouf, taking over after Senghor will be regularly re-elected with wide margins (1983, 1988, 1993).

However, after each defeat, the most popular Senegalese opposition parties will be invited by the head of State to join his government, in what was called "a government of inclusion".

Despite theses multiple participations in the government, the opposition headed by Abdoulaye Wade and his Senegalese Democratic Party never lost its credibility because it continued to carry on to make substantial gains.

It is by putting a persistent pressure on the authorities that these parties obtained modifications of the electoral system such as:

- The adoption of the consensual electoral code in 1992.
- Obligation by the voter to show an identity card at the polling station.
- Holding a run-off elections if no candidate obtains over 50% of the votes in the first round.
- Limitation of the Presidential mandate to two tenures of 7 years.
- Lowering of the voter's age to 18 years.
- Scheduling of legislative elections every 5 years and not joined to the presidential one.
- The creation of the National Electoral Observatory.

Besides, if opposition parties separately obtained enough votes at each presidential election, it's their coalition behind a candidate (Abdoulaye WADE) that has been the decisive point for the change of regime that occurred in mars 2000 in Senegal.

So, in 2000; Abdoulaye Wade of the PDS won over the Abdou Diouf of the PS, which ran the country since its independence in 1960.

V. THEORETICAL EQUILIBRUM IN THE CONSTITUTION

After coming to power in 2000, President Wade organized a referendum to vote on a new constitution in January 2001. The reason d'être of this new constitution can be found in two purely political issues.

1. When elected, the new President (Wade) inherited a national assembly dominated by the socialists who had just lost the presidential elections. The next legislative elections were to be held in 2003 and he did not want, at all, to go through lengthy and tense cohabitation with the socialists. Given that he could not dissolve the national assembly if the body did not pass a motion of consensus against the government, he had to find a way to get rid of the "old tenants".

2. The fact that the newly elected president wanted to be "the breakaway president" and had for almost a quarter of a century promised that he would rule differently if ever he was elected.

Once in power, he tried to supplant very quickly his two successors who shared the power during 40 years. Moreover, right after his election, President Wade's team widely spoke on the fact that without that new

constitution, the President could not fully carry out his functions. Yet, he was elected to lead in a different way.

For these two reasons, among others, the new president made “his” constitution to be “adopted” at any cost, as he circumvented the national assembly to seek approval from the people.

This political act is, in our opinion, the first breaching of the intent and spirit of the laws of the republic, by the new rulers

We will refrain from splitting hairs, but still to focus on the issue, it is worth noting that there is a fine theoretical balance in the Senegalese Constitution of 22 January 2007 which fashioned after the previous ones (1959, 1960, 1963) derives from the French fundamental law.

This was the case of all other sub-Sahara francophone countries which “Frenchised” their judicial system. We talk about “The mother-Constitution”.

The influence of the French legislation on the various legal systems of the former French colonies is evident, but let’s provide a summary of this historical aspect, which is very important.

The application of a French legal system, before independence, naturally favoured its upkeep, at least on a provisional basis. That was the easiest solution, which would cause fewer disruptions, and which was naturally adopted everywhere, except when there existed pressing reasons for breaking away from the past.

In addition, there is the often stressed human behaviour: the follow-my-leader attitude. Most of our experts who were responsible for putting in place the new legal frameworks, were trained at French schools, or practiced French methods which they knew perfectly and most often believed in, while the technical advisors put at the disposal of the African governments by France, whose role was key during this transitional period, contributed immensely to increasing the influence.

Besides, the formulation of certain principles is particularly striking and reassuring, not only for the actors of national political scene, but also for international partners. In such texts, for instance, are mentioned the separation of powers and the respect of individual and collective freedoms. In other words, democratic principles are proclaimed.

A theoretically balanced system of government

In Senegal, the system of government established by the constitution of 22 January 2001 (from a legal perspective) is a parliamentary republic, or more exactly, a dual parliamentary system.⁶

Indeed, a parliamentary system involves the existence of four elements:

- A dual executive (a Head of state and head of government).
- A President of the republic not answerable, except in cases of high treason and - he/she cannot be impeached legally by the parliament as he/she is not subjected to political accountability.
- The responsibility of the government before the parliament.
- The possibility of the Head of State to dissolve the chamber of the parliament elected by direct universal suffrage.

In Senegal, the standing committees instituted by the organic law on the regulation of the National Assembly, enable MPs to control the executive action and influence its orientation.

Also and above all, the Senegalese constitution has made provision for two mechanisms that doctrine considers true characters of the parliamentary system.

On the one hand, the new Constitution says the government is answerable to all or part of the legislature, in the form of motion of consensus and the question of confidence.

On the other hand, the new constitution gives the Executive branch (particularly the Head of State) the right to dissolve all or part of the legislature.

So, while our form of government is obviously a parliamentary system, it is more specifically a dual system, because:

On one side, the Government reports to the President of the Republic. The Senegalese Constitution empowers the President of the republic to:

⁶ The term political regime refers here to the structure, competences and constitutional interrelations of the three fundamental organs of the State (the Legislative, the Executive, and the Judiciary).

- Appoint the Prime Minister and remove him/her.
- Appoint the ministers upon proposals made by the Prime Minister.
- And when the President of the Republic ends the mandate of the Prime Minister, the whole cabinet resigns in the name of government team solidarity.

On the other side, the government also reports to the National Assembly. Indeed, the constitution clearly states that MPs can ask written or oral questions to the Prime Minister and his/her cabinet, with or without debates; which they have the obligation to answer to. The questions and answers put to the government team are not followed by votes. Also, the National Assembly can set up at its own level, investigation committees.

Basing on all the above, one would conclude that the Senegalese form of government is from a purely theoretical point of view, a parliamentary system, and most particularly a dual parliamentary system since the government is answerable not only to the Head of State but also to the National Assembly.

So, on paper, we have a well balanced parliamentary dual system.

VI. AN IMBALANCE IN THE INSTITUTIONAL PRACTICE

1. *Hypertrophied powers for the President*

While the theoretical layout may seem attractive, in the institutional practice, the Senegalese system of government (established by the constitution of 22 January 2002) is far from being balanced.

It may even be similar to a presidential system. In *Institutions politiques et droit constitutionnel*,⁷ Philippe ARDANT describes presidentialism as a system in which:

- The Executive is mono-cameral, or more precisely, individual, as it is totally concentrated in the person of the President of the Republic, who represents at the same time the Head of State and the entire Government.

⁷ Ardant, Philippe, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 15a. ed., Paris, LGDJ, 2003, p. 293.

- The Government does not exist as defined by the constitutional law, that is, a collegial team run by a leader with distinct tasks and responsibilities.
- The ministers, unlike in the parliamentary system, are simple collaborators of the Head of State.
- The ministers are individually (not collectively) answerable to the Head of State alone.
- The ministers are just of a consultative help to the President of the Republic, who is neither bound to take their opinions into account nor to even ask them to state such opinions.

In Senegal, these five points are clearly seen in practice with the president of the Republic freely in control. There is really an imbalance between the powers of the President of the Republic and those of the National Assembly.

But before being reflected in the institutional practice, this imbalance finds its roots in the 2001 Constitution, which however states in its preamble:

- “The separation and balance of powers conceived and exercised through democratic processes”.
- “The respect and consolidation of the rule of law, with the government and citizens subjected to the same legal standards, under the control of an independent and impartial judicial system”.
- “The will of Senegal to be a modern State that functions basing on a fair game between a ruling majority and a democratic opposition, and, a government that recognises that opposition as a linchpin of democracy and a machinery that is indispensable to the smooth running of the democratic mechanism”.

Meanwhile, that very constitution allocates powers in such a way that those of the President of the Republic are hypertrophied.

Articles 42 to 52 of the 2001 Constitution refers to the powers of the Head of State as follows:

- The President of the Republic is the guardian of the Constitution.
- He is the first protector of arts.
- He incarnates national unity.

- He is guarantor of the smooth running of institutions, national independence, and the integrity of the territory.
- He determines the policy of the Nation.
- He presides over the council of ministers.
- He signs orders and decrees.
- He makes civil services appointments.
- He is responsible for the National Defence.
- He chairs the National Defence High Council and the National Security Council.
- He is the Commander-in-Chief of the armed forces.
- He appoints to all military positions and the armed forces are under his control.
- He presides over the Supreme Council of Magistrate.
- He names all the members of the Constitutional Council, the State Council, the Court of appeal, and the Revenue Court.
- He accredits ambassadors and special envoys to foreign countries.
- Foreign ambassadors and special envoys are directly accredited to him.
- He has the right to grant presidential pardon.
- He appoints the Prime Minister and ceases his functions.
- He names the ministers upon proposals of the Prime Minister, fixes their attributions and ceases their functions.
- He is entitled to authorise the Prime Minister to make decisions through a decree.
- He has the power to dissolve the National Assembly.
- After consulting the Speaker of the National Assembly, the president of the Senate and the Constitutional Council, he can submit any constitutional bill to referendum.
- Upon proposal of the Prime Minister and after seeking the views of the aforementioned authorities, he can submit any constitutional bill to referendum.
- He can also exercise special powers in case of crisis, including the possibility to order a state of emergency or a state of siege, and adopting near dictatorial powers provided for in article 52 of the Constitution.

So, the President of the Republic is the first and the last resort of all the other institutions. He is the unquestionable head of the Executive and he supplants all the other powers. As well, he controls all the institutions and even independent administrative bodies.

2. Confusion between partisan and state spheres

In addition to these disproportionate powers of the President of the Republic, with no real checks and balances, confusion is evident as regards the partisan and the state spheres.

That overlapping of functions is certainly encouraged by article 38 of the Constitution, which allows the Head of State to also be leader of a party.

Such provision, of course, involves the Head of State in partisan stakes whereas he incarnates national unity.

Because of the conjunction of the majority rule and party discipline, parliamentary majority is driven by the Executive. MPs don't stand in accordance with their convictions; they rather abide by the will of the Head of State.

For instance, when he was part of the opposition, the current Head of State strongly opposed the establishment of the Senate, questioning its place in the institutional setting, its attributions, the underlying reasons of its creation, etc. But right after his re-election in 2007, he recreated the upper chamber which he had dissolved upon coming to power 2000.

This resurrection of Senate occurring 7 years after its cancellation is quite surprising. But the announcement of the idea of re-establishing the senate coming on the heels of the release of the list of candidates for the 2007 legislative elections perhaps provides a clue to the puzzle.

It seems to us that this was an excellent way of calming those who did not appear on the ruling party list, and providing the possibility of appointment to the Senate.

It is worth recalling that the President of the Republic in reconstituting the Senate, unilaterally decided to name 65 of the 100 senators, while his predecessor had appointed 12 out of a total of 60 senators.

Besides, the former speaker of the national assembly was chosen by the President of the Republic to run the Senate and giving the position of speaker to the immediate past Prime Minister. And before leaving the

national assembly for the senate, the new head of the upper house said publicly that the President of the Republic would choose his replacement at the National Assembly. The two actions show the mixing of the partisan sphere with that of the state.

So, the national assembly, which was already suffering serious lack of autonomy, was turning into an institution under the full supervision of the Executive.

That supervision has again been shown through the crisis that arose between the President of the Republic and the Speaker of the National Assembly.

The ruling party MPs wanted to impeach by all means, the speaker of the national assembly and former Prime Minister who however belonged to the same party.

The MPs of PDS, the Democratic Party of Senegal, who occupy 138 of the 150 seats at the national assembly, were ready to combat their fellow party member, because, according to the party legislative caucus, a committee of the national assembly summoned the son of the president. The latter is in charge of the preparation of the 11th Islamic Conference Organization, which is to gather in mid-March in Dakar, all the Muslim States or States where the majority of the people are Muslims. Even secular States like Senegal are included.

The summoning of the President's son to appear before the National Assembly was perceived and presented in the media as a way of challenging the President himself, since the agency run by his son is attached to the presidency and thus, the national assembly does not have the right to summon an agent of the presidency without making an official request to the latter.

It is worth stressing that the President's son did not appear before the national assembly in answer to the summons. Besides, the speaker who was placed at the head of the parliament by the President, after the latter ceased his functions as a Prime Minister, is clearly perceived as a potential candidate to succeed Wade⁸ who is suspected of planning to make his son succeed him.

Beyond this covert war of succession, it is worth recalling that the people of Senegal, in the preamble of the 22 January 2001 Constitution, affirm their "attachment to transparency in public affairs management as

⁸ President Abdoulaye Wade was born in 1926.

well as to the principle of good governance". However, good governance is hardly ever achieved without a system of checks and balances; and parliament is the best place for, at least, collecting maximum information in order to form an opinion. Let's not overlook the fact that the National Assembly's role is not limited to passing laws.

Part of its mission is also to have oversight on government actions. Parliamentary check is exercised through structures and procedures provided for by the Constitution and the regulations National Assembly.

So, technically, the summoning by the national assembly of the head of a State agency is quite normal. If ever a procedural error were made, and in case such error is substantial, a cancellation of the procedure can be asked for at the very most, and if there is time, the procedure can be restarted.

Today, it is this partisan move at the top level, added to the omnipotent position of the Head of State, who is perceived as the only "constant" of the party (the others being variables),⁹ that represents one of the major shortcomings of the Senegalese form of government. This move weakens institutions and prevents the effective functioning of democratic model.

VII. CONCLUSION

Today, the stranglehold of the Executive on the legislative process is such that it is unrealistic to talk of a separation of powers.

The Judiciary system also suffers from the enlargement of the powers of the President, who doesn't hesitate to order the arrest or release of citizens, most of whom oppose his hegemony within the party and the government.

The ruling party system (at the Executive and legislature levels), which is *de facto* dominating, weakens the opposition and gives complete freedom of action to the President. As well, the use of state institutions to settle political scores is everything except a good initiative. On the contrary, it makes possible and legitimizes the partisan use of State and its resources.

Also, in Senegal, we think that to prevent the President from misusing his already enlarged powers, there is certainly a need to make provisions

⁹ These are expressions used by supporters of the ruling party, PDS.

for a real check and balance mechanism. Today, the ultra-powerfulness of the President does not favour the existence of such mechanism.

The President (and generally speaking the Executive) outweighs all the other institutions. He dominates the legislature, overshadows the judiciary, and does not spare any sector of the nation's life.

The form of government here is closer to the "Leviathan" of Hobbes than to the "Social Contract" of Jean-Jacques Rousseau.

EL DISEÑO INSTITUCIONAL, LA ESTABILIDAD ESTATAL Y EL DESAFÍO DE LA DESIGUALDAD

Pedro SALAZAR UGARTE

I

Agradezco a los organizadores de este importante seminario internacional, Jesús Orozco Henríquez, Andrew Ellis y Daniel Zovatto, por su amable invitación a participar en el mismo. Asimismo, quiero hacer público el honor que me provoca estar entre tantos expertos internacionales de un tema complejo como lo son las formas de gobierno y, en particular, la dinámica de funcionamiento entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en los sistemas democráticos. Y en ese sentido también deseo expresar la perplejidad y el embarazo que me causa la invitación que me han hecho —y que en un momento de distracción he aceptado— ya que no soy un experto en el tema. Por lo mismo, consciente de la seriedad académica que un evento como éste impone, me limitaré a tejer algunas reflexiones periféricas en torno del tema general del seminario y, en particular, sobre el argumento específico de esta mesa.

II

De los “antecedentes” que constan en el programa de ese evento me llamó la atención una frase que quiero tomar como punto de partida para esta breve exposición. En los mismos se señala que uno de los objetivos del seminario es “investigar las características del diseño institucional en los sistemas presidenciales que los hacen más o menos propensos a crear gobiernos estables y/o eficientes y/u orientados en favor de los pobres”. Las disyuntivas son las que despertaron mi curiosidad, porque si tomamos como criterio uno de los conceptos implicados (el de estabili-

dad), tenemos que pueden existir diseños institucionales en un sistema presidencial que contribuyen a configurar, por lo menos, las siguientes combinaciones:

- a) Gobiernos inestables, ineficientes y despreocupados de los problemas sociales.
- b) Estables pero ineficientes y despreocupados de los problemas sociales.
- c) Estables, eficientes y, sin embargo, despreocupados de los problemas sociales.
- d) Finalmente, estables, eficientes y preocupados por la pobreza y la desigualdad.

Ciertamente, como ya lo advertía, las combinaciones no terminan ahí. Es posible, por ejemplo, encontrar también gobiernos que sí están preocupados por los problemas sociales y, sin embargo, adolecen de la eficacia y la estabilidad necesarias para enfrentarlos. Éste podría ser el caso del fallido gobierno chileno de Salvador Allende. El ejemplo me sirve para indicar una intuición que se desprende de estas combinaciones conceptuales: mientras la estabilidad y la eficacia son atributos que, además de estar estrechamente relacionados entre sí, tienen que ver sobre todo con el diseño institucional —en este caso con el diseño del sistema presidencial—, el compromiso con el combate a la pobreza y a la desigualdad depende de otras variables como la convicción ideológica de los gobernantes en turno.

Si esto es verdad, de las cuatro combinaciones que he delineado hace algunos minutos sólo dos resultan relevantes. La primera modalidad de gobierno —que combina inestabilidad, ineficacia y desinterés por los rezagos sociales— puede descartarse porque, con toda probabilidad, no durará en el tiempo. Con la segunda sucede algo similar: es difícil esperar estabilidad de un gobierno ineficiente y despreocupado por el reto social. Sin embargo, es posible encontrar gobiernos que se inserten en las otras dos alternativas:

- e) Estables, eficientes y, sin embargo, despreocupados de los problemas sociales.
- f) Estables, eficientes y preocupados por la pobreza y la desigualdad.

Ambas opciones pueden configurarse, como sabemos, en el marco de sistemas presidenciales. Pero existe una variable que hasta ahora, intencionalmente, he dejado de lado: la democraticidad del sistema político en cuestión. Permítanme señalar lo evidente: aunque la alternativa parlamentarismo/presidencialismo suele plantearse dentro de lo confines de la democracia representativa —al grado que la doctrina ha llegado a considerar estas opciones como subespecies de la forma de gobierno democrática—, para los fines que nos interesa, es analíticamente posible —e históricamente verificable— encontrar sistemas presidenciales en regímenes autocráticos. De hecho, como advierten los críticos del presidencialismo, al menos teóricamente, este régimen de gobierno puede llegar a embonar mejor con la autocracia que con la democracia, aunque esto no sea necesariamente así (pongamos, por ejemplo, a Francia y su peculiar sistema de gobierno).

Para clarificar lo anterior, considero pertinente hacer mención a la definición mínima de democracia de Norberto Bobbio, basada en el principio de autogobierno y centrada en un conjunto de reglas que nos dicen *quién* está autorizado para decidir y *cómo* (bajo cuales procedimientos) debe hacerlo. Es decir, la democracia, en principio, sería simplemente “un conjunto de reglas de procedimiento para la formación de decisiones colectivas”.

Estos procedimientos, para Bobbio, son los siguientes: *a)* todos los ciudadanos mayores de edad, sin distinciones, deben gozar de derechos políticos; *b)* el voto de los ciudadanos debe tener un peso igual; *c)* todos los titulares de derechos políticos deben ser libres de votar siguiendo a sus propias opiniones; *d)* los ciudadanos también deben ser libres —en el sentido de que deben estar en condiciones de escoger entre soluciones diferentes, es decir entre partidos, que tengan programas distintos y alternativos—; *e)* tanto para la elección, como para las decisiones colectivas, debe valer la regla de mayoría numérica; *f)* ninguna decisión adoptada por mayoría debe limitar los derechos de la minoría, en particular el derecho de convertirse a su vez en mayoría en igualdad de condiciones.¹ En consecuencia, podemos decir que mientras un régimen presidencialista cubra estos puntos recoge los principios de la democracia y en esa medida merece ser considerado democrático.

¹ Bobbio, N., *Teoria generale della politica*, Turín, Einaudi, 1999, p. 381. *Cfr.* también, Bobbio, N., *Il futuro della democrazia*, Turín, Einaudi, 1984, p. X.

III

Así las cosas, tenemos que un gobierno presidencial, estable y eficiente, además de poder estar interesado o no en atender los reclamos sociales, puede ser más o menos democrático. La cuestión no es menor porque en estas disyuntivas se juega el futuro de las flamantes y aún no consolidadas democracias latinoamericanas. Por el lado de la variable económica la disyuntiva hasta ahora ha sido clara: *a)* por un lado están los promotores de los gobiernos llamados neoliberales que tratan el problema social como un asunto secundario y colateral que debe atenderse mediante programas asistenciales; *b)* por el otro están los defensores de un cambio de paradigma en el modelo económico que, sin mucha claridad en los trazos de las políticas que el nuevo modelo implicaría, colocan los rezagos sociales en el centro de su programa político. El problema es que, en un bando y en el otro, existen fuertes pulsiones hacia la regresión democrática. Dichas pulsiones apuntan en la misma dirección pero responden a resortes y lógicas diferentes.

Por el lado neoliberal se aspira a consolidar una democracia elitista que, en términos teóricos, respondería más bien a las coordenadas conceptuales del pensamiento de Schumpeter. Como sabemos, este autor observa a la democracia realmente existente con la perspectiva de la teoría económica y sin pretensiones prescriptivas. De hecho su noción de la democracia moderna ha tenido mucha influencia en el desarrollo de la ciencia política contemporánea.² Lo que me interesa subrayar es que, para esta noción realista de la democracia, los ciudadanos tienen un rol secundario y quedan reducidos a simples espectadores del juego político, que mediante su voto delegan la tarea de decidir y mandar a los gobernantes en turno.³ Se trata de un modelo inspirado en la realidad política inglesa y

² Como es bien sabido, se trata de una adaptación de la teoría de las elites de Mosca y de Pareto a una concepción, sumamente adelgazada, de la democracia que se inspira en su situación real en las sociedades contemporáneas. La teoría de Schumpeter es precursora de lo que, no sin cierta arbitrariedad, podemos llamar “escuela del *public choice*” y que, desde hace algunas décadas, domina la ciencia política norteamericana (*cf.* entre otros, Przeworski, A., *Capitalism and Social Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985; Huntington, S., *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*, Barcelona, Paidós, 1998; Di Palma, G., *To Craft Democracies. An Essay on Democratic Transitions*, Berkeley, University of California Press, 1990).

³ En su teoría, de hecho, las elecciones son casi un ritual que sirve solamente para legitimar a las elites gobernantes en turno.

norteamericana de su tiempo que se inclina por el presidencialismo y por sistemas electorales de tipo mayoritario, y que empata muy bien, como ya he advertido, con los modelos económicos del neoliberalismo.

El elitismo de la teoría de Schumpeter es declarado: “al entrar en el ámbito de la política, el ciudadano medio desciende a un escalón inferior de rendimiento mental. Razona y analiza de una forma que le parecería infantil si se tratara de la esfera de sus intereses concretos; su modo de razonar se convierte en asociativo y afectivo”.⁴ Por ello, en realidad, “el método democrático —en esta concepción— es el arreglo institucional para alcanzar decisiones políticas, a partir del cual algunos individuos obtienen el poder de decidir mediante una lucha competitiva por el voto popular”.⁵ Lo que cuenta es la elección del líder (del *decisor*) y no la participación ciudadana en la adopción de las decisiones: “los votantes deben respetar la división del trabajo entre ellos y los políticos a quienes han elegido (...) deben comprender que, una vez que han elegido a alguien, la acción política ya no es cosa de ellos sino de este último”.⁶ En esta democracia, las elites —de diferente índole y naturaleza— son las encargadas de administrar la cosa pública sin mayor participación popular —salvo en el momento electoral— y, por lo mismo, la agenda social es compatible con políticas económicas inspiradas en el crecimiento pero, en principio, ignoran la distribución.

Desde un punto de vista práctico y realista, en una aparente paradoja, con la teoría elitista de la democracia, la propia forma de gobierno democrática —al menos entendida en términos bobbianos y sustentada en el principio de autogobierno— pierde por partida doble: *a*) por una parte, el modelo democrático que se promueve es apenas una pálida evocación de los principios ilustrados y modernos que inspiraron a esa forma de gobierno (la igual dignidad de las personas para participar, con libertad, en la adopción de las decisiones colectivas); *b*) por la otra, como efecto de las políticas económicas y de su sistema excluyente, se alimenta el descontento social que, desde la desesperación y la inmovilidad [social],

⁴ Cfr. Schumpeter, J., *Capitalismo, socialismo y democracia*, Madrid, Aguilar, 1968 (en la edición italiana de Etas libri, Milán, 1977, la cita se encuentra en la p. 250.) Para otra crítica desencantada de las democracias modernas —y de los ciudadanos modernos— véase Lasch, C., *La rebelión de las élites y la traición a la democracia*, Barcelona, Paidós, 1992.

⁵ *Ibidem*, p. 257.

⁶ *Ibidem*, p. 296.

clama cada vez con mayor fuerza por una renovación radical de las instituciones políticas.⁷

IV

En contrapartida, por el lado que reivindica la agenda social, las pulsiones antidemocráticas echan raíces, precisamente, en el descontento con los resultados económicos de los gobiernos democráticos. Acusando el maridaje *de hecho* entre la democracia “realmente existente” y el modelo neoliberal, los líderes de una corriente de una cierta izquierda latinoamericana están encauzando el descontento social contra las instituciones vigentes en su conjunto: partidos políticos tradicionales y plurales, órganos de representación, cortes de justicia, etcétera. La movilización —que algunos han etiquetado con el nombre de “democracia participativa” y otros más denominan directamente “neopopulismo”— se encamina hacia una supuesta democratización *verdadera* de la sociedad sin instancias de mediación entre el pueblo que gobierna y el líder que ejecuta.

En efecto, los líderes llamados “populistas”, en el contexto latinoamericano actual, colocan a los rezagos sociales como justificación, y a su necesaria superación como pretendido fin último, hablan de movimiento, de movilización, no de partidos (mucho menos en plural); critican las negociaciones y acuerdos (para ellos son contubernios, concertaciones, chanchullos) parlamentarios; descalifican a las cortes constitucionales,

⁷ Podemos hacer mención a los resultados del Latinobarómetro de 2007 (aunque debamos tratarlos con reserva): “ni las elecciones ni cuatro años de (relativa) bonanza económica han logrado cambiar sustancialmente las actitudes hacia el autoritarismo (en América Latina) que han fluctuado en 12 años entre un mínimo de 15% en 2002, 2004 y 2005, y un máximo de 19% en el 2001”. En sentido contrario, también sabrían que en 2007 el 54% de los latinoamericanos manifestó su apoyo a la democracia, y, sin embargo, en algunos países específicos, como Chile, “el apoyo a la democracia ha bajado 10 puntos a la vez que aumenta la cantidad de personas que prefieren el autoritarismo”. De hecho, según esta fuente, podemos observar que el “apoyo a la democracia en América Latina ha fluctuado entre el 58% en 1995, 63% en 1997, 48% en 2001, para alcanzar un 54% en 2007”. De hecho, en algunos países el apoyo a esta forma de gobierno ha venido aumentando (Ecuador, Nicaragua, El Salvador, principalmente). Sin embargo, en otros la vocación democrática ha caído de manera preocupante (México, Argentina y Chile son ejemplos emblemáticos). En 2007 la confianza en los partidos en la región latinoamericana es sólo del 20%.

etcétera.⁸ Todo ello reivindicando para sí el adjetivo democrático por su talante popular y participativo. Pero también ellos se olvidan de que no todas las formas de participación son democráticas. Cuando la participación se reduce al idilio movilizado que enlaza a la multitud con su líder (la participación masiva en la plaza que aclama y ratifica con monosílabos las decisiones que se presentan —como supuestas propuestas— desde el pedestal carismático) no lo es.⁹

La democracia, paradójicamente, también pierde por partida doble: *a)* en primer lugar, ahora el concepto se impulsa retóricamente y se convierte en un discurso-bayoneta que empuña una parte de la sociedad —los más desfavorecidos— contra la otra —la oligarquía dominante—, con lo que se abandona definitivamente otro paquete de los principios ilustrados que inspiraban a dicha forma de gobierno (en este caso, por lo menos, la tolerancia y la búsqueda de la convivencia pacífica); *b)* en segunda instancia, la democracia se desdibuja porque se embisten y dismantelan las instituciones que hacen posible a la democracia constitucional moderna: los partidos, los órganos representativos, las cortes constitucionales, etcétera.

V

El reto principal que enfrentan nuestras naciones reside, entonces, en encontrar los mecanismos para superar los rezagos sociales sin perder a la democracia. La estabilidad y eficacia de nuestros sistemas presidenciales debe valorarse con ese parámetro. De lo contrario la única alternativa real se presenta entre el presidencialismo autoritario y neoliberal que gobernó la región durante los años noventa del siglo pasado (Salinas de Gortari en México y Carlos Menem en Argentina son los arquetipos

⁸ Dicen, ante una plaza enardecida: ¡al diablo con las instituciones! La frase, palabras más palabras menos, la han expresado Hugo Chávez, Evo Morales y Andrés Manuel López Obrador (aunque este último habló de “sus instituciones” no de “las instituciones”). Sobre el populismo y sus características véase Aibar Gaete, J. (coord.), *Vox Populi. Populismo y democracia en Latinoamérica*, serie Dilemas de la política en Latinoamérica, México, Flacso, 2007.

⁹ Creo que en este sentido, así como en el que advierte los peligros de un exceso de deliberación que no conduce a decisión alguna, puede entenderse la siguiente advertencia de Bobbio: “nada es más amenazante para la democracia que el exceso de democracia”. Cfr. Bobbio, N., *Il futuro della democrazia*, cit., p. 14.

ideales de esa realidad nefanda) y el presidencialismo autoritario y socialista que todavía gobierna en Cuba y se materializa ejemplarmente en la Venezuela chavista. En ambos extremos los gobiernos gozan de relativa estabilidad y son eficientes para ciertas tareas (los gobiernos neoliberales, en principio, por ejemplo, para garantizar la estabilidad económica y un cierto nivel de crecimiento; los gobiernos los socialistas, en teoría, por ejemplo, para gestionar demandas sociales y mejorar la distribución de la riqueza), pero ninguno de ellos es democrático.

Así las cosas, quienes consideramos que la democracia es un bien que debe promoverse y, por lo mismo, estamos comprometidos con su consolidación debemos entender que ésta es un medio y no un fin en sí misma. Esta forma de gobierno debe servirnos —*i. e.*, ser eficiente— para superar la pobreza y desigualdad en el continente latinoamericano y, en esa medida, para garantizar su propia estabilidad como forma de gobierno (más allá de la estabilidad de los gobiernos que de ella emanan). Es sabido que no debemos confundir a la democracia —el medio— con sus resultados, y que esta forma de gobierno tiene como finalidad específica otros objetivos —principalmente la canalización pacífica de la lucha por el poder en contextos de pluralidad política—; objetivos que son distintos al combate a la pobreza. Pero en países como los nuestros —si quiere sobrevivir— la democracia *debe servir* —en el sentido de *ser útil*— para combatir la pobreza y las desigualdades. De lo contrario, con toda probabilidad, las democracias latinoamericanas sucumbirán ante las pulsiones autoritarias (de derecha o de izquierda).

Parafraseando a Dieter Nohlen, en este caso, *del* contexto *nace* la exigencia. La dificultad económica es real y es de sobra conocida: no crecemos y, cuando lo hacemos, tampoco distribuimos. México tiene más de veintiséis millones de personas en condiciones de extrema pobreza y simultáneamente al (segundo)¹⁰ hombre más rico del mundo.¹¹ En gene-

¹⁰ Warren Buffet volvió a ser el primero al los pocos día de que Slim lo había desbancado de tan honorable sitio.

¹¹ De hecho, en la revista Forbes, edición 2007, aparecen diez multimillonarios mexicanos con fortunas que superan los mil millones de dólares: Carlos Slim (49 mil millones), Bailleres (5 mil millones), Ázcarraga (2.1 mil millones), María Asunción Aramburuzabala (2 mil millones), Roberto Hernández (2 mil millones), Zambrano (1.7 mil millones), Salinas Pliego, Jerónimo Arango, Isaac Saba y Alfredo Harp Helú. Pero la lista de multimillonarios es más amplia: Vázquez Raña, Servitje, Jorge Vergara... los curiosos en la historia de algunos de estos personajes pueden consultar el libro periodístico coordi-

ral, en toda América Latina la concentración de la riqueza es apabullante. Según un informe de Merrill Lynch —referido por Garzón Valdés— en la década de los noventas “el principal grupo de los magnates logró acumular una fortuna que equivale al ingreso de 430 millones de pobres durante 63,000 años”.¹² El dato —precisamente por su magnitud inasible— genera, para unos, bostezos e indiferencia; para los otros, indignación potencialmente violenta. Somos, por lo menos, dos sociedades en una. Esta lacerante realidad, que es un hecho —no sobra insistir— está inhibiendo la consolidación democrática en la región. Los latinoamericanos estamos construyendo instituciones sobre arena. Y, tarde o temprano, salvo que resolvamos el problema social, terminarán por derrumbarse.¹³

Y, para colmo, el problema se impone desde afuera: en todo el mundo los proyectos económicos de los diferentes partidos políticos se han vuelto marginales ante las reglas que impone la dinámica económica de la globalización. Por ello la llamada izquierda democrática ahora, en todos lados, en realidad, busca ubicarse en el “centro”. Marco Revelli resumió esta ausencia de alternativas reales con el título de uno de sus libros: *Le due destre*.¹⁴ De hecho, ha dejado de tener sentido hablar de “elites económicas” sólo nacionales, porque la verdadera elite es de rango mundial. Con las palabras de Bauman:

Lo nuevo en la era global es la pérdida del nexo entre pobreza y riqueza, y esto a causa de la globalización que divide a la población entre ricos globalizados, que dominan el espacio y no tienen tiempo, y pobres localizados, que se pegan al espacio y deben matar su tiempo, con el que no tienen nada que hacer.¹⁵

nado por Zepeda Patterson, Jorge, *Los amos de México*, México, Planeta, 2007; Garzón, Valdés, E., *El futuro de la democracia*, cit., p. 34.

¹² Garzón Valdés, E., *op. cit.*

¹³ Al respecto, véase María y Campo, M. de y Sánchez, Georgina, *¿Estamos Unidos Mexicanos? Los límites de la cohesión social en México*, Informe de la Sección Mexicana del Club de Roma. Temas de Hoy, 2001. Asimismo, el Informe 2007 del PNUD, *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, ONU.

¹⁴ Otro texto que sugiero sobre este tema es el de Ermanno Vitale, “El abrazo mortal de la mentira. Una reflexión sobre democracia, Mercado y terrorismo a partir de Norberto Bobbio”, en Córdova, V. y Salazar, P., *Política y derecho. (Re)pensar a Bobbio*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Siglo XXI editores, 2004.

¹⁵ Citado por Monsiváis, C., “Tres aproximaciones a la cultura (si ésta se deja)”, *Nexos*, 362, México, febrero de 2008, p. 18.

La crisis económica de 2008 —con su devastador panorama para los países en desarrollo— es una confirmación más de este escenario desolador.

VI

Este desafío fundamental ofrece contexto y sentido al problema de la cooperación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en nuestras naciones. Asumo la magnitud del salto en el argumento pero creo que el problema que nos convoca debe observarse también desde un panorama general. Después de todo, la capacidad de nuestros gobiernos está determinada por estos retos, delimitada por su propio diseño concreto y condicionada por las circunstancias políticas específicas en cada lugar y en cada momento histórico.

Pensemos, para concluir, en el caso concreto de nuestro país, México, en esta primera década del siglo XXI. Un ejecutivo electo, como el presidente mexicano, con el 35.89% de la votación efectiva no puede determinar la agenda social del país,¹⁶ debido a las razones expuestas. Dada su importancia estructural, el expediente social debe atenderse mediante políticas que sean expresión de un amplio compromiso de todas las fuerzas partidistas. Es decir, a través de políticas de Estado que trasciendan las agendas y veleidades ideológicas de los gobiernos en turno. Y para ello la cooperación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo resulta por demás importante. Las instituciones, entonces, recobran importancia. Sobre todo cuando, como hemos visto, gran parte de los condicionantes están impuestos por el sistema internacional.

Lo interesante quizá es que, a pesar del diseño presidencialista de nuestro sistema político, ante los retos políticos y económicos recientes y en contra de lo que dicta el lugar común, incluso después de la accidentada elección de 2006, se han alcanzado acuerdos legislativos importantes. Dos de ellos, por tratarse de reformas constitucionales y por la materia que atendieron, me parecen de especial relevancia: la reforma al artículo 6o. constitucional en materia de transparencia y acceso a la información y la reforma a los artículos 41, 99 y 134 constitucionales, principalmente, en materia electoral. Estas operaciones —porque así lo establece el pro-

¹⁶ Fuente: http://www.ife.org.mx/documentos/Estadisticas2006/presidente/gra_nac.html.

cedimiento de reforma constitucional— han involucrado a las mayorías calificadas de las dos cámaras del Congreso de la Unión, a la mayoría simple de los legisladores de, por lo menos, diecisiete legislaturas de las treinta y dos entidades federativas y al presidente de la República.

Además, en estas reformas —aunque la aritmética legislativa actual no lo hacía estrictamente necesario— han participado activamente los tres principales partidos políticos del país: PAN, PRI y PRD. Por ello, a pesar de las voces que insisten en que en este país nada se mueve, ambas reformas prueban que nuestro diseño institucional —presidencialista, bicameral, federal, etcétera— todavía es capaz de arrojar resultados. En otras palabras: no es del todo cierto que la alternancia, los gobiernos divididos, los congresos plurales conllevan, necesariamente, parálisis legislativa. Ni siquiera implican la parálisis del poder reformador de la Constitución.

Por lo mismo, estoy convencido de que la política social *puede y debe* ser objeto de una operación política de gran magnitud y alcance. Aunque las alternativas para enfrentar los rezagos tocan las fibras ideológicas más sensibles de las partes políticas en juego, en el caso de nuestro país y de otros países en situaciones similares de la región, si queremos consolidar a la democracia, la agenda social debe ser nacional, transversal y transexenal. Para ello es necesaria una cooperación entre poderes, basada más en la responsabilidad y en el compromiso con la democracia que en el rediseño de la estructura institucional.

El único cambio de diseño que —aceptando que abandonemos al parlamentarismo como horizonte— me parece indispensable es el de garantizar que los perdedores en la carrera presidencial tengan un espacio institucional. Preferentemente en alguna de las cámaras. Tal vez así serían más escrupulosos antes de mandar —desde la plaza y frente a un público legítimamente cansado de la desigualdad— al “diablo a las instituciones”. Políticas sociales que acaben con las causas de esa exasperación y diseños institucionales que incentiven la lealtad con las instituciones democráticas sentarían buenas bases para una relación más constructiva entre los poderes democráticos.

MODERANDO LA NATURALEZA DE “EL GANADOR SE
LLEVA TODO” DE LAS INSTITUCIONES PRESIDENCIALES

LA DEMOCRACIA PRESIDENCIAL EN CHILE*

Carlos HUNEEUS**

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Tipos de democracia*. III. *La democracia de consenso*. IV. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

El desarrollo político de Chile ha tenido interés internacional por la continuidad de sus cuatro gobiernos democráticos desde 1990 dirigidos por la misma coalición,¹ después del largo y represivo régimen del general Augusto Pinochet (1973-1990), que, junto con llevar a cabo una profunda transformación económica, con amplias consecuencias políticas y culturales ejerció una violenta represión que provocó heridas que existen hasta hoy en el país.² Estos gobiernos han tenido un muy buen desempeño, con un fortalecimiento y profundización de las instituciones de-

* La investigación ha sido posible con un proyecto Fondecyt núm. 1070868.

** Profesor asociado, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile.

¹ Los gobiernos han sido de la Concertación por la Democracia, la coalición de partido Demócrata Cristiano (PDC), Radical Social Demócrata (PRSD), Partido por la Democracia (PPD) y Partido Socialista (PS). Para el régimen militar, Huneeus, Carlos, *El régimen de Pinochet*, Santiago, Editorial Sudamericana, 2000, edición actualizada en *The Pinochet Regime*, Boulder, Col., Lynne Rienner, 2007.

² Huneeus, Carlos, “El gobierno de Michelle Bachelet a mitad de camino”, en Malamud, Carlos *et al.* (eds.), *Anuario Iberoamericano 2008*, Madrid, Instituto Elcano-EFE, 2008, pp. 77-95.

mocráticas y una buena gestión económica,³ conseguido en un complejo escenario institucional.⁴

Esta continuidad constituye una excepción en las democracias de la “tercera ola”,⁵ especialmente en América Latina, pues las primeras administraciones después de los regímenes militares entregaron la presidencia a un candidato de la oposición, elegidos por la ciudadanía para manifestar el rechazo a su deficiente gestión. También es una novedad en la historia de Chile en el siglo XX, pues, con la excepción entre 1938 y 1952 hasta 1973, ningún presidente pudo entregar la banda presidencial a un sucesor que fuera de su partido o de la coalición que lo eligió.

Los logros de Chile son destacables no sólo por las complejidades en que se realizó la democratización, a partir de un régimen que no colapsó por el fracaso en su gestión económica o por la derrota en una guerra, sino por su regulación sucesoria. Esto ha sido muy destacable porque los gobiernos de la Concertación no tuvieron mayoría en el Senado por la presencia de los senadores designados antes de 1990, que votaron con la oposición.⁶ Se trató, por ende, de gobiernos divididos, un escenario muy difícil para la gobernabilidad de la democracia.

La experiencia de Chile constituye un interesante caso en la política comparada porque ha demostrado la viabilidad del presidencialismo,⁷ contradiciendo las generalizaciones formuladas por Juan Linz en los años ochenta y noventa sobre sus profundas debilidades, que harían inviable la consolidación de la democracia.⁸ Durante el régimen militar se sostuvo

³ Ha tenido un crecimiento promedio anual desde 1990 a 2005 de 5.5%, la inflación cayó a un dígito del 29% que tuvo en 1989 y la pobreza disminuyó del 40% en 1990 al 13.6% en 2006. Hemos analizado el desempeño de los gobiernos de la Concertación en *idem*.

⁴ Incluyó que el general Pinochet se mantuvo como comandante en jefe del Ejército hasta marzo de 1998, para asumir como senador vitalicio, rol político interrumpido por su detención en Londres el 16 de octubre del mismo año.

⁵ Usamos el concepto de Huntington, Samuel P., *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Londres, University of Oklahoma Press, 1991.

⁶ La situación comenzó a cambiar desde 1994, cuando el presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle pudo nombrar senadores, pero ello no permitió revertir la situación minoritaria en que se encontraba la Concertación.

⁷ Hemos analizado los factores que explicarían la viabilidad del presidencialismo en Chile en Huneeus, Carlos, “¿Por qué ha funcionado el presidencialismo en Chile?”, *Persona y Sociedad*, vol. XIX, núm. 2, agosto de 2005, pp. 11-53.

⁸ Linz, Juan J., “The Perils of Presidentialism”, *Journal of Democracy*, vol. 1:2, 1990, pp. 51-69; “The Virtues of Parliamentarianism”, *Journal of Democracy*, vol. 1:4,

que la única manera que Chile podría tener éxito en su democratización sería estableciendo un régimen parlamentario.⁹ A fines de los años noventa, un politólogo estadounidense, estudioso del presidencialismo chileno, afirmó que “en el largo plazo la mutilación del congreso probará ser hostil a la estabilidad democrática y pondrá en peligro las posibilidades de una longevidad democrática”.¹⁰

II. TIPOS DE DEMOCRACIA

Para comprender los motivos que explican el buen desarrollo institucional de Chile, se tiene que ir más allá del análisis de las condiciones que han hecho viable el presidencialismo y preguntarse por el sistema político establecido, es decir, por el tipo de democracia. El examen de las condiciones del presidencialismo es útil y necesario, pero ello se refiere a una parte de su arquitectura institucional, pues alude al Poder Ejecutivo y a la concentración de autoridad y poder en éste, que provoca una subordinación del Legislativo respecto del presidente. Sin embargo, el sistema político es más amplio y complejo, con instituciones estatales que cumplen importantes funciones y dispersan al poder, con un congreso que se ha fortalecido de manera persistente a través de varias reformas constitucionales, comenzando por la de 1989.¹¹ Mientras para el parlamentarismo se ha hablado de “la democracia parlamentaria”, el “el régimen

1990, pp. 84-91; “Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?”, en Linz, Juan J. y Valenzuela, Arturo (eds.), *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1994, vol.1, pp. 3-87.

⁹ Valenzuela, Arturo, “Orígenes y características del sistema de partidos políticos en Chile: proposición para un gobierno parlamentario”, *Estudios Públicos*, núm.18, otoño de 1985, pp. 88-154. Esta tesis fue desarrollada en “Party Politics and the Crisis of Presidentialism in Chile: A Proposal for a Parliamentary Form of Government”, en Linz, Juan J. y Valenzuela, Arturo (eds.), *The Failure of Presidential Democracy. The case of Latin America*, Baltimore, Ther Johns Hopkins University Press, 1994, vol. II, pp. 91-150.

¹⁰ Siavelis, Peter M., “Exaggerated presidentialism and moderate presidents: executive-legislative relations in Chile”, en Morgenstern, Scott y Nacif, Benito (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, p. 324, 1997, 324).

¹¹ Andrade Geywitz, Carlos, *Reforma de la Constitución Política de la República de Chile de 1980*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1991.

de gobierno”,¹² la accidentada historia del presidencialismo en América Latina no ha permitido que se formulen estudios de similar carácter y se concentre el análisis en el rol del presidente, con un marcado énfasis en la persona, más que en la institución.

El examen del sistema político se puede hacer a través de la tipología de Arend Lijphart de la democracia mayoritaria y de consenso,¹³ que desarrolló no sólo para los países avanzados, sino también para los que están en vías de desarrollo. La democracia mayoritaria se apoya en el ejercicio del poder por la mayoría, concentra el poder y prescinde de considerar los intereses de la minoría y busca debilitarla, empleado un estilo político excluyente y de confrontación con ésta. La democracia de consenso, por el contrario, se caracteriza no sólo porque el gobierno es de mayoría, sino también se preocupa de la integración de la minoría, privilegia la negociación y el compromiso como estilo político, y el poder no está concentrado, sino distribuido entre algunas instituciones, que limita la concentración del poder que se produce en el Ejecutivo.

En su contribución al libro editado por Juan Linz y Arturo Valenzuela sobre el presidencialismo,¹⁴ Lijphart sostuvo la conveniencia de adoptar la democracia de consenso en los países con profundos clivajes políticos provenientes de las dictaduras militares y con enormes desigualdades económicas y sociales. Estas condiciones se dieron en Chile porque el régimen militar practicó una dura y prolongada represión y un discurso político agresivo contra la oposición democrática que fue apoyada por los grupos civiles provenientes de los partidos históricos de derecha, dividió al país en dos bloques antagónicos, que se reflejó en el plebiscito

¹² Por ejemplo, von Beyme, Klaus, *Die parlamentarische Demokratie. Entstehung und Funktionsweise 1789-1999*, 3a. ed. revisada y actualizada, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1999, (original de 1970, traducción al inglés, *Parliamentary Democracy. Democratization, Destabilization, Reconsolidation, 1789-1999*), Londres, MacMillan Press, Ltds., 2000.

¹³ Lijphart, Arend, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, Yale University Press, 1999. En castellano: *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Barcelona, Ariel, 2000.

¹⁴ Lijphart, Arend, “Presidentialism and majoritarian democracy”, en Linz, Juan y Valenzuela, Arturo (eds.), *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1994, vol.1, reproducido en su libro *Thinking about democracy*, Londres, Routledge, 2008, pp. 141-155, del cual tomamos las referencias.

sucesorio de 1988 y se ha prolongado en democracia.¹⁵ La democracia de consenso se fundamenta en la necesidad que tienen las nuevas democracias de conseguir que las “fuerzas no democráticas no sólo entreguen el poder, sino también que no insistan en mantener el poder antidemocrático que mantienen en los “dominios reservados” en el nuevo régimen democrático,” lo cual sólo se puede conseguir a través de una democracia de consenso.¹⁶

Sin embargo, agrega Lijphart, este desarrollo sería inviable porque el presidencialismo tiene una fuerte inclinación en el sentido opuesto, hacia la democracia mayoritaria, por la concentración del poder en una institución —a presidencia—y en una persona —el presidente— lo cual tiene importantes consecuencias en el sistema político. El hecho que el que gana la presidencia acapara todo el poder produce una fuerte presión en favor del bipartidismo, debilitando las bases políticas que sirven de fundamento al sistema múltiple de partidos y provoca otros efectos que confirman la dinámica hacia la democracia mayoritaria.¹⁷ Esta tendencia aumenta porque el presidencialismo no permitiría la formación de gobiernos de coalición por la posición dominante que tiene el presidente en el sistema político, constituyendo una barrera infranqueable en países con un sistema multipartidista. Esto lo había sostenido en una conferencia que dio en Chile en 1987, por invitación del CERC, perteneciente a la Academia de Humanismo Cristiano:

El mayor problema que presenta (el presidencialismo) es que significa la concentración de todo o la mayor parte del Poder Ejecutivo en manos de una sola persona y, en consecuencia, es incompatible con un gobierno de amplia coalición en que el poder se comparte. Un Presidente puede escoger los miembros de su gabinete a partir de diferentes partidos, por supuesto, pero los miembros de un gabinete presidencial son sólo consejeros presidenciales y no pueden formar una verdadera coalición. Y el Presidente no puede evitar ser primordialmente el representante de un solo partido.¹⁸

¹⁵ Los estudios de opinión pública muestran el impacto del régimen militar en los chilenos, Huneeus, Carlos, *Chile, un país dividido. La actualidad del pasado*, Santiago, Catalonia, 2003.

¹⁶ Lijphart, “Presidentialism and majoritarian democracy”, *cit.*, pp. 141 y 142.

¹⁷ *Ibidem*, pp. 147 y 148.

¹⁸ Lijphart, Arend, “Democratización y modelos alternativos de democracia”, *Opciones*, núm.14, mayo-agosto de 1988, p. 41.

III. LA DEMOCRACIA DE CONSENSO

Sin embargo, la experiencia de Chile desde 1990 ha contradicho estas generalizaciones y se ha construido un sistema político que puede ser ubicado en la democracia de consenso y no en la mayoritaria. Ello se demuestra en la inclusión de la minoría en importantes instituciones, la mayoría ha seguido una política de negociaciones y compromisos con la oposición y ésta ha mantenido, en general, una política constructiva con el gobierno.¹⁹ La necesidad de buscar el establecimiento de una democracia de consenso se justificó por el traumático pasado de conflictos entre los partidos, que se origina más allá del régimen militar, pues se extiende a la confrontación que hubo durante el gobierno de la Unidad Popular del presidente Salvador Allende (PS) (1970-1973), y durante el gobierno del presidente Eduardo Frei Montalva (PDC) (1964-1970) y su política de reformas estructurales, que incluyó una amplia reforma agraria y la sindicalización campesina.²⁰

La democracia de consenso se ha expresado en una práctica política que privilegió la negociación y el compromiso, después de la victoria del No en el plebiscito del 5 de octubre de 1988, que hizo fracasar la regulación sucesoria del general Pinochet que buscó por una elección no competitiva continuar ocho años en el poder, abriendo el camino a las primeras elecciones presidenciales y parlamentarias de 1989 y a la reforma constitucional de 1989, que eliminó importantes recursos institucionales del modelo de democracia protegida establecida en la Constitución de 1980.

Esta política se ha reflejado en las instituciones democráticas, pues existen la mayoría de los recursos institucionales que Lijphart atribuyó a la democracia de consenso. De partida, ha habido gobiernos de coalición, formada por cuatro partidos con representación en el gabinete, con distintos presidentes, los primeros fueron del PDC, los otros dos de izquierda, lo cual significó una cierta alternancia de poder. Enseguida, se ha mantenido el sistema múltiple de partidos, con cuatro en el gobierno y

¹⁹ En 2008 ha tenido un comportamiento más agresivo, que concluyó con la acusación constitucional contra la ministra de Educación, quien fue destituida del cargo. Sin embargo, ello se explica por los conflictos en dos partidos de gobierno, PPD y PDC, que condujo al alejamiento de dos senadores y cinco diputados, que quitó la mayoría en ambas cámaras que logró la Concertación en las elecciones de 2005.

²⁰ Angell, Alan, *Chile de Alessandri a Pinochet: en busca de la utopía*, Santiago, Editorial Andrés Bello, 1993.

dos en la oposición, más el partido comunista que no tiene representación parlamentaria porque se lo impide el sistema electoral binominal, pero que ha sido clave en el triunfo del candidato presidencial de la Concertación en 2000 con Ricardo Lagos (PS-PPS), y en 2006 con Michelle Bachelet (PS). El Poder Legislativo es bicameral, con cámaras constituidas de forma diferente e igualmente fuertes, aunque el Senado se ha ganado autoridad respecto de la Cámara de Diputados. Tiene una Constitución rígida que puede ser reformada mediante mayorías extraordinarias, de manera que el acuerdo con la minoría es indispensable; existe un tribunal constitucional que se ha fortalecido durante la democracia, especialmente con la reforma constitucional de 2005. Existe un banco central independiente, dotado de amplias facultades, que lo convierte “en el más poderoso de los existentes en los países en vías de desarrollo”,²¹ y las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo han evolucionado hacia un debilitamiento de la supremacía del presidente, propio del presidencialismo, en beneficio de un mayor equilibrio de poder, que ha producido el fortalecimiento de la legislatura. Éste es un cambio muy importante en el presidencialismo, pues éste presiona por la dirección opuesta, hacia la concentración de autoridad en el presidente porque reúne las funciones de jefe de Estado y jefe de Gobierno, además de ser líder de la coalición de gobierno. El presidente cuenta con amplios poderes constitucionales que le ponen en una posición dominante sobre el congreso (iniciativa exclusiva en importantes materias, dispone de las urgencias, vetos, insistenencias, etcétera), todo lo cual favorece la concentración y no la dispersión del poder.²² Sin embargo, los presidentes han empleado un estilo propio de una democracia de consenso, lo cual pone de relieve la importancia del liderazgo en el éxito del presidencialismo.²³

Chile no posee todos los elementos de la democracia de consenso, pues no tiene un régimen federal, sino que es un Estado unitario y centralizado, y el sistema electoral no es proporcional, sino binominal, aunque sus consecuencias no han debilitado la proporcionalidad de las fuerzas

²¹ Boylan, Delia M., *Defusing Democracy. Central Bank Autonomy and the Transition from Authoritarian Rule*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 2001, p. 113.

²² Huneeus, Carlos, “La reforma electoral en Chile”, en Zovatto, Daniel y Orozco Henríquez, J. Jesús (eds.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, UNAM-IDEA Internacional, 2008, pp. 353-389.

²³ Greenstein, Fred I., *The Presidential Difference. Leadership Style from FDR to Clinton*, Princeton, Princeton University Press, 2000.

políticas representadas en el congreso, ha tenido otras consecuencias negativas para el sistema político y los grupos de interés son débiles, especialmente los sindicatos, aunque con una mayor fortaleza de las organizaciones empresariales.

1. *La integración de la minoría*

La democracia de consenso se define por la integración de la minoría en el sistema político, con lo cual se limita el poder de la mayoría porque comparte posiciones de autoridad con ésta, con lo cual se debilita uno de los principales fundamentos de la democracia mayoritaria. Esto ha sido una constante en el desarrollo político de Chile y tiene que ver con el enorme poder electoral de la minoría, que alcanzó el 43% de los votos en el plebiscito de 1988, en su estrecha relación con el régimen del general Pinochet y los empresarios durante el cambio de régimen y los años noventa, y en altos apoyos en las elecciones parlamentarias y presidenciales, especialmente en la de 1999, cuando Joaquín Lavín (UDI) estuvo a escasos 33.000 votos de derrotar al candidato de la Concertación, Ricardo Lagos. Esta integración de la minoría ha significado un decidido alejamiento de la democracia mayoritaria y en favor de una de consenso, lo cual ha fortalecido la legitimación del orden político, objetivo fundamental que guió la labor del gobierno del presidente Patricio Aylwin (PDC) (1990-1994).

Sin embargo, la posición de la minoría es muy fuerte en el sistema político, pues la Constitución establece un procedimiento rígido de reforma, uno de los elementos de la democracia de consenso para Lijphart, que exige una alta mayoría para su aprobación, dos tercios y tres quintas partes, dependiendo de los capítulos de ésta. Esto significa una importante limitación al poder de la mayoría, porque no puede modificar la carta fundamental sin tener previamente un acuerdo con la oposición. Los derechos de la minoría también están protegidos respecto de los cambios legales, pues se requieren mayorías especiales para la aprobación de un amplio número de leyes, especialmente aquéllas de carácter económico.²⁴

En seguida, la minoría participa en importantes instituciones, que le permite tener una considerable influencia en el sistema político, debilitando el poder de la mayoría y, en especial, el del presidente. En la Cons-

²⁴ Silva Bascañán, Alejandro, *Tratado de derecho constitucional*, Santiago, Editorial Jurídica, 2000, t. VI, Congreso Nacional.

titución de 1980 le permitía formar parte del consejo del Banco Central Autónomo, de rango constitucional, cuyos miembros son elegidos por el Senado.

A finales del régimen militar, éste creó el Consejo Nacional de Televisión para supervigilar la autonomía de este medio de comunicación, compuesto de diez miembros, propuestos por el presidente de la República y nombrados por el Senado. Fue creado con la finalidad de impedir que el futuro gobierno de la Concertación, que asumiría el 11 de marzo de 1990, ejerciera un control sobre la televisión.²⁵ Sin embargo, su rol ha sido menor porque los gobiernos han sido respetuosos del pluralismo de estos medios.

También la minoría forma parte del Consejo de Televisión Nacional (TVN), el órgano superior del canal estatal de televisión fundado en 1968. El gobierno del presidente Aylwin modificó su ley orgánica para iniciar un desarrollo muy distinto del desempeño que tuvo durante el régimen militar, que lo convirtió en un instrumento al servicio de sus fines de buscar apoyos en la población, siendo un instrumento de propaganda de sus políticas. Con el nuevo texto legal se aseguró su autonomía respecto del gobierno y se lo empujó a buscar financiamiento privado a través del avisaje, para que no dependiera de la subvención pública y favorecer así su independencia. Estableció que estaría dirigida por un consejo de seis miembros propuestos por el presidente al Senado, organismo que los nombraría. La presidencia de este consejo la ocuparía una persona nombrada por el presidente. Cada uno de los consejeros está vinculado a alguno de los partidos de gobierno y de oposición, permitiendo a la minoría tener participación en un importante organismo.

A raíz del acuerdo entre el gobierno y la oposición en un tema de modernización del Estado y probidad, provocado por escándalos de corrupción e ineficacia en la gestión pública, se creó en 2003 el Consejo de la Alta Dirección Pública. Formado por cuatro personas nombradas por el Senado a propuesta del presidente y dirigido por otra designada también por el presidente. Su función es nombrar a quienes deban ocupar los cargos superiores de la administración pública que son de exclusiva confianza del presidente, y cautelar el profesionalismo e imparcialidad de los procesos de selección del Sistema de Alta Dirección Pública. El Se-

²⁵ Ley 18.838, modificada en la Ley 19.131.

nado designó a miembros pertenecientes o vinculados a los partidos con representación parlamentaria.

Asimismo, la minoría participa en la designación de los principales puestos del Poder Judicial por la reforma judicial. Durante el segundo gobierno democrático (1994-2000) del presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, en el marco de la reforma judicial,²⁶ que se propuso modernizar la justicia, especialmente el proceso penal, se reformó la Constitución para que el Senado participara en la designación de los ministros de la Corte Suprema, a propuesta del presidente, hecha a partir de una quina entregada por el más alto tribunal de la República. También interviene en el nombramiento del fiscal nacional, autoridad creada por la reforma procesal penal, y que tiene como función dirigir el Ministerio Público, una nueva institución creada por esta reforma. Estos cambios redujeron la autoridad del presidente porque hasta ese momento también le correspondía el nombramiento de los ministros de la Corte Suprema, a partir de quinas propuestas por este tribunal. La introducción de la fiscalía ha significado un importante perfeccionamiento del sistema democrático, porque ha permitido una mayor *accountability* vertical y *horizontal*, que ha implicado el control del financiamiento de campañas electorales con fondos de programas públicos de empleo.²⁷

Estas posiciones de autoridad abiertas a la minoría han significado un fortalecimiento del Senado, porque esos nombramientos se hacen con su participación. Por la reforma constitucional de 2005 el Senado fue reforzado, al tener una mayor participación en la elección de los miembros del Tribunal Constitucional, pues elige cuatro de los diez, dos de los cuales son previamente nominados por la Cámara de Diputados, sobre lo cual volveremos.

²⁶ Sobre la reforma judicial, Correa, Jorge, “Cenicienta se queda en la fiesta. El Poder Judicial chileno en la década de los 90”, en Drake, Paul y Jaksic, Iván (eds.), *El modelo chileno. Democracia y desarrollo en los noventa*, Santiago, LOM Ediciones, 1999, pp. 281-315, y Blanco, Rafael, “El programa de justicia del gobierno de Eduardo Frei”, en Muñoz, Óscar y Stefoni, Carolina (eds.) *El periodo del presidente Frei Ruiz-Tagle*, Santiago, Flasco-Editorial Universitaria, 2003, pp. 187-220.

²⁷ Fueron procesados y condenados en 2008 dos asesores directos de una diputada oficialista elegida en 2005.

2. *La moderación del ejercicio del poder presidencial*

Para la constitución de una democracia de consenso en el presidencialismo es indispensable la acción del presidente, que debe hacer un uso moderado y hasta restringido de su amplia autoridad y poder para permitir la dispersión de éste. A diferencia del desarrollo político durante la Constitución de 1925, que fue hacia el fortalecimiento del presidente y el debilitamiento del congreso, desde 1989 ha habido el proceso opuesto: un relativo debilitamiento de los poderes del presidente y un fortalecimiento de los que tiene el congreso.²⁸

La reforma constitucional de 1989 eliminó la facultad presidencial de disolver el congreso, con lo cual éste recuperó una autonomía que es fundamental para el desarrollo de sus funciones y con ello el fortalecimiento de su posición en el sistema político. Los presidentes desde 1990 han buscado una relación de cooperación y no de confrontación con el congreso, estimulado por el hecho de tener mayoría en el Senado, aunque no es la única razón. Ello se ha traducido en que el veto ha sido escasamente utilizado por el presidente porque éste envía al congreso aquellos proyectos de ley que sabe previamente que tienen probabilidades de ser aprobados por la oposición y se abstiene de enviar aquellos que serán rechazados por la oposición.²⁹

Entre 1990 y 2002 —una situación que no ha cambiado— el presidente hizo uso del veto en sólo cuarenta y cinco ocasiones, de las cuales treinta y dos fueron aprobados por el congreso, siete fueron parcialmente aprobados y cuatro fueron rechazados.³⁰ De los últimos once casos, sólo tres fueron insistidos por el presidente, y los demás quedaron sin efecto porque el Ejecutivo desistió de su insistencia. Un análisis de los proyectos de leyes vetados por el presidente muestra que se trata de materias diversas y no siempre relevantes. En algunos casos, los vetos fueron solicitados por los propios parlamentarios, porque encontraron errores en los

²⁸ Huneeus, Carlos, “El Congreso en el presidencialismo. El caso de Chile”, *Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, vol. 2, núm. 2, Buenos Aires, septiembre de 2005, pp. 345-391.

²⁹ Tampoco ha sido empleado mayormente en la Argentina, Mustapic, Ana María, “«Oficialistas y diputados»: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina”, *Desarrollo Económico*, vol. 39, núm. 156, enero-marzo de 2000, pp. 571-595.

³⁰ Debemos esta información a Carlos Carmona, jefe de la División Jurídica del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, cuya ayuda agradecemos.

proyectos de leyes aprobados por el congreso, considerando necesario corregirlos mediante este mecanismo. En consecuencia, el veto es un recurso presidencial que ha tenido una relevancia marginal en las relaciones Ejecutivo-Legislativo.

El segundo recurso del presidente para imponer su autoridad sobre el congreso es el de las urgencias,³¹ con las cuales puede acelerar la tramitación de los proyectos de leyes que se encuentran en alguna de las cámaras. Tampoco el presidente hace uso de este mecanismo en forma unilateral, sino que previamente se informa, con la mesa de la respectiva cámara que tramita el proyecto de su interés, qué tanta disposición existe para aprobar el proyecto en el plazo esperado por el Ejecutivo. Si la información que recibe es que ello no se logrará en el tiempo deseado, no solicita la urgencia. En la práctica, este mecanismo tiene la función de definir las prioridades del Ejecutivo, más que indicar el plazo en que desea que el proyecto sea despachado por el congreso.

El buen empleo de la urgencia ha sido reconocido por los parlamentarios.³² Si bien es cierto que un 28 % de los diputados que fueron encuestados en 2004 critica la forma en que el presidente ha hecho uso de las urgencias, esta visión crítica proviene especialmente de los diputados en ejercicio, pues en los ex diputados es de apenas un 12 %. Los parlamentarios de oposición son los que critican el empleo de este recurso, 52 %, mientras que los de la Concertación tienen una opinión distinta, pues sólo un 11 % considera que el presidente ha hecho un mal uso de las urgencias. Las opiniones negativas están más difundidas entre los diputados de la UDI, pues un 61 % cuestiona su utilización por parte del presidente, mientras que entre los de RN el porcentaje es de un 40 %. Entre los diputados de las bancadas de gobierno, sólo 13 % las critica. Esto último da cuenta de las buenas relaciones entre los diputados de la Concertación con el gobierno. Ante la pregunta de cómo definiría las relaciones con las autoridades de gobierno, un 43 % de los diputados de la Concertación las considera muy colaborativas, mientras que un 22 % de los de la oposición tiene esta misma opinión.

³¹ Existen tres tipos de urgencias: simple, el proyecto debe ser despachado en treinta días en su respectiva cámara; suma urgencia, dentro de diez días y discusión inmediata, en sólo tres días. Artículo 77 de la Constitución.

³² Es una encuesta a una muestra de los diputados elegidos en 2001 y a una muestra de ex diputados. Las entrevistas se iniciaron en 2003 y se terminaron a comienzos de 2004.

En consecuencia, los cuatro presidentes desde 1990 han tenido un estilo de prudencia en el empleo de las amplias facultades, con lo cual han ayudado a que se dé una mayor relación de equilibrio relativo con el congreso, con lo cual se favorece la dispersión que es esencial para que se avance hacia una democracia de consenso y no a una mayoritaria.

3. *El fortalecimiento de los órganos paraestatales*

La democracia de consenso se caracteriza porque, a diferencia de la mayoritaria, el poder se encuentra distribuido en varios órganos y no concentrado en el Ejecutivo, que es dirigido por un presidente todopoderoso. Esto no fue lo que se estableció en la Constitución de 1980, que impuso un tipo de democracia mayoritaria porque reflejaba los valores de un sector del país y el poder estaba fuertemente concentrado en el presidente. Se ha producido un cambio gradual e incrementalista desde ese tipo de democracia mayoritaria establecida en la Constitución del régimen de Pinochet hacia una democracia de consenso, que tiene una interesante expresión en ciertos órganos decisorios.

La única institución establecida por los constituyentes de 1980 que forma parte de esta estructura de poder es el Banco Central, que tiene una autonomía establecida en la Constitución, y que no tiene comparación en otro país en vías de desarrollo.³³ Su poder, limita la acción del gobierno, pues su ley orgánica constitucional le impide financiar directa o indirectamente el gasto del gobierno o de cualquier institución o empresa pública.³⁴ Además tiene la facultad discrecional para formular la política monetaria y dispone de otras facultades que no tienen varios de los bancos centrales de los países desarrollados, como la regulación de la deuda extranjera, regulaciones financieras, tarifas y fijar el tipo de cambio, una facultad excepcional porque no la tiene ni siquiera la Reserva Federal.³⁵ Tiene otras normas que debilitan aún más el poder del ministro de Hacienda, pues, siguiendo el modelo alemán, puede asistir a las sesiones de su directorio, pero no tiene derecho a voto, ni veto a sus decisiones,

³³ Capítulo XIII de la Constitución de 1980.

³⁴ Artículo 109 de la Constitución.

³⁵ Delia M., Boylan, *Defusing Democracy. Central Bank Autonomy and the Transition from Authoritarian Rule*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 2001, pp. 114 y 115.

pudiendo solamente suspender temporalmente aquellas en las que discrepa por un máximo de días, aunque ello puede ser impedido por la unanimidad del consejo.³⁶ Para hacer posible esta autonomía, los directores son nombrados por el presidente, previa aprobación del Senado, y lo son por un largísimo periodo (diez años, con renovaciones parciales cada dos años).³⁷

La Contraloría General de la República es el otro organismo que se fortaleció con la reforma de su ley orgánica por la Ley 19.817 del 26 de junio de 2002, que reguló la práctica de las auditorías que realizaba este organismo en los ministerios y municipalidades. Éste es un mecanismo reclamado por ésta para cumplir mejor su función en plenitud, limitada al examen de los actos sometidos al trámite de toma de razón. La auditoría le permite verificar si acaso “ha habido gastos administrativos absolutamente indebidos, precios desorbitados, porque todo eso está en el ámbito de la legalidad”, como lo sostuvo en el Senado el entonces contralor Arturo Aylwin.³⁸

Esta tarea ha sido impulsada con singular energía por el nuevo contralor Ramiro Mendoza, un profesor de derecho administrativo que no pertenecía a la Contraloría y ha llevado adelante un esfuerzo de modernización de este organismo para que pueda cumplir de mejor manera su rol fiscalizador. Su nombramiento por el Senado se produjo por iniciativa del gobierno de la presidenta Michelle Bachelet, que prefirió un profesional que no perteneciera a la Contraloría porque estimó que eso le daría independencia para impulsar su modernización. Esta alternativa fue rechazada por la UDI, que apoyaba la elección de una persona de carrera del organismo contralor. La designación por el Senado fue difícil, porque la oposición rechazó la persona propuesta inicialmente hecha por el Ejecutivo, que recayó en el profesor de derecho constitucional, Pablo Ruiz Tagle, siendo Mendoza la persona de consenso después del rechazo del

³⁶ Artículo 19, incisos 3 y 4 de la Ley Orgánica Constitucional del Banco Central, núm. 18.840 del 4 de octubre de 1989.

³⁷ El único caso con un mandato más extenso es la Reserva Federal, cuyos miembros son por catorce años, Boylan, *Defusing Democracy*, p. 117.

³⁸ El nuevo artículo, 21A, de la Ley Orgánica de la Contraloría dice: “la Contraloría General efectuará auditorías con el objeto de velar por el cumplimiento de las normas jurídicas, el resguardo del patrimonio público y la probidad administrativa”. Véase Silva Bascuñán, Alejandro, *Tratado de derecho constitucional*, Santiago, Editorial Jurídica, 2000, t. IX, p. 207.

Senado. Esta forma de elección dio mayor autonomía al contralor respecto del gobierno, que se ha traducido en un ejercicio más estricto de las auditorías de los ministerios, destacando en 2008 la realizada en el Ministerio de Educación, que encontró anomalías y desordenes administrativos que llevaron a la oposición a presentar una acusación constitucional contra la ministra que concluyó con su destitución por el Senado, que fue posible porque dos senadores de la Concertación abandonaron el bloque y se sumaron a la oposición.³⁹

La reforma constitucional de 2005, impulsada por el presidente Ricardo Lagos, fortaleció las atribuciones del tribunal constitucional, una de las instituciones consideradas por Lijphart en el tipo de democracia de consenso. Este organismo, el tercero que ha ganado autoridad y poder, tuvo por esta reforma un cambio en su constitución y en sus competencias.

La Constitución de 1980 (artículo 81) establecía un tribunal de siete miembros, de los cuales tres eran ministros de la Corte Suprema, un abogado que era designado por el presidente de la República, dos abogados eran elegidos por el Consejo de Seguridad Nacional, el organismo que reflejaba en ese texto constitucional el poder tutelar de los militares en el orden político, y un abogado era elegido por el Senado.

La reforma de 2005 amplió su composición a diez ministros y cambió su forma de elección,⁴⁰ pues no participa el Consejo de Seguridad Nacional, amplía la participación del presidente, que nombra a tres ministros, la Corte Suprema elige a otros tres y cuatro son elegidos por el Congreso Nacional, de los cuales dos son nombrados directamente por el Senado y dos son propuestos por la Cámara de Diputados para su aprobación o rechazo por el Senado. Esto le da al tribunal una mayor legitimidad ante el congreso, el Ejecutivo y ante la opinión pública.

La reforma fortaleció las competencias del tribunal constitucional porque le entregó la totalidad del control de la constitucionalidad de las leyes, que antes compartía con la Corte Suprema.⁴¹ Esto lo realiza a través de dos mecanismos: el recurso de inaplicabilidad, que le permite declarar inaplicable una norma legal frente a una gestión que se siga ante un tri-

³⁹ Un senador del PPD renunció al partido en 2006 y uno del PDC fue expulsado del partido.

⁴⁰ El artículo 92 de la Constitución reformada en 2005.

⁴¹ Lautaro Ríos, "El poder del Tribunal Constitucional", *Revista de Derecho Público*, vol. 69, t. I, 2007, p. 329; Silva Bascuñán, Alejandro y Silva Gallinato, María Pía, "Las nuevas atribuciones del Tribunal Constitucional", *Revista de Derecho Público*, pp. 347-378.

bunal por ser contraria a la Constitución y mediante el recurso de inconstitucionalidad, por el cual puede establecer la inconstitucionalidad de un precepto legal ya declarado inaplicable.⁴² También aumentó su facultad respecto del Poder Ejecutivo, pues puede declarar la inconstitucionalidad de decretos supremos por atentar contra la carta fundamental.⁴³ En 2008 dictó dos sentencias que detuvieron políticas del gobierno; una fue sobre la píldora del día después, que estaba siendo distribuida por el sistema público de salud de acuerdo a una resolución del Ministerio de Salud, y en agosto del mismo año declaró inconstitucional el préstamo contratado por el gobierno con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Estado de Chile para financiar el déficit del Transantiago, el sistema público de transporte público, porque estaría violando las atribuciones del congreso, que le había negado el presupuesto.

4. Las limitaciones de la democracia de consenso

Mientras el sistema político muestra una tendencia hacia la dispersión del poder en los órganos tradicionales del Estado y en entidades paraestatales, que debilitan la centralidad decisoria del presidente de la República, mejorando la calidad de la democracia, la estructura de los grupos de interés tiene una asimetría de poder en beneficio de las organizaciones empresariales y la debilidad de los sindicatos. En 1990, un 19.2% de la fuerza laboral estaba sindicalizada, bajando con posterioridad hasta llegar al 14.5% en 2006. Esto se explica por diversos motivos, comenzando con la política del neoliberalismo durante el autoritarismo, que buscó debilitar institucionalmente a los sindicatos, siguiendo con la limitada labor de los gobiernos de la Concertación para reformar este orden institucional, y también influye la indiferencia de los partidos de gobierno.

También ha disminuido el bajo porcentaje de trabajadores que negocia colectivamente: en 1991, apenas el 10.1% de la fuerza laboral usaba este mecanismo, para caer posteriormente, alcanzando un débil 5.4% en

⁴² Esto ha ocurrido en un caso, el artículo 116 del código tributario, que delegaba atribuciones jurisdiccionales a autoridades regionales del Servicio de Impuestos Internos, declarado antes inaplicable por la Corte Suprema en más de una oportunidad.

⁴³ Antes sólo detener aquellos decretos que trataran materias reservadas por el Constituyente a la ley.

2005.⁴⁴ Esta situación es peor que en Estados Unidos y Gran Bretaña, países con una legislación laboral más “liberal” que las democracias de la Europa continental.⁴⁵

El desequilibrio de poder entre las organizaciones empresariales y los sindicatos tiene consecuencias políticas, porque la agenda pública se encuentra dominada con prioridades de los intereses del empresariado, especialmente las grandes empresas, y prescinden de aquellos que los perjudican, como el daño medioambiental, los bajos salarios y las desigualdades.

El crecimiento sostenido de la economía tiene consecuencias positivas en la población, porque permite el mejoramiento de las condiciones de vida, pero también plantea problemas al sistema político por las tensiones entre el poder económico y el poder político, que se expresa en el financiamiento de las campañas electorales. Chile tiene un sistema escasamente desarrollado en este ámbito, por lo cual hay una dependencia del financiamiento privado, que crea complejas condiciones para las relaciones entre el poder económico y el poder político. Cada vez hay más ex ministros que, después de abandonar el gobierno, ingresan a directorios de grandes empresas, incluso en ámbitos relacionados a su gestión pública, una puerta giratoria que daña a la democracia.

IV. CONCLUSIONES

La política en Chile desde el cambio del régimen autoritario a la democracia apunta hacia el establecimiento de una democracia de consenso, superando las dificultades que impone el presidencialismo a ello por la centralización decisoria en el presidente. La concentración de poder en la presidencia se ha flexibilizado hacia una relación de mayor equilibrio con el congreso, que ha permitido un mayor protagonismo de la oposición, que asegura con ello una integración de la minoría. Esta participación se expresa en diversas instituciones públicas, desde el Banco

⁴⁴ Datos de la Dirección del Trabajo.

⁴⁵ El caso de Estados Unidos, como ha argumentado Paul Krugman, es interesante porque la fortaleza de sus sindicatos fue determinante para lograr la disminución de las desigualdades desde la política de Franklin D. Roosevelt, que fue fuertemente revertida por las administraciones republicanas desde Reagan, Krugman, Paul, *The Conscience of a Liberal*, Nueva Cork, W. W. Norton & Company, 2007.

Central hasta el tribunal constitucional, que da una enorme complejidad al sistema político. El estilo de los presidentes ha favorecido este desarrollo, demostrando la relevancia del liderazgo en el buen funcionamiento del presidencialismo.

La democracia de consenso favorece la integración de la minoría, aumentando la legitimidad del sistema político. Sin embargo, también tiene costos para el proceso político, porque el consenso da derecho de veto a la minoría, exigiendo largas y complejas negociaciones para llegar a acuerdos. Esto debilita la plasticidad y dinamismo de la democracia para enfrentar los nuevos desafíos que surgen precisamente de su buen desempeño, en un país que tiene una economía más desarrollada y una sociedad con una estructura social más diversificada, pero que tiene enormes falencias, como las desigualdades económicas y políticas. El desarrollo político requiere mayor competencia entre los partidos de gobierno y oposición, un rasgo que es propio de la democracia mayoritaria. La democracia de consenso, por ende, debiera combinar etapas de confrontación para resolver problemas por la regla de la mayoría y no por consenso.

INDONESIA'S PRESIDENTIALISM: MODERATING STRONG PRESIDENTS, ENHANCING REPRESENTATION

Etsi YUDHINI

SUMMARY: I. Executive Dominant System: Need it result in a divisive presidency? II. Power-sharing arrangements: the Indonesian Experience. III. Ruling by Decrees: Dangerous impediment of Executive-dominant presidential system. IV. Electoral system design: building the infrastructure of legitimate presidency. V. Nation-wide direct popular elections: people's voice, people's choice. VI. Bottom-up approach in party nomination in presidential election. VII. The crux of equality principle in electoral representation. VIII. Establishing a Judiciary for Solving Political Questions: the role of the Constitutional Court. IX. The Demise of once All-Powerfull People's Consultative Assembly.

Presidential systems where governing authority is vested under the leadership of a single chief executive, runs the risk of the “winner takes all” tendency which if left unchecked, is highly likely to encourage autocracy. Strong and stable political party system and effective oversight of the parliament, both crucial pillars of representative democracy, would be essential in establishing the mechanism of checks and balances to prevent presidential system to rule with dominance and there are options available to enhance the working of a conventional presidential system with constitutional checks and balances. Such as the experience of Indonesia, which had been undertaking one of the largest transitions in history since a massive unrest led to the resignation of former President Soeharto, whom had seize control over the country for nearly 33 years, in 1998. Indonesia has since undertaking massive reforms and becoming one of the most successful

presidential democracies in the world. One lesson that perhaps be of use, in particular for other democracies in the global South, is that Indonesia's experience perhaps suggests that more options are available for relatively young democracy due to likelihood of massive changes might be more readily accepted compared with such changes in more established democracies. Indonesia is a unitary state by design of the initial framers of the constitutions, however as some of these reforms will be discussed further in this paper some of these reforms might also work equally successful in federal and mixed presidential system settings.

Prominent relationship that comes into play in a presidential democracy is the relationship between presidential institutions and political parties in the parliament, both are linked by the same constituents. They have a fair chance to become critical of one another and yet the possibility of cooperation between them would be just as likely: it is in their self interest to be able to influence one another in a representative democracy. The question in this regard would be which one of these would be able to instil effective checks and balances mechanism to prevent the "winner takes all" nature of presidential institutions in policy making? If this tendency can be minimized, to who's benefit, parties or the constituents? Furthermore, if implementation of presidential system in a democracy is faced with major weakness or failure, would the shift to parliamentary system would be the only viable alternative?

Presidential system can be encouraged to provide policies aimed at broad constituencies if constitutional and system design were set in a way that incorporates both incentives and inherent pressures to the effect that government's survivability will depend on the success of its response to constituent's demands. This set of incentives and pressures might be built into the system in a range of perspectives and approaches. This paper attempts to discuss some aspects and dynamics of presidential government system as it evolves in Indonesia, challenges it faced in establishing safeguards to avoid the "winner takes all" inclination within presidential institutions, and attempts to solve those challenges in Indonesia's representative democracy. This paper is not intended to be comprehensive; discussion is limited to only some of the major reforms that took place and contributing significantly to the development of Indonesia's presidential system post-1998. Nevertheless, I am hopeful that this paper might be of interest to encourage further understanding of the diverse aspects of Indonesia's experience and transformations in its presidential system

and would be able contribute to the discourse of advancing presidential democracy.

I. EXECUTIVE DOMINANT SYSTEM: NEED IT RESULT IN A DIVISIVE PRESIDENCY?

Strong president in a presidential system of government is the centre of concerns over the likelihood of encouraging autocracy. Weak president are less of a concern as provided this can be balanced by a strong administration. There is concern over this argument, however, of whether a strong president would be a liability rather than considered as desirable in *all* circumstances. The need of strong leadership of the chief executive is perhaps one of the more desirable trait and relevant even crucial in time of crises; a properly attributed president might make a difference to avoid a divisive presidency. The fear of strong president and the apparent need to limit its powers, one might argue in similar light that a poorly attributed, insecure president may affect to weaken rather than strengthen a presidential system.

Divisive presidency perhaps is more likely to happen in the case of these circumstances:

1. Questions over the legitimacy of the president.
2. Challenges over the inclusiveness of the ruling government.
3. Divisive attitude is being encouraged by the government.

Various academic exercises by research institutions and practitioners alike has been devoted to find ways and options to overcome these challenges, and some analyst suggests that the design of constitutional provisions and electoral system can work to the effect of lessening or increasing the likelihood of a divisive presidency in a presidential system, depending on the options chosen. It is important to stress that with regards of the meritorious achievement these studies deserved, there are limitations of how much impact would a particular system design can bring positive changes, without the presence of other equally important elements whom have the capacity in effecting changes into practice. It is, in a major way, the delivery that matters and the people who can drive a change where a system cannot.

Questions over the legitimacy of the president and the government can likely be reduced by reforms in electoral system of president. Direct election of the president would be more likely to create an equal base of legitimacy of the president over the popularly elected members of the parliament. An equal base of legitimacy between the president and parliament need not to result in zero sum game in a presidential system: strong presidency does not necessarily means a weak parliament, but a weak base of legitimacy of the president will always create a weak presidency resulting in ineffective government.

Indirect elections, however, is not without merit of its own. Under the appropriate settings indirect elections can promote clear lines of accountability, cooperation between executive and legislative branches, and encourages the creation of simple majority-minority and effective opposition in the government. It does however highly likely to suppress pluralism with regards to the inclusiveness of parties in government, can encourage severe polarisation and divisiveness not only within the parliament but among the electorates as well. The absence of terms of office limit also runs the risk to be less likely to encourage change.

II. POWER-SHARING ARRANGEMENTS: THE INDONESIAN EXPERIENCE

In government system choice, sometimes power-sharing arrangement rather than division of powers can be considered as an alternative in accommodating diversity of socio-political forces (ethnic groups, social groups, ideology etc) to enhance inclusiveness in representation. This particular power-sharing arrangement appears to be more dominant in countries which either facing challenges of intense fragmentation or massive threat of a divided society in the transitions to democracy. Some examples of power-sharing arrangement are applied in transitional post apartheid South Africa, the most complicated collective rotating presidency of Bosnia-Herzegovina, Nigeria, or the ethnic groups' representation in Micronesia.

In a slightly different dynamics yet a power-sharing arrangement nevertheless, Indonesia's experience devolved from an executive heavy presidentialism under a supreme People's Consultative Assembly or MPR system towards a more conventional presidential system with constitutional checks and balances.

During first President Soekarno's years since independence in 1945, the power sharing between the President and the cabinet were of the nature perhaps of mutual disinterest rather than a collective working government: the cabinet is representing party membership in the parliament, but the authority of selecting the *formateur* or person in charge for selecting members of the cabinet, is the prerogative of the President. Since the *formateur* will later become prime minister, this means that the configuration of coalitions in the government and policies, is beyond the hands of the parties themselves in the parliament. The cabinet can exclude any party from membership of the cabinet, regardless of their electoral performance in parliamentary elections, and parties do not have any authority to object of their own members in the cabinet. This in the end contributed to frictions between the President, the Prime Minister, the cabinet and parliament -to the point that both the cabinet and parliament are so divisive that prevent any government policy to be able to be implemented successfully.

The divisiveness was so severe so that the President and political parties were polarizing against each other, frictions and loyal opposition between parties prevented the parliament to function, and this opposition in the end was practically isolated themselves from policy making process. The instability and inertia in the national government in this period makes the system that was intended to protect diversity of social, ethnic, religious group and to maintain regional interests in a unitary state met a failure. In the outbreak of local tensions which derived from underlying dissatisfaction with Jakarta's policy, cabinet fell one after another and local struggle groups were suppressed as insurgents until the abandonment of the president-cabinet ministers system through the re-enactment of the 1945 Constitution in 1959 by a presidential decree. The establishment of a State of War and Siege military administration in 1957 which preceded the decree had paved the way for an executive heavy autocracy known as the Guided Democracy.

The inability of political parties to make working alliances with each other, even at the time that their existence is threatened, further indicates weakness within the party system. However, the dissolution of two political parties opposing the government Masjumi and PSI in 1960, was a sign of an authoritarian regime eliminating its political rival. Contributing factor to this tendency was that important decisions and policy in Guided Democracy was the outcome of negotiations between President

and Army Leadership, whose political ambitions are unclear and virtually the only permanent force of the country. This makes the armed forces if allowed to become a political force would have ultimate advantage compared with any other political groups or leadership: free from having to justify its existence and often, are in the position to be powerful enough to exhort concessions in many forms from the civilian leadership. The military's role in politics to a large extent was due to their role in suppressing regional uprising, especially leading to the State of War and Siege in 1957 and as history attested, remains a dominant power in Indonesia's politics until the reform movement gaining its momentum after a mass riot in 1998.

III. RULING BY DECREES: DANGEROUS IMPEDIMENT OF EXECUTIVE-DOMINANT PRESIDENTIAL SYSTEM

The ability to make decision unilaterally without a chance for other branch to intervene would pose serious threat to representative democracy everywhere, and it appears to be more prevalent in an executive-heavy presidential system where division of powers between the executive and legislative branch of government are severely distinct. Other democracies safeguards against this by implementing veto rights, whereby an executive decision can be overridden by a threshold of votes in the parliament. In this regard, some implemented equal veto rights between branches where the chief executive can stop legislation passed by the parliament from being into effect. An example of a system with an executive veto rights is the United States' presidential system, where all legislation before it can be passed by both houses of the parliament must be presented to the President for approval, whom should provide a response within 10 days before it shall become laws if the President failed to respond with an objection or amendment. This veto right of the President can be overridden by a 2/3 vote in both houses of the Congress. The US system implicitly enables veto right to the legislative branch up until 1986 when the US Supreme Court declared legislative veto unconstitutional. The question in this matter then, is of whether veto rights would be the only options of preventing ruling by decrees? What if equal veto rights have become void, such as demonstrated in the United States political process, aren't there any other viable options that may be considered?

In post-Soeharto Indonesia's experience at least, there is another option. Policy making processes in Indonesia's constitutional setting was designed in a way that powers to legislate is vested in the parliament, with no rights reserved for the President to veto laws passed by the parliament. However, no bills shall be passed by the House without a joint deliberation and mutual agreement with the executive. Only then, legislation can be passed by the parliament and sent to the President for signature, which within 30 days, it will become laws irrespective of whether the President had signed the jointly approved bill or not. Subsequently, the President must secure approval of the parliament for each state budget proposal, without which, the budget for previous financial year will apply. The President must also seek approval from the parliament on a number of key decisions and policies, such as decision to enter into agreement and treaties with other countries, in particular those of the nature which will have an effect on the state's financial burden and those which requires amendments or enactment of new laws. Appointment of some key positions within state bodies must also secure endorsement from the parliament.

Another crucial important measure against ruling by decrees relates to presidential powers in time of an emergency and the power of the President to dissolve the parliament, which opens the possibility of unilateral decision making and concentration of powers in the executive's hand. As part of major reforms in post-Soeharto Indonesia, further measures was being put in constitutional provisions to safeguard powers not to be concentrated in the president including in the event of state of emergency. In the event of a state of emergency the grounds of declaration of the state of emergency and governing authorities during this period are specified in legislations. A constitutional provision is added to the effect that even in a state of emergency, the President may not froze or dissolve the parliament and any government regulations in lieu of laws issued by the President at anytime must be approved by the House of the Representatives in their immediate sessions and if failed to secure approval such regulations must be revoked and declared no longer in effect.

Indonesia's transitions following an abrupt shift of powers from the first president Soekarno to its predecessor Soeharto would perhaps be a relevant example for how a state of emergency can be exploited in a way that ends up with succession outside constitutional boundaries. That the president was the casualty of the transitions was highly unusual, but the circumstances of how it happened perhaps were not. A lot of mystery surrounding

this particular transitions in Indonesia's political history even now, as the military regime put a comprehensive tight lid over information coming in and out during the alleged coup by the Indonesian Communist Party in October 1965 when 6 of the Army's high ranking senior generals and one lieutenant, the aide of one senior general whom were managed to escape, was murdered. Many important documents of this period are missing and history writing was monopolized by the army from then on and for the remaining 32 years general Soeharto was in power. President Soekarno was held responsible for the failed coup and was put under a house arrest until the military regime in power can determine his innocence. Soekarno held the position that he was led to believe that his life was in danger in the coup and that the broad power mandate that he gave to Soeharto was temporary and had been withdrawn when he assumed leadership of the army and appointed new caretaker for the armed forces daily organization after the imminent danger was under control. During the next 2 years after the attempted coup happened the worst manhunt in history, where military-sponsored civil militias hunts down and claimed lives of communist party members and people alleged to be sympathetic towards them. The death toll was disastrous with estimates ranging from the lowest 50,000 (army police initial assessment) to the highest 1,000,000 lives met their tragic fate during that dark history of Indonesia, hundreds of thousands of others such as Pramoedya Ananta Toer had to survive detention without trial, among threats of starvation, torture and diseases in the detention camps, many survived to the fact that the army had their properties and valuable confiscated.

It was under the broad mandate of March 11 1966 executive order Soeharto held control over the country under army leadership, temporarily dissolved the parliament and arrested or prosecute many of its members whom were affiliated with the Indonesian Communist Party (PKI) or allegedly involved in the failed coup and called in a provisional People's Consultative Assembly (*Majelis Permusyawaratan Rakyat/MPR*) to be convened to establish laws under the state of emergency. The only senior Army highest rank officer surviving the murder, General Nasution whose daughter Ade was killed during the attempt on his life during the incident, chaired this provisional assembly together with other army leadership. It was under this assembly that President Soekarno was removed from office in 1967, based on the assembly's rejection of his accountability report over the coup, as summoned by this supreme body of people's sovereign-

nty under the 1945 Constitution. The ground for removal from office was that the Assembly was dissatisfied with the President's response to held the PKI—the fourth largest party as the result of 1955 General Elections—, responsible for the coup and punishing its members for it. After removing Soekarno from office this assembly then appoints Soeharto to continue exercising executive powers until a new MPR established after the general elections which was originally scheduled for July 1968. New election laws had been passed under army leadership in 1969, but it was not until 1971 the first new order general elections was being held, the reason for this was that Soeharto would not risk holding an election for as long as Soekarno was still alive: Soekarno passed away broken down and severely ill in June 1970.

Indonesia during Soeharto's 32 years leadership was run under meticulously arranged censorship to eliminate political opposition. Although under the 1945 Constitution as it originally enacted the powers to legislate was exercised by the executive in agreement of the legislature, however the legislative machinery was significantly weakened through a forced fusion of political parties into 2 groups: Islamic leaning parties, nationalist and a government and civil service political grouping known as *Golongan Karya or Golkar*, which Soeharto initiated and soon after become the incontestable party with more than 70% majority in all general elections after '71 elections. Criticism for the government was severely restrained and this in combination with poorly attributed legislative powers led to inactive, rubber stamping legislatures. Soeharto also 'fortified' the supreme body of people's sovereignty, the MPR, with appointed members of numerous elements as large as twice the size of the House of Representatives (*Dewan Perwakilan Rakyat/DPR*) in addition to 100 military and non-military appointed members of the 460 members House. The membership of MPR increased to 1,000 with at least 60% of the members was political appointees since 1987; only in 1999 MPR these numbers was reduced to 700 retaining only 238 appointed members and vacate the remaining 300 seats. In 2004 membership of the MPR, no longer a supreme body it once was under the Constitution as it originally enacted consist fully of elected members of the House of Representatives and the new second regional chamber the Council of Regional Representatives (DPD) of 550 and 128 respectively. This, in combination with heavy recalling and broad measures for censures led to a halt of political activism in legislatures that paved the way for policies running predomi-

nantly by executive orders and regulations, virtually without checks, to the point where legislatures passed laws identical to the president's directives and implementing regulations were overwhelmingly carried the status of executive orders and government regulations.

After president Soeharto's forced resignation from office following a mass riot in 1998, the Vice President Habibie replaced him on a transitional basis until new general elections in 1999 produced new government. During this transitions period some early reforms had begun to take place, but it was not until the new members of the MPR elected through that first democratic elections after 1955 were critical constitutional reforms began to take place in 1999. The first amendment to the constitution re-direct legislative powers back to the House of Representatives with joint deliberation and mutual approval with the President, restore the rights for the legislatures to initiate bills with the requirement of president's approval removed and to restrict government regulations only as specified to implement laws. Further measures to safeguards against ruling by decrees were installed through the enactment of second amendments the year after, that when exigencies compels the President may establish government regulations in lieu of laws but such regulations must obtain the approval of the parliament during the next session which if not approved by the legislatures then that government regulation must be revoked. Procedures for establishing laws also are regulated by law, in which executive orders abolished and replaced with presidential regulation which further stipulated to be restrictively administrative in nature and no longer policy instrument as it was under the old system. Another measure against ruling by decrees is the addition of constitutional provision explicitly prohibits the President from freezing or dissolving the parliament.

IV. ELECTORAL SYSTEM DESIGN: BUILDING THE INFRASTRUCTURE OF LEGITIMATE PRESIDENCY

Electoral system in presidential election have close relation not only with what are desirable base of the president's claim to power and legitimacy, but also how this could encourage a wider base of constituent as well how it could appeal to the electorate and their expectations in accountability of presidential institutions. How an electoral system is designed to encourage and promote and how this will work in practice,

however is not without its limitations. One example is the limit of how electoral system design can assist in creating a linkage between the elected representative and the electors they represent. Another is the limit of how electoral system can protect elected president from questions of legitimacy, even how electoral system can protect election result from the same question over its legitimacy. Other limitation relates to the nature that electoral systems are decided through a political negotiation, and politicians involved in this process in effect can limit the options available for the system.

System alternatives for electing the chief executive falls into two broad categories: direct popular elections and indirect election through representative body of the electorate. Direct popular elections are often believed to be more likely to encourage candidates to appeal support from a wider range of constituencies and promoting constituent's involvement with public accountability of their elected leaders. Indirect elections include for example election of president by a representative assembly, designated electoral assembly or other institutions whose membership may be elected or appointed. Examples of this system are those implemented in Greece, Botswana, Guyana, Suriname, Micronesia, Kiribati, China, Vietnam, and prior to 2004 in Indonesia. Having significantly narrower size of electoral bloc, criticism of indirect election system focused on concerns over transparency of the process, how fairly represented are the constituents in this electing body and questions over legitimacy of the result. Due to smaller size of the electoral body, concerns over the risk of irregularities and political cow trading are higher in indirect elections. Supporters of both options have valid points and arguments, and despite criticism of each of these two election options, both are facing similar risk, and none is fully secured from risk of system of a down ever happening. The resulting government cannot claim—at least not without challenge—that one is more legitimate than another based on different electoral systems under which they were elected to office.

V. NATION-WIDE DIRECT POPULAR ELECTIONS: PEOPLE'S VOICE, PEOPLE'S CHOICE

This is not to suggest that indirect elections or mixed system is of a lesser legitimate system, it is one of the options of ensuring fair represen-

tation of wide range of constituencies with diverse and overlapping aspirations. From the representation point of view, direct vote is more likely to give the electorate free and fair chance of choice: which candidates they see as most suitable to represent and to channel their aspirations into government, which offers a different choice than the political parties they choose for the parliamentary elections. Whether it will be aspirations relating to pluralism and diversity, ethnics political and social development, regional agenda, gender equality, minority group's rights and representation etc, each elector will be able to decide their choice of government leaders based on their own preference and priorities of issues.

From the candidate's point of view, in comparison with election by the parliament direct election will give a strong incentive not to rely too much on the support of their traditional base of supporters: party leadership who is able to negotiate the outcome of the election process in the parliament. This sort of complacency, if left unchecked, could lead to politically stagnant representation: since it will be very likely that the election of the President will be a mirror of party competition in legislative elections.

In Indonesia a striking example of this is the longevity of presidential term of former president Suharto. The People's Consultative Assembly (MPR) whose membership was overwhelmingly dominated by Golkar—a party whom Suharto was its patron—in addition to growing number of appointed functional group and regional representation, re-elected him for consecutive terms following each of six general elections since 1971. There was no room for other candidate to compete in this indirect election: political practices was so tightly controlled each five years election time the winner had been known so as to make nomination process appears unnecessary. When the MPR again anonymously supporting Suharto's presidency following the 1997 General Elections, public opposition and dissatisfaction was quickly turn into mass protest and riot in 1998, which led to his disgraceful resignation shortly after that. This experience motivated a rapid reform since that period, including an overhaul change of electoral system, a limitation of terms in office of five years and may be re-elected for one further term only, through constitutional amendments that was finalised in 2002, new legal framework concluded in 2003, and the first direct election of president was held in 2004.

Under the new system Indonesia's president and vice president are chosen directly by the constituents as a single ticket nominated by par-

ties, to win the election the candidate must poll more than 50% of the total number of votes in addition to at least 20% votes in more than half the number of provinces. In the event that no ticket meets this votes and distribution requirements, the people will choose between top two tickets in a second round run-off election, where the ticket with the highest number of votes will be elected as new president and vice president. In ensuring a President elect to be produced, the distribution requirements has been deliberately removed from the second round run-off election.

In relation to electing the president there are some school of thoughts suggest that presidents elected to office whom have come from parties holding a majority in the parliament to be more favourable in terms of effective government. This issue has been one of the crucial issues considered throughout the debates in the parliament at the time of drafting new implementing legislation to establish direct presidential elections in Indonesia. Different views were put across and arguments thoroughly debated until a reasonably common ground emanates from the negotiation table: a threshold for nominating tickets for presidential election are desirable, yet it should not be prohibitively high in that it will restrict nomination only to a couple of largest parties.

The qualifying threshold for nominating a presidential ticket that was agreed was either 15% of the House of Representatives (DPR) seats or 20% of votes in the most recent DPR election. Even if the votes were evenly distributed between parties, this will limit the number of candidates in the presidential election to 5 or 6 tickets, while without a very few largest parties whom can attain a majority in the parliament, none since 1999 democratic elections—in 1999 and 2004 the single largest party in each elections PDIP and Golkar only polled 33.74% and 21.58% (33.12% and 23.09% of DPR seats) respectively—, it is very unlikely that there will be fewer than 2 tickets running for president. Result of 2004 DPR election produced only 2 parties Golkar and PDIP which qualify to nominate without a coalition under this threshold, and only Golkar qualifies for both criteria, despite of 66.2% of entire electorate had distribute their votes among the top 5 parties in 2004 (80% among the top 7). If results from 1999 elections is simulated under this threshold it would have qualify only the top two automatically, regardless the fact that much higher percentage 86.6% of total votes were distributed among the top five.

This relatively low threshold is deemed suitable for Indonesia in current time, after more than three decades party politics have been manipu-

lated in such a way it produced mounting dissatisfaction and frustration with the exclusive representativeness in politics, despite the overwhelming majority of one party. It seems refreshing to have the freedom and real choice for a change.

And a change indeed, Indonesia's first directly elected president, Susilo Bambang Yudhoyono had won the second round run-off election over the incumbent Megawati Soekarnoputri, was nominated by an entirely new, smaller party in the parliament. His running mate Vice President Jusuf Kalla has since won leadership of the Golkar party, however, he was not running the Golkar ticket in the last election. President Yudhoyono policies the last four years has been reasonably supported by the parliament with few exceptions, such as the ever unpopular policy relating to reduced government subsidies on fuel. It's highly likely that President Yudhoyono will seek re-election next year, it will be interesting to observe further of how important party strength in parliament would affect presidential election's outcome and the resulting government effectiveness, and if it is desirable should the restriction be left to legislations or the "market", the electorate to decide?

Still in relation with the change in presidential election system from MPR-elected to direct popular election, the removal from office procedure of the president and vice president also was reviewed to commensurate with the shift in powers attributes resulting from direct election. To protect the directly elected president from being removed from office unilaterally by the parliament on policy ground, the Constitution was amended to include the provision that a President and Vice President may not be removed from office unless proven to have breach the law through either treason, bribery, corruption, other grave criminal offence or moral turpitude, or has ceased to meet the qualification to serve as President. The procedure for removal from office involves the Constitutional Court to investigate, conduct trial and make a decision that the grounds upon which the House of Representative's motion to impeach to be legally well-founded. Only if the Constitutional Court decides that the President is proven to have breach the impeachable charges under the constitution, then the House of Representative may proceed to submit the motion to impeach to the MPR for decision. Decision of the MPR to remove the President from office requires the approval of two third (2/3) of at least three quarter (3/4) total membership of the MPR present. Decision to remove the President from office can only be taken after the President has

been given the opportunity to provide explanation to the plenary session of the MPR.

VI. BOTTOM-UP APPROACH IN PARTY NOMINATION IN PRESIDENTIAL ELECTION

Considering the important role of nomination in electoral representation, perhaps it's worth a closer look, particularly the internal process of choosing final candidates of the party. To encourage wide range of constituents support for the candidacy, the role and involvement of party members in the region would be crucial in making the decision of which candidate are most legitimate to run in the presidential elections for the party. This aspect of presidential election implementing legislation can be optimized to encourage wider support from party members in the regions which also represent diverse ethnic background and constituencies.

The current provision of party nomination of candidates in Indonesian direct presidential election law is non-descriptive, except that it is advisable that the internal selection process would be conducted democratically. In 2004 elections each party were having different approach, Golkar for example was experimenting with decision making procedure for the final ticket in the presidential election through internal party convention in Jakarta. Others such as PDIP was making this decision through their internal procedure, most parties had made this selection process strictly internal and without much information of the process were being made available for the public. Comments that the internal process of selection of final ticket was ignoring regional input to the process, lack of transparency and not sufficiently democratic appeared in some media at the time.

One option is through establishing an unambiguous procedure based on the current principle of a democratic internal party procedure in selecting a ticket for the presidential election. To be politically meaningful, the provision of this matter should encourage parties to empower party members in the region to be involved in the selection process and that a candidate for this internal selection is possible to be proposed by the regions. To prevent this process to become a mere formalities, parties should also be encouraged to ensure the credibility of the internal process by a commitment that regional input and aspirations will effectively be reflected in the final ticket that will be running in the direct presidential

election. A democratic, transparent, equal opportunity in nomination of candidate selection would be essential also to enable independent candidates to be nominated in the election through political parties. This and the incentive with regards to regional interest and aspirations to effecting outcome of this internal selection process perhaps can be considered as an option to encourage a more democratic culture in the party system. An approach that perhaps worthy of a further discussion as an alternative for democratization of party nominating procedure, is an option to apply an internal primary election to choose the party's ticket in the direct presidential elections. Ideally, all party members would be entitled of a vote in the primary, and preferably with the same value of that of party leadership. If the integrity of the process can be justified, for example that promising politician's chance to win party's support for candidacy would be just as good as party leaders nominated in the same selection process, this option might enhance the legitimacy of the party's candidate in the elections as well as contributing to the long term goal of strengthening the party's cohesiveness.

VII. THE CRUX OF EQUALITY PRINCIPLE IN ELECTORAL REPRESENTATION

To provide ways to promote 'freedom' and 'fairness' in presidential elections system perhaps considered not a simple task to address in the electoral system design. Nevertheless, to ensure 'equality' in electoral system, at least in Indonesian context, is proven to be even more problematic. Reason for this is perhaps because of the rapid development of direct election over the last few decades have provide reasonably sufficient scholarly options and references for establishing standards for democratic, free and fair elections. Equality, is arguably a less clearly defined concept and strategies for it requires careful examination of local context and challenges compared with the more or less universal concept of freedom and fairness in elections.

In Indonesian electoral representation context, to exercise the value of equality in electoral representation would require answers to a convoluted challenge: the Java – outside Java representation. With more than 60% of Indonesia's population are in Java (6 provinces), and less than 40% in the rest of the archipelago (27 provinces), the disparity is so big to the

effect that any conventional proportional representation system would be arguably disproportional. One vote one person is not necessarily one value within Indonesian context: magnitude of 50% +1 simple majority or even absolute majority rule would have a mere 5% margin over the whole Java vote. This limits severely the options that can be taken to correct this disparity to incorporate equality of representation in presidential elections. To create new value to offset this disparity, although hypothetically possible (i.e. weighing of votes with different quantum towards proportionality), run the risk of pre-empting animosity of the legitimacy of the formula used.

Compromise approach to compensate this disparity in Indonesia's current general elections law is by incorporating a distribution requirement 20% votes in more than half the number of provinces in addition of polling more than 50% of the votes in the presidential elections and by using two different electoral representation system for two chambers of the national legislatures: proportional multi member district for 550 membership of the House of Representative (DPR), and a fixed 4 seats for each province regardless of size for the new Regional Representation Council (DPD) elected using single non transferable votes in each province. In this compensation scheme, 60:40 ratio are the Java-outside Java balance in the DPR and approximately 20:80 ratio in the DPD, which if simulated with seat acquired comparison this would compensate up to 7.5% more for outside Java regions for balance of up to 52.5: 47.5 which still have advantage to Java under simple majority system of decision making process. Challenges toward this compromise approach, is further exacerbated by the condition that this compensation scheme would only have significant value for the outside Java regions in affecting policy making if both chambers have equal powers, which in this case in Indonesia it is not, the DPR is the sole legislative power while the DPD's powers are very limited to advisory role. A more satisfactorily answer to solve this challenge in equality in electoral representation, apparently would continue to have to be explored, whilst an approach to institute this equality principle in presidential election seems a further long way to solution.

Perhaps it is worthwhile to emphasize limitation of what electoral design can contribute to electoral politics, and to democracy itself. Although electoral system design could have affect the probability of certain changes that will affect electoral politics, however in practice it cannot or to

the best have limited ability in effecting such change: as what is pertinent in the success of electoral system is what the outcome means for the constituent themselves and how it affects them. Electoral system as its own is an administrative process of political recruitment; therefore it cannot be expected to bring about the desired changes expected from the leadership: it is the leaders and the constituent who are able in effecting such changes. Electoral system is a part of key implements of representative democracy, however like in a process of any system, it cannot and should not be regarded as representation itself, for an electoral system cannot substitute either representation (democracy) or the 'demos' itself.

VIII. ESTABLISHING A JUDICIARY FOR SOLVING POLITICAL QUESTIONS: THE ROLE OF THE CONSTITUTIONAL COURT

In democracies around the world, disputes and questions often arises between parties, government as well as citizens over various issues of political nature that inevitably emerge as the interactions between them become more complex and interests in conflict with another. Dispute over elections result in the United States in 2000 presidential elections for example, or the similar dispute over the result of the recent election in Mexico. Other examples includes cases where a group of citizens put forward a request to dissolve a political party which they deemed to have to promote unacceptable values or messages that threatened democratic principles, or in the event of conflicting authorities between government bodies or cases where citizens seeking justice over their constitutional rights that have been violated or denied of exercising them. Would the Supreme Court, administrative court be the appropriate judiciary to turn to in these cases? Would the answer to these questions or the solution for the dispute are questions of legal issues or political in nature?

In the experience of Indonesia, and to an extent in the United States as well, the judiciary with the highest jurisdiction—the Supreme Court appear to be reluctant to make decision on cases of a political nature, where the problem in question is not to solve legal dispute but was more of seeking legitimacy over a political disagreement. The nature of some cases involved violation of laws or offences whose litigation are perhaps rather straightforward; others requires interpretation of what actually certain provisions in the constitution or particular legislations means

politically, what does it binds or where exceptions beyond what can be read between the lines of those provisions. These questions of a political implication perhaps outside the boundaries of law enforcement justices would comfortably offer, other than his or her subjective opinion about the matter in question.

As a part of fundamental constitutional changes in reforming its system of government, Indonesia decided to establish a new Constitutional Court as separate from the Supreme Court, each with its own jurisdiction that are distinct to each other's. The Constitutional Court has powers of judicial review on constitutionality of laws, resolving disputes relating to constitutional powers of state institutions, to make decision for the dissolution of political parties, deciding to resolve dispute over election results, plus the duty to rule on motions to impeach the President and/or the Vice President upon the request of the House of Representatives. Recognising its distinctive nature of duty and jurisdiction, the amended constitution further set down recruitment criteria of the nine Constitutional Court justices: three justices shall be nominated each by the Supreme Court, the House of Representatives and the President; all justices nominated should have legal education background and has work experiences in legal related fields for more than 10 years, have excellent command of constitutions and constitutional laws, should be of impeccable integrity and personality and never been convicted for any offences which carries the maximum penalty of 5 years or more.

A court of this specialist jurisdiction such as the Constitutional Court is not entirely without caveat however, it remains a possibility that the court decision will be affected by subjective opinion of the justices at that particular time. Especially with regards to interpretation over what particular provision in the constitution or laws means or had intended to bring into effect. It is not only important to have the mechanism to adjudicate if disputes of this political nature ever arisen, yet perhaps more important is that this interpretation of the constitution or laws provisions must be satisfactorily accepted as legitimate, not only by branches of government but also accepted by the nation as a whole, by the constituencies. This legitimacy likely to be acquired by the court in the earnest, but this credibility is perhaps something that is not automatically possessed by a court. The question worth considering in this regard perhaps is it of a nature that will be important enough and affect the public significantly? Would it be beyond the boundaries of a court to make decision over such matter? If

the question is of a certain nature that might justify drafting a new law or amending the constitution, perhaps it will be better if these questions be left to the people, or lawmakers and not a court, to decide?

IX. THE DEMISE OF ONCE ALL-POWERFUL PEOPLE'S CONSULTATIVE ASSEMBLY

Another power sharing arrangement in Indonesia's system of government is the People's Consultative Assembly (MPR) system, the personification of people's sovereignty under the 1945 Constitution as it originally enacted, which due to the absolute mandate it holds, have unlimited power. This supreme body is not the head the state and cannot govern by itself; therefore it was vested with the authority to select and remove the President and determine the general direction of the state. Under the 1945 Constitution the MPR is sharing its power with the President, with a broad provision that those powers can be taken back by the MPR if it wishes to do so. Three presidents in Indonesia had been removed from office by the MPR: Soekarno, ironically was removed from office by the supreme body whose conception and return was of his own decision, and two post-Suharto contemporaries: Vice President B J Habibie replacing Suharto's position after his resignation in 1998 and the influential NU leader President Abdurrahman Wahid.

The MPR-President power sharing scheme has weaknesses that it was easily distorted by the president, parties, or the MPR itself. One possibility of exploit is that since membership of MPR consist of members of the parliament (DPR) and representation of functional, religious and minority groups, the institutional capacity of the MPR can be weakened through weakening the DPR and distorting the recruitment process of functional groups. During Suharto presidency, the government was systematically limiting the numbers of political party into a three party system which soon was able to be dominated by government party Golkar. Functional group representation in the MPR was selected by local council, which both the number of representatives for each group and members appointed for the MPR was under the government control. This led to an inertia MPR and rubber stamping parliament which in effect, means unchallenged government control over policy and to a great extent security of the President's position, where every five years

between 1967 and 1997 the MPR re-elect Suharto as President by anonymous consensus for six consecutive terms. The MPR's broad power to remove president from office might also be used by parties within the MPR to the other extreme: to remove of a president they don't like. Such is the case with transitional president Habibie in 1999 and Abdurrahman Wahid from office in 2001, where Megawati Sukarnoputri then assumed the position of President.

This MPR system was gradually being reduced by its own commitments to relinquish the absolute power of the MPR and to shift Indonesia towards a more conventional presidential system through constitutional reform following the 1999 General Elections. The goal of this transition was achieved in the 2001 amendment of the 1945 Constitution on the powers of the MPR which in effect relinquish MPR broad power and restricted only to powers relating to constitutional amendments, inaugurate Presidents elected through direct popular election, and to decide on impeachment motion that is submitted by the parliament and which grounds for this motion has been investigated to be well-grounded by the Constitutional Court. Through this amendment the MPR also, in effect, relinquish its own status as the epitome of people's sovereignty and therefore restoring constitutional democracy as sole means of implementation of sovereignty. This change marked one of a very rare, if any, experience in the world where a supreme assembly with absolute power has agreed to relinquish its own powers constitutionally and peacefully, in one of world's largest transitions to democracy.

EL SISTEMA PRESIDENCIAL EN LOS REGÍMENES
FEDERALES

PRESIDENCIALISMO Y FEDERALISMO EN BRASIL: LOS DESENCUENTROS ENTRE POLÍTICA Y DERECHO*

Virgílio AFONSO DA SILVA**

SUMARIO: I. *Delimitación del tema*. II. *El federalismo en Brasil*. III. *El presidencialismo brasileño*. IV. *Un presidencialismo de coalición*. V. *Un federalismo institucionalmente débil y políticamente fuerte*. VI. *Conclusión*. VII. *Bibliografía*.

I. DELIMITACIÓN DEL TEMA

Aunque el presente trabajo esté inserto en una obra dedicada al funcionamiento del presidencialismo, su objeto está directamente relacionado a la división espacial del poder. Frente a esto, interesa menos el funcionamiento del presidencialismo brasileño por sí mismo¹ que su relación con el federalismo. Para comenzar, es necesario destacar que, en el caso brasileño, ésta no es una relación simple de analizar debido a dos razones fundamentales. En primer lugar —y tal vez sea lo menos importante— porque en Brasil el presidencialismo y el federalismo siempre han marchado juntos. Con la proclamación de la República, en 1889, ambos fueron adoptados al mismo tiempo. O sea, en Brasil nunca existió el presidencialismo sin el federalismo, ni el federalismo sin el presidencialismo, y por este motivo no siempre resulta fácil determinar qué es lo determinante y qué lo determina-

* Me gustaría agradecer a Jesús Orozco Henríquez la invitación para participar en este seminario, y a Héctor Fix-Fierro por toda su ayuda durante el evento. Asimismo, quiero agradecer también a los más directamente involucrados en el debate de este trabajo durante el referido seminario: Tania Groppi, Jorge Lanzaro y Etsi Yudhini, y también a mis colegas del panel: Antonio María Hernández y José María Serna.

** Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de São Paulo.

¹ *Cfr.* referencias en la nota 23, *infra*.

do en esta relación. En segundo lugar, porque existe una disparidad a veces enorme entre el poder y las competencias que la Constitución le otorga a los estados en Brasil y la influencia que estos Estados, y especialmente sus gobernadores, ejercen sobre el presidencialismo de ámbito nacional. A juzgar por el rol de las competencias estaduais, esta influencia no debería ser tan grande como a veces lo es. En este contexto, no es mero acaso que juristas y científicos políticos realicen frecuentemente diagnósticos diferentes sobre el mismo objeto de estudio.²

Para intentar analizar la relación entre sistema de gobierno (presidencialismo) y forma de Estado (federalismo), y para enfrentar las dificultades que acabo de mencionar, este texto está estructurado de la siguiente forma.

En primer lugar, y de forma breve, será realizado un análisis del federalismo en Brasil, tanto desde el punto de vista histórico como desde el punto de vista jurídico-constitucional, para que comience a quedar clara la divergencia entre derecho y política; luego el foco se desplaza hacia el presidencialismo: al comienzo, con una exposición formal sobre los poderes constitucionales del presidente de la República, para, inmediatamente después, exponer la aproximación entre el presidencialismo brasileño y los sistemas parlamentaristas en general; concluido esto, se regresa al federalismo para analizar la influencia del poder estadual (especialmente de los gobernadores) en la política nacional y en el funcionamiento del presidencialismo en el Brasil; por último, el tópico final está dedicado a una conclusión general.

II. EL FEDERALISMO EN BRASIL

Con la promulgación de la Constitución de 1988, algunos autores señalaron un supuesto fortalecimiento de los estados en el federalismo brasileño.³ Mainwaring, por ejemplo, afirma que Brasil constituye el caso

² En sentido semejante, *cfr.* Souza, Celina, “Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988”, *Revista de Sociologia e Política*, 24, 2005, pp. 105 y ss.

³ *Cfr.* por ejemplo, Abrucio, Fernando Luiz, *Os barões da federação*, São Paulo, Hucitec, 1998, p. 107; Menezes de Almeida, Fernanda Dias, *Competências na constituição de 1988*, 2a. ed., São Paulo, Atlas, 2000, p. 77. En sentido opuesto, *cfr.* Ferreira Filho, Manoel Gonçalves, “A organização do Estado brasileiro e as tendências do federalismo: simetria e assimetria”, *Aspectos do direito constitucional contemporâneo*, São Paulo,

de federalismo más robusto en América Latina.⁴ Abrucio, por su parte, construye toda una teoría sobre el federalismo brasileño a partir de la idea de estados (o al menos de gobernadores de estados) fuertes: es lo que este autor denomina *ultrapresidencialismo estadual*.⁵ Aunque el objetivo de este tópico no sea refutar las tesis que sostienen la existencia de un poder estadual fuerte en Brasil, me parece necesario hacer algunas diferenciaciones sobre el significado de términos como “federalismo robusto” y “ultrapresidencialismo estadual”. Para este fin, recurriré a dos estrategias: *a)* una breve recapitulación histórica del federalismo brasileño y *b)* una comparación entre concepciones políticas y jurídicas acerca de lo que se puede comprender como autonomía o poder de los estados en una Federación.

1. *Un poco de historia*

La idea de que el poder local (estadual) tiene gran importancia en Brasil proviene, según entiendo, de aquello que se convino en llamar “política de los gobernadores”, que en la época en que fue practicada la Primera República (1889-1930) se denominaba “política de los Estados”. De forma simplificada,⁶ la política de los gobernadores implicaba un apoyo mutuo entre Unión y los estados (o gobernadores) tanto en la política local como en la política nacional. En su expresión más conocida, la misma significaba la fuertísima influencia de algunos gobernadores estaduales en la definición de la política nacional. En palabras de Afonso Arinos:

Saraiva, 2003, pp. 179 y 180. Un poco más matizada es la opinión de José Afonso da Silva, según el cual hubo, de hecho, un fortalecimiento del federalismo, pero sólo si se lo compara con el régimen anterior (el de la Constitución de 1969), sin indicar con esto la existencia de un federalismo realmente fuerte (*cfr.* Silva, José Afonso da, *Curso de direito constitucional positivo*, 30a. ed., São Paulo, Malheiros, 2008, p. 102).

⁴ *Cfr.* Mainwaring, Scott, “Multipartyism, Robust Federalism, and Presidentialism in Brazil”, en Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew S. (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, p. 83. En sentido semejante, *cfr.* Meneguello, Rachel, *Partidos e governos no Brasil contemporâneo*, São Paulo, Paz e Terra, 1998, p. 77 (“federalismo forte”), y Samuels, David, *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, p. 80 (“strong federalism”).

⁵ *Cfr.* Abrucio, Fernando Luiz, *Os barões da federação*, pp. 109 y ss.

⁶ Para una descripción un poco más detallada, *cfr. ibidem*, pp. 35-41.

[el] Gobierno Federal dejaba las manos libres a los oligarcas locales para que procediesen al simulacro de elecciones federales para el Congreso y hacía reconocer las bancadas indicadas por los mismos. Además de esto, se les daba todo el apoyo en materia de política en sus Estados [...] favoreciéndolos con el *spoils-system* de las nominaciones federales.⁷

Esa política de conciliación⁸ entre Unión y estados hacía, por lo tanto, que la política nacional estuviera fuertemente marcada por la influencia de los estados. En relación con esta influencia no hay grandes polémicas. También es posible afirmar que, aún hoy, aunque por razones diversas, existe una influencia semejante de los gobernadores de los estados en la política nacional y en el funcionamiento del presidencialismo brasileño, como será visto más adelante. Sin embargo, de esta situación no puede desprenderse la conclusión de que el federalismo en Brasil sea robusto o de que los estados tengan grandes poderes.

Desde su formación, la Federación en Brasil se caracteriza por ser extremadamente concentradora.⁹ Y la tendencia que se observa desde entonces es la de que, a cada nueva Constitución, la concentración aumenta todavía más. Y, a partir de 1988, no sólo el texto constitucional, sino también la actividad del Supremo Tribunal Federal viene contribuyendo para una concentración de poder, en diversas esferas, como será analizado.

⁷ Afonso Arinos de Melo, Franco, *Algumas instituições políticas no Brasil e nos Estados Unidos*, Rio de Janeiro, Forense, 1975, pp. 54 y 55.

⁸ Sobre el término, *cfr.* Iglésias, Francisco, *Trajetória política do Brasil*, São Paulo, Companhia das Letras, 1993, p. 208.

⁹ Incluso durante el periodo “menos concentrador”, que sería el del la Primera República (1889-1930), y por más que, en virtud de la política de los gobernadores, se dé muchas veces énfasis al poder subnacional, la ascendencia de la Unión sobre los estados nunca fue cuestionada. No son pocos los autores que llegan incluso a afirmar que en este periodo (como también en los periodos autoritarios de 1937-1945 y 1964-1985) no existió de hecho federalismo en Brasil (*cfr.* en este sentido, Miranda Soares, Márcia, “Federação, democracia e instituições políticas”, *Lua Nova*, 44, 1998, p. 160 y Afonso Arinos de Melo, Franco, *Algumas instituições políticas no Brasil e nos Estados Unidos*, p. 49). Tal vez el mayor ejemplo de la fuerza del poder central fue lo que se acordó denominar “política de las salvaciones”, que consistía en la intervención federal en los Estados y, en muchos casos, en la destitución de los gobernadores contrarios al poder central.

2. *El texto constitucional y la práctica política*

Desde el punto de vista jurídico-constitucional, lo que tradicionalmente caracteriza a una Federación es la existencia de competencias materiales y legislativas repartidas entre los niveles nacional y subnacional, o sea, la existencia de autonomía de los estados en ciertos temas (cuanto más y más importantes sean los temas, más fuertes son los estados).

Quien lea la Constitución brasileña podrá ver que, para el poder central, son enumeradas más de cincuenta materias legislativas de competencia privativa (en los 29 incisos del artículo 22 de la Constitución federal). Para los estados, la Constitución reserva una única competencia privativa: explotar el servicio de gas canalizado (artículo 25, § 2). Además de esto hay una serie de competencias comunes (artículo 24), en el ámbito de las cuales, no obstante, la Unión tiene la prerrogativa de definir las reglas generales.

Ni tan siquiera en la elaboración de sus Constituciones estatales, que definen la organización de los poderes a nivel estadual, los estados han tenido gran libertad de acción, ya que la jurisprudencia del Supremo Tribunal Federal ejerció un papel centralizador extremadamente fuerte, con base en lo que quedó conocido como “principio de la simetría”. La Constitución federal, en su artículo 25, determina que “los Estados se organizan y se rigen por las Constituciones y leyes que adopten, *observados los principios de esta Constitución [Federal]*”. Con base en la última frase de este artículo, el Supremo Tribunal Federal declaró la inconstitucionalidad de innumerables dispositivos de Constituciones estatales, bajo el alegato de que no seguían los principios de la Constitución federal.¹⁰ Como consecuencia, las Constituciones estatales son, en buena parte, una especie de copia de la Constitución federal. No hay prácticamente ninguna variación en la forma de organizar los poderes en el nivel estadual.¹¹

Frente a este cuadro, es posible afirmar que, desde el punto de vista jurídico, el poder que los estados federados poseen es muy limitado, ya que los mismos no detentan competencias exclusivas dignas de nota. Y,

¹⁰ *Cfr.* por ejemplo las decisiones en los siguientes casos: Acción Directa de Inconstitucionalidad-ADI 102, ADI 452, ADI 486, ADI 678, ADI 1304, ADI 1391.

¹¹ También en lo que atañe al Poder Judicial, la reciente creación del Consejo Nacional de Justicia tenderá a ejercer un fuerte papel uniformizador y centralizador.

por más que tengan competencias residuales, o sea, competencia para legislar sobre aquello que no sea de competencia de otros entes de la Federación (artículo 25, § 1), ese tipo de competencia puede ser considerada como despreciable, especialmente frente al inmenso rol de competencias privativas de la Unión. Formalmente, por lo tanto, la Federación brasileña puede ser considerada como extremadamente centralizada. De aquí no debe concluirse, no obstante, una ausencia de influencia de la política estadual sobre la política nacional. Por el contrario, entre el presidente de la República y los gobernadores de los estados existe un diálogo continuo y, muchas veces, armonioso. No por otra razón se habla aquí de un desencuentro entre los enfoques jurídico y político. Si el primero apunta hacia una Federación centralizadora y centrípeta,¹² el segundo tiende a apuntar hacia una relación de equilibrio entre los dos niveles, Unión y estados. Sin embargo, antes de esbozar lo que podría ser este diálogo federativo, me parece recomendable analizar el funcionamiento y las peculiaridades del sistema presidencial brasileño.

III. EL PRESIDENCIALISMO BRASILEÑO

En Brasil existe casi un consenso entre los juristas, quienes sustentan que hay una gran concentración de poder en la figura del presidente de la República. Aunque existan fuertes indicios en esta dirección, en este punto —de la misma forma que ocurrió cuando, más arriba, se analizó el federalismo brasileño— tal vez la realidad sea un poco más matizada. Por más que el presidente brasileño tenga, de hecho, una serie de competencias —legislativas y no legislativas— la idea de que él sería casi un emperador¹³ debe ser encarada con mucho recaudo. Esto porque, aquí también, el análisis jurídico-constitucional puede indicar un escenario un tanto diferente de la práctica política brasileña. O sea, la lectura del texto constitucional sugeriría un presidente más independiente —ya sea en relación con el Poder Legislativo, ya sea en relación con los gobernadores

¹² En sentido opuesto, o sea, considerando el federalismo brasileño como un federalismo centrífugo, *cfr.* Mainwaring, Scout, “Multipartism, Robust Federalism, and Presidentialism in Brazil”, p. 83, y aunque con otro vocabulario, Stepan, Alfred, “Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia”, *Dados*, 42, 1999, pp. 197 y ss.

¹³ Idea influida tal vez por el título del antiguo libro de Hambloch, Ernest, *His Majesties the President of Brazil: a Study of Constitutional Brazil*, Nueva Cork, Dutton & Co., 1935.

de estado— de lo que él es realmente. Inicio abajo el análisis con los indicios de un posible “ultra-presidencialismo” en Brasil e, inmediatamente, expongo algunas razones para matizarlo.

En su conocido estudio sobre presidentes y asambleas, Shugart y Carey enumeran algunos poderes y competencias que guiarían la evaluación de cuan robusto sería un presidencialismo (o, en verdad, de cuan fuerte sería un presidente).¹⁴ Los mismos son:

1. Poder de veto.¹⁵
2. Veto parcial.
3. Competencia para editar decretos.
4. Iniciativa legislativa exclusiva en algunos asuntos.
5. Iniciativa presupuestaria.
6. Competencia para proponer referendos.
7. Formación del gabinete.
8. Disolución del gabinete.
9. Censura.¹⁶
10. Disolución del Parlamento.

Estos poderes y competencias están divididos en legislativos (1 a 7) y no-legislativos (8 a 10). En una comparación entre cuarenta y seis regímenes presidencialistas (presentes y pasados), el presidente brasileño aparece como el más poderoso en asuntos no legislativos, y en segundo lugar en asuntos legislativos (atrás tan sólo del presidente chileno en el periodo 1969-89).¹⁷

¹⁴ Shugart, Matthew S. y Carey, John, *Presidents and Assemblies*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

¹⁵ En el estudio de Shugart y Carey, el peso que se da al poder de veto depende de la dificultad (o inclusive imposibilidad) en derrumbarlo (*cf. ibidem*, p. 149). En Brasil, para derrumbar el veto del presidente de la República es necesario el voto de la mayoría absoluta del Congreso nacional.

¹⁶ Como explican Shugart y Carey, el poder de censura no es un poder del presidente, sino tan sólo del Parlamento, y se caracteriza por la posibilidad de que los miembros del ministerio presidencial sean exonerados por el Parlamento. Cuando esa competencia no existe, el poder del presidente es mayor, ya que el mismo se vuelve el único titular del poder de exoneración de ministros. *Cfr. ibidem*, p. 153.

¹⁷ *Ibidem*, p. 155.

Además de estos poderes y competencias, es posible agregar algunos más de extrema importancia,¹⁸ como:

- a) Iniciar el proceso de enmienda a la Constitución;
- b) Indicar a los jueces de la Suprema Corte (actualmente siete de los once ministros fueron indicados por el presidente Lula da Silva).
- c) Presentar acción de control de constitucionalidad.
- d) Ejercer poderes excepcionales durante estados de defensa y de sitio.
- e) Indicar a los ocupantes de muchos otros cargos importantes, como, por ejemplo, el presidente del Banco Central (que no tiene mandato fijo y puede ser exonerado en cualquier momento por el presidente).
- f) Presentarse a la reelección.

De esta manera, a partir del análisis formal de las competencias constitucionales del presidente de la República, sería posible imaginar que él, si así lo quisiera, puede gobernar por cuenta propia, sin el apoyo del Poder Legislativo y sin el apoyo de los otros niveles de poder de la Federación. Este escenario sería tan sólo reforzado por aquello que parte de la literatura internacional que afirma sobre los partidos políticos y sobre el comportamiento de los congresistas brasileños: partidos débiles y desorganizados y congresistas sin disciplina.¹⁹

A partir de este análisis concentrado tan sólo en las competencias jurídico-constitucionales, tendríamos en Brasil un poder central y un presidencialismo extremadamente fuertes, y una Federación extremadamente débil (y, como consecuencia, gobernadores y liderazgos locales sin ninguna influencia en la política nacional).

No obstante —y esta es mi tesis—, éste no es un cuadro que refleje bien la realidad de la interrelación entre poderes, ni en el nivel horizon-

¹⁸ Para una lista aun mayor de la elaborada por Shugart y Carey, *cfr.* Frye, Timothy, “A Politics of Institutional Choice: Post-Communist Presidencies”, *Comparative Political Studies*, 30:5, 1997, pp. 523 y ss., y Johansen, Lars y Nørgaard, Ole, “IPA: The Index of Presidential Authority”, *Working Paper, Department of Political Science, University of Aarhus*, 2003), p. 8.

¹⁹ *Cfr.* por todos, Sartori, Giovanni, *Comparative Constitutional Engineering*, New York, New York University Press, 1994, pp. 95 (“No hay probablemente en el mundo un país tan anti-partidos, tanto en la teoría como en la práctica, como Brasil”), pp. 190 y 193, y Mainwaring, Scout, “Politicians, Parties, and Electoral Systems: Brazil in Comparative Perspective”, *Comparative Politics*, 24, 1991, pp. 21 y ss.

tal (relación presidente/congreso) ni en el nivel vertical (relación Unión/ estados). Para desarrollar esta idea a partir de aquí, la estrategia será básicamente procurar negar las premisas que sustentan la tesis según la cual del extenso rol de competencias de la Unión y del inexistente rol de competencias de los estados, y de la extensa lista de prerrogativas y competencias del presidente de la República devendría necesariamente una hipertrofia del Poder Ejecutivo central. En suma, la estrategia será, sino negar, al menos relativizar la dominación presidencial sobre el congreso y la dominación del poder central sobre los poderes estatales. Finalmente, lo que se pretenderá demostrar es la existencia de un constante diálogo entre las esferas de poder, tanto en el nivel vertical como en el nivel horizontal. Comienzo con este último tipo de relación, a partir de aquello que vino a llamarse “presidencialismo de coalición”.

IV. UN PRESIDENCIALISMO DE COALICIÓN

Como ya afirmamos, también en la relación horizontal entre poderes —Ejecutivo y Legislativo—, el diagnóstico de los juristas difiere mucho del llevado a cabo por parte de los científicos políticos. Del lado del derecho, especialmente de aquellos que se atienen a una lectura formal del texto constitucional, el cuadro que se pinta es el siguiente: el Ejecutivo domina completamente el Legislativo, especialmente por poder editar decretos (“medidas provisionarias”), ya que en el congreso no existe la suficiente disciplina para funcionar como contrapeso del poder del presidente. Es difícil encontrar, en el área jurídica, un objeto de análisis en que las opiniones sean tan convergentes (casi unánimes)²⁰ como no sea en el caso de la pretensa violación de la separación de poderes cuando el presidente de la República edita medidas provisionarias. En el área jurídica, el veredicto es claro: ésta es una de las más claras señales de dominación presidencial sobre el congreso.²¹

²⁰ Una de las únicas excepciones es, con seguridad, Sampaio, Marco Aurélio, *A medida provisória no presidencialismo brasileiro*, São Paulo, Malheiros, 2007.

²¹ Cfr. por ejemplo Comparato, Fábio Gonder, “A «questão política» nas medidas provisórias: um estudo de caso”, *Revista Trimestral de Direito Público*, 31, 2002, pp. 5 y ss.; Bonavides, Paulo, “Jurisdição constitucional e legitimidade”, *Estudos Avançados*, 51, 2004, pp. 130 y ss.; Antunes Rocha, Carmen Lúcia, “Medidas provisórias e princípio da separação de poderes”, en Martins, Ives Gandra (coord.), *Direito contemporâneo: estudos em homenagem a Oscar Dias Corrêa*, Rio de Janeiro, Forense Universitária, 2001,

No obstante, la práctica política indica un escenario un tanto diferente: Ejecutivo y Legislativo trabajan juntos (aunque no siempre sin dificultades). Por más que, en un régimen presidencialista, Ejecutivo y Legislativo tiendan a ser institucionalmente independientes, para que pueda gobernar, el presidente tiene que formar una coalición que lo apoye en el Legislativo. Esto puede ocurrir en cada una de las votaciones más importantes o puede ocurrir de forma un poco más duradera. Los mecanismos que determinan el funcionamiento de esta coalición son los más variados, como la distribución de ministerios y el poder de agenda del presidente de la República.²² Aunque con algunas variaciones, a esta forma de funcionamiento del presidencialismo se convino en llamar, en Brasil, *presidencialismo de coalición*.²³

De cierta forma, se puede afirmar que el presidencialismo de coalición es una especie de aproximación entre el presidencialismo y el parlamentarismo, pero sin la introducción efectiva de los mecanismos típicos de los sistemas parlamentares, especialmente de aquellos descritos por Valadés, como: presencia de los ministros en el congreso, censura, votos de confianza, disolución del congreso, institución de un primer ministro etcétera.²⁴

De esta manera, la “parlamentarización” que eventualmente existe en Brasil atañe sobre todo a la forma de gobernar, a la forma de formar

pp. 44 y ss., y Barros, Sergio Resende de, “Medidas, provisórias?”, *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, 53, 2000, pp. 67 y ss.

²² Sobre estos mecanismos *cfr.* por todos Limongi, Fernando y Figueiredo, Argelina C., “As bases institucionais do presidencialismo de coalizão”, *Lua Nova*, 44, 1998, pp. 81 y ss.

²³ *Cfr.* por ejemplo Abranches, Sérgio Enrique, “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”, *Dados*, 31, 1988, pp. 5 y ss.; Limongi, Fernando y Figueiredo, Argelina C., “As bases institucionais do presidencialismo de coalizão”, *Lua Nova*, 44, 1998, pp. 81 y ss.; Figueiredo, Argelina C. y Limongi, Fernando, “Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in Brazil”, *Comparative Politics*, 32, 2000, pp. 151 y ss.; Santos, Fabiano, *O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão*, Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2001; Amorim Neto, Octavio, “The Presidential Calculus”, *Comparative Political Studies*, 39:4, 2006, pp. 415 y ss. En español *cfr.* por ejemplo Santos, Fabiano, “Organización y proceso legislativo en el presidencialismo brasileño”, *Política*, 47, 2006, pp. 71 y ss.

²⁴ *Cfr.* Valadés, Diego, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, México, UNAM-Colegio Nacional, 2007, pp. 5, 35 y ss., 43 y ss., 65 y ss., 121 y ss.

coaliciones.²⁵ Lo que aproxima el presidencialismo brasileño (el presidencialismo de coalición) al parlamentarismo es el hecho de que, en virtud del fragmentado multipartidismo existente en Brasil, el presidente —cuyo partido por sí solo nunca tiene mayoría en el congreso— tiene que formar una coalición partidaria para gobernar. Y, como ya vimos más arriba, esto se hace, entre otras formas, por medio de la distribución de ministerios (y otros cargos) a partidos que se dispongan a formar parte de la coalición.²⁶

No son pocos los estudios que demuestran que están equivocadas tanto las tesis de un presidente que domina el congreso como las tesis acerca de un congreso irresponsable frente a las políticas del presidente.²⁷ Lo que existe, en verdad, es un congreso que acostumbra trabajar de forma extremadamente disciplinada. No es mero acaso el hecho de que la inmensa mayoría de las leyes aprobadas en el congreso son de iniciativa del presidente de la República.²⁸ Esto proviene, entre otras razones, del hábil uso del poder de agenda del presidente y de sus líderes en el congreso. El funcionamiento del congreso brasileño es, en algunos sentidos, muy peculiar y hay muchas votaciones que son decididas por un colegio de líderes partidarios (o sea, sólo votan los líderes de cada partido).²⁹ Esto aumenta mucho la estabilidad de la coalición presidencial, la disciplina partidaria y la previsibilidad de los resultados de las votaciones. Esto significa, en el fondo, que la implementación de las políticas deseadas por el gobierno depende, y mucho, de la cohesión y disciplina en el congreso. No hay que hablar, por lo tanto, de dominación presidencial, ya que el presidente no actúa por sí solo.

La única posibilidad de una acción independiente del presidente de la República sería un gobierno basado exclusivamente en la edición de medi-

²⁵ En este sentido, *cfr.* Santos, Fabiano, “Organización y proceso legislativo en el presidencialismo brasileño”, *Política*, 47, 2006, pp. 71 y ss.

²⁶ *Cfr.* especialmente *ibidem*, pp. 79 y ss.; Abranches, Sérgio Enrique, “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”, *Dados*, 31, 1988, pp. 5 y ss.

²⁷ *Cfr.* por todos Figueiredo, Argelina C. y Limongi, Fernando, *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*, Rio de Janeiro, FGV, 1999.

²⁸ *Cfr.* Limongi, Fernando, “Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório”, *Novos Estudos Cebrap*, 76, 2006, p. 23.

²⁹ *Cfr.* por todos Figueiredo, Argelina C. y Limongi, Fernando, “Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in Brazil”, *Comparative Politics*, 32, 2000, pp. 164 y ss. *Cfr.* también Amorim Neto, Octavio *et al.*, “Agenda Power in Brazil’s Câmara dos Deputados, 1989-98”, *World Politics*, 55, 2003, p. 558.

das provisorias. Sin embargo, las mismas también precisan la aprobación del congreso. En los momentos en que el congreso aceptó con mayor frecuencia el uso de estas medidas, esto no provino de ninguna forma de usurpación de poderes por parte del presidente o de abdicación por parte del congreso, sino de la acción conjunta entre presidente y congreso. Tan es así que cuando un presidente —Fernando Collor de Mello— intentó gobernar sin el apoyo del congreso, recurriendo pura y simplemente a su prerrogativa de edición de medidas provisorias, el congreso rápidamente reaccionó y rechazó cada vez con mayor frecuencia las políticas gubernamentales.³⁰

Esto apunta hacia la inexistencia de dominación del congreso por parte del presidente. Además el congreso, si así lo quisiera, podría haber simplemente abolido la medida provisorio. Para esto bastaría enmendar la Constitución. Pero esto no ocurrió, ni aun en 2001, cuando se aprobó una enmienda constitucional (la enmienda 32/2001), que redefinió algunas de las reglas de edición y reedición de medidas provisorias. Aun después de más de sesenta enmiendas a la Constitución de 1988, el poder de agenda del presidente y sus poderes de iniciativa y de edición de medidas provisorias continúan prácticamente inalterados.

V. UN FEDERALISMO INSTITUCIONALMENTE DÉBIL Y POLÍTICAMENTE FUERTE

Como fue afirmado más arriba, el federalismo brasileño, desde el punto de vista jurídico-constitucional, no puede ser considerado fuerte o robusto. El mismo es, en verdad, un federalismo extremadamente concentrador, ya que a los estados no le es reservada prácticamente ninguna competencia material o legislativa exclusiva. Las asambleas legislativas estatales tienen, por esto, una importancia muy reducida. Por un lado, exactamente en virtud de estas competencias reducidas.³¹ Por el otro, porque en Brasil no ocurre lo que sucede en los Estados Unidos (artículo V)

³⁰ Cfr. Santos, Fabiano, “Organización y proceso legislativo en el presidencialismo brasileño”, *Política*, 47, 2006, p. 84; Samuels, David, “The Gubernatorial Coattails Effect”, *Journal of Politics*, 62, 2000, p. 250.

³¹ Y, como ya fue afirmado, porque hasta incluso las propias Constituciones estatales tienen que seguir, según la jurisprudencia pacífica del Supremo Tribunal Federal, los principios y el mismo esquema de organización de los poderes de la Constitución federal.

y en México (artículo 135), donde todas las enmiendas constitucionales pasan por el tamiz de los poderes legislativos estatales. La única competencia que estas asambleas tienen en este ámbito es la posibilidad de iniciar procesos de enmienda a la Constitución federal, pero para esto se necesita la manifestación de más de la mitad de estas asambleas (Constitución federal, artículo 60, III), lo que, en los veinte años de vigencia de la actual Constitución, nunca ha ocurrido.

Frente a esta debilidad de las asambleas legislativas estatales, el único protagonista con cierta fuerza en este nivel de la Federación son los gobernadores. Pero aquí, una vez más, se hace necesario explicitar que esta fuerza no se origina de ninguna prerrogativa o competencia constitucional, sino de factores exógenos, que, en el título de este tópico del artículo, fueron clasificados como “políticos”. Es verdad que los gobernadores tienen legitimidad para proponer acciones directas de inconstitucionalidad y, entre todos los legitimados para hacerlo,³² ellos son de hecho los más activos.³³ No obstante, al contrario de lo que se podría imaginar, estas acciones de inconstitucionalidad no se dirigen contra las leyes federales (lo que podría significar una tentativa de defensa de las competencias estatales frente al poder central); la inmensa mayoría de las acciones de inconstitucionalidad propuestas por los gobernadores se dirige contra las leyes estatales (87,1%),³⁴ la mayoría de las veces contra las leyes del propio estado del gobernador. O sea, el recurso al Supremo Tribunal Federal, en el ejercicio del control de constitucionalidad, no tiene como objeto un control del pacto federativo, sino que tiene como objeto los problemas internos de los estados, es decir, las divergencias entre los gobernadores y las asambleas legislativas.

³² Los otros legitimados para iniciar el control concentrado de constitucionalidad son: presidente de la República, la Mesa del Senado Federal, la Mesa de la Cámara de los Diputados, la Mesa de Asamblea Legislativa de alguna unidad de la Federación, el procurador-general de la República, el Consejo de la Orden de los Abogados de Brasil, partido político con representación en el Congreso Nacional y confederación sindical o entidad de clase de ámbito nacional (Constitución federal, artículo 103).

³³ De 1988 a 2005 ellos fueron responsables por el 26% de todas las acciones directas de inconstitucionalidad propuestas en el Supremo Tribunal Federal. Ninguno de los otros legitimados propuso tantas acciones. *Cfr.* Luiz Werneck, Vianna *et al.*, “Dezessete anos de judicialização da política”, *Tempo Social*, 19, 2007, p. 47.

³⁴ *Cfr. ibidem*, p. 53. Sólo el 5% de las acciones propuestas por los gobernadores tenía como objeto una ley federal.

Frente a este escenario, ¿cuál puede ser el papel de los estados en el presidencialismo brasileño? ¿Tienen los mismos algún papel? ¿Poseen algún tipo de influencia en la política nacional?

La respuesta a las dos últimas preguntas es “sí”. Pero esta respuesta afirmativa, como ya ha sido algunas veces resaltado a lo largo de este texto, no procede de las competencias o prerrogativas que los estados tienen en el orden constitucional brasileño. Y no procede tampoco del extremo activismo de los gobernadores en la utilización de las acciones directas de constitucionalidad, pues, como fue visto, estas acciones casi siempre tienen como objeto leyes estatales, no siendo, por lo tanto, la expresión de una relación vertical entre el poder estadual y el poder central. De esta manera, desde el punto de vista jurídico, constitucional e institucional, la tendencia apunta hacia una centralización siempre creciente de las decisiones políticas y jurídicas en Brasil. La actividad del Supremo Tribunal Federal, órgano de cúpula en la interpretación de la Constitución, cada vez más da muestras de esta tendencia a la concentración.³⁵

La fuerte participación de los Estados en la política nacional, en la forma en la que actualmente ocurre, es consecuencia de elementos extraños al modelo de reparto de competencias definido en la Constitución brasileña. Los protagonistas de esa participación son los gobernadores de los estados, y su papel prominente tiene dos pilares de sustentación, uno aplicable a todos los estados, el otro restringido a apenas algunos: 1) los sistemas electoral y partidario, y 2) el poder económico de algunos estados. Estos pilares serán analizados a seguir dando mayor énfasis al primero de los mismos.

1. *Los sistemas electoral y partidario*

Aunque exista, desde 1945, una exigencia de que los partidos políticos tengan carácter nacional,³⁶ la definición de las candidaturas para la cámara federal ocurre a nivel estadual. Son los órganos *estadales* de cada partido los que definen quiénes serán los candidatos a diputado *fe-*

³⁵ *Cfr.*, en este sentido, Afonso da Silva, Virgílio, “La interpretación conforme a la Constitución: entre la trivialidad y la centralización judicial”, *Cuestiones Constitucionales*, 12, 2005, pp. 3 y ss.

³⁶ *Cfr.* Decreto-lei 7586/45, artículo 110. En la Constitución de 1988 esta exigencia se encuentra en el artículo 17, I.

deral. Además, especialmente en las elecciones de 1982, 1986 y 1990, cuando no hubo elección para presidente de la República, sino tan sólo para gobernadores, senadores y diputados federales y estaduais,³⁷ los personajes centrales fueron los candidatos a gobernador. No obstante, aun a partir de las elecciones de 1994, que incluyeron también la elección para presidente de la República, la importancia de los gobernadores no disminuyó. Por más que el foco de las atenciones haya pasado a ser la elección para presidente, la definición de las candidaturas para la cámara federal continuó siendo un asunto para los directorios regionales de los partidos. Y en esta elección los gobernadores y candidatos a gobernador tienen gran influencia. Aquellos que compondrán la cámara *federal* acostumbran tener una relación mucho más fuerte con sus *estados* que con la política nacional.³⁸

En este punto surge la necesidad de un breve análisis sobre algunas peculiaridades del sistema electoral brasileño. Como se sabe, en Brasil se adopta el sistema de listas no-ordenadas, con voto personal para los diputados (federales y estaduais). Como consecuencia, para tener chances de ser electo, los candidatos tienen que tener un óptimo desempeño electoral *personal*. Para esto, aunque las circunscripciones electorales coincidan geográficamente con el área de los estados, los candidatos concentran sus campañas en las ciudades y regiones de actuación más directa. Y para tener votos y chances de ser reelecto para la cámara federal, siempre resulta necesario demostrar que trabajan en pro de sus regiones, haber fomentado inversiones, etcétera. Para tal fin es siempre necesario tener una buena relación con el gobernador de su estado, aunque el mismo no sea de su partido,³⁹ ya que la decisión sobre el destino final del dinero del presupuesto federal transferido para los estados es de los gobernadores.⁴⁰

No es por otra razón que la cámara federal siempre representó con mayor fidelidad los intereses estaduais que el propio Senado Federal, el

³⁷ En la elección de 1982 se votó también concejales y, en algunos casos, intendentes municipales.

³⁸ *Cfr.* Samuels, David, *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*, pp. 81 y 86.

³⁹ *Cfr.* Samuels, David, "The Gubernatorial Coattails Effect: Federalism and Congressional Elections in Brazil", *Journal of Politics*, 62, 2000, p. 242. *Cfr.* también, del mismo autor, *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*, p. 145.

⁴⁰ *Cfr.* Samuels, David, *Ambition, Federalism... cit.*, pp. 143 y ss. y 147.

cual, en los términos de la Constitución (artículo 46), sería quien debería desempeñar esta tarea.

Frente a todo lo que ha sido expuesto, es interesante notar que si tenemos un sistema presidencialista caracterizado por ser un “presidencialismo de coalición”, que depende en gran medida de una coalición parlamentaria que sea fiel al presidente y, al mismo tiempo, si tenemos diputados en la cámara federal que dependen en cierta medida de los gobernadores de sus estados para garantizar su futuro político,⁴¹ entonces sería posible afirmar que los gobernadores tienen —aunque no desde el punto de vista jurídico-constitucional— una influencia decisiva, aunque indirecta, en el buen funcionamiento de este presidencialismo como un todo.⁴² Y esto es visible en una de las más claras manifestaciones del funcionamiento del presidencialismo de coalición, que es la composición del ministerio: esta composición no tiene en cuenta tan sólo a los partidos de la base aliada (reflejo del diálogo horizontal entre Ejecutivo y Legislativo), sino también una cierta diversidad regional (reflejo del diálogo regional entre poder central y poder regional).⁴³

2. *El poder económico de algunos estados*

La segunda razón apuntada para el papel prominente de los gobernadores de los estados en la política nacional ha sido el poder económico. Es un hecho que algunos gobernadores tienen una participación más activa que otros en el escenario político nacional y que sus demandas son

⁴¹ Especialmente porque buena parte de los diputados federales no buscan una larga carrera política en la cámara. Muchas veces tienen en mente volver a un cargo en el Poder Ejecutivo de sus estados o ciudades de origen. Sobre las consecuencias de esta “*âmbição*”, *cfr. ibidem*, pp. 134 y ss. y 148 y ss.

⁴² En sentido semejante, *cfr.* Souza, Celina, “*Intermediação de interesses regionais no Brasil: o impacto do federalismo e da descentralização*”, *Dados*, 41, 1998, p. 585: “En un sistema político frágil y fragmentado desde el punto de vista partidario, agravado por los excesos de un sistema electoral proporcional basado en lista abierta, los gobernadores se transformaron en uno de los principales actores en el sentido de asegurarle al gobierno federal capacidad para gobernar”.

⁴³ *Cfr.*, en este sentido, Santos, Fabiano, “*Organización y proceso legislativo en el presidencialismo brasileño*”, *Política*, 47, 2006, p. 81, y Meneguello, Rachel, *Partidos e governos no Brasil contemporâneo*, p. 77.

también más oídas, justamente en virtud de este poder.⁴⁴ Sin embargo, esta posibilidad de participación activa de algunos gobernadores no es un indicio de federalismo robusto. Y, en este caso, en ninguno de los sentidos posibles (jurídico-constitucional o político), ya que la eventual desconcentración de poder que procede de tal participación está concentrada en tan sólo algunos pocos estados de la Federación.⁴⁵

VI. CONCLUSIÓN

De este breve análisis de la relación entre federalismo y presidencialismo en Brasil, y de las posibles divergencias entre un enfoque jurídico-constitucional y un enfoque político, es posible obtener algunas conclusiones. La principal, *que está en la base del desencuentro entre política y derecho*, es la de que la parte “robusta” del federalismo brasileño no es una consecuencia del orden jurídico-constitucional existente, sino de factores externos al mismo. El primero de los mismos es la dinámica electoral, que, especialmente en virtud del sistema electoral basado en listas abiertas, le confiere una fuerza adicional al poder estadual. El segundo es el poder económico.

En relación con el poder económico prácticamente no existe orden institucional que pueda relativizar esta fuerza adicional otorgada a los gobernadores de los estados más ricos. Cualquiera que sea el orden existente (pasado, presente o futuro), los estados con mayor poder económico tendrán más influencia en la definición de la política nacional. Por esto,

⁴⁴ Es claro que se podría apuntar un factor de relativización en la influencia del poder económico de algunos estados: la desproporción en la representación de algunos estados en la cámara federal. Algunos de los estados más ricos —el caso de São Paulo es emblemático— son extremadamente subrepresentados en la cámara federal. Con esto, podría imaginarse que, en la medida en que, como fue visto en el tópico anterior, la base de sustentación del gobierno está formada en el interior de una cámara que subrepresenta a los estados más ricos, esa riqueza tendría papel secundario. Por más que la premisa —la subrepresentación de algunos de los estados más ricos— sea verdadera, la conclusión no es necesaria, ya que la influencia en la política nacional no ocurre tan sólo debido a la formación de la base de apoyo del gobierno en el Poder Legislativo.

⁴⁵ Lo que, de cierta forma, es algo que existe desde la Primera República (1889-1930). La fuerza de los gobernadores, en aquella época, estaba también casi siempre directamente relacionada al poder económico de los estados por ellos gobernados. No por otra virtud, las “políticas de las salvaciones” (*cf.* nota 9, *supra*) estaban limitadas tan sólo a los estados más débiles de la Federación.

el aspecto más interesante del debate se concentra en el factor electoral y partidario. Y, aunque este factor ya esté incorporado a los análisis sobre el poder estadual en Brasil, es importante resaltar que, por no formar parte del orden constitucional de la Federación brasileña, los cambios son posibles de un momento a otro.⁴⁶ Actualmente se tramita en el Congreso Nacional una propuesta de alteración del sistema electoral para la cámara federal. Resulta difícil prever sus chances de aprobación, pero, en caso de que ocurra, sería un cambio drástico tanto para el poder de influencia que los gobernadores tienen en la política nacional en sentido amplio, como para el funcionamiento del presidencialismo de coalición en especial.

En todos los casos, sin embargo, el mantenimiento o no del actual orden federativo pasa *de largo la cuestión jurídico-constitucional*. El orden constitucional puede —y podrá— continuar siendo el mismo, pero las relaciones verticales de poder y sus influencias en el funcionamiento del presidencialismo brasileño pueden alterarse incluso de esta manera.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- ABRANCHES, Sérgio Enrique, “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”, *Dados* 31, 1988.
- ABRUCIO, Fernando Luiz, *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira*, São Paulo, Hucitec, 1998.
- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de, *Competências na constituição de 1988*, 2a. ed., São Paulo, Atlas, 2000.
- AFONSO DA SILVA, Virgílio, “La interpretación conforme a la Constitución: entre la trivialidad y la centralización judicial”, *Cuestiones Constitucionales*, 12, 2005.
- AMORIM NETO, Octavio, “The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas”, *Comparative Political Studies*, 39:4, 2006.

⁴⁶ Por otro lado, los cambios en el orden constitucional federal en sentido estricto son más difíciles, ya que la Constitución incluye el orden federativo entre las llamadas “cláusulas pétreas”, es decir, entre sus disposiciones inmodificables. Aunque no haya consenso sobre lo que lo mismo significa (si cualquier cambio en el orden federativo actual está vedado, o si están prohibidos tan sólo los cambios que tiendan a abolir la Federación), el hecho es que las alteraciones en este ámbito son más difíciles.

- *et al.*, “Agenda Power in Brazil’s Câmara dos Deputados, 1989-98”, *World Politics* 55, 2003.
- ANTUNES ROCHA, Carmen Lúcia, “Medidas provisórias e princípio da separação de poderes”, en MARTINS, Ives Gandra (coord.), *Direito contemporâneo: estudos em homenagem a Oscar Dias Corrêa*, Rio de Janeiro, Forense Universitária, 2001.
- BARROS, Sergio Resende de, “Medidas, provisórias?”, *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, 53, 2000.
- BONAVIDES, Paulo, “Jurisdição constitucional e legitimidade (algumas observações sobre o Brasil)”, *Estudos Avançados*, 51, 2004.
- COMPARATO, Fábio Gonder, “A «questão política» nas medidas provisórias: um estudo de caso”, *Revista Trimestral de Direito Público*, 31, 2002.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, “A organização do Estado brasileiro e as tendências do federalismo: simetria e assimetria”, en FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, *Aspectos do direito constitucional contemporâneo*, São Paulo, Saraiva, 2003.
- FIGUEIREDO, Argelina C. y LIMONGI, Fernando, *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*, Rio de Janeiro, FGV, 1999.
- , “Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in Brazil”, *Comparative Politics*, 32, 2000.
- FRANCO, Afonso Arinos de Melo, *Algumas instituições políticas no Brasil e nos Estados Unidos*, Rio de Janeiro, Forense, 1975.
- FRYE, Timothy, “A Politics of Institutional Choice: Post-Communist Presidencies”, *Comparative Political Studies*, 30:5, 1997.
- HAMBLOCH, Ernest, *His Majesty the President of Brazil: a Study of Constitutional Brazil*, Nueva York, Dutton & Co., 1935.
- IGLÉSIAS, Francisco, *Trajectoria política do Brasil: 1500-1964*, São Paulo, Companhia das Letras, 1993.
- JOHANNSEN, Lars y NØRGAARD, Ole, “IPA: The Index of Presidential Authority”, *Working Paper, Department of Political Science, University of Aarhus*, 2003.
- LIMONGI, Fernando, “Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório”, *Novos Estudos Cebrap*, 76, 2006.
- y FIGUEIREDO, Argelina C., “As bases institucionais do presidencialismo de coalizão”, *Lua Nova*, 44, 1998.
- MAINWARING, Scott, “Multipartyism, Robust Federalism, and Presidentialism in Brazil”, en MAINWARING, Scott y SHUGART, Matthew S. (eds.),

- Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.
- , “Politicians, Parties, and Electoral Systems: Brazil in Comparative Perspective”, *Comparative Politics*, 24, 1991.
- MENEGUELLO, Rachel, *Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)*, São Paulo, Paz e Terra, 1998.
- SAMPAIO, Marco Aurélio, *A medida provisória no presidencialismo brasileiro*, São Paulo, Malheiros, 2007.
- SAMUELS, David, *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.
- , “The Gubernatorial Coattails Effect: Federalism and Congressional Elections in Brazil”, *Journal of Politics*, 62, 2000.
- SANTOS, Fabiano, *O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão*, Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2001.
- , “Organización y proceso legislativo en el presidencialismo brasileño”, *Política*, 47, 2006.
- SARTORI, Giovanni, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, Nueva York, New York University Press, 1994.
- SHUGART, Matthew S. y CAREY, John, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
- SOARES, Márcia Miranda, “Federação, democracia e instituições políticas”, *Lua Nova*, 44, 1998.
- SOUZA, Celina, “Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988”, *Revista de Sociologia e Política*, 24, 2005.
- , “Intermediação de interesses regionais no Brasil: o impacto do federalismo e da descentralização”, *Dados*, 41, 1998.
- STEPAN, Alfred, “Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do *demos*”, *Dados*, 42, 1999.
- VALADÉS, Diego, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, México, UNAM-Colegio Nacional, 2007.
- VIANNA, Luiz Werneck et al., “Dezessete anos de judicialização da política”, *Tempo Social*, 19, 2007.

PRESIDENCIALISMO Y FEDERALISMO EN ARGENTINA

Antonio María HERNÁNDEZ*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El presidencialismo argentino*. III. *El federalismo argentino*. IV. *La interacción entre federalismo e instituciones representativas*. V. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

A los fines de la exposición de tan amplia temática, abordaremos tres puntos que considero fundamentales:¹ el presidencialismo, dentro de nuestra forma de gobierno; el federalismo, como forma de estado en Argentina, y, en tercer lugar, las interrelaciones entre ambos términos. Finalizaremos este aporte con las conclusiones.

Adelantamos que por razones de brevedad efectuaremos una exposición sintética de estas cuestiones, que además requieren de una visión interdisciplinaria por su especial complejidad.

* Profesor de Derecho constitucional y de Derecho público provincial y municipal en la Universidad Nacional de Córdoba; director del Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba; presidente honorario de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional y miembro del Comité Ejecutivo de la Asociación Internacional de Derecho Constitucional.

¹ Como lo hicimos previamente en el capítulo de Argentina de nuestra autoría, en el libro “A Global Dialogue on Federalism”, vol. 3, “Legislative, Executive and Judicial Governance in Federal Countries”, en Le Roy, Katy y Saunders, Cheryl (eds.), *Forum of Federations y la International Association of Centers for Federal Studies*, London-Ithaca, McGill-Queen's University Press, Montreal & Kingston, 2006, pp. 7-36.

II. EL PRESIDENCIALISMO ARGENTINO

1. *El presidencialismo en el texto originario de 1853*

La Constitución nacional, sancionada en 1853, estableció una forma de gobierno representativa, republicana y federal en el artículo 1o., con base en el modelo de la Constitución norteamericana.

Debemos señalar, en cuanto al primer aspecto de la forma representativa, que en la reforma constitucional de 1994 se introdujeron institutos de democracia semidirecta como la iniciativa y la consulta popular, en los artículos 39 y 40.

En relación con la forma republicana se dispuso la clásica separación de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El presidente y vicepresidente de la República eran electos de manera indirecta por colegio electoral, con un mandato de seis años y sin reelección inmediata, hasta la reforma de 1994, que estableció una elección directa a doble vuelta, con un mandato de cuatro años y posibilidad de una reelección inmediata. Además se diseñó una atenuación del fuerte presidencialismo consagrado en 1853.

El Poder Legislativo está compuesto por la Cámara de Diputados, que representa al pueblo de la nación, y la Cámara de Senadores, que representa a las provincias y a la ciudad de Buenos Aires.

El Poder Judicial está integrado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, con nueve miembros y los demás tribunales inferiores.

Nuestro sistema es presidencialista, ya que en la ley suprema se mantiene, en el artículo 87 —luego de la reforma constitucional de 1994—, el mismo texto del anterior artículo 74 de 1853, que dispone que “El Poder Ejecutivo de la Nación será desempeñado por un ciudadano con el título de «Presidente de la Nación Argentina»”.

El modelo inicial del texto histórico de 1853 fue, como lo hemos dicho, el de la Constitución de Filadelfia de 1787, pero con algunas modificaciones que establecieron un presidencialismo aún más fuerte en sus competencias, por la influencia de Juan Bautista Alberdi que siguió el antecedente de la Constitución chilena de 1833.²

² La presidencia argentina tuvo más atribuciones que la norteamericana, *v. gr.* en materia colegislativa y en la designación de funcionarios. Cuando hablamos de presidencialismo “fuerte” nos referimos al conjunto de las atribuciones que la Constitución reconoce

El presidente tuvo cuatro jefaturas: del Estado, del gobierno, de la administración y de la ciudad de Buenos Aires. Actualmente, luego de la reforma de 1994, conserva las tres primeras.

al presidente, y en ese sentido, en general se puede sostener que la presidencia-institución ha sido fuerte a partir del modelo norteamericano, pudiéndose distinguir, sin embargo, distintas gradaciones de fortaleza en las Constituciones latinoamericanas, que van desde la considerada más fuerte (precisamente la chilena) hasta las que han recibido atenuaciones por la reducción de competencias y, especialmente, por la incorporación de instituciones típicas del parlamentarismo, como la nuestra, entre muchos otros casos señalados por Diego Valadés en *El gobierno de gabinete*, México, Rubinzal Culzoni; de inminente aparición en Argentina, y prólogo de mi autoría, así como *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Colegio Nacional de México, 2007. En dichas obras, el distinguido constitucionalista mexicano reabre con agudeza el debate que habían producido politólogos como Linz, Valenzuela, Sartori y Nohlen en torno al presidencialismo y parlamentarismo en América Latina, inclinándose por la renovación del primero, mediante la incorporación de instituciones del segundo, a los fines de morigerar la concentración del poder presidencial y racionalizar su ejercicio.

Señalamos que en este seminario, luego de hacer referencia a la presidencia como institución, indicamos que también se puede analizar a la misma en relación con la persona que la ocupa, desde el punto de vista de la realidad política. Y aquí se pueden, asimismo, hacer clasificaciones según la “fortaleza” o “debilidad” política de los presidentes, especialmente en relación con sus liderazgos y al mayor o menor poder frente al congreso, la prensa, etcétera. En tal sentido, señalé como presidentes políticamente débiles a los que pierden las elecciones legislativas y quedan en minoría en las dos cámaras del congreso norteamericano. Esta cuestión está especialmente vinculada al sistema de partidos políticos, y en principio no debe observarse como disvaliosa para el funcionamiento de las instituciones. En este sentido, sostuve en relación con México, que la “debilidad” política de los presidentes Fox y Calderón ha sido positiva para el funcionamiento del sistema republicano y la división y equilibrio de los poderes, en razón del tripartidismo existente (PAN, PRI y PRD), que ha fortalecido al congreso y que impulsa una independencia del Poder Judicial. Por este mismo criterio formulé mi oposición a la idea de que los presidentes deben también ser jefes de sus respectivos partidos políticos.

Por su parte, Diego Valadés en su libro *El gobierno de gabinete* clasifica a los sistemas presidenciales latinoamericanos en tres tipos: el tradicional, el transicional y el democrático. Y así los caracteriza: “El tradicional corresponde al ejercicio autoritario del poder, altamente concentrado en la persona que ocupa la titularidad de la presidencia, con relación al cual los controles políticos y jurisdiccionales no representan una garantía eficaz para los derechos fundamentales; el transicional corresponde a una etapa de desarrollo en que existen controles jurisdiccionales eficaces, pero donde los controles políticos no han alcanzado un pleno desarrollo; en el democrático están presentes los controles políticos y jurisdiccionales”. Sólo ubica en el tercer tipo a Chile, Uruguay y Costa Rica.

En cuanto a las atribuciones del presidente, según la Constitución vigente están reguladas en el artículo 99, y pueden ser clasificadas, según el profesor Daniel Sabsay,³ en:

- Colegislativas (incisos 3, 8 y 9).
- Reglamentarias (incisos 2 y 3).
- Nombramiento y remoción de funcionarios (incisos 4, 7 y 19).
- Jubilaciones y pensiones (inciso 6).
- Poderes financieros (inciso 10).
- Poderes militares (incisos 12 a 15).
- Representación ante la comunidad internacional (inciso 11).
- Poderes excepcionales (incisos 5, 16 y 20).

La ley suprema le otorga atribuciones de carácter colegislativo al Poder Ejecutivo —a cargo del presidente—, ya que puede presentar proyectos de ley, además de promulgar y publicar los sancionados por el Congreso (artículo 99, inciso 3). También está facultado para vetar las leyes (artículo 83).

Asimismo, el presidente debe realizar anualmente la apertura de las sesiones ordinarias del congreso para dar cuentas del estado de la nación (artículo 99, inciso 8), y puede prorrogar las sesiones ordinarias y convocarlo a sesiones extraordinarias (artículo 99, inciso 9).

El presidente tiene facultades reglamentarias para ejecutar las leyes (artículo 99 inciso 2) y excepcionalmente puede dictar decretos de necesidad y urgencia, “cuando circunstancias excepcionales hicieren imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos” (artículo 99, inciso 3).

Por otra parte, el congreso puede delegarle facultades legislativas en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado y según las bases que fije (artículo 76).

³ Albanese, Dalla Via *et al.*, *Derecho constitucional*, Buenos Aires, Editorial Universidad, 2004, pp. 618 y ss., al que nos remitimos para el análisis de esta temática, por razones de brevedad.

Aunque la importancia del congreso y trascendencia de sus funciones es indiscutible, también en nuestro país se aprecia que el centro de gravedad del poder corresponde desde hace tiempo al Poder Ejecutivo.

Ello se ha producido por diversas causas, entre las que señalamos: *a)* las interrupciones del orden constitucional que significaron el cierre del congreso; *b)* el liderazgo del Poder Ejecutivo en la realidad contemporánea; *c)* las emergencias políticas, económicas y sociales que disminuyeron el protagonismo del congreso, y *d)* la crisis de la representación política que afecta al prestigio del mismo.

No podemos además dejar de señalar que en la presidencia de Menem, en sus dos periodos (1989-1999), se dictaron aproximadamente 500 decretos de necesidad y urgencia que afectaron gravemente la función legislativa. Y esta práctica tan negativa fue continuada por el resto de los presidentes que le sucedieron. A ello deben sumarse las delegaciones legislativas efectuadas por el propio congreso, que también significaron una resignación del cumplimiento de sus funciones frente a un Ejecutivo que ha legislado por decretos, con notoria intensidad, desde la fecha indicada.

2. La reforma constitucional de 1994 y la atenuación del presidencialismo

Por ello se comprende que uno de los objetivos principales de la reforma constitucional de 1994 fue la atenuación del presidencialismo,⁴

⁴ Véase Hernández, Antonio M., “Valoración de la reforma constitucional de 1994 en su décimo aniversario”, *A diez años de la reforma de la Constitución nacional*, Buenos Aires, Advocatus, 2005, pp. 49 y ss. Bajo nuestro punto de vista, el objetivo de la reforma fue atenuar el presidencialismo, mediante un diseño constitucional como el referido, que produjo una disminución de las atribuciones del presidente, además del fortalecimiento del congreso, de la creación de nuevos órganos de control y de la búsqueda de la independencia del Poder Judicial a través del Consejo de la Magistratura. Se trató de una renovación del presidencialismo, para atenuarlo y racionalizarlo, como ha ocurrido en otros países de América Latina y del mundo, según lo ha demostrado Diego Valadés en sus obras citadas. De todas maneras, este diseño no buscó el tránsito de un sistema presidencialista a uno mixto con mayores ingredientes de parlamentarismo, como lo había intentado especialmente Carlos S. Nino, que desde el Consejo de Consolidación de la Democracia, creado por el presidente Raúl Alfonsín en 1986, con sus dos dictámenes, había preconizado una reforma constitucional en este aspecto, siguiendo los modelos de Francia, Portugal y Finlandia (véase además el extenso análisis que efectúa el destacado jurista en su obra

como se observa a través de las siguientes modificaciones institucionales producidas:

1. Privación de una de sus jefaturas al presidente como fue la de la capital federal, en cuya virtud a lo largo de la historia pudo designar por sí mismo al intendente de la ciudad de Buenos Aires.

2. Fortalecimiento del congreso mediante distintas reformas, que por razones de brevedad no podemos analizar y que persiguen un mejor equilibrio de los poderes dentro de nuestro sistema republicano. En tal sentido, basta mencionar la ampliación del periodo ordinario de sesiones, las mayores atribuciones para la declaración de la intervención federal, la creación de la figura del jefe de Gabinete de Ministros que debe rendir mensualmente informe ante cada una de las cámaras y que puede ser removido por un voto de censura y la creación de órganos de control que tienen relación funcional con el mismo.

3. Reducción de las atribuciones del presidente en la designación de los miembros del Poder Judicial mediante la creación del Consejo de la Magistratura y el procedimiento establecido para los ministros de la Corte Suprema.

4. Fortalecimiento de las autonomías provinciales y municipales, para reducir las atribuciones del gobierno federal y afirmar el control vertical del poder, como otro objetivo del federalismo.⁵

Fundamentos de derecho constitucional, Buenos Aires, Astrea, 1992, pp. 595 y ss.). Más recientemente ha insistido con estos lineamientos Pablo Riberi en su artículo “El presidencialismo exánime. Por más cooperación y mejores controles en nuestro sistema político” (“Constitución de la Nación Argentina”, t. II, Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Buenos Aires, 2003, pp. 291-315).

⁵ Véase Hernández, Antonio M., *Federalismo, autonomía municipal y la ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994*, Buenos Aires, Depalma, 1997. En cuanto a la forma de designación del presidente y vicepresidente de la nación, la reforma constitucional de 1994 modificó el sistema anterior indirecto por medio del Colegio Electoral, estableciendo un sistema de elección directa a doble vuelta, conformando el territorio nacional un distrito único (artículo 94).

Se ha señalado que esta modificación ha afectado al federalismo, pues se han disminuido las mayores posibilidades de influencia de las provincias chicas en el Colegio Electoral y, consecuentemente, han aumentado las posibilidades de definición de la elección presidencial en sólo cuatro o cinco provincias grandes. Otros hemos estimado que la solución del problema está en el cambio de la ordenación y concentración demográfica del país, ya que el sistema actual es mucho más democrático que el anterior y debe ser mantenido. Por otra parte, también antes de 1994, las elecciones se definían en los distritos grandes, como hoy se aprecia incluso en los Estados Unidos.

5. Jerarquización constitucional de órganos de control como la Auditoría General de la Nación, el Defensor del Pueblo y el Ministerio Público, con la finalidad de profundizar el control propio del sistema republicano.

6. Reducción del mandato del presidente a cuatro años, con posibilidad de una reelección inmediata y elección directa, como había sido reclamado desde hace años por la mayoría de los partidos políticos, la doctrina y los precedentes constitucionales de 1949, 1957 y 1972, además de ser la tendencia predominante en el derecho comparado, incluso latinoamericano.

7. Incorporación al texto constitucional de los decretos de necesidad y urgencia y la legislación delegada, como institutos de emergencia convalidados por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia desde los casos “Peralta” (1990) y “Delfino” (1927) y con la indiscutible finalidad de limitar las atribuciones del Poder Ejecutivo en el ejercicio de los mismos, como emerge de los artículos 99, inciso 3, y 76 y de los debates de la Convención Constituyente.

8. Creación del jefe de Gabinete de Ministros, como institución de origen parlamentario, introducida en el sistema presidencialista, con la finalidad de morigerar nuestro hiperpresidencialismo y asegurar la gobernabilidad en situaciones de crisis políticas, como se sostuvo en los debates de la Convención Constituyente.

Deteniéndonos en esta institución, sus atribuciones están prescriptas en el artículo 100 de la Constitución nacional y principalmente consisten en: ejercer la administración general del país (inciso 1); expedir actos o reglamentos (inciso 2); efectuar los nombramientos de los empleados de la administración, excepto los que correspondan al presidente (inciso 3); ejercer las funciones que le delegue el presidente (inciso 4); coordinar, preparar y convocar las reuniones de gabinete de ministros, presidiéndolas en caso de ausencia (inciso 5); enviar al congreso los proyectos de Ley de Ministerios y de Presupuesto nacional (inciso 6) y hacer recaudar las rentas de la nación y ejecutar la Ley de Presupuesto (inciso 7).

Asimismo, tiene similares responsabilidades que los ministros en cuanto a su departamento, pero a diferencia de éstos es responsable políticamente ante el congreso (artículo 100) y debe concurrir al mismo una vez por mes, alternativamente, a cada una de sus cámaras, para informar sobre la marcha del gobierno (artículo 101). Asimismo, puede ser interpelado a los efectos de una moción de censura y removido por el congreso, con el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las cámaras (artículo 101).

También tiene especiales atribuciones con respecto a los decretos de necesidad y urgencia y a los decretos delegados, ya que debe firmarlos y presentarlos ante la Comisión Bicameral Permanente (artículo 100, incisos 12 y 13).

No obstante las importantes funciones del Jefe de Gabinete de Ministros, algunos autores lo asimilan más a un ministro coordinador que a un jefe de Gabinete de un sistema parlamentario, pues depende en definitiva del presidente que lo nombra y lo puede remover.

De cualquier manera, su incorporación en la reforma de 1994 tuvo el objetivo de atenuar nuestro presidencialismo y no de cambiar el sistema hacia uno semipresidencialista o parlamentario. Similares propósitos han tenido las reformas constitucionales operadas en otros países de sistema presidencialista.⁶

Pero en un balance a más de diez años de esa trascendental reforma de 1994 —para nosotros la más legítima e importante de nuestra historia constitucional—, se concluye en que esta figura en particular no ha servido en el orden de la realidad política para modificar nuestra práctica constitucional de enorme concentración del poder en el presidente.

Reiterando nuestro acuerdo con el diseño normativo realizado por la Convención Constituyente, consideramos que por la falta de cumplimiento de la Constitución y permanente violación de la ley, no se ha verificado en los hechos una atenuación del hiperpresidencialismo.

⁶ Recuérdense las obras de Diego Valadés citadas en la nota 2, donde analiza los casos de Perú (quien primero introdujo este tipo de instituciones), Argentina, Bolivia, Colombia, Uruguay, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Venezuela, en América Latina, que han renovado el presidencialismo en las reformas constitucionales, dentro de cuarenta y ocho casos observados en el derecho constitucional comparado, lo que le permite fundamentar su denominación de “presidencialismo parlamentarizado”. También sostiene que se advierte una presidencialización de los sistemas parlamentarios. En la exposición efectuada por el jurista mexicano en el seminario sobre presidencialismo insistió en introducir reformas al sistema constitucional de su país para incorporar el gobierno de gabinete, además de otras instituciones que había mencionado Jorge Carpizo, en la mesa redonda que también integrara. Valadés recordó la tradición y tendencia autoritaria del presidencialismo, que mereciera las críticas de Kelsen y Bobbio, y abogó por la racionalización de su poder. El senador Carlos Navarrete del PRD, que también formó parte de dicha mesa junto a los citados juristas y a otros dos senadores del PAN y del PRI, fue particularmente elocuente en su análisis del presidencialismo exacerbado durante el gobierno del PRI, que recién finalizaría con la presidencia de Fox en 2000. Por ello, hemos incluido dentro del hiperpresidencialismo a dicha etapa.

Si bien efectivamente funcionaron como limitaciones parciales las indicadas en los puntos 1, 3, 4 y 5 (o sea por la eliminación de su jefatura sobre la ciudad de Buenos Aires, por la intervención del Consejo de la Magistratura en la elección de los jueces, por las mayores competencias y autonomía de provincias y municipios y por la jerarquización de los órganos de control) no se ha podido verificar en cambio que los otros puntos hayan logrado su propósito.

En particular, consideramos criticable la declinación por el congreso de sus atribuciones, el uso excesivo de decretos de necesidad y urgencia y de legislación delegada por el presidente y la práctica institucional de la jefatura de Gabinete de Ministros, que en modo alguno han atenuado los poderes presidenciales ni servido hasta ahora en una situación de crisis, como la de finales de 2001 durante la presidencia de De la Rúa, ya que no impidió su caída.

Consideramos que de las normas redactadas merece especial mención, por su brevedad, la del artículo 76 sobre delegación legislativa, que ha originado dificultades de interpretación y una práctica abusiva por parte del propio congreso y del presidente. Esta cuestión debiera ser superada por una adecuada reglamentación del congreso y un correcto y celoso ejercicio de sus competencias, además de una firme jurisprudencia de los tribunales, como se hizo por la Corte Suprema en el célebre caso “Provincia de San Luis” en 2003, donde nuestro más alto tribunal efectuó una acertada interpretación sobre el alcance de la emergencia y el uso de los decretos de necesidad y urgencia y de la delegación legislativa, para impedir el uso conjunto de los mismos, en relación con el llamado “corralito”, que fue para nosotros la más grave y grosera violación de derechos constitucionales producida por una emergencia económica en nuestra historia.⁷

El avance incontrolado de la concentración del poder en el Poder Ejecutivo ha alcanzado su máximo desarrollo a partir de la sanción de la Ley de Emergencia núm. 25.561, sancionada por el congreso en 2002, que originara una delegación sin precedentes al presidente, en una amplísima

⁷ Véase nuestra obra *Las emergencias y el orden constitucional*, en sus dos ediciones, 1a. ed., Buenos Aires, Rubinzal Culzoni, 2002, y 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Rubinzal Culzoni, 2003, donde efectuamos un análisis de las emergencias sufridas en nuestra historia institucional y en especial, de la última económica, cuyos efectos todavía continúan, y que creara el “corralito” financiero y bancario a partir de finales de 2001.

cantidad de materias (económicas, financieras, bancarias, administrativas, de fijación de precios y tarifas, de renegociación de los contratos, etcétera), y que hasta la actualidad ha sido prorrogada cada año, pese a que el gobierno se jacta del buen funcionamiento de la economía y del superávit fiscal.

Pese a que el diseño constitucional de 1994 significó una modificación del fuerte presidencialismo del texto originario de 1853, hoy en Argentina se gobierna por muy pocas personas (la titular del Poder Ejecutivo y unos pocos colaboradores, entre los que se cuenta su marido, el anterior presidente, que preside el partido del gobierno) y por medio de decretos (delegados o de necesidad y urgencia), sin el debido control político por parte del congreso ni de la Corte Suprema de Justicia. A lo que se suma la concesión de los llamados “superpoderes” al jefe de Gabinete de Ministros, para cambiar el destino de las partidas presupuestarias.

En relación específica con los decretos de necesidad y urgencia, aunque se ha reglamentado el artículo 99, inciso 3 de la ley suprema que estableció la Comisión Bicameral Permanente para el control de dichos decretos, por medio de la Ley núm. 26.122 en 2007, la mayoría que ejerce el partido del gobierno en la misma ha significado en la práctica que actúe simplemente para convalidar los decretos dictados, que han superado holgadamente el número de proyectos de ley enviados por el Poder Ejecutivo al congreso.⁸

⁸ Según editorial del 11 de septiembre de 2007 del diario *La Nación* de Buenos Aires, el presidente Kirchner suscribió durante su mandato 249 decretos de necesidad y urgencia frente al envío de sólo 174 proyectos de ley remitidos al congreso. Asimismo, con acertado criterio constitucional se sostenía en dicho documento en relación con la Ley 26.122: “Es que la ley que reguló el trámite y los alcances de la intervención del Congreso frente al dictado de DNU —sólo sancionada 12 años después de aprobada la reforma constitucional— no estableció término alguno para que las cámaras se expidieran al respecto ni, menos aún, la caducidad de los DNU no ratificados dentro de un plazo determinado. Peor aún, establece esa ley que para rechazar uno de estos decretos se deben expedir en el mismo sentido ambas cámaras, de manera que si una cámara lo rechaza y la otra lo aprueba, el decreto seguirá vigente. Esto determina que, aun con mayoría en una sola de las cámaras, el Poder Ejecutivo puede en la práctica emitir disposiciones de carácter legislativo sin limitación alguna. Por esta vía se llegó a una deformación del sistema republicano por la cual en la Argentina actual es más fácil conseguir la aprobación parlamentaria de un decreto que obtenerla para un proyecto de ley. De ese modo, en vez de desalentarse se estimula la emisión de esta clase de normas de carácter muy excepcional”.

Además de dicha reglamentación alejada del espíritu de la Constitución, insistimos en que al número de decretos de necesidad y urgencia hay que sumar otra enorme cantidad

Estas ostensibles violaciones del sistema republicano y de nuestra democracia constitucional son consecuencia de una notoria falta de cultura política, jurídica y democrática.⁹

3. *El hiperpresidencialismo*

Estimamos necesaria una explicación acerca del uso de la denominación “hiperpresidencialismo”, tanto en Argentina como en otros países de la región.

Para nosotros este fenómeno se caracteriza por la concentración del poder en el presidente, más allá de las competencias fijadas por la Constitución, en desmedro de la división y equilibrio de los poderes y de los principios de la democracia constitucional. Debemos a Carlos Santiago Nino el más agudo y profundo estudio de esta grave patología institucional, que produce incommensurables efectos negativos para el sistema político y jurídico y para una sociedad abierta. En su obra *Fundamentos de derecho constitucional*¹⁰ expuso con visión interdisciplinaria en el capítulo III destinado a la “Organización del Poder”, estos tres acápites:

de decretos delegados —en razón de la ley de emergencia económica citada— lo que confirma nuestra afirmación acerca del gobierno por decreto en nuestro país, como muestra inexcusable de la decadencia de nuestro Estado de derecho.

⁹ Véase nuestro libro *Las emergencias y el orden constitucional*, en sus dos ediciones ya citadas, donde estudiamos detenidamente cómo se fue produciendo en nuestra historia institucional dicha decadencia del Estado de derecho, que afectara el sistema republicano y la vigencia de los derechos individuales, mediante la utilización de emergencias permanentes. En particular, ello significó el avance del Ejecutivo junto a una declinación del congreso, sin los suficientes controles de constitucionalidad por parte del Poder Judicial. Quien más estudió el fenómeno de la “anomia” fue Nino, Carlos S., *Un país al margen de la ley*, 2a. ed., Buenos Aires, Emecé, 1992. Este autor calificaba a la anomia como “boba” (por los daños que producía) y “antidemocrática” (porque se desconocía la ley que es fruto en principio de una deliberación y sanción de carácter democráticos). Por nuestra parte, cuando ejercimos la presidencia de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional realizamos un trabajo interdisciplinario sobre cultura de la Constitución y la legalidad: Hernández *et al.*, *Encuesta de cultura constitucional. Argentina, una sociedad anómica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, y que es parte de un proyecto regional latinoamericano, pues ya se han producido encuestas similares en México y Bolivia. Allí se explica nuestro subdesarrollo cultural, político y democrático en relación con esta cuestión, sintetizada en el propio título del libro.

¹⁰ “Análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional”, Buenos Aires, Astrea, 1992.

a) “Actual organización del poder en la Argentina”,¹¹ con énfasis en lo jurídico-constitucional, donde analizó el hiperpresidencialismo en contexto, con la presidencia hipertrofiada, el debilitamiento del congreso, el sistema de los partidos políticos y el sistema electoral, el proceso de sumisión de la administración de justicia, la declinación relativa del federalismo y las formaciones corporativas; b) “Evaluación del hiperpresidencialismo argentino desde el punto de vista de su legitimidad democrática”,¹² con énfasis en lo filosófico, donde analizó aspectos como la dispersión de la soberanía, el deficiente procesamiento del consenso, los problemas de la mediación imperfecta y de la apatía política y el empobrecimiento del debate público, y c) “Evaluación del hiperpresidencialismo argentino desde el punto de vista de su estabilidad y eficacia”,¹³ con énfasis en lo politológico, donde analizó la estabilidad en relación con la personalización del poder, la rigidez del sistema y las válvulas de escape, los bloqueos entre los poderes del Estado y la dinámica de confrontación de los partidos y la dificultad para formar coaliciones y luego la eficacia del hiperpresidencialismo.

Al referirse a la presidencia hipertrofiada, según el texto constitucional originario de 1853, o sea antes de la reforma de 1994, sostuvo:

Esta somera revisión de las facultades que los presidentes fueron adquiriendo por una interpretación extensiva de cláusulas constitucionales, por claudicación de los otros poderes del Estado, o por un ejercicio liso y llano de la musculatura política, muestra que, desde el punto de vista normativo, el presidente argentino es, como lo preveía Alberdi, un verdadero monarca, aunque a diferencia de lo que él suponía, sus facultades regias no han sido óbice para la inestabilidad de los gobiernos y los abusos de poder frente a los derechos de los ciudadanos. También se confirma, con la desvirtuación del espíritu y muchas veces de los textos constitucionales, en la concesión y asunción de facultades extraordinarias por parte del presidente, la tendencia a la ajuridicidad que ha sido una constante en nuestra práctica político-institucional, aun en periodos de jure.¹⁴

¹¹ Cfr. Nino, Carlos Santiago, *Fundamentos de derecho constitucional*, cit., pp. 497-569.

¹² *Ibidem*, pp. 569-617.

¹³ *Ibidem*, pp. 617-653.

¹⁴ *Ibidem*, p. 529.

En su aguda visión de este fenómeno del hiperpresidencialismo en la práctica institucional de nuestro país, Nino señaló además, entre otros aspectos ya mencionados, el corporativismo, que consideraba muy importante para comprender la política latinoamericana, por su vinculación con regímenes políticos como el autoritarismo burocrático y con ideologías como el populismo. Y consideraba que en “Argentina la corporativización del Estado ha sido obvia”, señalando el accionar de las Fuerzas Armadas por la toma del poder, el de la Iglesia católica, los sindicatos y en el sistema económico por la concesión de privilegios, monopolios, subsidios a determinados grupos de contratistas del Estado.¹⁵ Por eso consideraba que nuestra democracia era “corporativa” y alejada del modelo correcto que defendía de democracia “deliberativa”.¹⁶

Pensamos que muchos de sus conceptos tienen hoy plena vigencia, y en particular señalamos que el problema del hiperpresidencialismo corporativo sigue siendo el más grave de nuestro sistema constitucional, ya que ahora, luego de la reforma de 1994 que incorporara instituciones para atenuarlo, se observa con mayor nitidez la violación de la letra y espíritu de la ley suprema.¹⁷

En relación con América Latina los gobiernos de facto contribuyeron a la consolidación del hiperpresidencialismo. Pero también en los gobiernos electos por el pueblo puede observarse esta deformación patológica

¹⁵ *Ibidem*, pp. 562-566.

¹⁶ *Ibidem*, p. 605.

¹⁷ Por otra parte, la reciente presencia del matrimonio presidencial en el acto de celebración de los veinte años al frente del gremio de camioneros de Hugo Moyano nos prueba irrefutablemente la vigencia de esta democracia corporativa, que además permite la reelección indefinida en estas organizaciones. También se ha anunciado que este dirigente sindical, que es el secretario general de la Confederación General del Trabajo, asumiría además una de las vicepresidencias del Partido Justicialista, que será presidido a su vez por el ex presidente Kirchner. Se suma a ello lo que acontece en el sistema económico y de la obra pública, que muestra las vinculaciones entre algunos grupos y la presidencia, mediante la renegociación de los contratos, los subsidios, etcétera. Asimismo, debe tenerse presente la especial relación de la presidencia con algunos grupos piqueteros, que conforman otro grupo de presión política. Todo ello se interrelaciona y contribuye a la conformación de una presidencia hegemónica, como lo ha señalado además Natalio Botana, en diversos artículos periodísticos en el diario *La Nación* y en sus libros, destinados a la República y, en particular, en el último titulado *Poder y hegemonía*, Buenos Aires, Emecé Editores, 2007. Véase también Bianchi, Alberto, “La deuda institucional”, *Revista del Colegio de Abogados de la ciudad de Buenos Aires*, diciembre de 2007, t. 67, núm. 2, pp. 42-55.

de las instituciones. Es lo que ha ocurrido en nuestro país desde hace tiempo y que ahora se comprueba con un análisis de la realidad, como lo hemos efectuado. Y es lo que se aprecia en otros países de América Latina, como Venezuela, Ecuador, Bolivia y Colombia. También incluimos en dicha enumeración a México, durante el periodo de gobierno del PRI como partido hegemónico, hasta fines del siglo XX, pero no en la actualidad, ya que el tripartidismo existente ha significado un notorio avance institucional y democrático para el país, con un adecuado funcionamiento de la división de los poderes y del sistema republicano y un especial fortalecimiento del congreso.

Para nosotros resulta fundamental afirmar la tendencia hacia presidencialismos atenuados, racionales y controlados que se observa en las reformas constitucionales producidas en América Latina, así como la necesidad de consolidar el buen funcionamiento de los sistemas republicanos, con división y equilibrio de poderes, para el logro de sociedades abiertas y democráticas con una elevación de la cultura constitucional y de la legalidad.

III. EL FEDERALISMO ARGENTINO

Nuestro país tuvo su primer gobierno patrio en 1810, y declaró su independencia de España en 1816, pero en 1853 pudo sancionar su Constitución nacional. La adopción del federalismo y de un sistema descentralizado que comprendió al régimen municipal —incorporado a la Constitución nacional en el artículo 5o.— fue el resultado de las guerras civiles argentinas entre 1820 y 1853, que dieron origen a esta forma de Estado como única manera de solucionar los conflictos políticos, económicos y sociales de un país de enorme extensión territorial.

Las catorce provincias que preexistieron al Estado federal crearon el mismo, delegándole competencias por medio de la Constitución nacional. En este aspecto, fue un procedimiento similar al norteamericano.

Las provincias históricas se crearon entre 1815 y 1834 (Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos, Corrientes, Mendoza, San Luis, San Juan, Santiago del Estero, La Rioja, Catamarca, Tucumán, Salta y Jujuy), y a través de pactos interprovinciales fueron sentando las bases del federalismo argentino, que fue consagrado en la Constitución nacional en 1853.¹⁸

¹⁸ Los principales pactos fueron: a) el Acuerdo de San Nicolás, suscripto en 1852, luego del triunfo del general Urquiza sobre el general Rosas en la batalla de Caseros, por

1. *Etapas del federalismo normativo*

Como el federalismo es un proceso en vez de un estereotipo político, según enseñaba Friedrich, podemos señalar las siguientes grandes etapas de su desarrollo normativo.

A. Primera etapa: el federalismo en la Constitución originaria de 1853

Tal como lo venimos expresando, entre 1810 y 1853 se produjo la adopción del federalismo como forma de Estado, que es así consagrado en la Constitución nacional, sancionada en 1853.

Ello fue el resultado de cruentas luchas civiles entre unitarios y federales, en un proceso de varias décadas.

Los unitarios fueron una minoría culta que postulaba la centralización, estaban asentados especialmente en las ciudades, en particular en la de Buenos Aires, desde donde querían gobernar el país.

En cambio, los federales encontraban su sustento en las masas populares denominadas “montoneras” del interior del país, que estaban conducidas por los caudillos de las provincias.

La fuerza instrumentadora del federalismo fueron los pactos interprovinciales, que llegaron casi al centenar, y de los cuales anteriormente hemos destacado los dos más importantes.

La Convención Constituyente de 1853 se reunió en la ciudad de Santa Fe, con la representación de trece provincias y la ausencia de la provincia de Buenos Aires. Tal como se ha dicho, la Convención tuvo como antecedente al texto de la Constitución de Filadelfia de 1787, aunque se establecieron algunos caracteres diferenciales que habían sido postulados por Juan Bautista Alberdi, el padre de nuestro derecho público, en su libro *Bases y puntos de partida para la organización de la Confederación Argentina*.

los gobernadores de las provincias, que estableció las bases de la organización constitucional definitiva bajo el sistema federal, y b) su antecedente, el Pacto Federal de 1831, que organizó la llamada “Confederación Argentina”, que existiera entre dicha fecha y 1853, y que había establecido la idea de sancionar una Constitución federal. Por eso, el Preámbulo de la Constitución hace referencia a que la Convención General Constituyente se reúne “...por voluntad y elección de las Provincias que la componen, en cumplimiento de pactos preexistentes...”.

La influencia de Alberdi significó que se consagrara en el texto constitucional originario de 1853 una Federación más centralizada que la norteamericana, ya que, por ejemplo, la legislación de fondo nacional (civil, comercial, penal, etcétera) fue atribuida como competencia legislativa al congreso de la nación, como así también la revisión de las Constituciones provinciales y el juicio político de los gobernadores de las provincias (artículo 67).

En lo demás, se estableció la misma organización que la Federación norteamericana: un Estado federal que importa la coexistencia de distintos órdenes estatales y gubernamentales, con una distribución de competencias que otorga al gobierno federal sólo las facultades delegadas en forma expresa o implícita, mientras que a las provincias les corresponden las facultades residuales, además de su propia autonomía en lo institucional (poder constituyente), político, financiero y administrativo (artículos 1o., 5o., 104, 105 y 106).¹⁹

Asimismo, se prescribieron facultades concurrentes para la Federación y las provincias (artículo 107).

El Senado fue establecido como órgano federal por antonomasia, con una representación igualitaria por cada provincia (estado), de dos senadores, que eran designados por las respectivas legislaturas provinciales y la misma representación por la capital federal (artículo 46, hoy modificada bajo el número 54).

¹⁹ Nos parece conveniente transcribir estas normas de fundamental importancia para comprender nuestro federalismo. El artículo 1o. estableció: “La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa, republicana y federal, según lo establece la presente Constitución”. El artículo 5o. dispuso: “Cada Provincia dictara para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria. Bajo de estas condiciones, el Gobierno Federal garante a cada Provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”. El artículo 104 (hoy artículo 121) prescribió la norma básica en la distribución de competencias, de la siguiente manera: “Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación”. El artículo 105 (hoy 122) expresó: “Se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del Gobierno Federal”, y el artículo 106 ordenó: “Cada Provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto en el artículo 5o.” (esta norma que hoy es el artículo 123, sería modificada en la reforma constitucional de 1994, para garantizar la autonomía municipal).

En el texto de 1853 también se prescribió que la capital federal debía ser la ciudad de Buenos Aires y que el gobierno federal tenía la atribución de intervenir federalmente el territorio de las provincias (artículos 3 y 6).

B. Segunda etapa: el federalismo en la reforma constitucional de 1860

Luego de la secesión de la provincia de Buenos Aires, producida en 1853, continuaron los problemas con la Federación Argentina, hasta que se produjo la batalla de Cepeda en 1859, donde el general Urquiza, como jefe de la Confederación Argentina, triunfó, y como consecuencia de ello se produjo la firma del Pacto de San José de Flores o Pacto de Unión (11 de noviembre de 1859), que significara la integración de aquella provincia a la Federación, previa reforma de la Constitución nacional de 1853.

Dicha reforma se produjo por un procedimiento especial, distinto al previsto en el texto de 1853, por lo que algunos constitucionalistas argentinos sostienen que se trató también del ejercicio de un poder constituyente originario, en lugar de uno derivado y por eso designan a nuestra ley suprema como de 1853 y 1860.

Más allá de esta cuestión, interesa resaltar que dicha reforma produjo importantes reformas en torno a la Federación, pues modificó algunos artículos de 1853, con la intención de establecer una mayor descentralización del poder. En ese sentido, resulta evidente que a ello tendió la derogación de las normas que prescribían la revisión de las constitucionales provinciales por el congreso de la nación como así también la realización del juicio político de los gobernadores provinciales ante dicho órgano.

Asimismo, se modificó la redacción de dos importantes artículos: el artículo 3o. sobre la capital federal y el artículo 6o. sobre intervención federal. En el primer caso se estableció el mismo principio del artículo 13, o sea el de la integridad territorial en la creación de nuevas provincias, que importó que el territorio de la capital federal debía ser determinado por una ley del congreso, previa cesión de los territorios respectivos por parte de la legislatura de la o las provincias en cuestión (artículo 3o.). En cuanto al artículo 6o. sobre intervención federal, se precisó la redacción de las causales de intervención para reducir el arbitrio de las autoridades federales, indicándose la necesidad de una previa requisición por parte de

las autoridades provinciales al gobierno federal, para el sostenimiento de las mismas en caso de sedición o de invasión de otras provincias.

Un tema muy importante como el de la propiedad federal de las rentas de aduanas, que había separado a la provincia de Buenos Aires del resto de la Federación, ya que aquélla usufructuaba las mismas con base en el cuantioso producido del puerto de la ciudad de Buenos Aires, fue resuelto en forma definitiva recién en la reforma constitucional de 1866.

En definitiva, a pesar de la trascendencia de esta reforma de 1860, los problemas entre la provincia y el gobierno federal continuaron, y luego de la batalla de Pavón, donde triunfara el general Mitre, se produjo el primer gobierno de facto de nuestra historia y a partir de 1862 fue electo presidente dicho jefe triunfante de la provincia de Buenos Aires, con lo que el liderazgo de la organización nacional fue conducido por dicha provincia.

C. Tercera etapa: hacia un federalismo de “concertación” (desde 1950 en adelante)

En esta etapa, así designada por Pedro José Frías,²⁰ se comienza el tránsito de un federalismo “dual” o competitivo a un federalismo “cooperativo” o de “concertación”, pues comienzan a ejercitarse las atribuciones del artículo 107 (hoy 125) del texto constitucional de 1853-1860, que dispuso: “Las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal...”.

En efecto, los pactos provinciales que habían dejado de celebrarse en 1853, comienzan a aparecer tímidamente a partir de 1948, para luego afirmarse a fines de la década de los cincuenta y así continuar hasta la actualidad, con distintos objetivos y denominaciones, que posibilitaron la construcción de puentes y un túnel interprovincial, el tratamiento de los ríos interprovinciales como unidad de cuenca, la creación de comités hídricos, la creación del Consejo Federal de Inversiones y de otros Consejos Federales para diversas materias, así como para la solución de problemas y tratamiento de proyectos.

²⁰ Frías *et al.*, *Derecho publico provincial*, Buenos Aires, Depalma, 1985, p. 389.

D. *Cuarta etapa: la profundización del federalismo en la reforma constitucional de 1994*

La reforma constitucional de 1994, obra de la Convención Constituyente Federal reunida en las ciudades de Santa Fe y Paraná en dicho año, tuvo como una de sus ideas fuerza la profundización de la descentralización del poder en Argentina.

El debate sobre dicha cuestión²¹ —en el cual tuvimos el honor de participar en nuestro carácter de vicepresidente de la Comisión de Redacción— abarcó tres grandes capítulos: el federalismo, la autonomía municipal —que fue consagrada indiscutiblemente en el artículo 123 de la ley suprema— y la ciudad autónoma de Buenos Aires, a la cual se le reconoció la categoría de ciudad Estado —bajo nuestro punto de vista—, con una jerarquía institucional muy similar a la de las provincias, según se desprende del artículo 129 de la ley suprema vigente.

Específicamente, en cuanto al federalismo, dicha reforma constitucional abarcó distintos aspectos: 1. Institucionales y políticos. 2. Financieros. 3. Económicos y sociales.²²

Sobre el primer punto, la reforma constitucional estableció las siguientes modificaciones:

a) Los cuatro órdenes de gobierno de la Federación argentina. En efecto, actualmente existen estos órdenes: gobierno federal (artículos 44 a 120), gobiernos de provincia (artículos 121 a 128), gobierno de la ciudad autónoma de Buenos Aires (artículo 129) y gobiernos municipales (artículo 123), con sus respectivas competencias y autonomías, que expresan la descentralización de poder político de nuestro país. La sociedad federal

²¹ Que hemos estudiado detenidamente en nuestra obra *Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994*, Buenos Aires, Depalma, 1997, a la que nos remitimos en razón de brevedad. También véase en Albanese, Dalla Via *et al.*, *Derecho constitucional*, Buenos Aires, Editorial Universidad, 2004; los capítulos XVIII y XIX son de mi autoría. Asimismo, para un análisis de las competencias en la Federación argentina véase Argullol Murgadas, Enric, *Federalismo y autonomía*, España, Ariel, 2004, donde se desarrolla un estudio comparado de las instituciones y poderes en los Estados compuestos. En cuanto a nuestra tarea constituyente, véase Hernández, Antonio María, *Reforma constitucional de 1994*, Buenos Aires, Labor del Convencional Constituyente Imprenta del Congreso de la Nación, 1995.

²² A las obras mencionadas en la nota anterior debe sumarse Hernández, Antonio M. (coord.), *Derecho público provincial*, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2008; en especial el capítulo III de mi autoría.

argentina está integrada entonces por el gobierno federal, veintitrés provincias y la ciudad autónoma de Buenos Aires, sede hoy de la capital federal. Asimismo, indicamos que el gobierno federal no tiene relaciones directas con los gobiernos municipales, pues ellas se producen a través de los gobiernos y estados provinciales. La reforma constitucionalizó las regiones (artículo 124), previstas como reunión de provincias, pero sólo para el desarrollo económico y social y no como nuevas entidades políticas.

b) La distribución de competencias. En el fundamental tema de la distribución de competencias en el Estado federal, la reforma constitucional de 1994 no modificó la regla máxima en la materia, que es el antiguo artículo 104 (actual 121), que resumió el derecho histórico de los argentinos, en la expresión de Joaquín V. González.

c) El Senado y su rol federal. La reforma produjo estos cambios: 1) la incorporación de un tercer senador por provincia, correspondiente al segundo partido en las elecciones, o sea a la minoría (artículo 54); 2). La elección directa de los senadores y la reducción de los mandatos, ya que antes era indirecta y con un mandato de nueve años, que se redujo a seis (artículos 54 y 56 que modificaron los anteriores 46 y 48), y 3) La acentuación del rol federal: pues se lo instituyó como cámara de origen en el tratamiento de dos leyes fundamentales: la ley convenio de coparticipación impositiva (artículo 75, inciso 2) y las leyes sobre crecimiento armónico de la nación y poblamiento de su territorio y promoción de políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones (artículo 75, inciso 19).

d) La intervención federal. Hemos tenido más de 150 intervenciones de las cuales cerca de dos terceras partes fueron dispuestas por el solo decreto del presidente de la República y sólo el tercio restante por ley del congreso. En consecuencia, para evitar este ejercicio abusivo del instituto, que fue una de las causas de centralización del país, la reforma prescribió que sólo al congreso le corresponde declarar la intervención federal de las provincias o de la ciudad autónoma de Buenos Aires (artículo 75, inciso 31) y que además puede aprobar o revocar la intervención decretada por el presidente de la nación durante el receso del congreso. A su vez, el artículo 99, inciso 20, estableció que si el Poder Ejecutivo decreta una intervención durante el receso del órgano legislativo, lo debe convocar simultáneamente a sesiones extraordinarias para tratar dicha medida.

e) Los partidos políticos y el federalismo. Consideramos que al haberse constitucionalizado los partidos en el artículo 38, con la obligación de respetar la Constitución, los mismos deben aceptar los valores y principios del federalismo no sólo en la organización estatal sino también en su propia organización y funcionamiento. Es que otra de las causas de la desfederalización del país ha sido la falta de cumplimiento adecuado de estos principios por parte de los grandes partidos políticos nacionales.

En cuanto al punto 2, relativo a aspectos financieros del federalismo, la reforma estableció modificaciones en torno a: *a)* la coparticipación impositiva, y *b)* los principios federales del presupuesto del congreso federal o de la nación.

Sobre coparticipación impositiva, el artículo 75, inciso 2, dice: “Una ley-convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos”.

Dicha ley-convenio debe cumplir además las siguientes condiciones según la ley suprema: 1) El Senado es la cámara de origen. 2) La sanción debe ser con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada cámara; 3) No puede ser modificada unilateralmente; 4) Tampoco puede ser reglamentada; 5) Debe ser aprobada por las provincias; 6) La distribución entre la nación (o gobierno federal), las provincias y la ciudad de Buenos Aires, y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas, contemplando criterios objetivos de reparto, y 7) Estos criterios deben ser: la equidad, la solidaridad y la prioridad para lograr un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

La incorporación del instituto de la ley-convenio a la Constitución es, para nosotros, una trascendental reforma destinada a afianzar el federalismo de concertación, en uno de los capítulos más conflictivos de la historia argentina: la relación financiera entre nación y provincias.

Lamentablemente ya sabemos que tampoco se cumplió la disposición transitoria sexta de la reforma, que indicó como plazo para la sanción de la ley-convenio de coparticipación “antes de la finalización del año 1996”, pero señalamos que este criterio será determinante para el momento de la discusión sobre la distribución primaria, pues muchos servicios han pasado a la órbita provincial e incluso a la municipal, en un proceso de descentralización que juzgamos fundamental para el futuro del país, y que,

en consecuencia, requerirá un aumento del porcentaje correspondiente a las provincias y a la ciudad de Buenos Aires y después al resto de los municipios.

Por último, la reforma dispuso la creación de un organismo fiscal federal, en el artículo 75, inciso 2, que ordena: “Un organismo fiscal federal tendrá a su cargo el control y fiscalización de la ejecución de lo establecido en este inciso, según lo determine la ley, la que deberá asegurar la representación de todas las provincias y la ciudad de Buenos Aires en su composición”. Así el constituyente elevó a la máxima jerarquía a un organismo existente que es la Comisión Federal de Impuestos, que había sido creada por la Ley 20.221, en 1971.

Con respecto al punto b) relativo a los principios federales del presupuesto del Congreso federal, ésta es otra modificación de importancia dispuesta por el artículo 75, inciso 8, que al señalar la atribución del congreso de sancionar el presupuesto de la Federación, añade la siguiente fórmula: “conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inciso 2 de este artículo”. Recordemos que dichas pautas eran las indicadas para la sanción de la ley-convenio de coparticipación impositiva. O sea que este inciso contiene una política constitucional que vincula el presupuesto con temas esenciales del proyecto federal: la regionalización, la integración, la descentralización y el fortalecimiento de las autonomías provinciales, de la ciudad de Buenos Aires y de las municipales.

Desafortunadamente, como lo venimos exponiendo, tampoco estas pautas han sido respetadas luego de la reforma.

En el tercer punto, referente a aspectos económicos y sociales del federalismo, destacamos las siguientes reformas introducidas en 1994:

a) El Banco Federal. En efecto, el inciso 6 del artículo 75 prescribió que corresponde al congreso: “establecer y reglamentar un banco federal con facultad de emitir moneda, así como otros bancos nacionales”. El sentido de la modificación constitucional aspira a la adecuación del actual Banco Central, cuya concepción y denominación es más propia de un Estado unitario, a la correspondiente a un Estado federal, siguiendo los ejemplos de otras federaciones como la norteamericana o la alemana.

b) Las regiones para el desarrollo económico y social. Tal como lo indica el artículo 124: “Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines...”.

Esta modificación es de especial importancia, y significa, en primer lugar, que la finalidad de la región debe ser la promoción del desarrollo económico y social.

En segundo lugar, la región no puede constituir un nuevo nivel de gobierno político ya que en la estructura federal argentina sólo existen cuatro órdenes gubernamentales como hemos visto.

En tercer lugar, para nosotros la región tiene una personalidad jurídica pública estatal; limitada a la promoción del desarrollo económico y social, y cuya creación depende de la voluntad de las provincias, según surge de la ley suprema reformada.

En cuarto lugar, la región es una alternativa para fortalecer el federalismo argentino,²³ y, en consecuencia, no podría utilizarse este instrumento para centralizar el país o lesionar las autonomías provinciales y municipales.²⁴

c) Las provincias y las relaciones internacionales. El artículo 124 de la Constitución nacional, luego de referirse a la facultad de las provincias de crear regiones, expresa:

...y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal o el crédito público de la Nación, con conocimiento del Congreso nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto.

La imperiosa necesidad de la integración supranacional —como camino impuesto por la globalización, la interdependencia y la aguda competencia económica mundial— originó el desarrollo de subregiones fronterizas binacionales, donde intervinieron algunas provincias argentinas.

En efecto, en el marco del Mercosur y como consecuencia de los Protocolos de Integración Subregional Fronteriza, se crearon Crecenea y Co-

²³ Como lo anticipara Zarza Mensaque, Alberto, “La región como alternativa federal”, *Boletín de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba*, Córdoba, núms. 1 y 2, 1977,

²⁴ Para un estudio más detallado de estas cuestiones, además de señalar la obra ya citada *Federalismo...*, *cit.*, indicamos también Hernández, Antonio María, *Integración y globalización: rol de las regiones, provincias y municipios*, Buenos Aires, Depalma, 2000, donde planteamos las modificaciones que urge concretar de conformidad a la reforma constitucional producida y en el marco de la integración tanto nacional como supranacional correspondiente al mundo globalizado en que estamos insertos.

desul, o sea la reunión de provincias argentinas y Estados del Sur del Brasil con el objetivo de promover el comercio exterior y la integración. Asimismo, hubo otras experiencias regionales de integración, como la del Noa (Noroeste argentino)-Norte Grande chileno y de infraestructura, como el ferrocarril Zapala-Lonquimay —entre la provincia de Neuquén y la región chilena respectiva—, etcétera. También antes de la reforma de 1994 se venía desarrollando otra importante experiencia por parte de algunas provincias argentinas en torno de las gestiones internacionales: la promoción del comercio exterior.

En cuanto al alcance y límites de los convenios, debemos concluir en que el constituyente distinguió los convenios de los tratados, en razón de su alcance más limitado.²⁵

d) Las provincias y el dominio originario de los recursos naturales. La Constitución nacional reformada, en el último párrafo del artículo 124, expresa: “Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”.

Como se comprende, este dominio alcanza al mar, a los hidrocarburos, a la energía, a la pesca, etcétera. En consecuencia, ello supone la modificación de la legislación respectiva por parte del Congreso de la Nación.

Asimismo, consideramos que para la exploración, explotación y aprovechamiento de los recursos naturales, con un concepto de desarrollo sustentable, se abre un campo amplísimo para el federalismo de concertación, mediante la utilización de las relaciones y entes interjurisdiccionales. Esta modernización institucional será el requisito indispensable para afrontar el gran desafío que supone transformarnos en un país desarrollado, integrado y equilibrado.

No desconocemos que este proceso demanda una elevación de nuestra cultura política, para poder superar al individualismo exacerbado, las

²⁵ En este sentido, Sagués, Néstor Pedro (“Los tratados internacionales en la reforma constitucional de 1994”, *La ley*, 11 de marzo de 1994) ha sostenido que “los convenios provincial-internacionales no deben exceder en su contenido las competencias provinciales (razón por la que solamente pueden operar en los temas propios de las provincias o en los que poseen facultades concurrentes con la nación) y además tienen que respetar el derecho federal (constitucional e infraconstitucional) existente, previo y posterior al convenio provincial-internacional”.

En cuanto a los límites de los convenios la Constitución menciona expresamente en su texto los mismos, no deteniéndonos en su análisis en razón de brevedad, pero remitiéndonos para ello a nuestra obra *Federalismo...*, *cit.*

tendencias corporativas y la imposibilidad —que muchas veces padecemos— de proyectar y ejecutar políticas arquitectónicas frente a los problemas estructurales de la sociedad y el Estado argentinos.

e) Organismos de seguridad social y otras facultades concurrentes. La reforma constitucional de 1994, en el artículo 125, agregó el siguiente párrafo al anterior artículo 107: “Las provincias y la ciudad de Buenos Aires pueden conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales; y promover el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura”.

f) Principios federales en educación, ciencia y cultura. Además del artículo 125 que menciona estas materias como concurrentes, el artículo 75, sobre atribuciones del congreso, expresa en su inciso 19, tercera cláusula: “Sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales; [...]”, y en su cuarta cláusula: “Dictar leyes que protejan la identidad y pluralidad cultural, la libre creación y circulación de las obras del autor; el patrimonio artístico y los espacios culturales y audiovisuales”.

En consecuencia, el congreso, al dictar leyes reglamentarias, debería cumplir escrupulosamente con estos principios federales en la educación y la cultura, que son esenciales para la argentinidad y para nuestra realidad una y diversa. Asimismo, en el proceso de descentralización de funciones y servicios que se está operando en el país, las responsabilidades locales serán cada vez mayores, particularmente en la educación. Pero lo propio también ocurrirá en conocimiento y en ciencia y tecnología —más allá de sus vinculaciones con la educación—, puesto que la integración, la competitividad y las reglas del orden económico mundial así lo requerirán.

2. La realidad de nuestro federalismo y el incumplimiento de la Constitución nacional

A lo largo de la historia argentina hemos padecido un profundo proceso de centralización, que ha producido una notoria discordancia entre la Constitución normativa y la realidad vigente. Ello obliga a la consideración del federalismo en su faz sociológica o realista, que apunta a la observación de la real vigencia de las normas constitucionales.

Al incumplimiento del proyecto federal de la Constitución han concurrido una multiplicidad de razones, que Frías ha sintetizado en: *a)* el avance del gobierno federal sin adecuada resistencia de las provincias (como en materia tributaria o de las intervenciones federales); *b)* el desarrollo de las virtualidades centralizadoras de la propia Constitución (como por las facultades legislativas del congreso o la cláusula comercial), y *c)* la infraestructura de concentración socioeconómica en el área metropolitana de Buenos Aires en desmedro del interior y del equilibrio del país.²⁶

Sobre las violaciones a la ley suprema, reiteramos los siguientes conceptos contenidos en un artículo que tituláramos “El fracaso del proyecto centralista”.²⁷

Los recientes informes de fines del año 2002 sobre Desarrollo Humano de las Naciones Unidas y del Instituto de Investigaciones de la Bolsa de Comercio de Córdoba han coincidido en su diagnóstico sobre los graves problemas de desigualdad, injusticia, inequidad y desintegración, ocasionados entre otras causas, por la extrema centralización del país. Baste observar para ello los índices de desarrollo humano contenidos en el primero de los Informes, que en el caso de Formosa como punto más bajo alcanzan a 0,156 y que en el caso de la ciudad de Buenos Aires como punto más alto, llegan a 0,867, o sea casi 6 veces más, como demostración de las diferencias en relación al territorio.

Se han confirmado los peligros y males que desde el siglo XIX señalaron, entre otros, Alberdi en sus “Bases” al oponerse a la capitalización de Buenos Aires, Sarmiento en “Argirópolis” y Alem en su famosa profecía del ochenta en el debate sobre la federalización de la ciudad de Buenos Aires. Ya en el siglo XX, Martínez Estrada nos habló de la “cabeza de Goliath”, y más recientemente Félix Luna en su libro “Buenos Aires y el país”, sostuvo que éste es un problema estructural no resuelto que atraviesa toda nuestra historia.

Este fenómeno notable de concentración que alcanzara todos los órdenes de la vida social argentina en relación con su capital y que se repite en casi todas las provincias, ha sido similar al producido en otros países latinoamericanos, que desafortunadamente no han podido evitar este rasgo común a las sociedades subdesarrolladas, que presentan un inadecuado ordenamiento territorial, con marcadas asimetrías.

²⁶ Frías *et al.*, *op. cit.*, p. 389.

²⁷ Publicado en el diario *La Nación*, Buenos Aires, 8 de enero de 2003.

El proceso de centralización del país en torno a su área metropolitana de Buenos Aires, donde en menos del 1% del territorio se asienta casi el 35% de la población, se complementa con la circunstancia de que casi el 80% de la producción argentina se origina en un radio que apenas excede los 500 kms a partir de dicha área.

Para nosotros resulta claro que el federalismo como forma de Estado, consagrada en la Constitución nacional de 1853 y 1860, fue una decisión correcta para solucionar los graves problemas políticos, económicos y sociales de un país tan extenso, que necesitaba de una efectiva descentralización del poder.

Pero también pudo observarse que la dificultosa vigencia de la Constitución se hizo particularmente evidente en este aspecto, ya que en la realidad se fue imponiendo un proyecto unitarizante, de centralización del poder en el gobierno llamado federal, asentado en el puerto de Buenos Aires, que fue avanzando sobre el diseño constitucional y las autonomías provinciales, así como tampoco se respetaban las autonomías municipales.

Este proceso negativo no pudo ser impedido ni siquiera por la reforma Constitucional de 1994, que tuvo como una de sus ideas fuerza la profundización de la descentralización del poder...

Observamos que en tiempos recientes se ha profundizado el proyecto centralista, que afecta los principios federales, como se observa en los siguientes temas:

A. La Ley convenio de coparticipación impositiva

En primer lugar, señalamos el intento de aprobación por parte del Poder Ejecutivo de la Nación durante 2004 de un “Acuerdo para la creación del Sistema de Coordinación de Relaciones Fiscales Intergubernamentales”, que según su artículo 1o. se conformaría por: 1. Un nuevo régimen de Coparticipación Federal. 2. La adopción de principios de Responsabilidad Fiscal y 3. Un Consejo de Coordinación Fiscal y Financiero.

En cuanto a la coparticipación, se prescribía en el artículo 2o. un nuevo régimen a partir del 1o. de enero de 2005 que constará de un régimen general y de dos regímenes especiales, según el artículo 10 del convenio. Luego la norma establecía en cuanto a las asignaciones específicas que se creará la destinada al Fondo de Equidad Social, prevista en los artículos 6o. y 7o., y que se mantendrán las que figuran en el Anexo 1 del Acuerdo.

Sobre dicho Fondo, el artículo 6o. previó su formación con base en lo proveniente del incremento de la recaudación de impuestos de la masa coparticipable, con un límite anual de 2.400 millones de pesos, y el artículo 7o. indicó que el mismo tendría como destino disminuir las asimetrías económicas y sociales de las provincias del noroeste y noreste, por una parte, y por la otra, morigerar la deuda social respecto a la población que habita los grandes aglomerados urbanos. Este artículo finalmente ordenó que estos recursos fueran administrados a través de un comité integrado por los Ministerios de Economía y Producción, Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y Desarrollo Social de la Nación y por aquellas provincias que representen a las distintas zonas geográficas del país y coordinado por la Jefatura de Gabinete de Ministros.

En cuanto a la distribución primaria de la masa coparticipable, el artículo 4o. dispuso que fuera la correspondiente a 2004, de acuerdo a la legislación vigente y mediante aplicación de los respectivos coeficientes. Por otra parte, el gobierno federal debía ceder de su participación en la distribución primaria de 2004 la parte correspondiente a la Provincia de Tierra del Fuego, y para el caso de la ciudad autónoma de Buenos Aires se incluiría en la participación del gobierno nacional en la distribución primaria.

Por el artículo 5o. se mantenía el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las provincias, integrado por el 1% de la parte correspondiente al gobierno federal y destinado a atender situaciones de emergencia y/o desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales, según asignación del Ministerio del Interior.

Respecto a la distribución secundaria, también se prescribía por el artículo 8o. del Acuerdo que se debía alcanzar el nivel de transferencias efectuadas durante 2004, con base en los coeficientes de la Ley 23.548, con las modificaciones operadas posteriormente.

Asimismo, se ordenaba que una vez superado dicho límite, los excedentes se distribuirían en un 90% según los coeficientes de la ley precedentemente fijada con algunas modificaciones, y el 10% conforme a coeficientes que tengan en cuenta indicadores de eficiencia.

Finalmente, en relación con la coparticipación, el artículo 17 hacía referencia al Consejo Federal de Coordinación Fiscal y Financiero, en cuyo ámbito funcionará el Organismo Fiscal Federal, “en el marco de lo establecido por el inciso 2 del artículo 75 de la Constitución Nacional”.

Los otros artículos se referían principalmente al tema de la responsabilidad fiscal, y por tanto exceden este análisis, aunque también para nosotros incurrían en inconstitucionalidad por no respetar adecuadamente las autonomías provinciales.

De la comparación de este Acuerdo con la Constitución nacional en esta materia, surge de manera evidente que el mismo no se adecuaba a las precisas bases establecidas por la ley suprema. En primer lugar, porque no era una ley convenio, y, en segundo lugar, porque no estaban fijados específicamente los criterios objetivos de reparto señalados en las bases constitucionales de la coparticipación. Por otra parte, esta iniciativa sólo buscaba consolidar la situación actual, que beneficia al gobierno federal en perjuicio de las provincias y municipios, al mantenerse prácticamente los mismos criterios en cuanto a la masa coparticipable, distribución primaria y secundaria y asignaciones específicas vigentes al 2004.

En este último aspecto debemos destacar que la modificación del sistema de la Ley 23.548, sancionada en 1988 en la presidencia de Alfonsín, fue comenzado durante el gobierno del presidente Menem y su ministro Cavallo —a través de decretos de necesidad y urgencia en no pocas oportunidades— y con los pactos fiscales, con el objetivo de disminuir el porcentaje que se había reconocido a las provincias, lo que fue continuado por los sucesivos gobiernos nacionales. Es más, en esta materia se ha venido aplicando la misma política centralista y en la negociación con las provincias han seguido interviniendo casi los mismos funcionarios del Ministerio de Economía desde aquella época de comienzos de la década de los noventa hasta la actualidad. La prueba concluyente de ello es que este Acuerdo, además pretendía introducir un nuevo fondo para aumentar la discrecionalidad política del gobierno central.

Por ello consideramos acertada la actitud de los gobernadores de Córdoba, Buenos Aires, Santa Fe, Corrientes, Neuquén y La Pampa, que formularon serias objeciones al proyecto de Acuerdo del gobierno nacional.

Este rechazo al Acuerdo, sin embargo, no impidió la continuidad del inconstitucional e injusto esquema actual, ya que se ha detenido el propósito de sancionar un nuevo régimen de coparticipación acorde a los principios constitucionales.

En consecuencia, actualmente se ha exacerbado el avance centralista del gobierno “federal” sobre los recursos tributarios de las provincias y municipios, acentuándose la dependencia económica, política y social de estos órdenes gubernamentales.

En efecto, a las detracciones efectuadas a la distribución primaria mediante el expediente de las asignaciones específicas, que comenzara en el gobierno del doctor Menem,²⁸ se ha sumado el impuesto al cheque, y especialmente, las retenciones a las exportaciones de soja, maíz y trigo. De tal manera que la garantía fijada para las provincias por el artículo 7o. de la Ley 23.548, de la percepción de un 34 % como mínimo de la recaudación tributaria nacional, incluyendo tanto los impuestos coparticipables como los que no lo son, también ha sido violada, con enormes perjuicios para los otros órdenes gubernamentales.²⁹

Es muy penoso advertir la inexistencia de reacción alguna por parte de las provincias frente a tan graves circunstancias.³⁰

Como se comprenderá, es absolutamente impostergable sancionar la ley convenio de coparticipación, para terminar con la violación de la Constitución, que ha fijado un plazo ya largamente vencido y porque ello es imprescindible para cambiar la deprimente realidad de nuestro federalismo.

Para salir del “laberinto” actual de la coparticipación debemos seguir nuestro hilo de Ariadna, que no es otra cosa que respetar los mandatos de la ley suprema. Hay que fijar una masa coparticipable que no sea disminuida por la elevada cantidad de asignaciones específicas hoy vigentes, que deberán ser derogadas en su mayoría o en totalidad. Luego hay que fijar la distribución primaria y secundaria con base en los criterios constitucionales. En este sentido, resulta decisivo poner el énfasis en las modi-

²⁸ Y que hemos descripto en nuestro libro *Federalismo, autonomía municipal...*, cit., al analizar el tema de la coparticipación impositiva, con una estimación de los enormes montos detraídos a las provincias y por consiguiente a los municipios.

²⁹ El economista doctor Salvador Treber (“Supina ignorancia o mala fe?”, *La Voz del Interior*, Córdoba, 7 de marzo de 2008) indica que a las provincias les hubiera correspondido durante el periodo 2003-2006, 28.000 millones de pesos más. Y con respecto a este año en curso, la consultora Economía & Regiones ha sostenido que las provincias sacrificarán 5.500 millones de pesos más en favor de la nación, ya que aunque reciban mayor cantidad de fondos por transferencias automáticas, su participación en el reparto de los tributos nacionales caerá al 31.5 %, el nivel más bajo desde 2003 (Informe publicado en *Nueva Rioja digital*, Argentina, La Rioja, 1o. de febrero de 2008). El director de dicha consultora, Rogelio Frigerio (n), ha señalado que el superávit fiscal del gobierno central ha continuado por el aumento de las retenciones a las exportaciones, mientras que el déficit financiero de algunas provincias seguirá creciendo, encabezado por Buenos Aires y la ciudad autónoma de Buenos Aires.

³⁰ Como lo explica el doctor Trebe en el artículo antes citado, donde señala la dependencia de las provincias de otros envíos discrecionales que puede efectuar el gobierno nacional.

ficaciones sobre las competencias, servicios y funciones entre la nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires.

Un mayor reconocimiento de la participación de las provincias y la ciudad de Buenos Aires —que necesariamente debe repercutir después en la coparticipación a los municipios— hará relativamente más sencilla la discusión posterior sobre la distribución secundaria donde se advierten las disputas entre las provincias más grandes y desarrolladas y las más pequeñas y atrasadas. En este aspecto, lo que he denominado el triunfo del proyecto centralista ha dado como resultado un país de enormes diferencias y desequilibrios, según los índices de desarrollo humano, de producto bruto o de ingreso per cápita, que es menester modificar. Los criterios de solidaridad exigidos por la Constitución deben respetarse, como lo hacen otras federaciones como la canadiense, la australiana o la alemana, que son notables ejemplos para considerar.

Debe comenzar ahora mismo este debate complejo y decisivo, según las bases constitucionales establecidas.³¹ Para ello es imprescindible el ejercicio de una verdadera política arquitectónica que supere antagonismos partidarios, fortalezca relaciones interjurisdiccionales y posibilite un desarrollo equilibrado del país conforme al proyecto federal de la ley suprema.

B. *El destino del gasto público federal*

Consideramos que no se viene dando cumplimiento al inciso 8 del artículo 75 que establece que el presupuesto general de gastos de la nación debe fijarse anualmente “conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inciso 2 de este artículo”, o sea las referidas a la ley de coparticipación impositiva, en cuanto a objetividad, equidad y solidaridad. En consecuencia, no se modifica la situación actual de asfixiante centralización que impide un desarrollo armónico del país.³²

³¹ Para contribuir a este demorado y fundamental debate, el Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, que dirijo, en fecha próxima editará un libro sobre “Aspectos económicos y financieros del federalismo argentino”, con los aportes de economistas, juristas y de otras disciplinas.

³² Véase “Sin respeto por el federalismo”, *La Nación*, Buenos Aires, 18 de diciembre de 2006.

C. La insuficiencia del avance del proceso de integración regional

Estimamos que aunque el mapa regional se encuentra casi formalizado con las regiones ya constituidas del gran Norte Argentino, Patagonia, Nuevo Cuyo y Centro —faltando sólo la integración de la provincia de Buenos Aires y de la ciudad autónoma—, no se aprecia un avance de dicho proceso. Las graves situaciones institucionales, económicas y sociales atravesadas, sumadas a la ausencia de una política arquitectónica seguramente, han influido en ello. Sólo se advierte últimamente una cierta actividad destacable en la Región Centro. Urge la modificación del ordenamiento territorial con proyectos estratégicos como los corredores bioceánicos, que implican la realización de importantes obras de infraestructura como la terminación de la autopista Córdoba-Rosario y la consolidación de los pasos de la Cordillera de los Andes, de conformidad al acuerdo celebrado por el Mercosur con Chile.

D. El no cumplimiento de otras normas referidas a los aspectos económicos del federalismo

En este sentido mencionamos lo vinculado a la falta de creación del Banco Federal, al mantenimiento de la legislación centralizante que no se adecua al principio de la propiedad de los recursos naturales por parte de las provincias y al insuficiente ejercicio de las nuevas competencias en materia de convenios internacionales que faciliten la integración supranacional, con la participación de provincias y municipios.

E. Las leyes de financiamiento educativo y nacional de educación

Estas leyes sancionadas por el congreso también han significado otra lesión al federalismo, ya que por la primera se dispone por parte del gobierno federal de los fondos de coparticipación que corresponden a las provincias. Y en cuanto a la nueva Ley Nacional de Educación, también la reputamos inconstitucional ya que no respeta las pautas federales de la organización de la educación. No es casualidad que en vez de Ley Federal de Educación, ahora la norma se titule Ley Nacional, lo que ya indica la centralización operada en la materia.

F. *La falta de autonomía “plena” para la ciudad autónoma de Buenos Aires*

Tampoco puede faltar en este somero análisis de los problemas de nuestro federalismo, lo acontecido con el artículo 129 de la Constitución nacional, que reconociera la autonomía plena para la ciudad de Buenos Aires, en uno de los avances más ostensibles de la reforma constitucional de 1994. Sabido es que el Congreso de la Nación sancionó las Leyes 24.588 y 24.620, que violaron la letra y espíritu de la citada norma suprema, restringiendo la autonomía de la ciudad, al impedirse una policía y administración de justicia plenas. Recientemente hemos comentado esta situación,³³ que afecta particularmente a nuestra forma de Estado y a las provincias argentinas, ya que siguen contribuyendo al tesoro nacional que se hace cargo del servicio de policía y de la justicia nacional (civil, penal, comercial y laboral) de la ciudad más rica del país.

Para nosotros emerge con claridad el incumplimiento de la Constitución en cuanto a nuestra forma federal de Estado, de la misma manera que lo demostramos en relación con nuestra forma de gobierno republicana, y en particular, por el fenómeno del hiperpresidencialismo. La decadencia de nuestro Estado de derecho comporta la violación de los principios de la República federal.

IV. LA INTERACCIÓN ENTRE FEDERALISMO
E INSTITUCIONES REPRESENTATIVAS³⁴

Hay una convergencia de objetivos entre el sistema republicano como forma de gobierno y el federalismo como forma de Estado: asegurar la libertad y los derechos de los hombres y limitar el poder. Bajo nuestro punto de vista, en ello reside la base de la interacción entre ambos términos.

El sistema republicano tiene entre sus caracteres el reconocimiento de la libertad y la igualdad de los hombres y la división horizontal de los poderes, como lo sostuvieron Locke y Montesquieu.

³³ En “La Ciudad de Buenos Aires y su autonomía plena”, *La Nación*, Buenos Aires, 25 de mayo de 2007.

³⁴ Para un análisis más amplio de esta temática nos remitimos Hernández, Antonio María, “Republic of Argentina”, *op. cit.*, pp. 8-36.

El federalismo como una forma de descentralización del poder sólo se concibe en un régimen político democrático, que acerca el poder a los ciudadanos y además, como lo señaló Loewenstein, es una forma de control vertical del poder en el Estado.

Para nosotros, la fortaleza de nuestras instituciones republicanas y federales reside en el buen diseño efectuado en las Constituciones nacional y provinciales.

Un correcto funcionamiento del sistema de acuerdo a la normativa suprema significa la efectiva vigencia de los derechos humanos y el mejoramiento del proceso federal y democrático.

En efecto, vigorosas autonomías provinciales y municipales presuponen una participación activa de los ciudadanos para tener buenos gobiernos y además conllevan una limitación al poder del gobierno nacional.

Nuestras debilidades residen en el inadecuado funcionamiento del sistema constitucional y, por tanto, de las instituciones republicanas y federales.

El problema central es la falta de división y equilibrio de los poderes tanto en el orden federal como en el provincial. En consecuencia, son el presidente y los gobernadores los reales detentadores del poder político. Pero a ello se agrega el predominio del presidente y del gobierno nacional sobre los gobernadores y las provincias, que producen una centralización del poder, alejada de los principios constitucionales.

Observando el funcionamiento del Congreso federal, se advierte que por el peso demográfico en la Cámara de Diputados de los cinco distritos más poblados como Buenos Aires, ciudad autónoma de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza, pueden volcar una decisión en su favor, pero ello puede modificarse en el Senado, como en el caso norteamericano, pues todas las provincias tienen igual representación.

No obstante ello, podemos señalar que en ambas cámaras no ha existido una adecuada defensa de los principios federales y de los intereses regionales y provinciales, ya que han primado las políticas fijadas por los presidentes y los partidos políticos nacionales, que en no pocas oportunidades han tendido a la centralización del poder.

Esto es muy grave en particular para el Senado, que es un órgano federal por antonomasia. No obstante que la reforma de 1994 introdujo importantes cambios en el mismo en su forma de elección, integración, término de mandato y competencias, todavía no se observó un adecuado cumplimiento de dicho rol federal y de defensa de las autonomías pro-

vinciales. Tal como ya dijimos, la cuestión se vincula a nuestro sistema político, donde las decisiones políticas se toman principalmente por el presidente con el apoyo de los gobernadores provinciales, que influyen en los respectivos diputados y senadores de la nación.

Un ejemplo notorio es el tratamiento de los temas de coparticipación impositiva y de responsabilidad fiscal de las provincias —de especial importancia para nuestro federalismo— ya que en lugar de un debate amplio, transparente y participativo sólo se advierten negociaciones entre el presidente y cada uno de los gobernadores, con un resultado que afecta las autonomías provinciales, los principios constitucionales y el papel del congreso y del Senado en particular.

Los gobernadores, en general, responden a las directivas políticas del presidente en detrimento de los intereses y poderes provinciales.

A lo largo del tiempo se ha consolidado el hiperpresidencialismo que ha subordinado tanto al congreso como a las provincias, que presentan un alto grado de dependencia política y económica.

Actualmente, y por los aspectos señalados en la coparticipación impositiva, es notoria la hegemonía presidencial, en violación de la República federal.³⁵

³⁵ Una prueba más de ello es la actitud asumida por la presidenta Fernández de Kirchner luego del rechazo efectuado por el Senado de la Resolución 125, que estableciera las retenciones móviles sobre productos del campo, del 10 de marzo de 2008, y que originara una de los más grandes y extensos conflictos a partir del restablecimiento de la democracia en 1983. En efecto, la presidenta firmó el Decreto 1076 donde sostuvo que el congreso no había resuelto la cuestión y que, en consecuencia, ella debía hacerlo con base en sus atribuciones presidenciales, para lo cual ordenó al ministro de Economía limitar la Resolución 125. Al respecto, insistimos en que nuevamente se violó la Constitución por las siguientes razones: *a)* El congreso, mediante el rechazo completo del Proyecto de Ley del Poder Ejecutivo, solucionó la cuestión, en aplicación del artículo 81 de ley suprema, que impide la consideración de dicho proyecto durante las sesiones de este año; *b)* En consecuencia dicha Resolución 125 quedó derogada, ya que el Senado rechazó el Proyecto de Ley del Poder Ejecutivo, aprobado en la Cámara de Diputados, que pretendía la ratificación de dicha Resolución en su artículo 1o., y además la convalidación del artículo 755 y concordantes del Código Aduanero (dictado en 1981 sin vigencia del Estado de derecho), donde se había delegado la fijación de tributos en materia de derechos aduaneros en favor del Poder Ejecutivo, en su artículo 2o. (véase además Cayuso, Susana, “La Resolución 125, el Decreto 1076/2008 y el juego de poderes. Efectos de la intervención del Congreso de la Nación”, *La Ley, Doctrina*, 23-7-08, p. 1); *c)* No existe duda alguna que sólo el congreso puede sancionar normas tributarias, conforme los artículos 4, 9, 17, 75 inciso 1, y concordantes de la Constitución nacional, por lo que resulta groseramente inconstitucional tanto este Decreto 1076 como las resoluciones dictadas por el ministro

V. CONCLUSIONES

En Argentina —como en general en América Latina— existe una gran distancia entre norma y realidad, pues a lo largo de la historia hemos tenido problemas con la vigencia de la Constitución y de la ley.

La decadencia del Estado de derecho afectó especialmente el funcionamiento de nuestro sistema republicano de gobierno y el federalismo.

Por ello sostenemos que la anomia es una de las expresiones de nuestro subdesarrollo cultural, político y jurídico que necesitamos modificar.

La Constitución nacional estableció una forma federal de Estado, pero ello no impidió un proceso de centralización del país en torno al área metropolitana de Buenos Aires y a un predominio del gobierno nacional.

Con el restablecimiento de la democracia a partir de 1983 avanzó el ejercicio de las autonomías provinciales y municipales y se modernizó el derecho público a través de las reformas de las Constituciones provinciales, de la sanción de cartas orgánicas municipales y finalmente de la reforma de la Constitución nacional. Allí está la mayor fortaleza del proceso federal argentino.

En particular la reforma constitucional de 1994 acentuó la descentralización del poder al profundizar los principios federales, reconocer la autonomía municipal y otorgar un estatus especial a la ciudad autónoma de Buenos Aires.

Asimismo, están sentadas las bases para impulsar el desarrollo de nuevos roles de regiones, provincias y municipios en los procesos de integración tanto nacional como supranacional, en el contexto del mundo globalizado en el que estamos insertos.

Las debilidades residen en nuestra falta de calidad institucional ya que no cumplimos el proyecto federal de la Constitución. No podemos superar la ostensible dependencia económica, financiera, política y social de las provincias con respecto al gobierno federal. No existe interés alguno en comenzar a debatir proyectos como el de la coparticipación impositiva, ya que la arbitrariedad actual, que importa un gigantesco desapoderamiento de recursos provinciales y municipales por parte del gobierno

de Economía en relación con ello; *d*) Jamás puede existir constitucionalidad para cualquier delegación efectuada por el congreso en materia tributaria, conforme el artículo 76 de la ley suprema, que se suma a los otros artículos antes citados, y *e*) Se ha tratado en definitiva, de otra expresión más de hiperpresidencialismo, que desconoce los principios constitucionales de la República federal.

“federal”, es la base de su poderío político para sujetar y alinear a los gobernadores e intendentes, sean o no del partido del gobierno.

En definitiva, los problemas de la coyuntura política nos impiden la consideración de un problema tan delicado como el de nuestro sistema republicano y federal, y en particular el de las modificaciones que hay que producir para cumplir el gran proyecto federal de la reforma constitucional de 1994.³⁶

Para finalizar este trabajo, razones de extensión del mismo me impiden efectuar consideraciones sobre presidencialismo y federalismo en otros países, para lo cual remito al libro publicado por el Forum of Federations de Canadá y la Asociación Internacional de Centros de Estudios Federales referido en la nota 34, donde se analiza comparativamente el federalismo con sistemas de gobierno presidencialistas como Argentina, Estados Unidos, Nigeria y Rusia.³⁷

³⁶ En el debate de la mesa redonda realizada en Córdoba, que coordinara en el marco del proyecto referido en la nota anterior sobre Diálogo Global sobre Federalismo, al que asistieron legisladores, jueces y profesores de derecho público, acordamos las siguientes conclusiones:

— Es necesario mejorar nuestra calidad institucional mediante el cumplimiento de los principios de nuestro sistema republicano y federal, establecidos en la Constitución nacional.

— Debe promoverse un nuevo ordenamiento territorial del país que modifique la enorme concentración de poder político, económico, demográfico y cultural en el área metropolitana de Buenos Aires.

— Es necesario fortalecer el rol federal del Senado de la nación.

— Es necesario reafirmar el rol de la Corte Suprema de Justicia de la Nación como garante del federalismo.

— Es necesario fortalecer el federalismo de concertación mediante un mejor ejercicio de relaciones interjurisdiccionales.

— Es necesaria una planificación interjurisdiccional y federal para el desarrollo del país.

— Deben fortalecerse las autonomías provinciales y municipales.

— Debe promoverse el funcionamiento de las regiones para el desarrollo económico y social.

— Debe promoverse el afianzamiento de los principios federales en la doctrina y organización de los partidos políticos.

— Debe promoverse el nuevo rol de regiones, provincias y municipios en los procesos de integración nacional y supranacional.

— En el futuro debe debatirse el traslado de la capital federal cuya sede es la ciudad de Buenos Aires.

³⁷ Véase Saunders, Cheryl, “Legislative, Executive and Judicial Institutions: A synthesis”, *A Global Dialogue on Federalism*, cit., pp. 344-384. Asimismo, se compara a los mismos con otros federalismos con gobiernos parlamentarios como Australia, Austria, Canadá, Alemania, India, Sudáfrica y Suiza.

SISTEMA PRESIDENCIAL Y FEDERALISMO*

José Ma. SERNA DE LA GARZA

SUMARIO: I. *Descentralización e integración en los sistemas federales*. II. *El principio de colaboración*. III. *El esquema de las relaciones intergubernamentales en México*. IV. *Conclusiones*.

I. DESCENTRALIZACIÓN E INTEGRACIÓN EN LOS SISTEMAS FEDERALES

Por definición, en los sistemas federales existe una pluralidad de ordenamientos normativos. Esta situación crea la posibilidad de disparidades horizontales entre los distintos ordenamientos, ya que en la elaboración de sus respectivas normas, cada unidad territorial del sistema federal ha de tomar en cuenta sus propias tradiciones, circunstancias y necesidades. Como éstas no necesariamente han de coincidir, es natural que surjan disparidades en el tratamiento normativo que las entidades dan a las mismas materias. El grado de diversidad podrá identificarse al hacer una comparación de las distintas normas, materia por materia, de las que corresponden constitucionalmente a las entidades federadas. A fin de cuentas, la autonomía de las entidades componentes del sistema federal significa una garantía de la diversidad, dentro de una organización política más amplia.

Sin embargo, el federalismo no solamente es garantía de diversidad, sino que también lo es de la unidad de las partes en un todo. Como se ha dicho ya tantas veces, en el federalismo conviven la necesidad de conservar identidades diversas, con la necesidad de integrar un todo unificado.¹

* En parte, esta ponencia ha sido elaborada con base en extractos de mi libro titulado *El sistema federal mexicano. Un análisis jurídico*, México, UNAM, 2008.

¹ García Pelayo, *op. cit.*, pp. 215-220.

De esta manera, así como han de existir materias en relación con las cuales los Estados miembro podrán decidir de manera autónoma el tratamiento normativo que habrán de darles, de igual modo habrá otras materias respecto de las cuales convendrá desarrollar políticas comunes u homogéneas, o bien tendrán que unir fuerzas, juntar recursos y voluntades, para enfrentar problemas que rebasan la capacidad de cada uno de los entes en particular. Desde el punto de vista del derecho, estas circunstancias han llevado al desarrollo de técnicas de integración jurídica.

Como bien lo han señalado Cappelletti, Seccombe y Weiler, el concepto de “integración” ha sido usado de manera ambigua en la literatura jurídica para comprender todo un espectro de actividades que incluyen desde la mera coordinación de la actividad legislativa entre los distintos niveles de gobierno, hasta la unificación total o la fusión de los distintos sistemas legales en un sistema unitario único. En opinión de estos autores, al término “integración” atañe la cuestión relativa a la manera en que varios elementos independientes se unen e interrelacionan para formar un todo identificable.²

Si de lo que se trata es de hablar de integración legal conservando el sistema federal y el régimen democrático, entonces la tarea consistirá en desarrollar los compromisos necesarios para asegurar el equilibrio deseado, reconciliando los distintos intereses en el proceso mismo de integración de los diversos sistemas legales.³

En cualquier circunstancia, hablar de integración en un sistema federal implica hacer referencia a técnicas jurídicas y prácticas que pueden identificarse como componentes del principio general de colaboración, concepto que se analizará a continuación.

II. EL PRINCIPIO DE COLABORACIÓN

En este apartado haremos referencia a la existencia de diversos principios, reglas y mecanismos previstos por las Constituciones de los Estados

² Cappelletti, Mauro *et al.*, “Integration Through Law: Europe and the American Federal Experience, A general Introduction”, en Cappelletti, Mauro *et al.* (coords.), *Integration through Law*, vol. 1, libro 1, Berlín-Nueva York, Walter de Gruyter, 1986, p. 12. Véase también, en el mismo trabajo colectivo, Francis, Jacobs y Karst, Kenneth L., “The «Federa» Legal Order: The USA and Europe Compared, A Juridical Perspective”, p. 169.

³ *Ibidem*, p. 13.

federales, empleados como instrumentos para lograr cierta integración, y que pueden encuadrarse en el concepto de *colaboración*.

Como sugiere Sánchez Morón, la cohesión de todo Estado como unidad política depende de factores sociales, culturales y económicos, pero también institucionales. Por “cohesión institucional” entiende este autor el

conjunto de reglas, valores, principios y actitudes de las distintas instituciones públicas y de los diferentes niveles de gobierno y administración, relativas a sus relaciones recíprocas, que permitan un regular y ordenado funcionamiento de todos ellos para la consecución de los fines que constitucionalmente les están atribuidos.⁴

Como es fácil imaginar, este reto es aún mayor para los Estados compuestos o descentralizados, de ahí la gran importancia de un sistema de relaciones jurídicas organizativas entre todos los niveles de gobierno que los articule.⁵

Es por esta razón que la tendencia general en los Estados compuestos, y en particular la de los Estados federales, sea la de transitar de esquemas dualistas de distribución rígida de competencias entre Federación y Estados, a esquemas de colaboración, coordinación y cooperación.⁶ Sin embargo, este tránsito plantea un reto adicional, en virtud de que eleva el grado de complejidad del sistema de relaciones intergubernamentales, lo cual obliga a establecer un diseño institucional más intrincado y diverso, a efecto de que la cohesión de todo el aparato público quede asegurada.

Ahora bien, el derecho comparado sugiere de manera clara que el eje que permite asegurar la cohesión en los Estados compuestos, con sistemas de relaciones intergubernamentales crecientemente complejos, es el principio de colaboración.

⁴ Sánchez Morón, Miguel, “La coordinación administrativa como concepto jurídico”, *Documentación Administrativa*, núms. 230 y 231, abril-septiembre de 1992, p. 13.

⁵ *Ibidem*, p. 14.

⁶ Según Sánchez Morón, hoy día es evidente “que la separación de competencias en que todo régimen de descentralización se funda no se puede asentar en la atribución a cada instancia de poder de toda la responsabilidad sobre bloques enteros de materias, constituidos en compartimientos estancos perfectamente delimitados”. ...“Por el contrario, es mucho más frecuente la tangencialidad, la compartición, la concurrencia o el entrecruzamiento de las competencias”. *Ibidem*, p. 15.

En efecto, en los Estados compuestos más sofisticados existentes en la actualidad es posible encontrar, junto al esencial principio de autonomía,⁷ otro principio que en lugar de dar pie a la descentralización, persigue la integración. Dicho principio es el de colaboración, que en los distintos Estados recibe nombres diferentes, como se verá a continuación.⁸

1. España

En España, por ejemplo, el Tribunal Constitucional ha determinado que existe un deber general de colaboración “que no es menester justificar en preceptos concretos” que se encuentra “implícito en la propia forma de organización territorial del Estado que implanta la Constitución”.⁹

De manera por demás interesante, la doctrina española ha identificado diversos contenidos en el principio general de colaboración. Por ejemplo, Menéndez Rexach ha afirmado que el deber general de colaboración se concreta en otros más específicos, a saber: *a)* El respeto de las competencias ajenas; *b)* Ponderación de la totalidad de los intereses públicos implicados; *c)* Deber de información; *d)* Deber de cooperación y asistencia activas.¹⁰

Los dos primeros significan una dimensión negativa, y los segundos una dimensión positiva del deber general de colaboración. Asimismo, indica Menéndez que dichos deberes específicos se concretan en técnicas aún más específicas, como la comunicación de actos dictados y acuerdos suscritos con otras entidades, emisión de informes, exhibición de expedientes, creación de órganos comunes, cooperación económica, técnica y administrativa, entre otros, y en la atribución de competencias de cooperación en favor de determinadas entidades.¹¹

⁷ Aquí, como en otros capítulos de este libro, utilizamos el término de “Estado compuesto” para referirnos a las distintas versiones de formas de organización estatal descentralizadas, como lo puede ser el Estado federal, el Estado regional, o el Estado de las autonomías.

⁸ En Alemania le llaman *Bundestreue* (o principio de fidelidad federal), y en los Estados Unidos se le conoce con el nombre de *federal comity*.

⁹ STC 12/1982 del 4 de mayo, FJ 14.

¹⁰ Menéndez Rexach, Ángel, “La cooperación, ¿un concepto jurídico?”, *Documentación Administrativa*, núm. 240, octubre-diciembre de 1994, p. 25.

¹¹ *Ibidem*, p. 29.

2. Alemania

Por su parte, en la República Federal Alemana, el Tribunal Constitucional Federal ha reconocido un principio constitucional no escrito denominado *Bundestreue* (fidelidad o lealtad federal), el cual significa que los *Länder* y la Federación tienen la obligación constitucional de cooperar en el fortalecimiento del régimen constitucional de alianza que les vincula, así como en la custodia de los intereses legítimos de la Federación y de los Estados.¹²

A mayor abundamiento, el contenido del principio de *Bundestreue* implica que tanto Federación como los Estados deben adoptar un comportamiento leal en sus relaciones, y que se tengan en consideración en sus actuaciones, de manera tal que el ejercicio de sus competencias esté determinado por la mutua deferencia. Al decir de Montoro, desde el punto de vista de la dogmática jurídica, el principio deriva de la prohibición genérica del abuso y arbitrariedad, y de la idea fundamental de la buena fe. Todo esto significa, como consecuencia lógica, que el tipo de comportamiento que el principio de *Bundestreue* exige, impone limitaciones a la conducta tanto de la Federación como de los Estados alemanes.¹³

3. Estados Unidos

En Estados Unidos la doctrina constitucional y la jurisprudencia han construido el concepto de *comity* como un principio que debe regir las relaciones entre los distintos componentes de la Unión.¹⁴ Dicho principio se ha derivado a partir de varias disposiciones de la Constitución de dicho país. Por ejemplo, el artículo IV establece como un objetivo a alcanzar el que “se fusionen en una nación un grupo de Estados independientes y soberanos”. Asimismo, el principio se ha derivado de la cláusula de entera fe y crédito, por el que los Estados deben reconocer las leyes, registros y procedimientos judiciales de los demás Estados (artículo IV, sección 1 de la Constitución de los Estados Unidos de América). Incluso esta cláusula

¹² Montoro Chiner, María Jesús, *Convenios entre Federación y estados miembros en la República federal alemana*, Madrid, Tecnos, 1987, p. 31.

¹³ *Ibidem*, pp. 31 y 32.

¹⁴ Nowark, John E. y Rotunda, Roland D., *Constitutional Law*, St. Paul, Minnesota, West Group, 2000, p. 355.

da al Congreso federal la facultad de expedir leyes que promuevan *comity* en estos aspectos entre los Estados.¹⁵ Por su parte, la cláusula 2 de la sección 2 del artículo IV establece el deber de los Estados de entregar a los fugitivos de la justicia de los otros Estados.

4. *Suiza*

El artículo 44 de la Constitución de 1999 establece que:

- a. La Confederación y los cantones deben colaborar y apoyarse mutuamente en el cumplimiento de sus atribuciones.
- b. La Confederación y los cantones deben guardar consideración y apoyo mutuos, y deben darse entre ellos asistencia administrativa y judicial.
- c. Las disputas entre cantones, o entre éstos y la Confederación, deberán ser resueltos, en la medida de lo posible, por medio de la negociación o la mediación.

Por su parte, el artículo 45 de la Constitución suiza establece la participación en la toma de decisiones del nivel federal de la siguiente forma:

1. En los casos previstos por la Constitución federal, los cantones deberán participar en el proceso de toma de decisiones del nivel federal, en particular en la legislación federal.
2. La Confederación deberá informar a los cantones en tiempo y de manera completa de sus planes, y deberá consultarles si sus intereses resultan afectados.

5. *Bélgica*

El artículo 143 de la Constitución de ese país establece que: “En el ejercicio de sus respectivas responsabilidades, el gobierno federal, las comunidades, las regiones, deberán actuar conforme al interés de lealtad federal, para evitar conflictos de interés”.

¹⁵ *Idem.*

6. *Austria*

En Austria, el Tribunal Constitucional ha desarrollado jurisprudencia a través de la cual reconoce la existencia del principio de “mutua consideración”. Significa que tanto el Estado federal como los Länder han de tener en cuenta los intereses de los demás a la hora de legislar.

Ahora bien, independientemente de que se reconozca o no el principio de colaboración o de lealtad federal, ya sea de manera directa en el texto constitucional, o por vía de la interpretación del juez constitucional, es posible observar en los Estados federales diversos mecanismos que tienden a lograr la cohesión del conjunto en la elaboración de políticas públicas. Dichos mecanismos, en conjunto, no son otra cosa que el sistema de relaciones intergubernamentales.

Por ejemplo, en Canadá, la Constitución no prevé un principio de colaboración o de lealtad federal, ni prevé explícitamente un esquema de relaciones intergubernamentales. Sin embargo, la práctica ha establecido un sistema de relaciones entre los gobiernos federal y provinciales de dicho país. Esa práctica consiste en conferencias intergubernamentales y reuniones a todos los niveles (funcionarios, ministros delegados, ministros y primeros ministros). Se dan gran cantidad de relaciones basadas en el contacto diario entre los gobiernos a todos los niveles. Y se da una enorme cantidad de acuerdos de todo tipo entre todos los órganos de los gobiernos.

Se trata de órganos de encuentro, cuya práctica común y reiterada ha hecho que las competencias constitucionales, que antes eran interpretadas en mayor medida en términos de exclusividad y conflicto, ahora tiendan a ser interpretadas en términos de complementariedad.¹⁶

Algo parecido se da en Australia, en donde existe una vasta red de Consejos Ministeriales intergubernamentales, producto de la práctica y no de alguna previsión constitucional expresa (salvo el llamado Consejo Australiano del Préstamo, el cual coordina los préstamos gubernamentales en el referido país).

Estos consejos ministeriales intergubernamentales son establecidos por la legislación, por intercambio de misivas al nivel de jefes de Gobierno, o por acuerdos informales entre niveles de gobierno.

¹⁶ Argullol, Enric (dir.), *Federalismo y autonomía*, Barcelona, Ariel, 2004, p. 313.

Los Consejos Ministeriales varían en su efectividad (por diversas razones que van desde la política a la poca frecuencia de las reuniones), pero son un mecanismo importante de diálogo y cooperación intergubernamental, y un medio para implicar a todos los niveles de gobierno en la formación de la política nacional en diversas áreas. Han sido un mecanismo efectivo de negociación y colaboración entre niveles de gobierno en asuntos que incumben al ejercicio efectivo de competencias concurrentes, y han sido una referencia para los Estados a fin establecer regulaciones normativas coherentes en distintas materias.¹⁷

En Austria existe un conjunto de leyes que establecen comisiones, grupos de trabajo o cuerpos arbitrales en los que Federación y Länder están representadas (por ejemplo, el Consejo de Seguridad Nacional). En ese país las relaciones intergubernamentales se basan, cada vez más, en procesos e instituciones informales (reuniones conjuntas y grupos de trabajo).¹⁸

Sin ser un Estado federal, Italia ha desarrollado un modelo descentralizado basado en un arreglo regional. Como parte del esquema de dicho país, se han ido creando diversos mecanismos de cooperación entre el Estado y las regiones. Estos mecanismos, que en un principio eran de carácter sectorial (es decir, los diferentes ministerios nacionales de un sector creaban redes de cooperación con los asesores regionales del mismo sector), han sido después unificados en la llamada Conferencia Estado-Regiones, regulada por una ley ordinaria del Estado.

Con estos instrumentos se desarrolla una participación subordinada de las Regiones en las decisiones que corresponden al Estado. Está prevista la conclusión de “acuerdos” en el marco de la Conferencia. Pero si éstos no se alcanzan la decisión final es competencia del Estado central. Las relaciones intergubernamentales han contribuido, por tanto, a asegurar una presencia de las Regiones en procedimientos legislativos de programación y de administración nacional, y han convertido en menos rígida la distribución de competencias, favoreciendo sustancialmente procesos de compartición de políticas públicas, pero no han cambiado el carácter todavía centralista de todo el sistema institucional.¹⁹

¹⁷ *Ibidem*, p. 314.

¹⁸ *Ibidem*, p. 318.

¹⁹ *Ibidem*, pp. 319 y 320.

En España las relaciones intergubernamentales están reguladas por diversas leyes, que contemplan tanto mecanismos de simple auxilio y asistencia para que las administraciones competentes puedan desarrollar sus competencias, como mecanismos que permitan el ejercicio conjunto de competencias compartidas o que exigen un ejercicio mancomunado (conferencias sectoriales, convenios de colaboración, planes y programas conjuntos). Su importancia ha ido creciendo con el tiempo.²⁰

III. EL ESQUEMA DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN MÉXICO

Después del somero análisis que hemos hecho de distintas versiones del principio de colaboración tal y como existe en varios Estados compuestos, debemos señalar ahora que en el derecho constitucional mexicano no está previsto un principio similar. Más aún, ni en la doctrina ni en la jurisprudencia se puede encontrar un desarrollo más o menos elaborado de tal principio. En buena medida, esto puede deberse a que simplemente no hubo por mucho tiempo necesidad de desarrollarlo e incrustarlo en nuestro esquema constitucional, en razón de que la cohesión del sistema federal hasta hace poco se alcanzaba por medio de la lógica centralizadora que el sistema de partido hegemónico imprimía a nuestro federalismo.

Por otro lado, debemos mencionar que la Constitución mexicana establece un sistema de relaciones intergubernamentales visiblemente vertical, y tenuemente horizontal. Son varios los mecanismos que integran este sistema de relaciones intergubernamentales. Uno de ellos consiste en las relaciones entabladas en el marco de las leyes generales, mismas que establecen la posibilidad de que la Federación, los estados y los municipios ejerzan facultades sobre distintas porciones de la misma materia, de una manera compartida.

Es decir, en el caso mexicano, la Constitución prevé ámbitos materiales respecto de los cuales la Federación (el Congreso general) puede fijar los principios, bases o directrices que en la materia habrá de seguir la legislación de los estados. Se trata de las materias que son objeto de lo que nuestra Constitución denomina “facultades concurrentes”. En cierto sen-

²⁰ *Ibidem*, p. 320.

tido, esta opción se aproxima al concepto de competencias compartidas que se da en otros sistemas federales. Sin embargo, la correspondencia no es exacta, en razón de que en México el Congreso de la Unión no está limitado a expedir *bases generales* que sirvan de *marco* para que las entidades federativas emitan las leyes de desarrollo correspondientes, sino que puede ir mucho más allá y regular en detalle cualquier aspecto del ámbito material correspondiente, cuando así lo considere pertinente.

Si tal límite se llegara a establecer en nuestro sistema federal, entonces los conflictos en relación con el ejercicio de las “facultades concurrentes” tendrían un parámetro legal (la distribución de competencias que la legislatura federal hiciera por medio de la ley respectiva); pero también un parámetro constitucional. De esta forma podría eventualmente plantearse una controversia constitucional por considerarse que la ley federal que establece y regula la “conurrencia” ha traspasado el ámbito de las bases generales al que debió limitarse.

Otro mecanismo característico del sistema de relaciones intergubernamentales en México son los convenios que pueden celebrarse en distintas materias entre Federación y estados, entre la Federación y municipios, entre estados y municipios, o entre municipios. La posibilidad de celebrar convenios deriva en algunos casos directamente de la Constitución. De esta manera, el artículo 26 constitucional establece un sistema de planeación nacional del desarrollo, que el Ejecutivo Federal puede coordinar mediante *convenios* que celebre con los gobiernos de los estados. Igualmente, el artículo 115 señala en su fracción III que los municipios pueden celebrar convenios con el estado al que pertenecen para que éste, de manera directa o a través de un organismo específico que para el efecto se cree, se haga cargo en forma temporal de algunos de los servicios públicos y funciones que le corresponde realizar a los municipios, o bien para que se presten o ejerzan de manera coordinada por el estado y por el propio municipio. Igualmente, el inciso *a*, de la fracción IV del artículo 115 constitucional permite que los municipios celebren convenios con el estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones municipales.

Por otro lado, los municipios pueden celebrar convenios con la Federación para la administración y custodia de las zonas federales (artículo 115, fracción V, inciso *i* de la Constitución). Y la Federación y los estados pueden celebrar convenios por medio de los cuales los segundos pueden ejercer funciones de aquélla, o la ejecución y operación de obras

y la prestación de servicios públicos “cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario”; por último, los estados pueden celebrar convenios con sus municipios, para que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones que mediante convenio la Federación hubiera transferido a los estados (artículo 116, fracción VII).

En otros casos, la posibilidad de celebrar convenios deriva de leyes federales relativas a materias exclusivas de la Federación. El presupuesto en estos casos es que la facultad exclusiva que tiene el Congreso de la Unión para expedir leyes sobre ciertas materias, incluye la posibilidad de celebrar convenios para compartir con estados y municipios la ejecución de la ley federal (pero no para compartir la potestad legislativa, como sería el caso de las leyes marco o generales). Como ejemplo podemos mencionar leyes como las siguientes: Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Ley Federal para el Fomento de la Microindustria y la Actividad Artesanal, Ley General de Bienes Nacionales, Ley General de Población, entre otras.²¹

Las relaciones intergubernamentales han ido cobrando mayor importancia en la práctica real del federalismo mexicano, y han permitido flexibilizar en alguna medida la distribución formal de competencias que, según la formulación del artículo 124 constitucional (competencias residuales en favor de las entidades federativas), es bastante rígida. Sin embargo, el grueso de las relaciones intergubernamentales se da con la intervención y bajo la dirección de la Federación, y poco o casi nada se da bajo la forma de relaciones horizontales.

IV. CONCLUSIONES

1. En todo sistema federal es preciso construir factores que permitan la integración y la cohesión entre los distintos niveles de gobierno, entre sus órganos legislativos y sus órganos administrativos.

2. De esos factores, algunos son de diseño institucional y otros no.

3. Puede haber factores no de diseño institucional que dificulten la integración y la cohesión: cultura política, características del sistema de partidos, situaciones de gran polarización, por ejemplo. Ésos no los hemos discutido aquí, pero son muy relevantes.

²¹ Por ejemplo, la Ley General de Bienes Nacionales permite que la Federación celebre convenios con los estados y los municipios, con el objeto de que administren, conserven y vigilen la zona federal marítimo terrestre y los terrenos ganados al mar (artículo 50).

4. Nos hemos enfocado en cambio en diseños institucionales que contribuyan a la integración y a la cohesión dentro de un esquema descentralizado como lo es un sistema federal, o como lo son otros sistemas, que sin ser formalmente federales se caracterizan por cierta descentralización política y administrativa (como España e Italia).

5. El análisis comparativo nos puede dar varios indicios sobre cuáles pueden ser las líneas generales de ese tipo de factores de diseño institucional:

A. En el nivel más general podemos identificar un principio constitucional: el principio de colaboración, del cual derivan deberes y límites (si bien no precisos y claros), en cuanto al ejercicio de las facultades propias de los distintos niveles de gobierno, tanto de sus órganos legislativos como los administrativos.

- En algunos casos se trata de un principio expresamente previsto en la Constitución.
- En otros es producto de la jurisprudencia del juez constitucional.
- Pero en cualquier caso, impone:
 - Deberes: de coordinación, de intercambio de información, de consulta.
 - Límites: en cuanto al ejercicio de las facultades, mismas que han de ejercerse con consideración de los demás estados o provincias, y del impacto en el conjunto.

Como principio general, el de colaboración o lealtad federal o mutua consideración plantea sus propios problemas, en cuanto a la definición de su alcance y su contenido. En este tema, la experiencia alemana sugiere que es conveniente que el juez constitucional adopte una postura de precaución en cuanto a la interpretación de los alcances de este principio, pues una interpretación demasiado expansiva del mismo puede dejar sin sustancia lo que es la esencia del sistema federal, que es el hecho de que hay una distribución de competencias entre diversos ámbitos de gobierno, algunas de las cuales son exclusivas, otras concurrentes y otras compartidas.

B. En otro nivel se encuentra el desarrollo de un cierto esquema de relaciones intergubernamentales que contribuya a la integración y cohesión de políticas públicas.

- En algunos países ese esquema no está previsto en la Constitución o en las leyes, sino que deriva de prácticas que se han desarrollado por la propia necesidad de integrar y cohesionar (Canadá por ejemplo).
- En otros países sí hay una base constitucional o legal para definir el esquema de relaciones intergubernamentales.
- Sin embargo, en ambos casos los mecanismos son parecidos:
 - a. Conferencias intergubernamentales y reuniones a todos los niveles (funcionarios, ministros delegados, ministros y primeros ministros).
 - b. Comisiones, grupos de trabajo o cuerpos arbitrales.
 - c. En particular, destacan las comisiones de tipo sectorial (los diferentes ministerios federales de un sector crean redes de cooperación con los funcionarios estatales, provinciales o regionales del mismo sector).
 - d. Los productos y resultados de dichas reuniones y trabajos conjuntos son:
 - Convenios de colaboración.
 - Acuerdos informales.
 - Planes conjuntos.
 - El intercambio de información para generar diagnósticos comparados y para la toma de decisiones.

C. Todo lo anterior se refiere a la perspectiva orgánica de la discusión. Es decir, la determinación de cuáles son los mecanismos de encuentro y cooperación de los órganos de los diferentes ámbitos de gobierno de un sistema federal.

Sin embargo, debe sumarse otra perspectiva al análisis, que es la referida al esquema de distribución de competencias.

En todo sistema federal hay una fórmula de distribución de competencias entre los distintos ámbitos de gobierno.

Dicha fórmula puede variar, pero en general puede afirmarse que establecen ya sea algún tipo de exclusividad (materias sobre las cuales alguno de los ámbitos de gobierno ejerce competencias legislativas y administrativas con exclusión de los otros ámbitos), o bien, algún tipo de compartición (materias sobre las cuales los distintos ámbitos de gobierno pueden ejercer

competencias tanto legislativas como administrativas, por así decirlo, sobre distintos tramos de la misma materia).

La definición de qué materias entran en uno u otro régimen depende de muchos y diversos factores.

Hay materias que al requerir unidad de mando y conducción, o concentración de grandes recursos, típicamente corresponden en exclusividad a la Federación (emisión y regulación monetaria, defensa, relaciones internacionales y diplomáticas).

Pero en muchas otras materias habrá que decidir si entran en uno u otro campo, y la decisión dependerá de muchos factores, como los históricos, o la existencia de disputas y acuerdos políticos, o la existencia o no de capacidades administrativas suficientes, por mencionar algunos.

Pero a lo que deseo llegar es a lo siguiente:

El hecho de que la Federación tenga exclusividad en el manejo de una materia no necesariamente significa que, por la unidad en la planeación y ejecución de las políticas públicas relativas a dicha materia, la acción pública habrá de ser más eficaz y eficiente en la resolución de los problemas y atención de las demandas inherentes a la materia.

Al contrario, puede suceder que la centralización cree una ilusión de fortaleza formal (el Ejecutivo Federal controla toda la política pública en una materia que es exclusiva de la Federación), que en realidad se traduzca en una falta de capacidad para ejecutar políticas en el terreno, lejos del centro, en los estados, municipios, en todos los rincones del país.

O bien puede haber problemas de sobrecarga, al recaer todas las demandas sobre el centro, y la incapacidad del centro (el Ejecutivo Federal y sus ministerios y agencias) para allegarse de la información adecuada para elaborar políticas, incapacidad para resolver o dar respuesta a las demandas o enfrentar la resistencia de las autoridades y/o las sociedades locales.

Esto puede llevar a considerar dos opciones de diseño institucional:

1. Crear instancias de consulta, intercambio de información, coordinación, incluso en materias que sean de la competencia exclusiva de la Federación.
2. Dar el paso hacia un régimen de compartición, en el cual la Federación, estados y municipios compartan responsabilidades en la misma materia, lo cual implica también y necesariamente la creación de órganos de encuentro, de intercambio de información, de planeación conjunta y coordinación entre niveles de gobierno.

REFORMANDO AL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO

CÓMO HACER QUE FUNCIONE EL SISTEMA PRESIDENCIAL

Manlio Fabio BELTRONES

Gracias, doctor Zovatto. Primero, quiero agradecer al Instituto de Investigaciones Jurídicas, a IDEA Internacional y a todos y cada uno de ustedes esta oportunidad de compartir esta parte final del seminario, que tanto interés ha generado en muchos de nosotros al conocer estas propuestas que hoy acaban de manifestarse.

Hace unos momentos pensaba cómo ordenar los quince minutos de mi participación para platicar con ustedes, y concluí que quizá la mejor manera podía ser el comentarles, de manera coloquial, cuál es mi óptica del momento en el que nos encontramos, desde mi responsabilidad y mi participación política de varios años, abiertamente partidaria, lo confieso. Esta óptica viene, en buena parte, acompañada de la preocupación que muchos de nosotros tenemos y que la hemos convertido en ocupación, sobre cómo hacer que el sistema presidencial actual o el sistema de gobierno que nosotros adoptemos funcione, y funcione bien.

El seminario llega en un momento muy importante y conveniente del debate nacional que hoy tenemos, que va desde aquellos que piensan distinto cuando se encuentran ya en el gobierno a cuando se encontraban fuera de él; de que lo que se tiene hay que dejarlo tal cual, porque lo único que faltaba es tener una persona distinta para hacer que las cosas funcionaran, o quienes desde fuera del gobierno siguen insistiendo en mejorar el sistema en el que nos encontramos, a fin de que los avances y la construcción de acuerdos sean más fáciles y el debate también más fluido entre todos nosotros.

Yo estoy más que convencido, y las pruebas están a la vista desde hace ya algunos años que iniciamos este debate, que no hay mejor ejemplo que la compleja situación actual, que demuestra que tenemos que hacer cambios, y cambios de fondo en el sistema de gobierno. No comparto la

idea de aquellos que, desde su óptica intelectual, académica o política, están interesados, al final de cuentas, en que el cambio debe ser de un lado al otro del péndulo; en el cual pasemos de un presidencialismo que fuimos construyendo durante muchos años, en épocas en que había un partido hegemónico que devenía también hegemónico no nada más en el Ejecutivo sino en el Legislativo, y que desde este último se hacía también hegemónico en el Judicial —por la elección indirecta— y que ahora tendríamos que llegar a dar una vuelta de 180° y llevarlo hacia un sistema parlamentario, para lo cual no tenemos una cultura en donde apoyarnos al respecto, aun cuando hay mucho material de referencia, sobre todo en esta casa de estudios, que es nuestra *alma mater*, donde desde hace tiempo se dedican a estudiarlo. Yo soy de aquellos —y lo he manifestado públicamente— que piensan que el sistema presidencial mexicano debe ajustarse a las condiciones actuales de gran pluralidad, modernizarse y establecer nuevas instituciones que le permitan ser todavía más ágil y más funcional.

El debate más importante al respecto es, dentro de las resistencias, aquel que se refiere a si de lo que se trata simplemente es de quitarle facultades al presidente en turno para llevarlas a otro poder. Hay algunos que lo analizan, desde esa parte superficial, y llegan a conclusiones creo que equivocadas. Hay otros más que se resisten a ver los cambios, diciendo que ya el presidencialismo tal cual lo conocemos o las facultades del presidente actual son tan restringidas a como antaño se habían conocido, que no hay que hacer nada, sino simplemente apelar a la cooperación de buena fe y mejor voluntad por parte de todas las fuerzas políticas con el presidente en turno.

Creo que el debate —y no es acusación— lo inició mi gran amigo, el doctor Jorge Carpizo, cuando identificó con las facultades metaconstitucionales el presidencialismo en México en otras épocas, y que esto hizo ver que en buena parte el sistema político, el presidencialismo en México, lo digo desde la esfera donde yo participé también dentro de mi partido en muchos años, ese partido hegemónico iba haciendo sus ajustes, no en la Constitución y las leyes sobre las facultades del presidente, sino que las iba adquiriendo como mera costumbre y eran aceptadas por la mayoría de la población; cuestión que en el momento crucial de una maduración democrática en nuestro país, donde aparece la gran pluralidad que hoy nos enriquece, que es 1997, en donde el partido hegemónico pierde la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, y que en 2000

se confirma con el hecho de que ningún partido político, por sí mismo, puede tener mayoría en el congreso, empezó a tener una reflexión más profunda aquella afirmación que en su momento hizo el doctor Carpizo; afirmación o denuncia tan importante para iniciar el debate sobre dónde llevar el nuevo presidencialismo.

No obstante, han pasado algunos años de 1997 para acá, y hemos seguido en una discusión interna de hasta dónde lo podemos llevar y cuáles serían sus alcances y, sobre todo, cuánta voluntad política puede existir entre los actores políticos fundamentales hoy en el congreso o en la Presidencia de la República o en los partidos políticos, para poder avanzar en ese sentido. Todavía algunos piensan que nos debemos dar un tiempo todavía mayor para seguirlo discutiendo, tratando de evadir lo evidente, o aquellos que no actúan con la misma sinceridad que dicen poner a su discurso, en la actitud de poder negociar en el transcurso lo que más conviene al país. Esto creo fue en buena parte y también producto de los resultados electorales de 2006, lo que nos animó en el Senado a tratar de corregir o encauzar el diálogo futuro.

Veníamos —esto es indiscutible— de una elección sumamente difícil, debatida, controvertida, no aceptada en sus resultados por una buena parte de los actores políticos electorales; había quienes tenían como función mirar hacia atrás u oponerse a los resultados, y había otros que decidimos mirar hacia adelante y cuestionarnos cómo corregir lo que había sucedido para que no volviera a pasar en el futuro. Es así como en el Senado nos dimos a la tarea —y aquí se encuentran actores fundamentales, como son el senador Santiago Creel y el senador Carlos Navarrete— de trabajar sobre esto que ustedes ya conocen muy bien, que fue una ley para la reforma del Estado, *sui generis*, es verdad, por algunos también combatida como ley. ¿Por qué una ley para hacer leyes?, decían por ahí; pero muchos nos dábamos a la tarea de explicar que lo que buscaba esta ley-convocatoria era iniciar un nuevo diálogo, en el cual todos admitiéramos que había que hacer algo para que no nos vuelva a pasar lo que sucedió en 2006, pero incluía no nada más la parte electoral, sino que no nos vuelva a pasar lo que nos sucedió a partir de 2000, en el cual se generó también —no obstante la buena voluntad de muchos de los actores— parálisis en el gobierno en sí, porque no hay los instrumentos o no existían los instrumentos para que el presidencialismo dialogara con la pluralidad con la cual no estaba acostumbrado; ciertamente ya, con el apoyo de IDEA y del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, quiero manifes-

tarlo, la CENCA, que es producto de la ley para la reforma del Estado, trabajó sobre un proyecto de reforma electoral, misma que hoy está en el ambiente y también genera expectativas que deberán sacarnos de dudas en 2009, probadas también en el 2012.

El debate se da desde la superficialidad de aquellos que dicen que solamente se trataba de sustituir o de quitar a los funcionarios o a los consejeros electorales del IFE, hasta aquellos más profundos y sofisticados que daban cuenta de la necesidad de construir nuevas reglas del juego que giraran alrededor de lo que podían ser las principales causas de lo que pudo haber sido un desastre mayor en 2006, la falta de equidad, la falta de civilidad; pero partíamos, como dice el doctor Dieter Nohlen, de la necesidad de generar primero un ambiente que construyera un consenso entre las fuerzas políticas en discusión para que las nuevas reglas del juego fueran aceptadas, y no sirvieran en el futuro como pretexto para justificar en algunos derrotas electorales o para otros argüir de qué manera triunfaron en las mismas.

Ya tenemos estas nuevas reglas del juego; estas modificaciones electorales de gran avanzada en nuestro país que habrán de ser probadas en 2009, muy bien acompañadas, insisto, cuando hablé de IDEA y del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, de experiencias comparadas para evitar introducir meras ocurrencias manifestadas. Estas experiencias, de las que nosotros nos hicimos en el Senado o en el congreso, sirvieron para darnos esta nueva legislación, este nuevo arbitraje dentro del Instituto, este fortalecimiento al Instituto Federal Electoral.

Pero ahora falta la otra parte que reclama nuestra atención: cómo hacer que el sistema político funcione. Si es el presidencialismo, donde parece que ya estamos de acuerdo la mayoría —aun cuando quedan dos o tres con ilusiones parlamentarias todavía mayores—, pero creo que estamos ya en la ruta de reconocer que es el sistema más conveniente para el país; cómo hacerlo que funcione en el futuro de mejor manera, ¿es hiperpresidencialismo el que tenemos en este momento? ¿Ésa es la discusión? ¿Son facultades que ya no debe tener el presidente y las debe tener el congreso, o facultades del congreso que debe tener el presidente? ¿Sería esa la discusión?

Algunos de nosotros, cuando revisamos en buena parte las facultades de ambos o de los tres poderes, nos damos cuenta que la cuestión es la estricta interpretación de lo que existe en la Constitución, por no haberla ajustado en su momento con mayor claridad; el alcance de cada una de las facultades que trata de ejercer cada uno de los poderes, por lo que ter-

minamos en una controversia constitucional y, entonces, es la Suprema Corte de Justicia la que se encarga de interpretar de quién es la razón, en su momento, por no existir la claridad suficiente, ya que no nos ocupamos en aquellos tiempos de ponerla con esa transparencia dentro de nuestra normatividad.

Ése es uno de los problemas que identificamos; otro más que identifico yo es que, al no tener ningún movimiento el sistema presidencial como comúnmente lo conocimos nosotros durante muchos años, cuando lo ejerció un partido hegemónico pero que hoy está en condiciones distintas dentro de la pluralidad, los interlocutores de ese presidente con los otros poderes no tienen la suficiente legitimación para que, desde el principio, sean aceptados por un poder distinto como auténticos interlocutores, y eso dificulta mucho el que podamos llevar negociaciones con ruta cierta hacia un destino positivo.

Voy a poner en este momento un ejemplo muy práctico: el actual presidente en un año lleva dos secretarios de Gobernación; el primero de ellos ante circunstancias sumamente difíciles al inicio de su gobierno, ante el no reconocimiento de su presidencia por parte de una tercera parte de las fuerzas políticas de este país, y también nombrado de manera unilateral por el presidente sin consulta con el otro poder con el cual va a intentar una interlocución; creo que buena parte de su presencia, quizá sin grandes resultados como secretario de Gobernación, se dio por la falta de aceptación de la legitimidad de su interlocución por otro poder; esto es —como lo dicen muy bien los analistas—, si no tienes mayoría electoral, cómo construyes una mayoría legislativa legitimadora del mismo gobierno que se instala con un 35% de la votación nacional, cosa que parece estamos destinados a vivir en los próximos años o en las próximas elecciones por muchos años.

Esa parte funcional no la hemos podido resolver; es más, no se resolvió con el simple nombramiento de otro secretario que podría ser, por qué no, a lo mejor, más ágil, o podría ser quizá mejor operador político con una mayor, tal vez, facilidad de poder intercambiar impresiones con quienes piensan igual o con quienes piensan distinto, pero reconozcamos que en el momento en el que es nombrado, además del problema que tenemos de origen de 2006, algunas fuerzas políticas en el congreso o en partidos políticos lo saludaron diciendo que no le iban a contestar el teléfono, ni tampoco iban a platicar con él. Ya traemos un problema de funcionalidad en este sistema presidencial que tenemos que resolver para poder faci-

litar el diálogo entre nosotros y lograr concebir los acuerdos que mejor convengan al país a fin de lograr el propósito que a todos nos anima a participar en política, sobre todo en estos momentos, cómo hacemos que el país transite en crecimiento económico, combatiendo al mismo tiempo la desigualdad social, pero para ello primero hay que dialogar.

Ése es el momento en el que nos encontramos y por eso un seminario internacional como éste, en el que hoy estamos, para nosotros es muy importante el que ustedes reconozcan en nosotros una voluntad abierta y verdaderamente rica en debate con el propósito de alcanzar objetivos comunes, eso es lo que hoy nos anima a platicar dentro de la CENCA, que es el órgano de la ley para la Reforma del Estado, cuál puede ser el sistema de gobierno más funcional para México, eso es lo que nos anima a estar también aquí en este seminario. Les agradezco la oportunidad de escucharme en esta primera participación.

LA REFORMA DEL ESTADO EN 2007 Y 2008

Jorge CARPIZO*

SUMARIO: I. *Reformas políticas y antecedentes de la Reforma del Estado*. II. *La Ley para la Reforma del Estado de 2007*. III. *Las reformas de acceso a la información y la electoral de 2007*. IV. *La reforma judicial*. V. *El tema régimen de Estado y gobierno*.**

I. REFORMAS POLÍTICAS Y ANTECEDENTES DE LA REFORMA DEL ESTADO

1. La Constitución mexicana de 1917 cumplirá, el próximo 1o. de mayo, 91 años de vigencia, de regir la existencia del país. Es una ley fundamental, antigua, renovada y actualizada, que ha presidido el mayor desarrollo social, económico y político en la historia de México, aunque aún los rezagos y metas por alcanzar son muchos, nada menos que el cumplimiento cabal de su tesis más importante: la realización de la justicia social.

2. Una Constitución tiene que actualizarse y lo hace a través de los distintos mecanismos que existen para ello y de acuerdo con los procedimientos, circunstancias y tradiciones jurídico-políticas de cada Estado.

El mundo y, claro está, México eran muy diferentes en 1917 al día de hoy. Nuestra Constitución se ha actualizado primordialmente a través del procedimiento de la reforma constitucional, aunque también han estado presentes la interpretación, la costumbre y los usos constitucionales.

* Investigador emérito de la UNAM, adscrito al Instituto de Investigaciones Jurídicas. Presidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional.

** Agradezco a mis colegas Ricardo Becerra y Diego Valadés las sugerencias que realizaron a este ensayo. Los errores que puedan encontrarse en el mismo son responsabilidad exclusiva del autor.

El sistema de reforma constitucional que tenemos está inspirado en el norteamericano. Es decir, configura una Constitución rígida. No obstante, en la práctica ha sido y es flexible.¹ Por décadas se explicó tal flexibilidad por la existencia de un partido predominante que contaba con las mayorías legislativas para alcanzar la reforma. No obstante, en 1988 dicho partido perdió esa mayoría de las dos terceras de los legisladores presentes en el Congreso de la Unión, y el método predominante para actualizar la Constitución continuó y continúa siendo la reforma constitucional, sin desconocer que la interpretación constitucional ha adquirido especial fortaleza y energía desde 1995.²

Entonces, ¿en dónde se encuentra la flexibilidad real de la rigidez normativa? En la negociación y el diálogo políticos que han permitido a partir de 1988 las coaliciones necesarias para sacar adelante reformas constitucionales precisas.

En algunos países, alcanzar una reforma constitucional es extraordinariamente difícil, lo cual puede incluso resultar negativo para la gobernabilidad democrática. En consecuencia, la situación mexicana goza de aspectos positivos, lo cual no quiere decir que todas esas modificaciones hayan sido acertadas ni que quien esto escribe esté de acuerdo con todas.³

3. La modernización de la estructura estatal que acompañó el proceso histórico de la transición democrática, aunque existieron algunos antecedentes,⁴ comenzó en 1977 con la reforma de diecisiete artículos constitucionales. Los aspectos más importantes de esa reforma política fueron:

¹ Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, 8a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp. 310-317, 443 y 444; Valadés, Diego, *La Constitución reformada*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1987, pp. 14-21, y Carbonell, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho*, 3a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. 251-261.

² Carpizo, Jorge, *Temas constitucionales*, 2a. ed., México, Porrúa, 2003, pp. 181-222; Silva Meza, Juan, “La interpretación constitucional en el marco de la justicia constitucional y la nueva relación entre poderes”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Interpretación constitucional*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, t. II, pp. 1121-1133, y Carmona Tinoco, Jorge Ulises, *La interpretación judicial constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1996, pp. 191-205.

³ Carpizo, Jorge, *Estudios...*, *op. cit.*, nota 1, pp. 311 y 313.

⁴ *Ibidem*, pp. 354-357.

- a) La aceptación del derecho a la información.
- b) La “constitucionalización” de los partidos políticos y los fines que deben perseguir, así como la enumeración de las prerrogativas de las cuales gozan.
- c) La introducción de mecanismos de representación proporcional, creándose un sistema mixto con los de la representación clásica o por distrito, al cual puede calificarse de sistema mixto con dominante mayoritario.
- d) La entrada automática de los partidos nacionales en las contiendas electorales locales.
- e) La representación de las minorías políticas en las entidades federativas y en los municipios.
- f) El postulado de procedimientos de gobierno semidirecto en el Distrito Federal; los cuales nunca se materializaron, debido a que la ley respectiva no llegó a expedirse.
- g) La Ley Orgánica del Congreso no puede ser vetada por el presidente de la República, ni necesita de la promulgación por parte de éste para tener vigencia.
- h) La creación de comisiones legislativas de investigación en relación con los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.⁵

4. A partir de entonces y hasta 2001 se introdujeron nuevas instituciones en la ley fundamental o se alteró sustancialmente la naturaleza de las que ya existían.

Debe aclararse que respecto a varias de esas instituciones, su creación y perfeccionamiento se realizó en diversas etapas y en años subsecuentes. Las más importantes fueron:

⁵ *Ibidem*, pp. 358-405. Rodríguez Araujo, Octavio, *La reforma política y los partidos en México*, México, Siglo XXI, 1979, pp. 20 y 21. Comisión Federal Electoral, *Reforma Política I*, México, Gaceta informativa de la Comisión Federal Electoral, Audiencias Públicas, 1977, pp. 44 y 45, 188, 205 y 206, 234, 286, 291. Comisión Federal Electoral, *Reforma Política III*, México, Gaceta informativa de la Comisión Federal Electoral, Reformas a la Constitución, 1978, pp. 47, 227, 265, 270, 308, 313, 315, 318. Reyes Heroles, Jesús, “Estudio preliminar”, *Mariano Otero. Obras*, México, Porrúa, 1967, t. I, pp. 26, 331, 336 y 337.

- a) La conversión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un tribunal constitucional. A pesar de haberse realizado en dos etapas, aún está pendiente la tercera,⁶ a la cual me refiero en el apartado V, incisos *j, k, l, ll* y *m*.
- b) La judicialización de los actos y conflictos electorales con la creación de tribunales especializados a nivel federal y local. Se realizó en cuatro etapas.⁷
- c) La creación de órganos constitucionales autónomos y ciudadanizados para la organización de los procedimientos electorales, tanto a nivel federal como local. Se realizó en cuatro etapas.⁸
- d) El establecimiento de un sistema nacional no-jurisdiccional de protección de los derechos humanos. Es la figura del *ombudsman*; existe una Comisión Nacional, una en el Distrito Federal y una en cada entidad federativa. Se realizó en dos etapas constitucionales y en una previa.⁹

⁶ Carpizo, Jorge, *Temas constitucionales*, *op. cit.*, nota 2, pp. 181-192, 208-222; Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 5a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, pp. 822-833, y Corzo Sosa, Edgar, “¿Es la Suprema Corte de Justicia de la Nación un tribunal constitucional?”, en Natarén Nandayapa, Carlos F. y Castañeda Ponce, Diana (coords.), *La Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Reforma del Estado*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas y Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2007, pp. 13-26.

⁷ Becerra, Ricardo *et al.*, *La Reforma Electoral de 1996. Una descripción general*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, pp. 142-187; Melgar Adalid, Mario, “La incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación”, *80 Aniversario homenaje. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Senado de la República, pp. 207-224, y Orozco Henríquez, José de Jesús *et al.*, *El sistema mexicano de justicia electoral. Proceso electoral federal 2002-2003*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2003, pp. 31-48.

⁸ Becerra, Ricardo *et al.*, *op. cit.*, nota 7, pp. 27-40; Núñez Jiménez, Arturo, *El nuevo sistema electoral mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991, pp. 107-128; Patiño Camarena, Javier, *Derecho electoral mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, pp. 361-379, y Becerra, Ricardo *et al.*, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y arena, 2000, pp. 209-362, 402-403.

⁹ Carpizo, Jorge, *Derechos humanos y ombudsman*, 3a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp. 81-86; Stein Velasco, José Luis, “La reforma constitucional en materia de derechos humanos”, *Reformas constitucionales y modernidad nacional*, México, Porrúa, 1992, p. 102; Fix-Zamudio, Héctor, “Artículo 102, apartado B, de la Constitución federal mexicana. Constitucionalización del *ombudsman*”

- e) La autonomía técnica y funcional del Banco Central.
- f) La creación de los Consejos de la Judicatura para responsabilizarse de la administración de los tribunales y de la carrera judicial: ingreso, promoción, ubicación, remuneración y responsabilidad. De nueva cuenta existe un Consejo de carácter federal y treinta y dos a nivel local. Se realizó en dos etapas, aunque en la segunda en lugar de perfeccionar la institución se dieron pasos regresivos.¹⁰
- g) Reglas más claras y equitativas para el procedimiento electoral, especialmente en lo relativo a los medios electrónicos y al financiamiento de los partidos. Se realizó en dos etapas.
- h) La autonomía técnica de un órgano, dentro de la Cámara de Diputados, para fiscalizar las cuentas de la gestión económica del Estado, del sector público y de los recursos públicos manejados por los particulares. Algún día habrá de convertirse en un órgano constitucional autónomo.¹¹

en el ordenamiento mexicano”, *La modernización del derecho constitucional mexicano. Reformas constitucionales 1990-1993*, México, UNAM, 1994, pp. 147-188; Aguilar Cuevas, Magdalena, *El defensor del ciudadano (ombudsman)*, México, UNAM, Facultad de Derecho-Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1991, pp. 134-146, y Armienta Calderón, Gonzalo M., *El ombudsman y la protección de los derechos humanos*, México, Porrúa, 1992, pp. 55-73.

¹⁰ Carpizo, Jorge, *Estudios...*, *op. cit.*, nota 1, pp. 192-197; Fix-Zamudio, Héctor, “Órganos de dirección y administración de los tribunales en los ordenamientos latinoamericanos”, *Memoria de El Colegio Nacional*, México, 1992, pp. 43 y 44; Fix-Zamudio, Héctor y Fix-Fierro, Héctor, *El Consejo de la Judicatura*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996, pp. 61-70, y Melgar Adalid, Mario, *El Consejo de la Judicatura Federal*, México, Porrúa, 1998, pp. 71-92, 117-140.

¹¹ Vera, Santos, José Manuel, *El Tribunal de Cuentas y los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001, pp. 41-69; Gómez Sánchez, Yolanda, *El Tribunal de Cuentas. El control económico-financiero externo en el ordenamiento constitucional español*, Madrid, Marcial Pons, 2001, pp. 39-63; Crespo, José Antonio, *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas*, México, Cámara de Diputados, 2001, pp. 9, 21; Ugalde, Luis Carlos, *La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales*, México, Cámara de Diputados, 2002, pp. 7, 10, 11, 27, 31, 35, y Hernández, María del Pilar, “Comentario al artículo 79”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, 19a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, t. III, pp. 369-382.

- i) Elecciones para elegir a los poderes Ejecutivo y Legislativo del Distrito Federal. La naturaleza y funciones de este último órgano se han realizado en varias etapas.¹²
- j) La declaración de la composición pluricultural de la nación y la enumeración de los derechos de los pueblos indígenas, de algunos de los cuales deben establecerse sus características en las Constituciones de las entidades federativas.¹³
- k) Ampliación del catálogo de los derechos fundamentales y sus garantías, tales como: el principio de no-discriminación, derecho al trabajo digno y socialmente útil, la protección de la salud, vivienda digna y decorosa, derecho a un medio adecuado, derechos de la niñez, catálogo de derechos de la víctima o del ofendido, fórmulas sobre la libertad provisional bajo caución, mayores garantías de seguridad jurídica durante el proceso penal, impugnación jurisdiccional de las resoluciones del Ministerio Público sobre el no-ejercicio y el desistimiento de la acción penal, responsabilidad objetiva y directa del Estado por los daños que cause en los bienes o derechos de los particulares.¹⁴

¹² Becerra, Ricardo *et al.*, *op. cit.*, nota 7, pp. 215-220; Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, nota 6, pp. 1029-1037; Andrea Sánchez, Francisco J. de, “El hilo conductor de las reformas constitucionales electorales en México 1946-1996”, *80 Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Senado de la República, 1995, pp. 41 y 42.

¹³ Carbonell, Miguel, “Comentario al artículo 2o.”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, 19a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, t. I, pp. 19-51; Madrazo Jorge, “La adición al artículo 4o. constitucional en materia indígena”, *La modernización del derecho constitucional mexicano. Reformas constitucionales 1990-1993*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, pp. 191-202; González Galván, Jorge Alberto (coord.), *Constitución y derechos indígenas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, 287 pp., véanse especialmente los ensayos de Gilberto López y Rivas, Francisco López Barcenas, Manuel González Oropeza y del propio Jorge Alberto González Galván.

¹⁴ Carbonell, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, pp. 184-194, 816-826, 879-905; Rey, Fernando, *El derecho fundamental a no ser discriminado*, Madrid, McGraw-Hill, 1995, p. 64. Véanse los interesantes artículos contenidos en Muñoz de Alba Medrano, Marcia (coord.), *Temas selectos de salud y derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, 222 pp.; Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, nota 6, pp. 437-469, y Quintana Roldán, Carlos F. y Sabido Peniche, Norma D., *Derechos humanos*, 4a. ed., México, Porrúa, 2006, pp. 37-50.

- l) Reconocimiento de la competencia jurisdiccional de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de la Corte Penal Internacional.¹⁵

5. Durante el sexenio 2000-2006 la reforma más importante, además del reconocimiento de algunos derechos humanos, fue la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 2002, que fue impulsada por grupos sociales que presentaron una iniciativa al congreso. La ley garantiza el acceso de toda persona a la información en posesión de los poderes federales, los órganos constitucionales autónomos, órganos con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.

Dicha ley persigue que el gobierno y los órganos federales entreguen información sobre su manera de trabajar, el uso de los recursos públicos y sus resultados, salvo la información reservada o confidencial de acuerdo con las disposiciones de la propia Ley.

Para aplicar y hacer vigentes las normas de la ley se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), como un órgano con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión.¹⁶

6. Nótese que las reformas fueron abundantes e importantes, y que en varias ocasiones se realizaron en varias etapas y a través de los años, por muy diversas razones. Un ejemplo es la conversión de la Suprema Corte en tribunal constitucional. Pesaba en contra de esta conversión la tradición jurídica mexicana en la cual la Suprema Corte desempeñaba tanto funciones constitucionales como las de una Corte de Casación, la oposición del Poder Judicial Federal a la reforma porque sentía que la Suprema Corte perdía facultades y existía el temor a la estabilidad de los propios ministros de aquélla, y que a ese alto tribunal se le suprimieran sus

¹⁵ Sobre la Corte Interamericana resulta muy útil consultar la obra intitulada *La Corte Interamericana de Derechos Humanos. Estudios y documentos*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, s/f, 339 pp., y Buergethal, Thomas, "Implementation in the Interamerican Human Rights System", en Bernhardt, F. y Jolowics, J. A. (eds.), *International Enforcement of Human Rights*, Berlín-Heidelberg, Springer Verlag, 1987, p. 69.

¹⁶ Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, *Transparencia, acceso a la información y datos personales*, México, IFAI, 2003, 139 pp. En el número 7 de *Comparative Media Law Journal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Konrad Adenauer, 2006, se encuentran artículos muy interesantes sobre el acceso a la información pública en Chile, España y Perú.

atribuciones respecto a la administración de la carrera judicial federal. Fue necesaria una larga labor de convencimiento y negociación con diversos sectores jurídicos, especialmente con la mencionada Suprema Corte.

Otro ejemplo claro lo constituye el actual sistema electoral, con sucesivas reformas que implicaron un proceso paulatino de madurez y de asimilación de experiencias, que condujeron al diálogo, la negociación y las modificaciones constitucionales. Es decir, las reformas no fueron pensadas en laboratorios o gabinetes, sino que se elaboraron al calor de las coyunturas, las exigencias políticas y sociales, y respondieron a la creciente pluralidad de la sociedad.

II. LA LEY PARA LA REFORMA DEL ESTADO DE 2007

1. A partir de 1998 existen cuando menos tres ejercicios o consultas para realizar modificaciones constitucionales, enmarcadas en una Reforma del Estado.

La LVII legislatura de la Cámara federal de Diputados convocó a foros regionales para que la sociedad se pronunciara sobre nuestra Constitución.

Al término de ese ejercicio se habían presentado 730 ponencias y se proponía la modificación de 122 artículos constitucionales.¹⁷

A partir de septiembre de 2000 se reunió la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, que había sido instalada el anterior 21 de agosto por Vicente Fox, quien había ganado las elecciones presidenciales. Esa Comisión fue coordinada por Porfirio Muñoz Ledo; se formaron seis mesas de trabajo, subdivididas en cinco temas cada una, y participaron 167 ponentes.

El número de propuestas fue inmenso; en diversas ocasiones las ponencias discreparon y no fue posible alcanzar consenso. Dicho ejercicio no prosperó.¹⁸

En marzo de 2001 la Secretaría de Gobernación convocó a un “Foro para la Revisión Integral de la Constitución”, mismo que se subdividió

¹⁷ Carpizo, Jorge, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, pp. 134 y 135.

¹⁸ Muñoz Ledo, Porfirio (coord.), *Comisión de Estudios para la reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*, México, UNAM, 2002, 292 pp.

en foros o grandes temas, los que, a su vez, se desarrollaron en diversas mesas, durante seis meses.

Se celebraron 51 sesiones tanto en la ciudad de México, como en otras ciudades de la República, se presentaron 324 trabajos escritos. Se propusieron reformas o adiciones a 75 artículos constitucionales. Dichos foros se caracterizaron por haber gozado de amplia difusión en los medios de comunicación.¹⁹

Como es fácil constatar, el debate se prolongó durante varios años, sin aparente resultado. No obstante, el tiempo no se perdió, debido a que las ideas se fueron depurando, y las propuestas se han considerado y meditado con más cuidado. Además, el tiempo ha sido uno de los factores que ha influido para que las más importantes fuerzas políticas lleguen a consensos, debido a que la opinión pública rechazaba que el congreso estuviera inmovilizado, se tenía la percepción de que los legisladores no trabajaban, lo cual no era completamente cierto, y que les interesaban más sus intereses partidistas y particulares que los de la nación, lo cual desprestigió al Congreso de la Unión.²⁰

2. Otra de las razones por las cuales la Reforma del Estado se encontraba paralizada eran los desencuentros entre los poderes Ejecutivo y Legislativo federales, en este último prevalece el pluralismo y la competencia democrática. En varias ocasiones, durante el sexenio 2000-2006, el presidente de la República, incluso, ofendió y criticó soezmente al Congreso de la Unión.

El senador Manlio Fabio Beltrones, al hacerse cargo de esos antecedentes y en su carácter de coordinador de los senadores del PRI, presentó el 14 de noviembre de 2006 un proyecto para crear la Ley para la Reforma del Estado.

Dicho proyecto, con modificaciones, se convirtió en norma jurídica y fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de abril de 2007.

¹⁹ Agradezco al doctor Francisco Valdés Ugalde la amplia información que me proporcionó respecto al desarrollo de esos foros, contenida en un disco compacto. El doctor Valdés Ugalde fue el responsable de la organización de aquéllos, en su entonces carácter de director del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana.

²⁰ Parás, Pablo *et al.*, *Cultura política de la democracia en México: 2006. Barómetro de las Américas*, México, data Opinión Pública y Mercados, 2006, pp. 78-80, 129 y 130. Consulta Mitofsky. Roy Campos Research, *Confianza en las Instituciones. Ranking nacional*, México, Tracking poll. Roy Campos, 2008, pp. 1-7. www.consulta.com.mx.

Los aspectos sobresalientes de dicha ley son:

- a) Se estableció una metodología para el trabajo, negociación y la formación de consensos que se traduzcan en acuerdos de reformas, así como un plazo para alcanzarlos.
- b) Se creó una Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión como el órgano rector de la conducción del proceso de Reforma del Estado, y se crearon subcomisiones.
- c) Se precisaron las etapas que habrían de desarrollarse para la negociación y la construcción de acuerdos.
- d) Se estableció que la agenda sobre la que tenían que pronunciarse el Poder Legislativo, los grupos parlamentarios y los partidos políticos nacionales, se integraría prioritariamente con seis grandes temas: régimen de Estado y gobierno, democracia y sistema electoral, federalismo, Poder Judicial, reforma hacendaria y garantías sociales.
- e) La vigencia de la ley sería de doce meses, a partir de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*. Es decir, hasta el 13 de abril de 2008.

3. Esta ley recibió diversas críticas, tales como que era innecesaria para poder legislar, que su contenido era superfluo porque las reglas del procedimiento legislativo ya se encuentran precisadas, que resulta absurdo que el propio legislador autoestablezca términos para ejercer sus funciones.

A su vez, dicha ley fue defendida con argumentos. Los míos fueron: se llevaba un periodo de diez años discutiendo una Reforma del Estado, y no existía casi resultado alguno, era una importante manifestación de voluntad política por parte del Poder Legislativo y un compromiso político para alcanzar acuerdos, ciertamente se podía haber seguido otro camino, pero que el de la mencionada ley era el más fuerte y poderoso, y se justificaba por los casi diez años de inamovilidad legislativa en este tema, que se establecía una metodología con etapas precisas y se asignaban recursos para el trabajo de apoyo, que el plazo serviría para que el nuevo ejercicio no fuera a dormir el sueño de los justos como sus antecesores en esos diez años anteriores.

Los resultados que se han alcanzado en el año de vigencia de la mencionada ley ratifican que la razón jurídica y política la tenía el Congreso

de la Unión y quienes defendimos dicha norma, los antiformalistas, pero exigiendo pleno respeto a la Constitución, tal y como aconteció.

III. LAS REFORMAS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LA ELECTORAL DE 2007

1. La LX Legislatura del Congreso de la Unión ha logrado que la denominada Reforma del Estado avance.

Casi simultáneamente en toda la República, con el procedimiento de la Ley de la Reforma del Estado, se vino discutiendo una modificación constitucional para garantizar el derecho de acceso a la información, en virtud de que las legislaciones de las entidades federativas sobre la materia eran muy diversas, heterogéneas y desiguales. En algunos casos más que una garantía a tal derecho resultaba una restricción al mismo y, en otros casos, únicamente era una simulación para de plano anularlo.

Además, toda esa heterogeneidad lesionaba el derecho de las personas que solicitaban información, en virtud de que los procedimientos, los límites, la apertura y los documentos disponibles eran de la gama más diversa y variada. Así, un derecho fundamental se protegía en forma por demás desigual, dependiendo de la entidad federativa en la cual se realizaba la solicitud de acceso a la información. Como consecuencia surgió la inquietud de si un derecho fundamental puede diferenciar a los mexicanos por razón del lugar de su nacimiento o residencia.

La idea, entonces, concretada en un anteproyecto firmado por varios gobernadores pertenecientes a los tres principales partidos políticos y apoyada por el IFAI, fue y es que la Constitución establezca una serie de principios y bases, que la Federación, los estados y el Distrito Federal habrán de respetar al legislar sobre el derecho de acceso a la información.

Dicha reforma constitucional se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de julio de 2007; en la misma se agregan varios párrafos al artículo 6o. de la ley fundamental.

Los más importantes de esos principios y bases son:

- a) Toda la información que producen y en manos de autoridad o entidad federal, estatal o municipal es pública y sólo puede ser reservada temporalmente por razones de interés público. La persona, si

- se le niega la información, tiene los medios de defensa para impugnar la decisión del órgano público que se la denegó.
- b) La información respecto a la vida privada y datos personales se encuentra protegida en los términos y excepciones que determine la ley.
 - c) Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tiene acceso gratuito a la información pública y a sus datos personales.
 - d) Se establecen órganos especializados, con autonomía operativa, de gestión y de decisión para la revisión y el aseguramiento de tales derechos.
 - e) Las autoridades y entidades correspondientes deben preservar sus documentos en archivos actualizados y habrán de publicar en medios electrónicos sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

Ricardo Becerra y Sergio López-Ayllón, dos de los principales especialistas en la materia, cuya participación durante el procedimiento de la reforma al artículo 6o. constitucional fue trascendente, afirman, y con razón, que:

Si se mira bien, si se extraen las consecuencias lógicas y políticas, el nuevo texto de la Constitución implica una auténtica revolución institucional. En México, la transparencia ya no puede ser entendida como trámite accesorio, trabajo adicional o monserga diaria para funcionarios, sino que induce otra pauta al trabajo, otra forma de organización administrativa y más allá, un nuevo valor para la política y el servicio público.

Las instituciones gubernamentales deberán “producir” información sobre el ejercicio de los recursos, sobre sus funciones, los resultados que obtienen y las razones de sus decisiones. La mecánica es simple pero subversiva: quedan obligadas a documentar todo acto que derive de sus facultades, competencias y funciones, incluso de los procesos deliberativos.²¹

²¹ Becerra, Ricardo y López-Ayllón, Sergio, “Transparencia: horas decisivas”, *Periodico Reforma, Enfoque*, México, 13 de abril de 2008, p. 07. Véanse Becerra, Ricardo y Lujambio, Alonso, “Por qué constitucionalizar”, en López-Ayllón, Sergio (coord.), *Democracia, transparencia y Constitución*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Instituto Federal de Acceso a la Información, 2007, pp. 173-197, y Gómez Gallardo, Perla y Villanueva, Ernesto, *Indicadores de transparencia y reforma del artículo 6o. constitucional*, México, Trust, 2007, 195 pp.

2. Las principales reformas electorales en los últimos veinte años fueron las de 1990, 1993, 1994 y 1996. Las elecciones federales de 2006 se mostraron muy disputadas y exhibieron que la legislación respectiva adolecía de graves deficiencias en algunos aspectos, como el de equidad en el uso de los medios electrónicos durante la campaña electoral. El periodo poselectoral fue especialmente difícil y complicado a grado tal que se temió que la paz pública podría verse en peligro.

Para superar esas deficiencias y tratar de asegurar que no vuelva a presentarse un conflicto poselectoral tan complicado, los partidos políticos se abocaron a construir una nueva reforma electoral, la cual alteró nueve artículos constitucionales. Dichas modificaciones se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de noviembre de 2007, y sus principales disposiciones son:

- a) El establecimiento del derecho de réplica en los medios de comunicación.
- b) La prohibición expresa a la intervención de organizaciones gremiales en la creación de partidos, así como a cualquier forma de afiliación corporativa.
- c) Nuevas reglas para el financiamiento de los partidos políticos, tanto respecto al público como el correspondiente al privado.
- d) Límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y a las campañas electorales de los partidos políticos.
- e) La ley establecerá los supuestos en los cuales los bienes y remanentes de los partidos políticos que pierdan su registro deban ser adjudicados a la Federación.
- f) Reglas precisas para el uso de los medios de comunicación por parte de los partidos políticos, tanto de manera permanente como durante las precampañas y campañas electorales.
- g) Los partidos políticos no podrán contratar o adquirir tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión. Tampoco nadie lo podrá hacer para influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de algún partido político o candidato, con lo que se establece una nueva relación entre el Estado, la sociedad, los partidos políticos y los medios.
- h) Para los fines electorales en las entidades federativas, el Instituto Federal Electoral (IFE) administrará los tiempos que corresponden al Estado en los medios electrónicos.

- i) Los partidos políticos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos políticos, o que calumnien a las personas.
- j) Reducción de la duración de las campañas y precampañas electorales.
- k) Los consejeros electorales serán renovados en forma escalonada, y desaparece la figura del sustituto de consejero.
- l) Los consejeros electorales y el secretario ejecutivo no podrán ocupar, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, cargos en los poderes públicos en cuya elección hayan participado.
- ll) Se crea un órgano técnico con autonomía de gestión del Consejo General del IFE para la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales, cuyo titular será designado por el propio Consejo General. Este órgano técnico no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal.
- m) Se suprime la función de investigación de la Suprema Corte de Justicia en relación con la violación del voto público.
- n) El Tribunal Electoral, la Sala Superior y las regionales, únicamente podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en las leyes.
- ñ) Las salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la Constitución, limitándose al caso concreto sobre el cual verse el juicio.
- o) Las nuevas reglas electorales a nivel federal se aplicarán, asimismo, a nivel local.
- p) La ley local señalará los supuestos y las reglas para la realización, en las esferas administrativa y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación.
- q) La obligación de celebrar las jornadas electorales de los estados el primer domingo de julio del año correspondiente, menos si dicha jornada se celebra en el año de los comicios federales y no coincide en la misma fecha de estos últimos.
- r) La propaganda de comunicación social de los poderes públicos, órganos autónomos y entidades públicas de los tres órdenes de gobierno, no podrá implicar promoción personalizada de ningún servidor público.

Ahora bien, existen dos aspectos de esta reforma que me preocupan:

- s) El nombramiento del titular de la Contraloría General del IFE por parte de la Cámara de Diputados, en virtud de que la intervención del órgano legislativo puede llegar a afectar la autonomía de dicho instituto, a pesar de que dicho nombramiento será con el voto de las dos terceras partes de los legisladores presentes y a propuesta de instituciones públicas de educación superior.
- t) El IFE podrá asumir la organización de procesos electorales locales, si así lo solicitan las autoridades competentes de las entidades federativas. Esta disposición puede ser el principio de la centralización de todos los procesos electorales en el país, despojando de esta facultad a los estados de la República.²²

3. Ahora bien, la reforma electoral es altamente positiva; responde a necesidades y experiencias concretas que se han presentado en las campañas y comicios electorales, principalmente en los ya mencionados de carácter federal de 2006.

Esta reforma es producto de un proceso de maduración, como ya asenté, que se inició en 1977, y se aceleró en 1990, 1993, 1994 y 1996. Esta reforma implica la culminación de una de las etapas de nuestra transición a la democracia, y constituye uno de los seis rubros contenidos en la Ley para la Reforma del Estado.

No obstante, esta reforma de 2007 ha sido muy atacada y criticada, en virtud de los inmensos intereses que lesiona. Un solo ejemplo basta para la comprensión cabal de la aseveración anterior. El financiamiento público que los partidos políticos recibieron durante las campañas electorales federales de 2006 fue de un poco más de dos mil millones de pesos. De esa cantidad, el 95%, más de mil novecientos millones de pesos, se gastó en los medios electrónicos (radio y televisión).²³ Además, las confede-

²² Córdova Vianello, Lorenzo, “La nueva reforma electoral”, *Nexos*, México, octubre de 2007, año 29, vol. XXIX, núm. 358, pp. 6-8; Murayama, Ciro, “Consecuencias económicas de la reforma electoral”, *Nexos*, núm. 358, pp. 9-11; Alcocer, Jorge, “Tramo final”, *Voz y Voto*, México, febrero de 2008, núm. 180, pp. 66-69; Murillo Karam, Jesús, “Reforma electoral 2007”, *Voz y Voto*, núm. 358, pp. 74-76, y Berrueto, Federico, “Murallas partidistas”, *Voz y Voto*, México, marzo de 2008, núm. 181, pp. 19-23.

²³ Córdova Vianello, Lorenzo y Murayama Rendón, Ciro, “El financiamiento y el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación en México. La reforma

raciones y asociaciones de empresarios y de industriales desean seguir teniendo especial influencia en los comicios, precisamente a través de propaganda pagada en los medios electrónicos. ¿Cuántos organismos o personas más pueden pagar los altísimos costos de dicha propaganda en los citados medios?

IV. LA REFORMA JUDICIAL

1. Aunque se le ha denominado “Reforma Judicial”, sus finalidades son primordialmente la instauración del sistema procesal penal, oral y acusatorio, la concesión de mayores medios al Estado para combatir el crimen organizado, la ampliación de derechos en el proceso penal y diversos aspectos relacionados con el Ministerio Público. En realidad, persigue ser una reforma integral del sistema de justicia penal. No toca aspectos estructurales del Poder Judicial, ni varios de sus graves problemas actuales,²⁴ aunque incide en su estructura al crear los jueces de control y los juicios orales.

En la actualidad, el Congreso de la Unión ha aprobado la reforma, en virtud de que el Senado, el 28 de febrero de 2008, estuvo de acuerdo con la última alteración sancionada por la Cámara de Diputados. En tal virtud, el proyecto de decreto se turnó a la consideración de las legislaturas de las entidades federativas, de acuerdo con el procedimiento de reforma constitucional que establece el artículo 135 de la ley fundamental.

Es probable que hasta el día de hoy este proyecto de “Reforma Judicial” sea el más trascendente dentro de la Reforma del Estado. Para su elaboración se presentaron diversas iniciativas por parte del presidente de la República, numerosos diputados pertenecientes a seis partidos políticos y un ciudadano.²⁵

En forma paralela a la discusión legislativa, se llevó a cabo una discusión por parte de organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación y académicos que influyó, en parte, en la propia labor legislativa.

electoral de 2007 en la Constitución y sus efectos en las leyes locales”, *Primer Congreso Internacional de Ciencia Política Gobierno y democracia sin fronteras*, Mexicali, 2008, p. 11.

²⁴ Carpizo, Jorge, *Concepto de democracia...*, op. cit., nota 17, pp. 137-144.

²⁵ Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, núm. 2401-VIII, 11 de diciembre de 2007. <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2007/dic/20071211-VIII.html>, pp. 1-3.

Los principales aspectos de la reforma judicial, que modifica los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21, 23; las fracciones XXI y XXIII del artículo 73; la fracción VII del artículo 115 y la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucionales, son los siguientes:

a) Por primera vez se define a nivel constitucional el concepto de delincuencia organizada. No obstante, es una definición tan amplia que se vuelve imprecisa y, por ende, puede resultar peligrosa para las libertades.

b) Se crean dos derechos penales; el que puede llamarse ordinario, con amplias garantías, que se enriquece con nuevos derechos, y otro, de carácter excepcional para el crimen organizado, con garantías reducidas o “recortadas”, cuyo origen se encuentra en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada de 1996 que implantó una ruta desgarantizadora.²⁶ Existe preocupación, que yo comparto, de que el derecho penal excepcional se vaya a convertir en el ordinario o que, por razones extrajurídicas, algún o algunos casos ordinarios se consideren excepcionales, a lo que se presta la definición tan amplia de crimen organizado.

c) La figura del arraigo de una persona se introduce a la Constitución para delitos de delincuencia organizada hasta por cuarenta días, los que podrán prorrogarse hasta ochenta. El arraigo lo decreta el juez a petición del Ministerio Público.

d) Se establece el juez de control como la autoridad que resolverá las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que necesiten control judicial.

Asimismo, el juez de control desahogará las audiencias del proceso preliminares al juicio, y la resolución de las impugnaciones contra las determinaciones del Ministerio Público.

e) Se dispone que las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En materia penal, la norma secundaria asegurará la reparación del daño y establecerá los casos en los cuales será necesaria la supervisión judicial.

f) La existencia de un servicio de defensoría pública de calidad. Los defensores contarán con un servicio profesional de carrera y sus percepciones no serán menores a las de los agentes del Ministerio Público.

²⁶ García Ramírez, Sergio, “Un cambio con sabor a veneno”, *El Universal*, 22 de febrero de 2008, p. A14. Del mismo autor, *Delincuencia organizada*, 3a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 89-215.

En consecuencia, se suprime como defensor a una “persona de confianza”, que únicamente se presta a corrupción y falta de profesionalismo.

g) Se constitucionaliza la existencia de reclusorios de alta seguridad en materia de delincuencia organizada y para otros internos, en donde se podrá restringir una serie de derechos.

h) Se disminuye en forma notable el nivel probatorio para que el Ministerio Público solicite al juez una orden de aprehensión.

Se sustituye el concepto de cuerpo del delito y probable responsabilidad del indiciado por el de “los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión”.

El auto de formal prisión se reemplaza por un auto de vinculación a proceso.

Con estos cambios se persiguen varias finalidades: abatir los casos de la prisión preventiva, aunque sí se contemplan otras medidas cautelares; que el vinculado a proceso conozca los medios probatorios que el Ministerio Público considera que le incriminan para poder preparar mejor su defensa, que al disminuirse las exigencias probatorias para la intervención del juez, se facilite la investigación y el imputado pueda hacer valer sus derechos ante el juez y ya no ante su acusador; que el Ministerio Público pueda allegarse medios probatorios aunque el caso se encuentre en la competencia del juez, y no tendrá que acreditar de antemano la probable responsabilidad del inculcado,²⁷ y en tal virtud se eliminan las garantías en la investigación ministerial, debido a que ésta se convierte de carácter preliminar en lugar de pseudojudicial.

El peligro de estas nuevas disposiciones es que se multipliquen en forma inconmensurable las órdenes de aprehensión, las “puestas a disposición del juez”, y que lo mismo acontezca con la “vinculación a proceso”. Podría acontecer que una “orden”, una “puesta” y una “vinculación” no se le niegue a nadie. Empero, hay que tener en cuenta que esa “orden”, esa “puesta” y esa “vinculación” no son inofensivas, y pueden ocasionar graves consecuencias jurídicas, laborales, económicas, sociales, familiares y psicológicas a las personas, aunque con posterioridad se les declare inocentes.

No obstante, la exposición de motivos del proyecto considera que no se presentará tal peligro. Textualmente se asienta que:

²⁷ Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria...*, *op. cit.*, nota 25, p. 4.

No existe un riesgo de que esta reducción del nivel de prueba necesario para la emisión de la orden de aprehensión sea motivo de abusos, porque existen amplios contrapesos que desalentarán a quienes se sientan tentados de ello, en razón de que el proceso penal será totalmente equilibrado para las partes y respetará cabalmente los derechos del inculpado, de manera que si se obtiene una orden de captura sin que los indicios existentes puedan alcanzar en forma lícita el estatus de prueba suficiente, sin temor a dudas se absolverá al imputado, al incorporarse expresamente a la Constitución principios como el de presunción de inocencia, el de carga de la prueba y el de exclusión de prueba ilícitamente obtenida.

Dicho de otra manera, sería contraproducente para el Ministerio Público solicitar la orden de aprehensión sin tener altas probabilidades de poder acreditar el delito y la responsabilidad penal en el juicio; en razón de que ya no tendrá otra oportunidad de procesar al imputado.²⁸

En consecuencia, el Ministerio Público —afirman los legisladores— ya no tendrá que acreditar el cuerpo del delito ni la probable responsabilidad del inculpado.

Ojalá que así vaya a funcionar en la realidad, pero guardo inquietudes. Cuando exista una posible restricción a la libertad, la autoridad debe actuar dentro de márgenes muy precisos, sin ambigüedad alguna. Todas las reformas anteriores fracasaron primordialmente debido al factor humano, de lo que haré una breve reflexión más adelante.

i) Se numeran restrictivamente los casos en los cuales el Ministerio Público puede solicitar la prisión preventiva al juez, y aquéllos en que el juez la debe ordenar de oficio como en los asuntos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, etcétera. Es la propia Constitución la que está señalando el catálogo de los delitos graves.

j) Tratándose de delincuencia organizada, si el inculpado evade la acción de la justicia después de la emisión del auto de vinculación a proceso, o es puesto a disposición de otro juez que lo reclama en el extranjero, se suspenden el proceso y los plazos para la prescripción de la acción penal.

k) El proceso penal será acusatorio y oral, y se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación. Se establecen los principios generales de ese proceso oral, entre los cuales resalto: toda audiencia se desarrollará en presencia del juez, quien

²⁸ *Ibidem*, pp. 16 y 17.

no puede delegar el desahogo y la valoración de las pruebas; el juicio se celebrará ante juez que no haya conocido del caso previamente, o sea, diverso del juez de control; la presentación de los argumentos y pruebas será de manera pública, contradictoria y oral; en ciertos supuestos el juicio puede terminar anticipadamente; la ley precisará los beneficios que se pueden otorgar al inculpado que acepte su responsabilidad; cualquier prueba obtenida con violación de derechos fundamentales es nula; el juez no habrá de tener contacto con alguna de las partes sin la presencia de la otra, por razones de igualdad hacia la parte más débil y para que no obtenga ninguna información unilateral.

Una de las razones que se han expuesto para la implantación de los juicios orales se encuentra en un muestreo representativo realizado en los centros de readaptación social de los estados de México y Morelos y en el Distrito Federal, el que mostró que el 80% de los imputados nunca tuvo contacto oral alguno con el juez.

l) Se presume la inocencia de toda persona imputada mientras no se declare su responsabilidad en una sentencia.

ll) En delincuencia organizada el juez podrá autorizar que se mantenga en reserva el nombre y datos del acusador, y los beneficios en favor del inculpado, procesado o sentenciado que preste ayuda eficaz en la investigación y persecución de ese tipo de delitos.

m) En delincuencia organizada, las actuaciones en la fase de investigación podrán tener valor probatorio, cuando no se puedan reproducir en el juicio, o exista riesgo para los testigos o las víctimas. El inculpado las puede objetar, impugnar o aportar pruebas en contrario.

n) Sólo se puede ser juzgado por un juez o tribunal. En consecuencia, desaparece el jurado de ciudadanos. Las audiencias serán públicas salvo en casos de excepción.

o) La prisión preventiva no podrá exceder de dos años, a menos que su prolongación se deba al ejercicio de defensa del imputado. Cumplido ese término y si no existe sentencia, se le pondrá en libertad de inmediato, aunque otras medidas cautelares se le puedan imponer.

p) El Ministerio Público deberá garantizar la protección de víctimas, ofendidos, testigos y todos los sujetos que intervengan en el proceso.

q) Se adiciona a las impugnaciones ante autoridad judicial de los actos del Ministerio Público, sus omisiones durante la investigación de los delitos.

r) Señala que la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél. Actualmente el dispositivo constitucional establece que el Ministerio Público “se auxiliará de la policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato”. Ésta es una modificación de gran tonelaje que va contra las experiencias positivas en el derecho comparado.²⁹ Como bien dice Sergio García Ramírez, se diluye la jerarquía que debe existir entre dichos cuerpos, y se crea una nueva relación entre el Ministerio Público y la policía, que realmente será también una nueva relación entre la policía y los ciudadanos.³⁰

s) Se quiebra el monopolio de la acción penal por parte del Ministerio Público, en virtud de que la ley determinará los casos en los cuales los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.

t) El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, de acuerdo con la Ley, con lo cual podrá no comenzar o detener la investigación. Lo anterior puede resultar peligroso, aunque tales decisiones sean impugnables por vía judicial.

u) La Constitución ya establecía el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Con la Reforma se agregan sus bases mínimas, que más bien son sus facultades y, en algunos casos, sus obligaciones.

v) El principio de que toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.

w) No se considerará confiscación la “extinción de dominio” de bienes en favor del Estado, que se ha conocido como bienes asegurados, se precisa que para ellos se establecerá un procedimiento jurisdiccional y autónomo del de la materia penal, que procederá en los casos de delincuencia

²⁹ Carpizo, Jorge, *Propuestas sobre el Ministerio Público y la función de investigación de la Suprema Corte*, México, Porrúa-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2005, pp. 9, 21, 28 y 29; Gómez Colomer, Juan Luis, “La instrucción del proceso penal por el ministerio fiscal: aspectos estructurales a la luz del derecho comparado”, *Ciencias Penales*, San José de Costa Rica, 1997, pp. 36-52; Delmas-Marty, Mireille, *Procesos penales de Europa (Alemania, Inglaterra y País de Gales, Bélgica, Francia, Italia*, Zaragoza, Edijus, 2000, pp. 518 y 519, 529, y Díez-Picazo, Luis María, *El poder de acusar. Ministerio Fiscal y constitucionalismo*, Barcelona, Ariel Derecho, 2000, pp. 135-139.

³⁰ García Ramírez, Sergio, *Un cambio con..., op. cit.*, p. A14. Del mismo autor, “¿Agua y veneno? Doble sistema penal”, *Examen*, México, marzo de 2008, pp. 16 y 17. En este número también resultan interesantes los artículos de Guillermo Zepeda Lecuona, Javier Saldaña y Moisés Moreno.

organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas, y respecto de los bienes que la Constitución especifica.

Este aspecto es importante porque se golpea al crimen organizado y otros delitos graves en su propio corazón: los inmensos rendimientos económicos que implican y que son la causa de la realización de esos delitos. Como bien dice la exposición de motivos del proyecto, se enfrenta a la delincuencia afectándose directamente a la economía del crimen, se aumentan sus costos y se reducen sus ganancias.

x) Se faculta al Congreso de la Unión para legislar en materia de delincuencia organizada. En consecuencia, las entidades federativas ya no poseerán dicha atribución.

y) El sistema de proceso penal acusatorio y oral entrará en vigor cuando lo establezca la ley, sin exceder el plazo de ocho años, contados a partir del día siguiente de la publicación de la Reforma en el *Diario Oficial de la Federación*.

2. Al enunciar los principales aspectos de esta Reforma Judicial, en algunos de ellos realicé un pequeño apuntamiento. Considero que los debo completar con una breve reflexión de carácter general, en virtud de que esta reforma va a modificar profundamente la relación del Estado con la sociedad, con la procuración e impartición de justicia, así como con la protección de los derechos humanos. Si llega a tener éxito, es probable que puedan disminuir de modo notable dos de los grandes vicios que están carcomiendo las bases mismas del país: la corrupción y la impunidad. A su vez, la Reforma fracasará si no ataca frontalmente dichos vicios. La principal razón por la que las anteriores reformas no alcanzaron sus objetivos se debió precisamente a que quienes las aplicaron no se enfrentaron a la corrupción y a la impunidad, lo cual no es un problema de la norma, sino de voluntad política, de subordinar los intereses de grupo o particulares a la disposición de la ley, a la aplicación estricta de ésta y no a la simulación de que se hace como que se aplica, a qué se quieren resolver los problemas sin enfrentarlos, sino a base de discursos y de campañas de propaganda en los medios de comunicación.

Expongo algunas reflexiones sobre la “Reforma Judicial”:

a) Ciertamente resulta preocupante que el derecho penal mexicano se va a dividir o van a ser dos, uno ordinario y otro excepcional para combatir el crimen organizado.

El crimen organizado es una realidad actual y además globalizada. Por tal razón ha entrado en vigor la Convención de las Naciones Uni-

das contra la Delincuencia Organizada Internacional o Convención de Palermo.

El fenómeno del crimen organizado es característico del siglo XX y del presente, y tiene elementos propios que generalmente no se conocieron con anterioridad: constituye un desafío al propio Estado, porque en algunos casos es un Estado dentro del propio Estado; tiene un poder corruptor inmenso de las instituciones públicas que abarca desde los niveles más altos de la política, jueces, fiscales, militares y policías hasta los campos empresariales, religiosos y mediáticos; cuenta con personal entrenado con disciplina militar y con armas de alto poder y sofisticadas; tiene una organización internacional extensa; se relaciona y subvenciona, desde grupos terroristas hasta partidos políticos, organizaciones religiosas y no gubernamentales.

Así las cosas, tratar de combatirlos con los instrumentos tradicionales del derecho penal es ir al fracaso. Ante los nuevos retos y desafíos es necesario hacerles frente con novedosos instrumentos de carácter legal y con respeto a los derechos humanos. El delito no se combate con el delito.

Ahora bien, hay que admitir que ante el crimen organizado, que no es una asociación delictuosa ni un simple grupo o banda de delincuentes, sí se justifican algunos instrumentos excepcionales para la defensa de la sociedad y de las personas.

Mi preocupación profunda consiste en que esas medidas excepcionales o extraordinarias se vayan a volver ordinarias y que, por razones políticas, por corrupción o por falta de profesionalismo, se apliquen a quien se encuentra muy lejano a algo parecido al crimen organizado.

En esta virtud, la definición constitucional que se aprobó para crimen organizado es muy amplia y en ella caben múltiples supuestos. Hay que precisarla y acotarla. Debe ser una definición de aplicación estricta que no se preste a interpretaciones, más en un país en el cual la regla, con sus excepciones, es la falta de profesionalismo y corrupción de los agentes ministeriales, policíacos y de muchos jueces. El régimen excepcional no puede, por ningún motivo, convertirse en el normal u ordinario.

b) Asimismo, me preocupa la ruptura jerárquica entre el Ministerio Público y la policía de investigación, lo cual va en contra de las tendencias actuales en los países democráticos. Ciertamente, el proyecto dice que las policías, en la investigación de los delitos, actuarán bajo la conducción y mando del Ministerio Público, pero es el propio artículo cons-

titucional el que les está compartiendo la responsabilidad de la función de investigación. Además, las policías de investigación podrán estar adscritas a órganos distintos del Ministerio Público, incluso secretarías de Estado, y éstos los podrán separar de sus cargos, y si el juez resuelve que dicha separación o cese fue injustificado no podrán ser reinstalados, sólo indemnizados.

En la realidad, se está independizando al policía del Ministerio Público. En caso de órdenes contrarias entre el agente del Ministerio Público y el superior jerárquico en el órgano administrativo, es claro a quien el policía va a obedecer.

Con esta disposición se debilita la procuración de justicia y se aleja al Ministerio Público de que algún día pueda constituirse en un órgano constitucional autónomo, debido a ¿qué autonomía va a tener, si la policía de investigación depende administrativamente de una Secretaría de Estado?

c) Se insiste en el Sistema Nacional de Seguridad Pública ¡Qué bueno! En teoría se creó con la reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994. A partir de entonces se han gastado cantidades enormes de dinero, pero la inseguridad pública, la criminalidad y el crimen organizado han avanzado en proporciones inimaginables a partir de aquel diciembre de 1994. La conclusión no es difícil de encontrar. Ese Sistema Nacional ha sido y es un fracaso tremendo, lo que lesiona a todos los habitantes de México.

La reforma constitucional se refiere a la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. ¡Estupendo! No obstante, en 1993 se realizó un gran esfuerzo para crear la carrera de agente del Ministerio Público y de la policía.³¹ Ese esfuerzo rindió frutos en aquel año. Con posterioridad, lo alcanzado se destruyó. Después se volvió a hablar de lo mismo y tan no existen resultados positivos que la Reforma Judicial insiste en todos estos aspectos. ¿Qué ha ocurrido? Que todo ha sido una farsa, mentiras, declaraciones, discursos, cambio de nombres a las corporaciones, propaganda mediática. Resultados positivos cero. Las escuelas de preparación ministerial y policiaca convertidas en vitrinas de oropel para el lucimiento externo, publicaciones, seminarios y hasta el

³¹ Carpizo, Jorge, *Un año en la procuración de justicia: 1993*, México, Porrúa, 1994, pp. 28 y 29, 113-116.

otorgamiento de doctorados *honoris causa*, mientras el crimen organizado se ha apoderado de regiones enteras de México, según el propio decir del presidente de la República.

Las situaciones son diferentes cuando existe voluntad política, seriedad, responsabilidad, profesionalismo y lucha contra la simulación y la corrupción. Expongo un ejemplo: el éxito singular que se ha logrado con el servicio profesional federal de carrera de los defensores de oficio y la labor laudable del Instituto Federal de Defensoría Pública. Claro que sí se puede. Deseo igual éxito a las nuevas intenciones manifestadas en la Reforma Judicial al Sistema Nacional de Seguridad Pública y sus bases mínimas, que no son nuevas y que no han aportado resultados positivos cuando menos hasta ahora, insisto, por falta de voluntad política. La novedad es que se les otorga rango constitucional.

d) El principio de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, que implicará la facultad del Ministerio Público de no iniciar o detener la investigación. La exposición de motivos del proyecto precisa que no será aplicable cuando esté involucrado un interés público importante. Este punto es por demás preocupante, aunque tal vez esa decisión pudiera ser impugnada jurisdiccionalmente. Al respecto nada se dice.

La inquietud consiste en que el criterio de oportunidad pudiera responder a motivos políticos o a la denominada razón de Estado. El Ministerio Público depende del presidente o de los gobernadores, y, como ya expresé, sus agentes pueden ser dados de baja y aun si ganan el respectivo juicio no tienen el derecho a la reinstalación. Es público el mal funcionamiento del Ministerio Público en el país, con sus muy honrosas excepciones. La mentalidad de los agentes no cambia de la noche a la mañana, menos si no tienen garantía alguna de estabilidad en el cargo.

No desconozco que el criterio de oportunidad presenta, en la teoría, aspectos positivos, como el hecho que no se emplee tiempo en casos menores o de poca importancia. No obstante, el Ministerio Público mexicano aún no se encuentra preparado para tal institución. La realidad lo demuestra, y puede ser muy mal utilizada en el contexto de nuestra procuración de justicia.

e) La ruptura del monopolio de la acción penal en manos del Ministerio Público, en principio, es positiva, cuando menos en la teoría. Existe en diversos países.

Se establece en la Constitución que la ley preverá los casos en los cuales los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad

jurisdiccional. La exposición de motivos del proyecto se refiere a que ese ejercicio “será evidentemente excepcional, sólo en aquellos casos en los que el interés afectado no sea general”, y que dicho ejercicio, como en la cuestión de la coadyuvancia, no implica que el Ministerio Público desatienda el asunto. Esa exposición de motivos continúa diciendo que la finalidad es hacer más transparente la procuración de justicia y propiciar un control ciudadano sobre las funciones de aquélla. ¡Muy bien! Estudias intenciones.

Empero, guardo algunas inquietudes al respecto, que no pertenecen al ámbito jurídico, sino a nuestra realidad. Por ejemplo, la coadyuvancia en la procuración de justicia, teóricamente impecable, degeneró en su aplicación por falta de profesionalismo y respeto a la ley por parte del Ministerio Público, al reconocerse como coadyuvante a quien simultáneamente es juez y parte.

El peligro que encuentro en este aspecto es que, dentro del clima moral que prevalece en México,³² los particulares, sin razón jurídica alguna, sino conducidos por fobias, enemistades, razones ideológicas o alguna otra causa, ejerciten la acción penal, con las consecuencias negativas para la justicia que tal conducta acarrearía, y los consecuentes escándalos mediáticos que pueden afectar la honra y el buen nombre de muchas personas.

3. La llamada Reforma Judicial, entonces, posee virtudes y defectos. Será su aplicación la que la justifique o la repruebe. En México, los problemas actuales de la procuración e impartición de justicia no son, insisto, primordialmente de índole jurídica, sino de falta de voluntad política, desprecio a la ley, corrupción e impunidad. Como jurista no desconozco el valor de la norma, pero es indebido, y conduce al fracaso, tratar de corregir únicamente a través de la norma situaciones anómalas y vicios que no corresponden al ámbito jurídico.

V. EL TEMA RÉGIMEN DE ESTADO Y GOBIERNO

Uno de los seis temas contemplados en la Ley de Reforma del Estado es el de régimen de Estado y gobierno, sobre el cual existen múltiples ideas y propuestas.

³² Carpizo, Jorge, “La moral pública en México”, *Voz y Voto*, México, marzo de 2008, núm. 181, pp. 38-45.

Considero que la agenda de este tema podría configurarse con los siguientes rubros:

a) La reelección de diputados y senadores con un límite, con el objeto de que, entre otros aspectos, respondan ante sus electores, para que gocen de cierta independencia respecto a las burocracias partidistas y del propio Poder Ejecutivo, y para la preservación de la experiencia.

b) La ratificación de los principales o todos los nombramientos del gabinete presidencial por parte del Senado, para que el presidente pondere mejor las cualidades del candidato y para que exista la posibilidad de impedir un nombramiento notoriamente desacertado.

c) En virtud de que un país no puede quedarse sin presupuesto de egresos, si éste no se aprueba en la fecha debida, el que se está aplicando debe prolongar su existencia hasta que se apruebe el nuevo.

El presidente no posee la facultad de veto respecto al presupuesto de egresos de acuerdo con la Constitución, aunque la jurisprudencia contradiga ese texto. Sí podría tener dicha facultad si la naturaleza del presupuesto se modifica. Entonces, dicho proyecto también lo aprobaría el Senado.

d) El presidente debe tener la facultad de presentar al congreso proyectos de leyes de tramitación prioritaria o urgente. Las cámaras no podrían realizar ninguna modificación al proyecto, pero tendrían la potestad dentro de un número determinado de días de aprobar el proyecto tal y como se envió o de rechazarlo expresamente por mayoría simple. Si transcurridos los términos respectivos las cámaras no rechazan el proyecto, éste se envía al Ejecutivo para su publicación. Si en un plazo determinado el Ejecutivo no recibe la ley, está autorizado para publicarla.

En un año legislativo, el presidente podría enviar hasta un máximo de cuatro, cinco o seis proyectos de tramitación prioritaria y urgente, no más para que no se convierta en el gran legislador.

e) Al párrafo segundo del artículo 108 constitucional, que señala las causas por las cuales el presidente de la República puede ser acusado durante su encargo, agregarle la causal de violación expresa de la Constitución, tal y como estaba contemplada en la Constitución mexicana de 1857.

f) La censura no vinculante a secretarios de Estado por parte del congreso. En tal situación la renuncia del censurado queda al criterio del presidente. En esta forma existe en varias Constituciones de América Latina.

g) La configuración de un jefe de Gabinete, cuyas principales facultades serían la coordinación de aquél y las relaciones con el congreso. Sería como su nombre lo indica un jefe de Gabinete, no un jefe de Gobierno.

h) La conversión de las procuradurías de justicia y de las entidades de fiscalización en órganos constitucionales autónomos.

i) La introducción para casos precisos y con requisitos calificados de las figuras de la iniciativa popular y del referendo.

Ahora bien, no es posible realizar reformas a los poderes Ejecutivo y Legislativo federales, y descuidar al Judicial. En consecuencia, considero que se debe ponderar:

j) La creación de un Tribunal Superior de Justicia de la Federación para garantizar la unidad de la interpretación de las leyes, resolviendo las contradicciones de tesis de los múltiples Tribunales Colegiados de Circuito. Además, entre sus otras facultades se encontraría la resolución de conflictos de competencia entre tribunales.

k) Hay que suprimir cualquier intervención de la Suprema Corte o del probable Tribunal Superior de Justicia de la Federación respecto al Consejo de la Judicatura Federal para que éste goce de autonomía técnica y funcional.

Ninguno de los órganos mencionados debe revisar los actos del Consejo de la Judicatura, en razón de que su labor esencial es jurisdiccional y no la administración de la carrera judicial.

l) Se debe modificar el procedimiento de los nombramientos de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El actual sistema ha mostrado deficiencias y carencias.

ll) Revisión y, en su caso, aprobación del proyecto de la Ley de Amparo que se encuentra en el Senado de la República. Es un buen proyecto, aunque perfectible, que modernizaría, agilizaría y suprimiría formalismos innecesarios a nuestro juicio de amparo.

m) Las sentencias de amparo que declaren inconstitucional una ley cuando hayan integrado jurisprudencia, deben tener efectos *erga omnes*. La fórmula Otero, en consecuencia, debe desaparecer, en virtud de que vulnera el principio de supremacía constitucional, niega el valor normativo de la Constitución y su carácter protector de los derechos y libertades de los individuos, rompe la norma de igualdad y lesiona el principio de economía procesal.³³

³³ Carpizo, Jorge, *Concepto de democracia...*, *op. cit.*, nota 17, pp. 137-167. Valadés, Diego, *El gobierno de gabinete*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, pp. 36-68. Del mismo autor, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-El Colegio Nacional, 2007, pp. 35-45, 65-87.

La Constitución mexicana de 1917, como cualquier otra, necesariamente continuará adecuándose a una sociedad cambiante y cada vez más plural. La norma habrá de reconocer nuevos retos del sistema democrático, a la vez que amplía las libertades y derechos de los habitantes. En el contexto actual del país, es probable que la interpretación constitucional de última instancia continúe fortaleciéndose, lo cual es adecuado y deseable. No obstante, la tradición de la reforma constitucional difícilmente podrá ser obviada en el corto plazo.

La experiencia de estas últimas décadas, de diálogo, negociación, concertación y reformas, habrá de imperar para que las modificaciones al marco constitucional continúen realizándose en paz y a través de los procedimientos que la propia Constitución señala para su actualización y renovación.

LOS FRENOS Y CONTRAPESOS A LAS FACULTADES DEL EJECUTIVO; LA FUNCIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, EL JUDICIAL, EL LEGISLATIVO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Ma. Amparo CASAR

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El sistema de división de poderes y de pesos y contrapesos en México*. III. *La Reforma del Estado*. IV. *Conclusión*. V. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

La gran mayoría de las naciones de América Latina comparten hoy dos características: haber transitado a la democracia y haber mantenido el sistema presidencial como forma de gobierno. Por el alto grado de desigualdad que aqueja a sus sociedades y por los pobres indicadores en materia de bienestar, pero quizá también por la juventud de sus democracias comparten otra característica: la búsqueda incesante de reformas que contribuyan a mejorar su desempeño económico y la eficiencia de sus gobiernos.

México no se ha sustraído a esta tendencia, aunque a diferencia de buena parte del resto de los países latinoamericanos no se ha embarcado en la redacción de una nueva Constitución para la democracia. Dado que en el peor de los casos México se clasificaba como un caso de autoritarismo limitado (Linz, 2000) en el que formalmente se respetaban las formas democráticas mínimas, el tránsito del país a la democracia se ha operado a través de una serie de reformas limitadas y paulatinas —principalmente de carácter electoral— que poco a poco fueron cambiando la naturaleza de su sistema político.

Este proceso no se ha detenido. A partir de la aparición del primer gobierno dividido en México (1997) cada vez se ha hecho más evidente la

necesidad de adecuar los arreglos políticos a una realidad de gran pluralidad en la que la toma de decisiones pública requiere de la colaboración entre poderes y entre éstos y la sociedad.

En la actualidad, las diversas fuerzas políticas han reabierto la posibilidad de revisar no sólo la configuración de cada uno de los poderes —esto es, la forma en que se eligen, las facultades que se les otorgan y los recursos con que cuentan— sino incluso la forma de gobierno.

En este contexto, la interrogante que anima este libro es de lo más pertinente: qué características institucionales pueden acercar a los sistemas presidenciales a tener gobiernos más estables, más eficientes y más socialmente responsables.

Lo mismo puede decirse del dilema que plantean: ¿cómo lograr el balance o resolver la tensión entre los peligros que supone una presidencia que raye en la autocracia y una que se quede atrapada en la inmovilidad y la ineficiencia?

Ambas cuestiones están ligadas porque la estabilidad, eficiencia y responsabilidad social no son ajenas a la estructura de la división de poderes y a la configuración constitucional y real de los pesos y contrapesos. En consecuencia, este artículo aborda los dos temas desde el caso del sistema presidencial mexicano y en particular desde la perspectiva de la discusión sobre los pesos y contrapesos.

En el caso de México, un fantasma ensombrece toda discusión sobre una reforma al sistema presidencial: el vivo recuerdo de un poder presidencial desbordado, desbocado, que aún despojado de sus mitos y exageraciones se percibía como omnipresente y todopoderoso. Un sistema en el que el Poder Ejecutivo anulaba la acción independiente tanto de los poderes Legislativo y Judicial como el de los órdenes de gobierno.

A pocos años de haber puesto al Poder Ejecutivo en el lugar que la Constitución le asignó desde 1917 y de haber logrado que el Congreso de la Unión y la Suprema Corte de Justicia así como los poderes estatales y locales pudieran asumir plenamente el ejercicio de las facultades que legalmente les correspondía, resulta difícil plantear el reempoderamiento de la presidencia o de proponer un arreglo institucional que fortalezca al Ejecutivo aun con la promesa de entregar un gobierno más eficiente.

No obstante el peso de la historia y de las percepciones, si se quiere avanzar en el doble objetivo de hacer más eficiente y socialmente responsable al sistema presidencial es necesario dejar atrás los prejuicios y plantear la discusión al margen tanto del pasado reciente como de los

intereses particulares que hoy definen la correlación de las fuerzas políticas en el país.

Una discusión de esta naturaleza es urgente pues de las reformas que logren consensarse y los resultados que ellas produzcan dependerá en buena medida el aprecio que los ciudadanos tengan por la democracia y su consolidación.

Desde mi perspectiva, el punto de partida y los términos de la discusión sobre la transformación del sistema presidencial, en particular sobre la división de poderes y los pesos y contrapesos en México, parte de *premisas* equivocadas y sufre de algunas *confusiones* que vician el debate y que, de no ser expuestas, llevarían a una reforma incapaz de lograr los propósitos reclamados.

El debate ha estado marcado por tres premisas que pueden y deben ser cuestionadas:

- El Poder Ejecutivo mexicano goza de demasiados poderes y es necesario acotarlo.
- Un gobierno es más democrático y más eficaz cuantos más límites se imponen al titular del Ejecutivo independientemente de lo que ocurra con el resto de los poderes.
- La distribución de facultades entre los poderes es un juego suma cero.

Por su parte, la confusión tiene una doble vertiente:

- Se confunden las facultades otorgadas constitucionalmente a los poderes con el ejercicio de las mismas.
- Se confunde la extensión de las facultades con la eficiencia.

II. EL SISTEMA DE DIVISIÓN DE PODERES Y DE PESOS Y CONTRAPESOS EN MÉXICO

Como en cualquier otro sistema, el Poder Ejecutivo en México encuentra pesos y contrapesos —límites a su poder y a sus poderes— de cuando menos tres fuentes: la institucional, la política y la social.

1. *Los contrapesos institucionales*

Los contrapesos institucionales son los límites que un poder tiene derecho a imponer sobre otro y derivan de la configuración de la forma de gobierno que adopta una nación. En el caso de México, aquellas que señalan y desarrollan los títulos segundo, tercero y quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En ese marco, un primer punto que merece ser analizado con todo cuidado y puntualidad es el del estatus institucional del Poder Ejecutivo en México, en sí mismo y *vis a vis* el resto de los poderes, de los órdenes de gobierno y de los organismos de autonomía estatal.

Sin desconocer la existencia de otros trabajos en la materia, la publicación de *El presidencialismo mexicano* (1978) del doctor Jorge Carpizo hace más de tres décadas constituyó un parteaguas en la comprensión del sistema presidencial mexicano, pues fue la primera obra que sentó claramente la distinción entre el estatus constitucional y el estatus político del Poder Ejecutivo en México.

La distinción que hiciera entonces entre poderes constitucionales y metaconstitucionales situó la discusión en sus justos términos, pero su argumentación —sobre todo en el momento de su publicación— sirvió más para denunciar lo que ocurría en la política mexicana y para emprender una lucha por hacer realidad la vigencia de los pesos y contrapesos que para reparar en que, constitucionalmente, el Ejecutivo estaba lo suficientemente acotado para operar de manera democrática y en que los otros poderes estaban lo suficientemente bien dotados para desempeñar sus funciones y cumplir con su papel de balancear el Poder Ejecutivo.

A partir del planteamiento del doctor Carpizo, y ahí radica uno de sus grandes méritos, podía concluirse que los problemas de concentración de poder en la rama ejecutiva del gobierno derivaban no tanto de su configuración institucional sino más bien de la forma en que se había construido y funcionaba el sistema político en su conjunto. El argumento de Carpizo, que de ninguna manera llevaba a concluir que no hubiera un amplio espacio para reformas posibles, deseables y necesarias, estableció claramente que el sistema presidencial mexicano adolecía más de un problema político que de un problema constitucional.

Tres décadas después hay un consenso respecto a que el Ejecutivo ha perdido prácticamente todos sus poderes metaconstitucionales, y que

tanto el ejercicio del poder presidencial se ciñe a las facultades que le otorga la Constitución.

El presidente de México dejó de ser el jefe del partido hegemónico, perdió el control sobre las elecciones y el poder para designar a su sucesor, dejó de tener los instrumentos que le permitían dominar políticamente a los gobernadores y presidentes municipales, el de seleccionar a los legisladores y designar a los líderes del congreso o el de definir la composición de la Suprema Corte de Justicia.

Al perder todas estas capacidades —o poderes metaconstitucionales— los pesos y contrapesos institucionales se volvieron tan reales y operantes como en cualquier democracia consolidada.

Pero además de que los poderes metaconstitucionales fueron desapareciendo, también puede constatarse una tendencia a la limitación del Poder Ejecutivo por la vía de un conjunto de cambios institucionales que fueron aprobándose conforme avanzaba la transición política en México.

En este sentido pueden documentarse diversas reformas que van desde la pérdida de la facultad para convocar a periodos extraordinarios en el congreso, pasando por la ratificación del nombramiento del procurador general de la República hasta el establecimiento de la ley del servicio civil de carrera o la iniciativa para eliminar el veto de bolsillo que fue aprobada por los diputados y espera su aprobación por el Senado.

Dentro de esta tendencia a expandir los límites institucionales destaca también la creación de distintos órganos autónomos —algunos de ellos de autonomía constitucional y otros de autonomía técnica, jurídica y/o presupuestal— que han venido reduciendo sustancialmente las facultades y el margen de maniobra del Ejecutivo a través de haber sustraído de su esfera de competencias ciertas funciones (Ackerman J., 2007).

Tal es el caso de la autonomía otorgada al Banco de México, y con ella la pérdida de la facultad presidencial para definir la política monetaria; la del Instituto Federal Electoral (IFE) que eliminó la participación del Ejecutivo en todas las etapas del proceso electoral, y la de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que, a través de sus observaciones, recomendaciones o resoluciones, acotan el comportamiento del Ejecutivo.

Adicionalmente a los órganos de autonomía estatal se han creado otros que persiguen los mismos propósitos: el de limitar al Ejecutivo ya sea a través de la eliminación de algunas de sus facultades o a través de la fiscalización y vigilancia de las mismas. En esta vertiente, aunque con distintos grados de autonomía e independencia, se encuentran el Instituto

Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), la Comisión Federal de Competencia o la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

Lo mismo puede decirse de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) como órgano técnico del Poder Legislativo encargado de revisar la Cuenta Pública.

El impacto de estos nuevos organismos no puede ser ignorado, independientemente de que en algunos casos sus resoluciones no sean vinculatorias. Hoy en día, al tomar decisiones, el Ejecutivo tiene que tomar en consideración, por ejemplo, las consecuencias que un curso de acción tendrá sobre los derechos humanos o la información que tendrá que revelar si algún ciudadano la solicita a través del IFAI.

Finalmente, las reformas al Poder Judicial iniciadas en 1994 y que paulatinamente han resultado en su creciente autonomía e independencia introdujeron un límite importante al Poder Ejecutivo, pues a diferencia del pasado, sus acciones son constantemente recurridas ante los tribunales y muchas veces anuladas por ellos.

En suma, una revisión de las facultades constitucionales que permanecen en el Ejecutivo, y sobre todo de las condiciones en que hoy en día deben ejercerse, obliga a concluir que su titular cuenta cada vez con un espacio más reducido para decisiones de corte unilateral.

En lo que no suele repararse —tema del que nos ocuparemos más adelante— es en que la vigencia de los principios de división de poderes y de pesos y contrapesos y la consecuente reducción del espacio para la toma de decisiones unilaterales trae aparejada la necesidad de una mayor colaboración entre los poderes y los órdenes de gobierno.

Privado de los poderes metaconstitucionales, el Ejecutivo conserva —como debe ser— sólo aquellos que le atribuye expresamente la Constitución. Partiendo de éstos, un buen ejercicio es comparar los poderes del presidente mexicano con los de sus pares en América Latina. No es posible entrar en este espacio en el análisis detallado de esta materia, pero la evidencia y el análisis comparados de una ya abundante literatura¹ indican que la Constitución mexicana no destaca por otorgar poderes extraordinarios o descomunales al titular del Ejecutivo ni tampoco por dejar a los otros dos poderes desvalidos frente al presidente (Casar, 1997).

¹ Entre la literatura destacan los trabajos de Linz, Juan J., “The Perils of Presidentialism”, 1990; Shugart, Mathew S. y Carey, John M., *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, 1992, y Mainwaring, Scott, “Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination”, 1993.

Un ejemplo basta para mostrar el punto. Si partiendo del método de medición que proponen Shugart y Carey (1992) o Negretto (2003) evaluamos los poderes legislativos del presidente mexicano, encontraremos que éstos no son excepcionales y que buena parte de los mandatarios de América Latina lo superan en facultades.

Para evaluar la dimensión de los poderes presidenciales se pueden evaluar seis grupos de atribuciones legislativas:

- Poder de veto.
- Poder de introducción exclusiva.
- Poder de la bolsa o presupuestal.
- Poder de referéndum o plebiscito.
- Poder de decreto.
- Poderes de urgencia.

Su revisión es útil para sustentar la tesis de que el Ejecutivo mexicano no es particularmente poderoso.

La gran mayoría de los sistemas presidenciales otorga a sus ejecutivos la facultad de veto. El veto total es el poder presidencial más común y más ampliamente utilizado. El veto parcial, considerado un poder más fuerte por sus efectos para el proceso legislativo, está contemplado en quince de veinte países latinoamericanos. En todos los casos, los vetos pueden ser superados por votación congresional de cada cámara o en sesión conjunta. Pero mientras que en doce países se exige una mayoría de dos tercios para confirmar un proyecto previamente vetado, en siete se requiere una mayoría absoluta y uno exige tres quintos.

México se encuentra en el primer supuesto que agrupa a la mayoría de los sistemas presidenciales, pero su uso se restringe a un tipo específico de legislación: aquella “cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras” (artículo 72).

Con respecto a la “introducción exclusiva” que se refiere a aquellas áreas en las que sólo el Ejecutivo puede enviar iniciativas, son diecisiete los regímenes presidenciales que contemplan este poder,² y ahí donde

² Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, República Dominicana, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

existe, los jefes del Ejecutivo poseen un poderoso instrumento para definir la agenda y los términos de la discusión.

Pese a que la Constitución mexicana confiere al Ejecutivo el poder de iniciativa de ley (artículo 71), no le otorga el derecho exclusivo —salvo en materia de Ley de Ingresos y Egresos— en ninguna área de la administración pública en su totalidad.³ En México, la facultad de proponer leyes la comparten, en igualdad de circunstancias, el Ejecutivo, los miembros del congreso y las legislaturas locales o estatales.

En México, como en todos los sistemas presidenciales de América Latina, la iniciativa del presupuesto es prerrogativa presidencial (artículo 74), pero mientras países como Brasil, Chile, Costa Rica, Colombia, antes de 1991, y Uruguay restringen la capacidad de sus asambleas para hacer enmiendas, la capacidad del congreso mexicano para hacer modificaciones al presupuesto es, en principio, ilimitada. En realidad el poder de la bolsa del Ejecutivo mexicano se reduce, formalmente, al derecho de introducción exclusiva.⁴

Algunos sistemas confieren a sus jefes del Ejecutivo la autoridad de proponer y convocar un referéndum o un plebiscito. Este poder generalmente se utiliza cuando un proyecto de ley presentado por el presidente ha sido rechazado por el congreso; es por ello que esta atribución se considera un poder legislativo. En América Latina, trece países contemplan dicha prerrogativa en la Constitución, y México no es parte de ellos.

En cuanto a los poderes de decreto, todos los sistemas presidenciales los otorgan pero difieren mucho en su naturaleza y alcance.

³ Hay otro caso que puede interpretarse como excepción y que se refiere a las medidas de salubridad en casos de epidemias. No obstante, y a pesar de que el artículo 73 confiere al Ejecutivo el poder de legislar en esta área, no está definida como un área exclusiva.

⁴ Es necesario aclarar, sin embargo, que existen otras disposiciones constitucionales y de leyes secundarias que fortalecen la posición del Ejecutivo en el campo presupuestal. Tal es el caso de la “práctica anticonstitucional consistente en habilitar anualmente al Ejecutivo en la Ley de Ingresos para ejercer o autorizar montos adicionales de financiamiento cuando, a juicio del propio Ejecutivo se presenten circunstancias extraordinarias que así lo exijan” (Orozco Henríquez, 1993, p. 209, y Carpizo, 1978, p. 145). En posición similar se encuentra la facultad, esta vez por delegación, para “aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio congreso, y para crear otras, así como para restringir y prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos... cuando lo estime urgente...” (artículo 131).

La primera y más débil modalidad es la que puede llamarse el poder reglamentario. Algunos autores ignoran este tipo de atribución, arguyendo que no puede distinguirse de la autoridad reglamentaria otorgada a las dependencias gubernamentales y que con demasiada frecuencia puede referirse prácticamente a cualquier decisión tomada por el Ejecutivo. No obstante, y al menos para el caso mexicano, la autoridad de emitir normatividad reglamentaria no debe descartarse.

Según los constitucionalistas, la facultad reglamentaria del Ejecutivo deriva de los artículos 89 y 92 constitucionales, y su importancia radica en que, a través de ella, el Ejecutivo puede “decidir sobre las diversas formas de observancia que puedan contemplarse en la ley” (Barajas Montes de Oca, 1993, 379).

Una segunda y más vigorosa variante es la delegación de autoridad para legislar por decreto. Aunque en casi todos los casos esto se contempla para situaciones de emergencia, hay ciertas excepciones. En México encontramos tres situaciones o áreas en las que el congreso delega atribuciones legislativas o bien éstas le son conferidas constitucionalmente al Ejecutivo.

El primer caso es el de los estados de emergencia. De conformidad con el artículo 29 constitucional, el presidente está facultado para suspender las garantías, y el congreso puede otorgarle poderes legislativos o abstenerse de hacerlo.⁵ La segunda excepción es la que se refiere a asuntos de salubridad en los que el presidente tiene el poder de emitir decretos. Finalmente, el artículo 131 constitucional, como se indicó antes, le permite al congreso delegar poderes legislativos para aumentar, disminuir o suprimir tarifas de exportación e importación y para restringir o incluso prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de mercancías cuando el Ejecutivo lo estime urgente.

La última variante de los poderes de decreto se refiere a la autoridad constitucional para legislar por decreto en ciertas áreas específicas, de modo que el decreto es ley a menos que sea rechazado por el congreso (Shugart y Carey, 1992). Se entiende que en este caso, el poder de decreto no ha sido delegado. A diferencia de la mexicana, muchas Constituciones

⁵ En la mayoría de los sistemas presidencialistas de América Latina se prevén los llamados poderes de emergencia. Pero en muy pocos casos implican la delegación automática y sin restricciones de poderes legislativos.

de América Latina prevén este tipo de Poder Legislativo con diversas restricciones.⁶

Finalmente, figura entre las facultades de once mandatarios latinoamericanos —entre los que el de México no se encuentra— la de los poderes de urgencias. La facultad adquiere muy diversas modalidades tanto en términos de tiempos, temas y número de iniciativas que el Ejecutivo puede plantear por esta vía, pero su mera existencia otorga a los Ejecutivos una herramienta importante para fijar la agenda, para forzar la acción legislativa y para asignar responsabilidades frente a la ciudadanía.

Recapitulando, este breve análisis da cuenta de que México no destaca como un caso peculiar ni constituye una excepción por los poderes que la Constitución otorga al jefe del Ejecutivo.

No obstante, la percepción generalizada entre partidos, legisladores e incluso un buen número de académicos sigue siendo que la presidencia mexicana es muy poderosa y que hay que seguir acotando al Ejecutivo. Más concretamente, que hay que limitar los poderes del Ejecutivo en favor del congreso.

Esto me remite a la segunda preocupación que anima esta discusión, y me lleva a suponer que muchos siguen pensando que hay mayor riesgo de caer en la autocracia que en el inmovilismo.

No comparto esta visión. Como se argumenta en la siguiente sección, dentro de lo previsible, la pluralidad alcanzada promete seguir siendo un dique poderoso en contra de una suerte de autocracia en la cual la voluntad de una sola persona es la ley suprema o, si no de autocracia, de un retorno a una presidencia de corte autoritario en donde se anulen la división de poderes y los pesos y contrapesos.

2. *Los contrapesos políticos*

Los contrapesos de carácter político derivan de la correlación de fuerzas que surge de las elecciones, de la voluntad de los votantes. Como bien dicen los teóricos, aquello que la Constitución junta el sistema electoral y de partidos puede separar.

El sistema electoral mexicano ha dado como resultado un sistema con un número efectivo de partidos de aproximadamente 3.2 en el que difi-

⁶ Tal es el caso de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, República Dominicana, Paraguay, Perú y Venezuela.

cilmente el partido del presidente puede reunir la mayoría simple que se requiere para aprobar la legislación ordinaria, en donde la ley proscribiera que un solo partido alcance la mayoría necesaria para reformar la Constitución, y en el que se requiere que la mitad más una de las legislaturas locales ratifiquen las enmiendas constitucionales.

El Ejecutivo enfrenta entonces un contrapeso importante de parte de los partidos políticos cuyos representantes se encuentran en el conjunto de la estructura política del país. Adicionalmente, siendo un sistema en el que no hay reelección inmediata, ni candidaturas independientes y teniendo un sistema de representación mixta en el que las listas de representación proporcional son cerradas y controladas por las dirigencias partidarias, el Ejecutivo se enfrenta a partidos altamente disciplinados y queda sin la posibilidad de buscar votos parlamentarios a través de los mecanismos de cabildeo individual y/o de la estrategia de *going public*.

Otro contrapeso que enfrenta el Ejecutivo es el de los gobernadores. Este contrapeso también tiene una doble vertiente: la jurídica y la política.

El federalismo no sólo impone un reparto de facultades entre la Federación y los estados sino también exige la colaboración (Cabrerero, 2007). Con el advenimiento de la democracia electoral el presidente perdió la hegemonía en los órganos de representación federal pero también en los de representación local —tanto en el ámbito ejecutivo como en el legislativo—, que hoy en día se encuentran poblados por los diferentes partidos y que están en condiciones de ejercer su poder sin el yugo de la presidencia.

Esto significa que a los límites que impone el arreglo federalista es necesario añadir el de la distribución del poder político que actualmente es adversa al partido del presidente.

Pero más allá de la distribución del poder político que es finalmente cambiante, está el hecho de que las reformas a las instituciones y la transformación del ejercicio del poder a nivel local no han caminado ni a la velocidad ni con la profundidad con que lo han hecho a nivel nacional. Si bien no pueden desconocerse muchos de los avances en los ámbitos estatal y municipal, lo cierto es que, a diferencia del Ejecutivo federal, los Ejecutivos locales siguen sujetos a muchos menos pesos y contrapesos y a un nivel mucho menor de rendición de cuentas en el ejercicio de sus facultades.

3. *Contrapesos de carácter social*

Además de los límites del orden jurídico e institucional (de la distribución de facultades y de las reglas de decisión que marca nuestro sistema) y de los de orden político (del reparto del poder político), el Ejecutivo enfrenta otra fuerte restricción que, si cabe, es aún más difícil de encarar: la que imponen los poderes fácticos, esos que están ahí y no dependen de la voluntad de los ciudadanos. Esos que han crecido al amparo y con el beneplácito, cuando no con el contubernio, de las autoridades pero que han ganado autonomía y poder.

Ese límite lo constituyen, fundamentalmente, los monopolios públicos y privados (empresariales y sindicales) que a través de su posición política o económica constituyen, muy a la manera de lo que ocurre con los poderes legalmente constituidos como el congreso o la Suprema Corte, un veto a la acción pública.

Estos monopolios no sólo tienen el poder de frenar reformas que van en contra de sus intereses particulares sino de imponer otras que han reforzado su posición de poder en demérito del poder público, de los consumidores y de otros grupos que son forzados a salir de la competencia.

De hecho, de ellos deriva buena parte de la ineficacia de nuestros gobiernos. Los poderes fácticos son tan responsables como los partidos y legisladores de haber impedido el paso de las reformas estructurales de las que tantas veces decimos depende el crecimiento del país. De ellos ha dependido también que no se avance más rápido en la competitividad, en el crecimiento, en el combate a la pobreza y en la distribución del ingreso (Casar, 2007).

La reseña de estos pesos y contrapesos parece suficiente para mostrar que el sistema político mexicano ya no cojea de eso que en algún momento se denominaba *hiperpresidencialismo*. Parece suficiente, también, para sostener la hipótesis de que el problema no se encuentra en la proclividad a la autocracia sino en otro sitio. Que tiene que ver con la colaboración entre poderes, con la urgencia de frenar a los poderes fácticos y con la necesidad de tener gobiernos más eficaces.

III. LA REFORMA DEL ESTADO

No obstante todo lo anterior, buena parte de la discusión sobre la reforma política del Estado se ha planteado a partir de un conjunto de propuestas que buscan expresamente debilitar o seguir acotando al Ejecutivo.

Existe una especie de consenso general entre todos los partidos —incluido el partido en el poder— que el sistema presidencial mexicano se encuentra agotado en su actual configuración. Según su diagnóstico, este agotamiento se refleja en ineficacia, falta de acuerdos, lentitud en la toma de decisiones, pleitos constantes, desprestigio de la política e insatisfacción con la democracia. Hay además consenso sobre la necesidad de adecuar el marco institucional para promover la formación de mayorías, fomentar las coaliciones parlamentarias y dar impulso a la colaboración entre poderes.

De la misma manera puede hablarse de un consenso sobre el objetivo a perseguir: hacer más estable, más gobernable, más eficiente, más responsable y más transparente el ejercicio de gobierno, manteniendo la pluralidad política.

Aunque el punto de partida y el objetivo de la reforma son comunes, las alternativas de solución propuestas son distintas. El abordaje de este tema divide a los partidos entre los que proponen:

- Cambio de sistema presidencial a sistema semipresidencial.
- Parlamentarización del sistema presidencial.
- Perfeccionamiento/refuncionalización del sistema presidencial.⁷

Dentro de estos tres rubros, son muchas las iniciativas, pero los partidos —principalmente los de oposición— se han centrado en aquellas que restan poder al presidente y se lo otorgan al congreso.

Destacan entre ellas la creación de la figura de jefe de Gabinete ratificado y destituible por el congreso, pero sin otorgar al Ejecutivo la posibilidad de disolver el congreso y llamar a elecciones anticipadas, una mayor responsabilidad del titular del Ejecutivo y su gabinete ante el congreso, la eliminación de buena parte de los poderes de nombramiento del presidente, la creación de más órganos de autonomía y con mayores

⁷ Propuestas presentadas por los partidos políticos en Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión (CENCA), Ley para la Reforma del Estado.

facultades y la sustracción de la definición y operación de la política social del ámbito del Ejecutivo.⁸

Partiendo tanto del análisis de los pesos y contrapesos existentes en el sistema presidencial mexicano como de la agenda de reforma política presentada por los partidos, me parece importante contribuir a la discusión a través de dos planteamientos.

El primero tiene que ver con la *consistencia* de las propuestas de transformación institucional. Entre los principales requisitos de una reforma exitosa están, por una parte, la calidad del diagnóstico y, por la otra, la coherencia entre objetivos y propuestas de solución.

El planteamiento es que, debido el diagnóstico y los propósitos que dicen tener los partidos, la Reforma del Estado no debiera tener como eje la redistribución de facultades entre los poderes Ejecutivo y Legislativo y, en particular, su redistribución en favor de este último.

Si, como se afirma, el propósito es alcanzar una democracia más gobernable y eficiente a través de facilitar la formación de mayorías, la promoción de coaliciones parlamentarias y el logro de los acuerdos, el eje de la reforma debiera desplazarse precisamente a la creación de incentivos para impulsar la colaboración entre los poderes.

En esta dirección pueden proponerse cuatro áreas de atención:

- La introducción de incentivos a la cooperación.
- La creación de mecanismos para evitar o solucionar las posibles situaciones de empate o parálisis.
- La reducción de poderes compartidos o espacios de traslape.
- La eliminación de “áreas grises” o imprecisiones que resultan materia de litigio e interpretación.

El segundo planteamiento se refiere a las *limitaciones* que sufre el debate que se está dando alrededor de los pesos y contrapesos.

El debate adolece de cierto reduccionismo. Por una parte se limita al reparto de facultades, en particular entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Por la otra, más grave aún, se confunden las facultades y su extensión con el ejercicio de las mismas. Con ello se mezclan dos asuntos

⁸ Una de las pocas iniciativas que irían en sentido contrario es la del “trámite legislativo preferente” que equivale a los poderes de urgencia mencionados anteriormente.

de interés público que merecen tratamiento aparte y que de ninguna manera se contraponen: el de la eficiencia y el de la rendición de cuentas.

En contraposición a la forma en que se ha dado el debate, me parece indispensable establecer que ni el problema ni la solución están en cuántas facultades tengan uno y otro poder sino en cómo se combinan, cómo se utilizan y cómo se rinde cuenta de ellas.

Puede diseñarse un Poder Ejecutivo con pocas facultades pero cuyo ejercicio sea absolutamente antidemocrático porque no hay controles sobre su proceder, o un Ejecutivo con muchas facultades pero todas ellas sujetas a transparencia, controles y rendición de cuentas. De la misma manera puede plantearse que la eficiencia no está en función de la cantidad de facultades que se da a cada poder sino en la coherencia entre esas facultades y los propósitos para las que fueron diseñadas.

En concordancia con este planteamiento, quiero proponer la necesidad de cambiar el centro de la discusión hacia la forma en que operan los poderes. Cambiar el eje de la discusión, porque el problema de la democracia en México o del diseño del sistema presidencial no está en la falta de pesos y contrapesos, ni en los riesgos de la autocracia sino en los de la falta de eficiencia y rendición de cuentas y —es inevitable insistir en ello— en la ausencia de mecanismos que lleven a la colaboración entre poderes.

La propuesta concreta entonces es que más que trabajar sobre una redefinición de facultades tendríamos que ver como hacer más eficiente y a la vez más responsivo y responsable (*accountable* en el doble sentido de dar respuesta a los intereses y demandas de los ciudadanos y de transparencia) cada uno de los poderes.

Para ello, hay un amplio espacio para las reformas, incluida la de la muy impopular y políticamente incorrecta idea de fortalecer al Ejecutivo sin, por supuesto, dejar de vigilarlo.

El Poder Legislativo en México cuenta con amplísimos poderes que puede ejercer con bastante ineficiencia y con bastante impunidad. Es por ello que urge revisar la estructura interna y los órganos de gobierno de las cámaras; dotar a los legisladores con cuerpos apartidistas de asesoría profesional que les permita equiparar sus recursos de información, análisis y diseño de políticas públicas con los del Ejecutivo, revisar el funcionamiento de las comisiones, introducir mecanismos que castiguen la inacción de los legisladores, que reduzcan los incentivos a la multiplicación de grupos parlamentarios y que castiguen las coaliciones parlamentarias. Urge desde luego eliminar el principio de la no reelección.

En el caso del Ejecutivo, más que seguir acotando sus esferas de acción, habría que darle herramientas para atajar a los poderes fácticos que impiden un buen número de reformas porque afectan sus intereses y que limitan la eficacia de las políticas públicas. Igualmente habría que darle instrumentos para contrarrestar al Poder Legislativo que con su inacción paraliza la acción de gobierno.

Dotar al Ejecutivo de estos poderes no significa extender cheques en blanco. No equivale a otorgarle impunidad en el ejercicio de poder. La mayor libertad de acción debe siempre de ir acompañada de la rendición de cuentas.

Lo mismo ocurre con el Poder Judicial. Lo que se observa no es un poder atado de manos porque le faltan facultades sino falta de eficacia en el cumplimiento de sus funciones en atención a un sinnúmero de factores que van desde la falta de preparación hasta la corrupción.

Caso distinto es el de las entidades federativas y los ejecutivos locales. En esa esfera todavía hay mucho espacio para una reforma institucional en la que se introduzcan límites a los gobernadores y presidentes municipales o bien, para los casos en los que estas reformas ya han avanzado, se establezcan las condiciones para que operen, pues en muchos casos los ejecutivos locales siguen actuando muy a la manera en que funcionaba el Ejecutivo Federal hasta los años noventa.

IV. CONCLUSIÓN

Los argumentos anteriores llevan a la conclusión de la necesidad de replantear la discusión sobre la Reforma del Estado en México, porque si bien el diagnóstico que se ha llevado a cabo parece ser el correcto y los objetivos que las fuerzas políticas dicen perseguir parecen apropiados, las propuestas de solución no se adecuan a ellos.

Los hechos que se han documentado en este artículo apuntan a que las sucesivas reformas terminaron con los poderes metaconstitucionales y fueron introduciendo paulatinamente mayores límites a la acción del Ejecutivo, a que constitucionalmente el presidente mexicano no destaca por un exceso de facultades, a que la democracia electoral y la consecuente pluralidad en los cargos de elección popular ha tenido el triple efecto de limitar al Ejecutivo desde el congreso, desde los poderes locales y des-

de los órganos de autonomía constitucional y a que los llamados poderes fácticos han crecido constituyendo otro límite importante.

Por otra parte, se ha sostenido que no hay elementos que nos hagan pensar en una reversión hacia la autocracia, y que la democracia mexicana ha alcanzado un grado nada despreciable de estabilidad, no obstante que se percibe como deficitaria en cuanto a su eficiencia.

A partir de los elementos anteriores, la propuesta es eliminar como eje de la discusión la idea central —nutrida por asuntos de tradición histórica y de coyuntura política— de seguir acotando los poderes del Ejecutivo y sustituirla por la idea de diseñar mecanismos que contribuyan a la formación de acuerdos y a la colaboración entre poderes.

Para ello es indispensable tener en mente que en los sistemas presidenciales ocurre una de dos situaciones: o la separación de poderes genera buenas políticas, políticas coherentes y responsables ante el electorado porque hay armonía en las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo —y esto tiende a ocurrir cuando el mismo partido controla las dos ramas de gobierno—, o la ausencia de gobierno unificado produce buenas políticas como resultado de la competencia institucional y de un buen debate público (Ackerman B., 2006). Desgraciadamente, en México no está ocurriendo ninguna de las dos cosas y las propuestas de reforma política del Estado no parecen apuntar en esa dirección.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ACKERMAN, Bruce, *La nueva división de poderes*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- ACKERMAN, John M., *Organismos autónomos y democracia. El caso de México*, México, Siglo XXI Editores-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.
- CABRERO, Enrique, *Para entender: el federalismo en los Estados Unidos Mexicanos*, México, Nostra Ediciones, 2007.
- CARPIZO, Jorge *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1978.
- CASAR, Ma. Amparo, “Los nuevos desafíos de la gobernabilidad”, en PESHARD, Jacqueline (coord.), *2 de julio: reflexiones y alternativas*, México, UNAM, 2007.

- , *The Sources of Presidential Authority in Post-revolutionary México*, tesis de doctorado, Universidad de Cambridge, 1997.
- LINZ, Juan J., “The Perils of Presidentialism”, *Journal of Democracy*, 1: 1, 1990.
- , *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, Boulder Co, Lynne Rienner Publishers, 2000.
- MAINWARING, Scott, “Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination”, *Comparative Political Studies*, 26, 1993.
- NEGRETTO, Gabriel, “Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina”, *Revista Mexicana de Sociología*, 001, 2003.
- , “Gobernanza con poderes divididos en América Latina”, *Política y Gobierno*, vol. X, núm. 1, 2003.
- OROZCO HENRÍQUEZ, Jesús, “Comentario al artículo 49 de la Constitución”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Colección Popular de la Ciudad de México, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993.
- Propuestas presentadas por los partidos políticos en Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión (CENCA), Ley para la Reforma del Estado. En http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/cenca/content/posicion_partidos/index.htm.
- SHUGART, Mathew S. y CAREY, John M., *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Nueva York, Cambridge University Press, 1992.

CÓMO HACER QUE FUNCIONE EL SISTEMA PRESIDENCIAL

Santiago CREEL MIRANDA

En primer lugar, agradezco al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM por patrocinar este evento; por hacer de éste un espacio no solamente para el ámbito académico, que es fundamental en la reflexión de estos temas, sino también para los actores políticos. Muchas gracias, Daniel, por esta invitación.

También me da mucho gusto estar con el doctor Carpizo, con el doctor Diego Valadés y, por supuesto, con el senador Beltrones y con el senador Navarrete.

Voy a empezar por lo obvio: preguntarnos qué problema tenemos que resolver. Aunque la pregunta resulta evidente, me parece que todavía no se ha contestado con claridad y precisión. Una reforma política, una Reforma de Estado, ¿para qué? ¿Cuál es el problema que vemos delante y tenemos que superar?

Voy a tomar el título de este seminario porque me parece que da una primera pista: ¿cómo hacer que funcione el sistema presidencial? En el mismo título viene implícito un juicio —un juicio de valor— y es la funcionalidad del sistema presidencial; por tanto, se trata de una idea o de un concepto más amplio de nuestra democracia.

¿Cómo hacer que nuestra democracia sea funcional, eficaz y que ello se traduzca en la operación institucional del país? ¿Qué es lo que no está funcionando en nuestro sistema presidencial?

Yo creo que existe un problema que comienza por el mandato que desde la urna reciben quienes son los representantes populares y el titular del Poder Ejecutivo. Finalmente, es necesario ir a la raíz del problema y del propio sistema democrático, que fundamentalmente plantea una representación: gobierno y gobernados; representantes y representados.

Ese mandato se construye en la elección. Los ciudadanos votan en la urna y surge el titular del Poder Ejecutivo con un mandato. Pero también surgen otros mandatos para quienes integran las Cámaras de Diputados y de Senadores. De ese modo, resulta que nuestro sistema distribuye los votos de tal manera que hace imposible —o casi imposible— construir mayorías de inicio.

Entonces, aparece un problema de compatibilización de mandatos, que no es menor, al contrario, me parece fundamental porque tiene que ver con la representación y con el sentido mismo de la democracia.

¿Qué mandato debe prosperar? Si acudimos a la Constitución vemos que cada mandato tiene su competencia, sus facultades y sus responsabilidades. Pero si se analiza a detalle se aprecia muchas veces el choque de estos mandatos: el del titular del Ejecutivo, por una parte, y de quienes están en el congreso, por otra. Por cierto, las oposiciones no tienen un mandato único; cada fuerza va con una oferta y recibe un voto, son mandatos distintos.

Entonces, como una primera respuesta, me parece que tendríamos que atender a la funcionalidad del sistema, es decir, cómo van a arbitrarse los problemas que se dan entre los distintos mandatos; cómo vamos a hacer que el mandato que recibe cada uno en las urnas pueda finalmente cumplirse ante los electores y ante los ciudadanos.

Esto resulta fundamental porque, de otra manera, no podríamos hablar de una democracia funcional, sino de un sistema en que se incumplen los mandatos de manera sistemática. Ello quiere decir que las urnas no cuentan lo suficiente y, al final, que la aspiración que el ciudadano ve en un candidato, una propuesta, no se cumple. Entonces se desacredita la democracia, se desacreditan los partidos.

En este sentido, pienso que es uno de los problemas centrales, quizá no el único, pero sí fundamental. De acuerdo con las reglas que tenemos en este momento, es difícil —casi imposible— que un partido por sí sólo, con un candidato, logre la mayoría. Si no lo logra tiene un problema serio para cumplir sus promesas de campaña que, finalmente, se traducen en el mandato que recibe en la urna.

Aquí tenemos dos caminos: uno sería buscar alguna fórmula que nos permita arbitrar los mandatos y dar soluciones. Pongo un ejemplo de carácter práctico:

El presidente presenta un proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. ¿Qué sucede si este presupuesto no es aprobado por la Cámara de Diputados? ¿Qué mandato debe prevalecer? Como bien lo ha apuntado aquí el senador Beltrones —muy atinadamente— ese arbitraje finalmente

se da, como se dio, en la Suprema Corte de Justicia. Pero me parece que ésa no debe ser la solución, puesto que no es funcional ni podemos permitir que todo lo que llegue a conflicto de mandatos sea resuelto en la Suprema Corte —como sucede hoy, cuando existe una serie de controversias constitucionales de los municipios, de los estados y de la Federación—.

Ahí tenemos un ejemplo muy claro de que es necesario tomar la vía de arbitrar los mandatos o tomar la vía de construir mayorías estables.

Desde mi punto de vista, una democracia no puede operar funcionalmente si es un sistema de minorías, si prevalecen los vetos y los obstáculos por encima de la posibilidad de construir mayorías.

En consecuencia, si se desea construir mayorías estables, tendríamos en principio tres caminos, que si bien no son los únicos me parece que son los más evidentes: 1) Antes de la urna; 2) En la urna, y 3) Después de la urna.

En primer lugar, si se analiza nuestro sistema antes de la urna, es decir, el sistema electoral antes de que el ciudadano vaya a depositar su voto en la urna, tenemos un sistema electoral que dispersa enormemente la representación política.

El hecho de que tengamos el número de partidos que tenemos hoy en día tiene que ver con el diseño de nuestras reglas electorales. Como se sabe, tenemos un sistema mixto de distritos de mayoría y de representación proporcional.

Entonces, es claro que si se suprimiera el sistema de representación proporcional, a lo largo de dos o tres elecciones quedarían muy pocas fuerzas políticas y se podría lograr la construcción de una mayoría estable. Es un camino, aunque no creo que sea el adecuado, porque en el proceso político en que se encuentra el país se requiere una pluralidad que se exprese en múltiples partidos políticos.

Otro camino, antes de la urna, consiste en flexibilizar nuestro sistema de partidos, para que las alianzas puedan lograrse no solamente desde el punto electoral —que es uno de los objetivos— sino también desde el punto de vista de gobierno, es decir, que puedan generarse los incentivos correctos para que las alianzas sumen a las distintas fuerzas y que vayan a la competencia política muchos partidos, pero aliados. Eso también podría dar como resultado, en esa elección, la mayoría deseada.

Una segunda posibilidad que habría que revisar dentro de este camino, de lograr mayorías estables, es la situación en la urna, no antes, sino en la urna misma. Aquí no quiero detenerme mucho: hay todo un sistema de segundas vueltas con muchas variantes.

Sé que hay una discusión intensa sobre la pertinencia o no de las segundas vueltas, pero creo que es un tema que no podríamos dejar fuera de la discusión seria.

Una tercera alternativa se encuentra después de la urna. Aquí se da la discusión que tiene que ver con la flexibilización del sistema presidencial, no al grado de convertirlo en un sistema parlamentario. Pienso que ésa no es la discusión, que es un falso debate: sistema presidencial frente a sistema parlamentario.

Sin embargo, me parece que podríamos tomar algunos elementos para flexibilizar el sistema presidencial, para construir alianzas de gobierno. Ahí es donde encaja la propuesta de gobierno de gabinete, en todas sus modalidades.

Resumiendo, si el problema de funcionalidad que tenemos se vincula con la construcción de mayorías estables —que es precisamente mi tesis— entonces es preciso explorar cualquiera de las tres vías anteriores. No es fácil, porque las posiciones de quienes estamos en el partido gobernante no coinciden con las de quienes están en los partidos de oposición; muchas veces predeterminan los juicios.

Yo convoco a los actores políticos a hacer el esfuerzo, a que intentemos mirar más allá de la elección intermedia, más allá de la elección de 2012, y a que dejemos al país un sistema que opere de manera funcional.

Pongo un ejemplo, y con él termino:

El ejemplo es el del formato del informe que cada año debe rendir el presidente de la República. Aparentemente es una decisión sencilla. Si pregunto a cualquier académico o político sobre el formato del informe presidencial, la respuesta sería, con seguridad, que es obsoleto y anacrónico, que es una obra de teatro pasada, que no tiene nada que ver con la pluralidad y con la democracia en que vivimos; que es contraria a la buena relación y al equilibrio entre los poderes.

Podemos formular una pregunta muy clara para ver qué camino se toma en el rediseño del informe presidencial: ¿el presidente va a debatir con el congreso; es decir, el jefe del Estado mexicano discutirá con diputados y senadores? Si se hace, entonces habrá que revisar el sistema presidencial.

Simplemente dejo la pregunta: ¿qué sistema, qué problema y cómo lo debemos resolver?

CÓMO HACER QUE FUNCIONE EL SISTEMA PRESIDENCIAL

Carlos NAVARRETE

No voy a pretender entrar en materia del tema de fondo de este seminario, porque teniendo la presencia del doctor Carpizo y del doctor Valadés en esta mesa, y de tantos especialistas, yo vengo a escuchar lo que ellos nos van a sugerir para el tema mexicano, pero yo quiero colocar el contexto, me parece que es importante para los participantes internacionales saber cuál es el contexto que tenemos en México en el tema presidencial.

Empiezo por lo muy obvio, quizá en México se conozca más que en otros países del mundo, ya que tiene una tradición en el ejercicio del poder de *tlatoanis* y caudillos, de hombres fuertes y providenciales, de presidentes que todo lo pueden y que todo lo resuelven en el imaginario colectivo. Lo es desde la vida prehispánica, con los emperadores aztecas, lo fue durante la colonia, lo fue también en el siglo XIX cuando el país se construyó en su modelo político y social, lo fue en el transcurso del siglo XX hasta la Revolución mexicana de 1910-1917, y lo fue con sus propios ajustes modernos desde 1917, particularmente a partir de 1929, hasta 1994-1997, porque era el presidente de la República el hombre que encarnaba al régimen, al poder en este país. Cito al clásico don Jorge Carpizo, por las facultades metaconstitucionales que se agregaban a las facultades legales de cada presidente, pido paciencia a los invitados internacionales pero van a entender de qué se trata el presidencialismo mexicano de un brochazo.

El presidente mexicano era el jefe del Estado, el jefe de Gobierno, el jefe de las fuerzas armadas, el jefe del partido hegemónico; durante más de setenta años el jefe de sus bancadas parlamentarias: senadores y diputados; virtualmente, el jefe del Poder Judicial, aunque se guardaban las apariencias; designaba gobernadores, porque designar candidato del

PRI era designar al gobernador en funciones; controlaba a los medios de comunicación, porque vendía el papel de los periódicos y tenía las concesiones de la red de la televisión; pactaba con el poder económico, en un sistema de equilibrio muy interesante durante muchos años; pactaba con y controlaba a las organizaciones obreras y campesinas, y, por si fuera poco, designaba a su sucesor, al hacerlo candidato de su partido a la presidencia, si bien tenía un pequeño costo, el ostracismo después de ser presidente, pues se iba a su casa. ¡Oh viejos tiempos! Callaba la boca y no se metía en otras cosas, dejaba que el presidente, al que había designado, gobernara. Sin embargo, en 1997, el presidente y su partido pierden la mayoría parlamentaria en la cámara baja y lo reconoce, por cierto, y lo asume, no sin dificultades, pero lo asume, y en 2000 el partido hegemónico pierde la Presidencia de la República.

Previamente, había ocurrido una magnífica reforma electoral en 1996 que le quitó al gobierno el control del proceso electoral. Cabe decir que el gobierno hacía las elecciones era juez y parte. Uno se enfrentaba con el presidente en funciones, con el partido hegemónico y con el orden electoral, que eran parte de un mismo equipo, y enfrente estábamos todos los demás. Con la reforma de 1996 el PRI pierde la Presidencia de la República y empieza un periodo de alternancia democrática, pero yo quiero decirlo con toda claridad —ya lo dijo el senador Beltrones hace unos minutos— a partir de 1997, pero sobre todo a partir de 2000 ocurre un fenómeno fabuloso en el país, extraordinario. Despojado el presidente en funciones de sus facultades metaconstitucionales apareció el verdadero presidencialismo mexicano, y entonces empezó a aparecer un fenómeno de reconocimiento a un mito en México, el mito del presidencialismo mexicano fuerte, porque la presidencia de Fox, 2000-2006, expresó las enormes debilidades legales y políticas, a las cuales se agregaron las propias debilidades personales de quien ejercía el poder, en ejercicio del poder.

Sostiene Daniel Zovatto —tengo buena memoria Daniel, te leo y te cito— que en los estudios que IDEA Internacional ha hecho de los regímenes presidenciales en América Latina, en diecisiete presidencialismos que hay en América Latina, en grado de fortaleza México está en el número catorce; estamos en los últimos tres o cuatro regímenes presidenciales por su debilidad; parece que mencionaste que el más fuerte es el régimen chileno, por sus facultades legales, constitucionales y por el esquema institucional que tiene. Pero además ocurrió otro fenómeno, el cual ya ha-

bía ocurrido en 1997 pero en 2000 ocurrió con más claridad: el partido del presidente, el que había derrotado al partido hegemónico, no tenía mayoría parlamentaria en ninguna de las dos cámaras; surge entonces la división de poderes real. El presidente ya no era el jefe de los senadores y diputados. Viene otro fenómeno: irrumpe la plena autonomía del Poder Judicial; los magistrados, los jueces, los ministros asumen que son un poder del Estado y ya no de trasmano, simplemente acatadores sumisos de la voluntad presidencial.

Hay alguna excepción: no se me olvidará el presidente de la Suprema Corte de Justicia, en 2004, acudiendo un fin de semana —no sé si en pantuflas o no— a la casa de los Pinos a tratar con el jefe del Estado mexicano el desafuero del jefe de Gobierno de la ciudad de México; todavía había reminiscencias de esa vieja actitud de que el presidente era el “titular del poder de los poderes” y podía citar al presidente del otro poder en domingo a la casa presidencial para tratar un asunto de carácter político-electoral, en donde el presidente había decidido involucrarse.

Pero no solamente ocurrió eso en este periodo: el presidente en funciones ya no era el jefe de su partido, ni tampoco de los gobernadores, porque ya había gobernadores del PRI, del PAN y del PRD. No sé si yo cometo un exceso —Santiago lo podrá decir con más claridad porque el vivió ese periodo—, parece que ni siquiera asumía el papel de jefe de los gobernadores panistas, en el viejo estilo, donde el presidente levantaba el teléfono, le ordenaba a un gobernador y el gobernador decía: *sí señor presidente, cómo no*. Con sus modalidades, cada gobernador tenía su grado de autonomía frente al presidente en funciones, más los de la oposición, por supuesto.

En materia de medios de comunicación, los medios le toman la medida y se dan cuenta que el presidente no es el todopoderoso que era antes, y empiezan a acumular un poder propio que llegó a niveles imposibles de soportar por el Estado mexicano hasta que pasó lo que ocurrió hace unos meses con la reforma electoral que iniciamos en el Senado de la República. El partido en el gobierno, sobre todo a partir de la elección intermedia, le regatea el liderazgo al presidente y vemos un fenómeno nuevo: la disputa al interior de la fuerza gobernante del partido con su líder y el gobierno con su presidente en contradicción; el poder económico pacta con este presidente debilitado y pacta muy bien, por cierto, nunca antes los mejores negocios se hicieron al amparo de la cercanía con el presidente de la República, aprovechando su debilidad, porque el presidente ya no

era el árbitro que tenía todos los elementos para imponerle condiciones al poder económico y era más fácil ser doblegado por ciertos sectores del poder económico. Pierde la elección intermedia de 2003, no logra recuperar la mayoría parlamentaria en la cámara baja, por si fuera poco no designa a su sucesor en la elección presidencial de 2006 y, finalmente, la cereza del pastel, el jefe del Estado, que era todo esto antes, decide también abandonar su papel de árbitro en la vida política nacional, y baja a la contienda electoral, convirtiéndose en parte de la contienda, con uno de los candidatos en contienda, y coloca el poder del presidente, el que le quedaba, que no había eliminado todas las posibilidades, se convierte en el jefe de la coalición conservadora para evitar que la izquierda llegue al gobierno y hace todo lo necesario, convoca empresarios, medios de comunicación, despierta demonios, hace todo el esfuerzo por impedir, a la buena y a la mala, que de las dos cosas que hubo, hubiera una contienda equilibrada para que el voto decidiera quién gobernara, lo cual trajo consecuencias en la elección de 2006.

Sé que muchos de ustedes lo conocen pero lo voy a repetir rápidamente; da un resultado inusual asombroso en México, en el marco de cuarenta y dos millones de electores que acudimos a las urnas, la Presidencia de la República se resuelve dos meses y medio después en el Tribunal Electoral por 0.56% de los votos, 236 mil votos de diferencia entre quien gana y quien pierde. Por cierto, un fenómeno nuevo, el partido hegemónico que había perdido la presidencia pasa al tercer lugar de la contienda con el 22% de los votos; 36%, el que se le reconoce el triunfo; 0.56% menos, el que queda en segundo lugar, y 22%, el tercer lugar, y se viene un conflicto poselectoral de proporciones mayores, que da como conclusión un escenario en el que el partido cuyo candidato asume la Presidencia de la República no tiene otra vez mayoría en las cámaras del congreso, sólo cuenta con seis de los treinta y un gobernadores de los estados. El gobierno de la capital de la República es ratificado en favor de la fuerza de izquierda opositora, que la gobierna por tercera ocasión, y por si fuera poco, el candidato opositor que pierde por un resolutive del Tribunal Electoral por 0.56% de los votos, no acepta el resultado, no reconoce legitimidad en el que es declarado presidente y se proclama presidente legítimo y encabeza una dura oposición de izquierda durante los últimos catorce meses, del 1o. de diciembre de 2006 a febrero de 2008.

Ése es el escenario, así estamos en el país en las últimas décadas y en los últimos meses, y la pregunta que los coordinadores que estamos

aquí en el *presidium* nos hicimos cuando tomamos posesión es ¿cómo enfrentamos esta crisis política?, y pronto nos dimos cuenta en las conversaciones parlamentarias que teníamos un serio problema con el presidencialismo mexicano, con el régimen político mexicano, con las reglas del juego del acceso al poder, es decir, el sistema electoral, con el sistema fiscal, con el federalismo, esto es, el país estaba dejando de ser viable, porque sus viejas instituciones estaban agotadas, en un nuevo escenario de competencia electoral y en un escenario surgido de esta elección tan competida en 2006.

Ustedes dirán: la situación fue muy grave, y lo es, no puede estar peor todavía, ¿por qué?, porque el presidente en funciones no convoca a todas las fuerzas, convoca a su partido, y ahora que el partido gobernante realineó sus fuerzas internas con más razón, ahora el PAN, partido del gobierno, está en consonancia con el presidente de la República, a veces convoca al PRI, yo no sé cuántas —Manlio sí sabe—, a veces convoca, a veces no lo convoca y a nosotros no nos convoca nunca. En catorce meses de gobierno la oposición de izquierda no se ha sentado a dialogar ni menos a acordar con el presidente de la República, por eso, en abril de 2007, en un acuerdo en el Senado de la República tomamos una decisión que para muchos fue extraña y nos preguntaban de qué se trata eso, hicimos una ley, una ley para la Reforma del Estado, una ley para hacer leyes, una ley para ejercer las facultades del congreso; parece absurdo, pero tuvimos que hacerlo porque no había iniciativa del Ejecutivo y sigue sin haberla, por cierto. Para poder ser el punto de referencia de un conjunto de diálogos o de acuerdos entre la oposición y el gobierno, o del congreso, esta ley estableció un año de vigencia, termina en abril de este año; estableció puntos muy específicos: revisar el régimen de gobierno, revisar el sistema electoral, revisar el sistema federal del país, el sistema de justicia y todo el tema de las garantías sociales.

No es el tema hoy, ustedes saben que en materia electoral dimos un avance muy importante en la reforma constitucional, en la reforma legal, avanzamos en medios de comunicación, avanzamos en financiamiento; hicimos una reforma fiscal también, insatisfactoria quizá, pero reforma fiscal al fin, en septiembre-octubre del año pasado, y hoy estamos frente al tema —y voy a terminar mi intervención— de qué hacemos con el presidencialismo mexicano; qué hacemos con el presidencialismo: debo decirles algo y con eso voy a concluir; de entrada, cuando nos ponemos a reflexionar sobre presidencialismo, yo ubico dos tendencias, la primera

es una tendencia que afirma más o menos que aunque el régimen presidencial mexicano tiene debilidades, hay que mantenerlo esencialmente como está, lo dicen de diversas formas pero en el fondo terminan diciendo: bueno *sí, tiene algunas atrofias, tiene algunas dificultades pero esencialmente es correcto, hay que mantener el sistema como está con las actuales facultades legales y políticas del presidente, y ya sobre la marcha vamos resolviendo qué hacemos en la relación con el congreso y vamos viendo cómo resolvemos el problema político que tenemos en el país*; otra tendencia, donde yo asumo públicamente que me ubico, es la de quienes pensamos que este presidencialismo está agotado y que es indispensable reformarlo, que el problema no es quién está al frente de la presidencia, el problema no es de un hombre providencial, el problema no es de un caudillo fuerte, el problema no está, recordando al maestro Cossío Villegas, en el estilo personal de gobernar, que es la gran idea equivocada que tienen los que gobiernan y los que pretenden gobernar. No, el problema es estructural porque o reformamos de manera importante el régimen o esto va acumulando una presión que pronto, estoy hablando de 2012, puede generar otra explosión como la tuvimos en 2006. La experiencia —y el hablar con hombres como los que nos acompañan— me ha enseñado que tampoco hay que pretender cambiar todo y de un solo golpe, que hay que hacer reformas sucesivas, que hay que ir midiendo y conciliando a las partes, que hay que ir calibrando cada reforma en sus resultados, y para ello —y aquí termino— me declaro absolutamente abierto para que quienes conocen mucho del tema, que han comparado sistemas presidenciales y sus resultados, como IDEA Internacional, como los especialistas que nos acompañan, como el doctor Carpizo, el doctor Valadés y nuestros invitados internacionales, nos puedan ayudar con su información, con sus ideas y con sus propuestas. La oposición de izquierda en el Senado está abierta para conocer esquemas y posibilidades, y para avanzar aun en medio de esta situación tan compleja en México, en los acuerdos y las reformas necesarias en esta materia también. Les agradezco mucho su atención.

PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS DEL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO

Diego VALADÉS

SUMARIO: I. *Consideraciones preliminares.* II. *Formación del sistema presidencial mexicano. Contexto histórico.* III. *El sistema presidencial mexicano. Contexto latinoamericano.* IV. *El periodo presidencial.* V. *La sustitución presidencial.* VI. *Consideraciones finales: ¿tiene futuro el pasado?*

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Este estudio de los problemas y las perspectivas del sistema presidencial mexicano se hace desde el enfoque de un Estado constitucional. Para contar con elementos que permitan identificar las causas de los problemas aludo al contexto histórico, y para diferenciar su evolución en relación con otros sistemas lo encuadro en el contexto latinoamericano. Con este motivo se formula una tipología de los sistemas presidenciales en América Latina, que facilita la identificación del mexicano.

Entre las notas características del presidencialismo mexicano sobresalen la concentración personal del poder y la irresponsabilidad política de los colaboradores presidenciales, lo que se traduce en una estructura arcaica del sistema. Esta peculiaridad del caso mexicano le confiere una especial relevancia a la duración del periodo presidencial y a la forma de sustitución del presidente en condiciones extraordinarias. La duración sexenal y la incertidumbre en el caso de una infortunada circunstancia en cuanto a la sustitución de un presidente hacen evidente que la presidencia en México está diseñada conforme a un patrón de conducta que se apoyó, por décadas, en el control ejercido a través de un partido político hegemónico.

En este ensayo se hace alusión a las reformas, necesarias y viables, que se traducirían en un nuevo tipo de sistema presidencial. El esquema vigente es disfuncional para la gobernabilidad del país; sus efectos nocivos se proyectan en una multiplicidad de direcciones: afectan la convivencia política; desfiguran el papel de los partidos e inhiben las conductas cooperativas entre ellos; acentúan el déficit de equidad social, y limitan el desarrollo económico, por sólo mencionar algunos. La supervivencia de un anacronismo lesiona la vida institucional, por lo que a la pregunta ¿es reformable el sistema presidencial? sólo cabe una respuesta sencilla y enfática: sí; reformarlo es posible e indispensable.

II. FORMACIÓN DEL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO. CONTEXTO HISTÓRICO

Así sea de manera panorámica, presento a continuación un esbozo de los cambios que ha tenido el sistema presidencial mexicano. Como se verá en la parte final de este estudio, la situación actual es un ensamble de correcciones modestas y de arcaísmos inocultables. El eje del sistema reside en el tono personalista del ejercicio del poder, y aunque se registran variaciones a lo largo de casi dos centurias, subsisten atavismos cuya superación exige una reforma institucional. Por lo mismo conviene asomarse, así sea de una manera rápida, a la formación y al desarrollo del presidencialismo mexicano a lo largo de las centurias decimonona y vigésima.

Las etapas sucesivas del sistema presidencial en México, a partir de la Independencia, pueden esquematizarse de la siguiente forma: *despotismo*, cuyo representante emblemático fue Antonio López de Santa Anna; *liderazgo republicano*, representada por Benito Juárez; *dictadura*, representada por Porfirio Díaz, y *caudillismo constitucional*, con representación múltiple.

1. *Despotismo*

Una vez conquistada la Independencia, en 1821, las ambiciones de poder personal se desbordaron. Los promotores originales de la Independencia habían muerto y sus seguidores habían sido desplazados por quienes, ante la inminencia del triunfo, cambiaron de campamento y se osten-

taron como los *consumadores* de una causa a la que habían combatido. El apetito de poder, de un poder *fáustico*, los guiaba. Así se autoproclamó en 1822 el primer emperador, Agustín de Iturbide, y así tuvo como respuesta la insurrección que inició el ciclo de la lucha armada por el poder, el Plan de Casa Mata, en 1823, encabezado por Antonio López de Santa Anna, un general de veintisiete años. La turbulencia desembocó en el establecimiento de un Poder Ejecutivo colegiado, tripartita, provisional, y nada se definió hasta que entró en vigor la Constitución de 1824, donde apareció la figura del presidente como jefe del órgano ejecutivo.

Al discutirse las ventajas del Ejecutivo colegiado o unipersonal, prevaleció la decisión favorable a este último, incorporando además la denominación de “supremo Poder Ejecutivo”, frente a las más llanas de “Poder Legislativo” y “Poder Judicial”, que siguen vigentes en el siglo XXI. La decisión favorable al Ejecutivo unipersonal resultó de trascendencia histórica. Como precedente favorable al Ejecutivo colegiado se invocaba la Constitución de Apatzingán, aprobada en 1814 durante la guerra de Independencia; en esa norma los constituyentes incorporaron la estructura tripartita del Ejecutivo.

Frente a esa opción, el Constituyente de 1824 pareció inclinarse por designar un “Supremo Director de la República Mexicana”. El debate al que dio lugar esta propuesta desembocó en una transacción política, situada entre el Ejecutivo colegiado y el dictador, de la que surgió la institución del presidente. Al mismo tiempo, López de Santa Anna se consolidaba como figura dominante. En el curso de los siguientes treinta años su posición personal oscilaría según conviniera. Con similar ardor fue federalista o centralista, y se apoyó en el partido conservador igual que en el liberal. En ese desconcierto, propio y ajeno, Santa Anna fungió como un déspota típico que transgredía incluso el orden jurídico establecido por él mismo. En sentido estricto no fue un dictador, que impone un orden arbitraria pero coherente con su designio, sino un déspota, que acomoda la decisión al capricho y a la circunstancia.

2. Liderazgo republicano

El predominio político de Santa Anna llegó a su fin merced a un movimiento revolucionario que, a su vez, preludivió la Constitución liberal de 1857. La experiencia política acumulada en menos de cuatro décadas

de vida independiente se sintetizaba en violencia; fraude electoral sistemático; cacicazgos; interferencia política del clero; dos guerras internacionales, de las que resultó la mutilación de la mitad del territorio; cuartelazos, insurrecciones y golpes de Estado. Cuatro Constituciones y cerca de cincuenta gobiernos, entre ellos once de Santa Anna, tenían agotado el país.

El Constituyente de 1857 cambió de ruta y construyó un congreso para controlar al presidente. Ese congreso quedó integrado por una sola cámara, en la que además se buscó la más alta representatividad planteada hasta entonces por cualquier Constitución mexicana: un diputado por cada cuarenta mil habitantes. Además, los diputados sesionarían en dos periodos anuales, que en conjunto durarían cinco meses, y podían por sí solos prorrogar sus sesiones un mes. La diputación permanente, que actuaba durante los recesos, tenía facultades para convocar a periodos extraordinarios por su propia iniciativa, por mayoría simple, y sin constreñir al congreso a ocuparse sólo de los temas para los que hubiera sido convocado. Entre las restricciones que se imponían al presidente estaba la de no poder separarse del lugar de residencia de los poderes federales, “sin motivo grave calificado por el Congreso” (artículo 84). Por su parte, el reglamento del congreso estableció la obligación de los secretarios de obedecer al llamamiento que se les hiciera para rendir informes.

Otra limitación importante fue la supresión del veto presidencial. En el Congreso de Filadelfia se consideró que el veto era uno de los más valiosos instrumentos de gobierno para los presidentes, a efecto de no dejarlos a merced de cuanto resolviera el congreso. El veto existió en la Constitución de Cádiz y fue asimismo incorporado en las Constituciones mexicanas de 1824, de 1836 y de 1843. El Constituyente de 1856-1857 modificó el criterio y apenas le confirió al presidente la facultad de opinar acerca de los proyectos que se estuvieran discutiendo en el congreso (artículo 70-IV).

La inclinación parlamentarista del Constituyente consta también en otros preceptos discutidos aunque no aprobados. Entre éstos, el artículo 105 del proyecto decía: “Están sujetos al juicio político por cualquier falta o abuso en el ejercicio de su encargo: los secretarios del despacho...”. En una de sus intervenciones, al debatirse ese precepto, Melchor Ocampo defendió la propuesta señalando que “el sistema parlamentario y las derrotas ministeriales son bastantes para lograr cambios en la

política”.¹ Ocampo vio con toda claridad que para preservar al régimen muchas veces era preferible cambiar el gabinete y que, por consiguiente, la estabilidad que se debía proteger era la del sistema más que la de los individuos.

La Constitución fue aprobada en febrero y promulgada en marzo de 1857. El presidente Ignacio Comonfort la promulgó en marzo pero la desconoció en diciembre. No parecía posible gobernar con un Ejecutivo controlado por el congreso. En esas circunstancias de turbulencia, y en defensa del orden constitucional, ocupó la presidencia Benito Juárez, quien, a poco de asumir el cargo, hizo frente a una guerra civil de tres años y a una intervención extranjera de otros cinco. La guerra civil representó un duro cuestionamiento a la vida de la República independiente porque fue instigada por el papa Pío IX, aduciendo la defensa del fuero eclesiástico; la intervención a su vez tuvo como designio último la imposición de un gobierno imperial, por parte de Napoleón III.

La preservación de la República exigió de Juárez la asunción de facultades omnímodas. El dilema de optar entre la positividad de la norma o la eficacia del poder se resolvió en favor de la segunda, pero esto resultó dañoso para la vida de las instituciones. México quedó atrapado en la paradoja de tener que justificar las vías *de facto* para proteger las *de jure*.

Juárez asumió un liderazgo republicano que opacaba el valor de las instituciones; personalizó al poder público y a la idea misma de República. Durante su largo itinerario por el territorio nacional, parecía que la República era Juárez. Pero a la epopeya siguió la reconstrucción institucional, y tan pronto como cesaron la guerra civil, la intervención extranjera y el efímero imperio de Maximiliano, Juárez mismo se encargó de restablecer la positividad del orden constitucional.

Había para entonces dos factores que auspiciaban la personalización del poder: Juárez se había habituado a ejercerlo y el país se había habituado a aceptarlo. Juárez había triunfado sobre el papado, sobre el emperador de los franceses y sobre el histórico conservadurismo mexicano; era un vencedor en toda la línea. Al morir, en 1872, seguía siendo presidente de México. Hoy es el único prócer mexicano cuyas fechas de natalicio y de fallecimiento se conmemoraban como feriados nacionales.

¹ Zarco, Francisco, *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente*, México, El Colegio de México, 1957, p. 736.

Poco después de la desaparición de Juárez, la Constitución de 1857 fue modificada con dos principales propósitos: incluir las leyes de reforma, en cuya concepción, redacción y triunfo participó Juárez de manera decisiva, y dividir el congreso en dos cámaras, de diputados y de senadores, como Juárez había propuesto en 1865, para diluir el poder concentrado en un solo cuerpo colegiado. Descontados los años de guerra interna y externa, y los de prevalencia política de Juárez, la experiencia congresual en México apenas alcanza unos cuantos meses.

3. *Dictadura*

El periodo de Porfirio Díaz (1877-1911) tuvo como antecedentes cuanto hasta aquí se ha visto, y como escenario un país desorganizado, con una corta burguesía clamando por el orden. La justificación histórica del porfirismo fue la de *modernizar* al país. Conculcadas las libertades públicas, reducidas a una realidad virtual las instituciones representativas (Congreso federal, asambleas locales y autoridades municipales), Díaz auspició el arribo al poder de una naciente burguesía.

La relación con el congreso era una obra de pericia protocolaria. Durante la dictadura se hizo habitual que las decisiones se adoptaran por unanimidad, sin embargo, para mostrar a los representantes políticos una supuesta vocación parlamentaria, con frecuencia se le solicitaban autorizaciones diversas incluso sin tener la obligación constitucional de hacerlo. Una de las características de las dictaduras paternales es que recurren a la aprobación de sus actos por sus propios subordinados, para mantener la apariencia del orden legal.

A diferencia de los actos de preterición del orden jurídico, típicos del despotismo santannista, la dictadura porfirista se esmeró en los formalismos. La primera reelección de Díaz, por ejemplo, se realizó de manera discontinua, toda vez que la Constitución la prohibía y Díaz entendió preferible que la reforma para permitir su reelección fuera promovida por otro presidente.

Aunque no siempre se procedió conforme a escrúpulos formalistas, la política dominante fue la de cumplir con las apariencias. Esto no fue óbice para que se produjeran diversos episodios de brutalidad represiva pero, como regla general, con el transcurso del tiempo el ejercicio autocrático del poder se disfrazó bajo las suaves maneras del altiplano mexi-

cano, que desde el virreinato tanto llamaron la atención de los viajeros europeos.

El órgano del poder que en mayor medida resintió los sucesivos acomodos del poder, y en especial el desbordamiento del Ejecutivo, fue el congreso. Durante la prolongada dictadura porfirista apenas funcionó como instrumento de ratificación de las decisiones presidenciales. Numerosos legisladores no eran oriundos de las circunscripciones por las que habían resultado elegidos y muchas veces ni siquiera se preocuparon por conocerlas. Con la dictadura porfirista se ocasionó un nuevo daño a las instituciones mexicanas: el hábito de la ficción.

4. *Caudillismo constitucional*

La expresión *caudillismo constitucional* es un oxímoron, porque yuxtapone una realidad fáctica y una realidad normativa excluyentes. Pero la contradicción no está en las palabras, sino en la experiencia misma.

La Revolución de 1910 y la caída de la dictadura porfirista ofrecieron al país un breve respiro democrático. Durante el gobierno de Francisco I. Madero, México contó con una prensa sin restricciones y con un congreso que, después de décadas de sumisión, se encontró con el novedoso fenómeno de la libertad. En el orden electoral, durante el periodo de Madero, por primera vez la ley incluyó a los partidos políticos y se adoptó el sufragio universal, secreto y directo para elegir a diputados, senadores y presidente.

Pero quedaban los rescoldos de la dictadura. El congreso tenía más simpatías por el porfirismo que por la Revolución y tomó parte activa en un intenso proceso de desestabilización política que culminó con el asesinato del presidente Madero y de su vicepresidente. La transición fue precaria; no impidió la restauración de la dictadura. Luego sobrevino una nueva y más profunda conmoción revolucionaria que desembocó en la Constitución de 1917. Con ella se volvió a plantear, como en 1857, la disyuntiva entre presidencialismo y parlamentarismo. El jefe de la triunfante Revolución constitucionalista, Venustiano Carranza, convocó a un nuevo Constituyente y, al inaugurarlo, en diciembre de 1916, expresó:

Esta es la oportunidad, señores diputados, de tocar una cuestión que es casi seguro se suscitará entre vosotros, ya que en los últimos años se ha estado discutiendo, con el objeto de hacer aceptable cierto sistema de gobierno

que se recomienda con infalible, por una parte contra la dictadura, y por la otra contra la anarquía, entre cuyos extremos han oscilado constantemente, desde su independencia, los pueblos latinoamericanos, a saber: el régimen parlamentario [...] Ahora bien, ¿qué es lo que se pretende con la tesis del gobierno parlamentario? Se quiere nada menos que quitar al Presidente sus facultades gubernamentales para que las ejerza el Congreso, mediante una comisión de su seno denominada “gabinete”. En otros términos, se trata de que el presidente personal desaparezca, quedando de él una figura decorativa. ¿En dónde estaría entonces la fuerza del gobierno? En el parlamento. Y como éste, en su calidad de deliberante, es de ordinario inepto para la administración, el gobierno caminaría siempre a tientas, temeroso a cada instante de ser censurado [...] Por otra parte, el régimen parlamentario supone forzosa y necesariamente dos o más partidos políticos perfectamente organizados, y una cantidad considerable de hombres en cada uno de esos partidos, entre los cuales puedan distribuirse frecuentemente las funciones gubernamentales. Ahora bien, como nosotros carecemos todavía de las dos condiciones a que acabo de referirme, el gobierno se vería constantemente en la dificultad de integrar el gabinete, para responder a las frecuentes crisis ministeriales.²

Esta transcripción de los párrafos más importantes relacionados con el tema del parlamentarismo en el discurso de Carranza ilustran sobre dos cuestiones principales; la primera, que de manera deliberada se procuró construir una institución presidencial fuerte; la segunda, que se insinuó que una vez que hubiera partidos políticos estables y con una clase política amplia, las condiciones podrían variar.

En el Constituyente, por otra parte, estuvo muy presente el reciente enfrentamiento entre el presidente Madero y el congreso, al punto que varios diputados expresaron preferir “la dictadura de un solo hombre” frente a “la dictadura de una colectividad”, para lo cual no titubearon en “poner restricciones al Congreso”.³ Sin embargo, el tema del parlamentarismo no fue eludido. Hubo quienes reconocieron que “hemos encadenado el poder legislativo” y que “el ejecutivo, tal como lo dejamos en nuestra Constitución, no es un poder fuerte, como se ha dicho, es un poder absoluto”.⁴ Para equilibrar esa situación, veinticinco diputados pro-

² *Diario de Debates del Congreso Constituyente*, sesión del 10. de diciembre de 1916.

³ Palavicini, Félix F., *Historia de la Constitución de 1917*, México, 1938, pp. 267 y 391.

⁴ *Ibidem*, p. 401.

pusieron, sin éxito, que los secretarios de Estado fueran nombrados por el presidente con la aprobación previa de los diputados. Surgió así un breve debate acerca de las ventajas y desventajas del sistema parlamentario. Sus pocos defensores y los muchos del sistema presidencial coincidieron en expresiones de compromiso, señalando que, en el futuro, cuando hubiera partidos políticos, mayor experiencia de gobierno y cultura política, la opción parlamentaria sería viable.⁵

El 15 de diciembre de 1917, a unos meses de haber entrado en vigor la nueva Constitución, un grupo de diputados, entre quienes figuraban muchos diputados constituyentes, presentó una iniciativa para establecer el sistema parlamentario en México. La iniciativa preveía transformar el congreso en Parlamento, integrar un consejo de ministros cuyo presidente sería designado por el presidente de la República, pero que dependería, al igual que los ministros, de la confianza de la Cámara de Diputados del Parlamento. El modelo propuesto, que conservaba el derecho de iniciativa de leyes para el presidente de la República y, por separado, para el presidente del consejo de ministros, y que mantenía el veto presidencial en relación con las leyes del congreso, se parecía más a una combinación de sistemas parlamentario y presidencial, que al modelo de Westminster.

Esa iniciativa se discutió durante varios periodos sucesivos. Los argumentos que habían hecho valer sus autores consistían en dar una mayor proyección al sistema representativo y en proteger al presidente de los ataques que resultaban del ejercicio político. Después de casi dos años de intentar forzar la discusión de esa iniciativa en diferentes oportunidades, sus autores consiguieron que se presentara el dictamen correspondiente. La mayoría declaró que, por la falta de experiencia “actual” para integrar un gabinete “estable y apto”, no era de cambiarse, “por ahora”, el sistema presidencial por el parlamentario.⁶

En noviembre de 1921 noventa diputados, entre ellos tres constituyentes, presentaron una nueva iniciativa proponiendo la adopción de un sistema con características presidenciales y parlamentarias. El congreso nombraría al presidente, quien por su parte lo podría disolver si contaba con la aprobación de dos tercios del total de miembros del Senado. El

⁵ *Ibidem*, pp. 409 y 495.

⁶ Cámara de Diputados, *Diario de Debates*, México, 2 de octubre de 1919.

periodo presidencial sería de seis años y el presidente nombraría al jefe del Gabinete.⁷

El eco del parlamentarismo duró algún tiempo después de aprobada la Constitución. En diferentes momentos se propuso la adopción de instituciones parlamentarias: en 1920 se planteó (entre otros, por Emilio Portes Gil, más tarde presidente de la República) incorporar el voto de censura para secretarios y subsecretarios; en 1921 se promovió, con el apoyo del presidente Álvaro Obregón, una iniciativa para poder enjuiciar al presidente por atacar “el libre funcionamiento del Congreso”, las libertades electorales o el sistema federal,⁸ y otra “de transición al régimen parlamentario” para facultar a la Cámara de Diputados para remover a los funcionarios de la Comisión Nacional Agraria.⁹ Años después, el diputado F. Martínez de Escobar señalaba que, en tanto que los secretarios concurrían al congreso para atender interpelaciones e informar de la situación de sus dependencias, podía hablarse ya de que existía un sistema semipresidencial o semiparlamentario.

Por su parte, Venustiano Carranza había entendido el significado de una presidencia fuerte, y así la ejerció. Apenas jurada la Constitución, quedó investido de facultades extraordinarias para legislar. En uso de esas atribuciones promulgó una ley electoral que suprimía el voto secreto. Llegado al término de su gobierno inició la costumbre de designar al sucesor en la presidencia, aunque en su caso sin éxito, porque el intento le costó la vida y su candidato no ocupó la presidencia.

III. EL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO. CONTEXTO LATINOAMERICANO

En América Latina¹⁰ los cambios democráticos se han orientado en tres direcciones principales: reforma institucional, derechos humanos y

⁷ Cámara de Diputados, *Diario de Debates*, México, 1o. de diciembre de 1921.

⁸ Cámara de Diputados, *Diario de Debates*, México, 14 de febrero de 1921.

⁹ Cámara de Diputados, *Diario de Debates*, México, 15 de mayo de 1921.

¹⁰ La bibliografía sobre los cambios político-constitucionales en América Latina es muy extensa; empero, un muy buen panorama general se puede conseguir a través de las siguientes obras: Alcántara, Manuel, *Sistemas políticos de América Latina*, Madrid, Tecnos, 1989, 2 ts.; Nohlen, Dieter *et al.*, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000; Payne, Mark *et al.*, *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, BID, 2006; García Belaunde,

sistemas electorales. La primera incluye nuevas formas de organización y funcionamiento de los órganos gubernamentales, judiciales y representativos del Estado. En el ámbito de los derechos humanos se inscriben diversas experiencias, nacionales y continentales, que comprenden la expansión de esos derechos y sus garantías jurisdiccionales. En lo que toca al sufragio se ha llegado a disponer de instituciones electorales razonablemente eficaces.

Un aspecto medular del derecho común americano corresponde a la superación del militarismo endémico y del autoritarismo de partido, y a la construcción de una democracia institucional conforme a la cual se procura renovar el sistema presidencial. Este remozamiento consiste, sobre todo, en atenuar la concentración extrema de facultades que ha identificado al sistema presidencial tradicional. A lo largo de la historia política latinoamericana, a partir de la independencia que casi todos los Estados del área alcanzaron en las primeras décadas del siglo XIX, el problema político de mayor magnitud fue el representado por el alto grado de concentración del poder presidencial. Este poder asoció en numerosos casos la investidura política y la jerarquía militar. Las consecuencias de ese fenómeno fueron muy nocivas para las libertades individuales y públicas.

Desde una perspectiva jurídica, las formas de concentración del poder permiten identificar en la actualidad tres modelos de sistema presidencial en América Latina: el tradicional, el transicional¹¹ y el democrático. El tradicional corresponde al ejercicio autoritario del poder, muy concentrado en la persona que ocupa la titularidad de la presidencia, en relación con quien los controles políticos y jurisdiccionales no representan una garantía eficaz para los derechos fundamentales; el transicional corresponde a una etapa de desarrollo en la que existen controles jurisdiccionales eficaces, pero donde los controles políticos no han alcanzado un pleno desarrollo; en el democrático están presentes los controles políticos y jurisdiccionales.

La mayor parte de los Estados constitucionales latinoamericanos se encuentran en la fase transicional. Sólo Chile, Costa Rica y Uruguay

Domingo y Fernández Segado, Francisco, *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica*, Madrid, Dykinson, 1997. Asimismo, pueden consultarse las diferentes y voluminosas memorias de los ocho congresos internacionales celebrados hasta la fecha, a partir de 1975, bajo los auspicios del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional.

¹¹ El adjetivo de transición todavía no ha sido aceptado académicamente en español, pero lo utilizo para denotar lo perteneciente o relativo a la transición.

cuentan con instituciones que permiten hablar de sistemas presidenciales democráticos. Colombia presenta un nivel muy cercano a esa tercera etapa, pero las condiciones de violencia interior actúan como un factor de concentración del poder presidencial. El eje que sirve para identificar el tipo jurídico de sistema presidencial está asociado a su desconcentración y a la vigencia y eficacia de los instrumentos de control. En este último aspecto el control jurisdiccional, ejercido por los tribunales, y el control político, que tiene naturaleza interactiva entre el gobierno y el congreso,¹² son los referentes más claros.

Para determinar, conforme a bases jurídicas, qué tan concentrado está el poder presidencial, se puede analizar la organización y el funcionamiento del gabinete. El gabinete es un órgano colegiado, integrado por ministros, con atribuciones establecidas en la Constitución y, en algunos casos, en la ley. Los gabinetes no son órganos autónomos, en tanto que sus integrantes dependen de la confianza del presidente; pero su presencia y funcionamiento atenúan los efectos de la concentración del poder en manos del presidente. Además, de acuerdo con las modalidades de control político susceptible de ser ejercido sobre los ministros, se cuenta con una vía de control indirecto sobre los presidentes mismos.

Uno de los más importantes principios del constitucionalismo, la separación de poderes, ha sido objeto de distorsiones en la historia constitucional latinoamericana. Merced a ese principio, combinado con un sistema presidencial de cuño plebiscitario, se ha entendido que los órganos representativos no pueden inmiscuirse en las actividades de gobierno. A lo largo de muchas décadas las Constituciones latinoamericanas ofrecieron un resguardo dogmático al poder autoritario de los presidentes, protegidos por los mecanismos que habían sido configurados para impedir los excesos de los gobernantes en perjuicio de los gobernados. Al limitar las posibilidades de control político por parte de los órganos representativos, aduciendo el principio de separación de poderes, se desvirtuó una valiosa aportación del constitucionalismo y se consolidó el poder incontestado de los presidentes. En esas circunstancias los colaboradores presidenciales se convirtieron en meros ejecutantes de sus decisiones.

¹² Véase Valadés, Diego, *El control del poder*, cit., pp. 437 y ss. La percepción errónea de que los congresos controlan a los gobiernos ha dado lugar a que incluso se hable de “control parlamentario”. Considero preferible hablar de “control político”, porque en un Estado constitucional todos los órganos del poder, incluidos los congresos, deben estar sujetos a control.

La estructura unipersonal del Poder Ejecutivo, tal como fue concebido por la Constitución de Filadelfia, tuvo una amplia repercusión en América Latina. Sin embargo, hay un factor muy importante que suele ser subestimado: a diferencia del norteamericano, el sistema presidencial latinoamericano es de naturaleza plebiscitaria. Esta característica no deriva de la Constitución de Estados Unidos, que mantiene inalterado desde 1789 un procedimiento de elección indirecta, sino de la Constitución francesa de 1848, cuyo sistema de elección popular del presidente fue resultado de la fuerte presión ejercida en ese sentido por Luis Napoleón Bonaparte.¹³ El presidencialismo plebiscitario es una creación bonapartista que se acomodó muy bien a las aspiraciones autoritarias en América Latina, y que encontró una justificación constitucional en el principio de separación de poderes, que permitía la intangibilidad de los titulares del gobierno.

De la misma forma que el poder absoluto de los monarcas comenzó a declinar al separarse las funciones de jefe de Estado y jefe de Gobierno, con lo que surgieron el sistema parlamentario y las monarquías constitucionales, los sistemas presidenciales tradicionales tienden a la transición e incluso a la democratización. Con la organización y el funcionamiento de los gabinetes se racionaliza el ejercicio del poder presidencial. Desde una perspectiva autoritaria lo anterior implica una pérdida de poder político. Esa merma sólo se produce en la esfera personal del gobernante, porque desde un enfoque institucional el poder no decrece. Por el contrario, en tanto que el ejercicio del poder se hace más racional, se consolida. Una de las formas de conjurar las acechanzas y las presiones que se ciernen sobre quienes ocupan el poder es desconcentrando su ejercicio tanto cuanto sea posible. En eso consisten las técnicas de racionalización del ejercicio del poder: evitar las tendencias a la concentración, que se traducen en autoritarismo y corrupción, sin caer en la entropía. Encontrar el nivel de equilibrio consiste en identificar el punto donde el ejercicio eficaz permite conciliar la estabilidad del poder con los mayores márgenes posibles para las libertades individuales y públicas.

¹³ Bonaparte alegaría, en 1851, que “había salido de la legalidad para entrar en el derecho, con la absolución de siete millones de votos”. *Cfr.* Saint-Bonnet, François, “Technique juridique du coup d’État”, en Bluche, Frédéric, *Le prince, le peuple et le droit. Autour des plébiscites de 1851 et 1852*, París, PUF, 2000, p. 123.

La racionalización de los sistemas presidenciales se está consiguiendo por la vía de la desconcentración del poder. Los sistemas electorales son el medio para legitimar el origen del poder, y el efecto de multiplicar las organizaciones políticas y de hacer competitivos los procesos electorales se ha dejado sentir en la forma de integrar los órganos de representación. Los sistemas presidenciales no pueden mantener una posición rígida, monolítica incluso, ante congresos cuya composición plural exige la presencia de gobiernos más permeables.¹⁴ La racionalidad de un sistema representativo, abierto, dinámico y plural contrasta con la de un sistema presidencial hermético, estático y concentrado.

En el siglo XX aparecieron nuevos factores que alentaron la concentración del poder presidencial: las luchas sociales, que desembocaron en la adopción de normas y de políticas públicas de carácter social; las presiones internacionales; la pobreza extrema y la concentración de la renta, y la represión de la inconformidad social y el disenso político, entre otros, dieron lugar al caudillismo y a gobiernos populistas, por definición autoritarios, de perfil castrense o civil. Muchos de estos gobiernos resultaron de golpes militares y otros utilizaron el fraude electoral como hipotético instrumento de legitimación; pero todos tuvieron como denominador común la alta concentración del poder. En particular las normas y las políticas sociales, que en muchos casos abrieron un amplio cauce a la corrupción, dieron lugar al surgimiento de estilos patriarcales que fortalecieron el ejercicio autoritario del poder político. Entre mayor era la capacidad de atender demandas sociales, de dispensar favores, de prestar asistencia a personas y grupos necesitados, de resolver diferendos colectivos, de formular y ejecutar programas de reivindicación social, mayor era también la concentración de facultades en manos de los presidentes. Las amenazas procedentes del extranjero, reales o hipotéticas, eran tomadas, asimismo, como un motivo para el gobierno.

Uno de los efectos más negativos de ese fenómeno consistió en la restricción de las libertades individuales y públicas. La afectación de los derechos fundamentales se hizo también un dato común en Latinoamé-

¹⁴ Durante la grave conmoción que vivió México entre 1910 y 1917, desde el inicio de la Revolución y hasta la adopción de la Constitución todavía vigente, el diputado Querido Moheno expresó “queremos quitar ministros para no tener que derrocar presidentes”. Expresaba así, con dureza, que las tensiones políticas debían tener una válvula de compensación. Cámara de Diputados, *Diario de los Debates*, México, 6 de diciembre de 1912, y 19 de febrero de 1913.

rica y, en especial, llegó a ser normal restringir el derecho a la información, corromper a los medios, asfixiar o reprimir a las universidades y perseguir o cooptar a los intelectuales. En suma, para mantener las condiciones de dominio incontestado se tuvo que controlar lo más posible el aparato de información y de cultura.

Esa situación se reflejó en la composición de los gabinetes presidenciales latinoamericanos que, con el transcurso del tiempo, dieron cabida a tres grandes tipos de funcionarios: el de los técnicos, que aparentaban neutralidad política y ofrecían respuestas más o menos satisfactorias en cuestiones como servicios públicos, finanzas sanas e interlocución con gobiernos y agencias extranjeros, por ejemplo. El segundo tipo era el de clientes del sistema, con lo que se abría el gabinete a quienes mostraban mayor capacidad para la obediencia y se premiaba a quienes mayores servicios (en ocasiones incluso los fraudulentos) hubieran prestado al presidente para acceder al poder. En tercer término figuró el grupo de funcionarios de prestigio, mediante el cual era posible incorporar al gabinete a algunas personas cuya presencia atenuaba la imagen de la tecnocracia y los rigores del clientelismo, y permitía estructurar un discurso político aceptable. Dependiendo de las condiciones culturales de cada país, esos tres tipos se fueron ensamblando de una manera diferente, gracias a la discrecionalidad de los presidentes para hacer las designaciones.

De los muchos males que afectan a los sistemas presidenciales tradicionales o arcaicos, los más conspicuos son los que llevan a la reaparición del viejo género de los validos o favoritos, que en su tiempo permitieron alargar un poco la vida de las monarquías absolutas.¹⁵ La asunción de facultades, más allá de lo que sensatamente se puede resolver, sólo admite dos soluciones: las *de facto* y las *de jure*. En cuanto a las primeras, los presidentes actuales, como los monarcas pretéritos, transfieren un número indeterminado de atribuciones a colaboradores cercanos. En

¹⁵ Hay una amplia bibliografía sobre este tema, que también ha atraído a los novelistas y dramaturgos. Véase, por ejemplo, Shakespeare, W., *Much ado about nothing*, III, 9. En 1539 Antonio de Guevara publicó, en España, su célebre obra *El despertador de cortesanos* donde, entre otras cosas, daba el siguiente consejo a los favoritos: “No descubráis, señor, todo lo que pensáis, ni mostréis todo lo que tenéis, ni toméis todo lo que queréis, ni digáis todo lo que sabéis, ni aun hagáis todo lo que podéis” (ed. París, Sociedad de Ediciones, s. f., p. 33). El estudio contemporáneo más completo es el de Elliot, John y Brockliss, Lawrence, *The world of the favourite*, Yale, Yale University Press, 1999.

este caso el poder no se desconcentra, simplemente el presidente lo ejerce por interpósita persona. Se suman así dos problemas: que los presidentes tienden a acumular aún más atribuciones, porque cuentan con mecanismos paraconstitucionales de auxilio que les ofrecen un cierto alivio en las cargas cotidianas de trabajo, y que los encargados de realizar esas funciones lo hacen al margen de los controles políticos. La delegación de atribuciones en manos de personal sustraído al control político del congreso e incluso sin exposición a los medios es, en realidad, una forma de concentrar más el ejercicio del poder por parte de los presidentes. Ese poder subterráneo, o criptopoder, vicia los sistemas presidenciales que no se han transformado, y acentúa el precario sistema de relaciones entre gobierno y congreso.

El modelo contemporáneo de la transferencia de atribuciones a personas al margen del gabinete procede de Estados Unidos,¹⁶ donde en muchos casos el peso político de los auxiliares de la Casa Blanca es superior al de los secretarios. Corresponde a una lógica centrípeta del poder, que tiende a monopolizar las decisiones de gobierno, con la menor intervención posible de los ministros y, por ende, reduce los espacios para la relación constructiva entre gobiernos y congresos. Estas decisiones perjudican la estructura del Estado constitucional porque lejos de racionalizar el ejercicio de las facultades presidenciales, deforman y exacerban su tendencia centralizadora.

En tanto que no se resuelva el problema fundamental de racionalizar el ejercicio del poder, al delegar *de facto* algunas de sus tareas, los presidentes pierden el control de sus propias decisiones y de las que se toman en su nombre. Lo que de ahí resulta es una organización vicarial dotada de un poder peligroso, por su magnitud o por su intangibilidad. Tantas veces cuanto este tipo de delegación se produce, la corrupción se magnifica. A trueque de un hipotético alivio en las cargas que penden sobre los presidentes, la transferencia paraconstitucional del poder afecta las relaciones en el interior del gobierno, donde los ministros quedan sujetos por el deber de obediencia ante personas que asumen fragmentariamente el papel de los presidentes. En los sistemas donde no se adoptan remedios

¹⁶ El llamado *staff* de la Casa Blanca fue integrado en 1939 por el presidente F. D. Roosevelt, y se aceptó que no fuera sometido a la confirmación del Senado en tanto que no tendría “poder de decisión”. Véase Ackerman, Bruce, “A role for Congress to reclaim”, *The Washington Post*, 11 de marzo de 2009.

institucionales para esas desviaciones, se generan tensiones que ponen en peligro el delicado esquema de los balances constitucionales. El origen de esa distorsión está en la renuencia a aplicar soluciones institucionales para la hipertrofia de las facultades presidenciales que en lugar de orientarse hacia *gobiernos de gabinete* se encaminan a *gobiernos de clóset*.¹⁷ Con este artilugio burocrático los presidentes comprometen su capacidad mediadora en cuanto a las decisiones de gobierno, porque dejan que subalternos al margen de la estructura constitucional se sobrepongan a los colaboradores que sí tienen estatus constitucional.

IV. EL PERIODO PRESIDENCIAL

El sistema presidencial mexicano, basado en buena medida en el orden constitucional, pero también en lo que Jorge Carpizo ha caracterizado como las facultades metaconstitucionales de los presidentes,¹⁸ contiene elementos autoritarios que representan un obstáculo para la consolidación democrática. La naturaleza plebiscitaria de la elección presidencial ha sido utilizada como un argumento legitimador del presidencialismo mexicano. En tanto no se configuren mecanismos que hagan compatible el poder que les confiere su legitimidad plebiscitaria con la naturaleza plural del congreso, subsistirá la rigidez del presidencialismo tradicional.

Para superar las relaciones de tensión y estimular relaciones de cooperación entre los órganos políticos del poder es necesario remontar la idea de que la legitimidad plebiscitaria es suficiente para que los presidentes tengan éxito en su gestión.

Un presidente, legatario de una tradición autoritaria y que se considere apoyado por una pluralidad de ciudadanos superior a la de cualquier fracción congresual, podrá verse tentado a seguir actuando conforme a un patrón de conducta que excluya los acuerdos políticos propios de un sistema abierto. Una idea confusa de la legitimidad plebiscitaria podría

¹⁷ La voz “gabinete” alude, literalmente, a la sala donde se reunía una comisión del Consejo Privado del monarca británico. Su uso se generalizó en los primeros años del siglo XVII. En su sentido original denotaba un proceso de concentración del poder. John Selden (*An historical and political discourse of the laws and government of England*, 1739) señalaba que las funciones del Estado primero habían sido ejercidas por el Consejo Privado (*Privy Council*), luego se concentraron en el gabinete (*Cabinet Council*) y acabaron en manos de los favoritos.

¹⁸ *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978, pp. 190 y ss.

condicionar la disposición presidencial para aceptar que sólo ejerce una parte del poder.

Desde luego es necesario no exagerar en cuanto al supuesto ejercicio incondicionado del poder por parte de los presidentes. Aun cuando, según las épocas, han dispuesto de una considerable discrecionalidad de decisión y acción, también han tenido que aceptar los límites, no siempre perceptibles desde el exterior del poder, impuestos por la naturaleza misma de ese poder. Pero un sistema democrático sólo se consolida cuando el poder arbitral queda en manos de los electores. En el caso que se plantea, este poder será tanto mayor cuanto menores oportunidades de ejercicio autoritario del poder tenga el presidente. De ahí que sea importante mantener el sistema de elección actual, que permite que la ciudadanía determine si le da mayoría absoluta o sólo relativa a un candidato a la presidencia.

El 10 de octubre de 1927, más de un año antes de que terminara el gobierno del presidente Plutarco Elías Calles, se confirmó que su sucesor sería Álvaro Obregón. En esa fecha, y después de largas semanas de deliberación, la mayoría de los miembros de la Cámara de Senadores presentó una iniciativa para reformar el artículo 83 constitucional y restablecer la fórmula gradual de reelección que Porfirio Díaz utilizó para mantenerse al poder: “El presidente entrará a ejercer su encargo el primero de diciembre; durará en él seis años y nunca podrá ser reelecto para el periodo inmediato”, decía el texto propuesto. Con una inusitada velocidad, tres días después se dio lectura al dictamen y, con dispensa de trámites, fue aprobado por unanimidad.

En la Cámara de Diputados el asunto se ventiló con más prudencia, lo que originó que el 21 de noviembre de 1927 un legislador interpelara a la comisión encargada de dictaminar la iniciativa porque había transcurrido “aproximadamente un mes” desde la recepción de la minuta enviada por los senadores. Horas después la Segunda Comisión de Puntos Constitucionales presentaba el dictamen solicitado. Se argumentó así:

Resulta indispensable dar la mayor estabilidad y firmeza a nuestras instituciones representativas de las tendencias hacia la realización de los postulados revolucionarios, y esa estabilidad se consigue aumentando la duración del periodo presidencial, una vez que en nuestro sistema de Gobierno el presidente de la República representa la fuerza central y unificadora de las instituciones, como jefe de la Nación, y es el guía del país en cuanto

a tendencias político-sociales, porque *el pueblo puede llegar a creer en un partido, pero con más frecuencia cree y deposita su confianza en un hombre*.¹⁹

El valor político central era la figura presidencial, por lo que resultaba indispensable permitir la reelección no sucesiva y la ampliación del periodo de gobierno a seis años. Según el mismo dictamen, la Comisión exploró ampliamente “el sentir de la opinión pública en pro y en contra de tal reforma”.

A Porfirio Díaz lo había llevado a la presidencia el Plan de Tuxtepec de 1876, cuyo artículo 2o. establecía la no reelección del presidente de la República. Pero el 5 de mayo de 1878, apenas dos años después del pronunciamiento tuxtepecano, y a uno de haber asumido la presidencia, Díaz comenzó a preparar su largo itinerario gubernamental. La Constitución fue reformada para permitir la *reelección discontinua*. Así, Díaz terminó su primer periodo en 1880, y regresó al Palacio Nacional en 1884. Tres años más tarde hizo reformar de nueva cuenta la Constitución para admitir la *reelección sucesiva* por una sola vez; en 1890 la reelección indeterminada volvió a la Constitución. Subsistió, no obstante, el periodo presidencial de cuatro años.

Un constitucionalista de la época²⁰ decía que cuatro años eran muchos para un mal presidente, pero eran pocos para uno bueno. Por eso, agregaba, había que permitir la reelección ilimitada. Sin embargo, a los setenta y cuatro años el viejo presidente Díaz ya no se quiso complicar la vida, ni siquiera con una campaña electoral *pro forma*, y una vez más hizo modificar la carta constitucional para que, a partir de 1904, el periodo fuera sexenal. Años después la Constitución de 1917 regresó a lo que había sido la constante del sistema mexicano: cuatro años para los presidentes, y agregó la prohibición absoluta de reelección.

En 1927 se adoptó una reforma análoga a la de 1878, y en 1928 otra semejante a la de 1904: reelección no sucesiva y periodo de seis años. En 1933 se retornó a la prohibición absoluta de reelección presidencial, pero desde hace ya ochenta y un años existe el periodo de seis años para los presidentes. El ya mencionado dictamen de los diputados que justi-

¹⁹ El énfasis es mío. *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, 21 de noviembre de 1917.

²⁰ Ruiz, Eduardo, *Derecho constitucional*, México, Tipografía de Aguilar e Hijos, 1902, p. 291.

ficó la ampliación del periodo presidencial a seis años decía: “cada vez que se inician los trabajos para la renovación del poder ejecutivo federal, surge el fantasma de una nueva revuelta”. Este singular texto reconocía que era necesario ampliar a seis años el periodo para que los presidentes tuvieran tiempo de aprender a gobernar, pues “nuestro sistema político no es tan coordinado que pueda suministrar una educación suficiente a los aspirantes a la presidencia”. El mismo documento aseguraba que sólo seis años permitirían “que el ciudadano que ocupe el cargo de presidente tenga tiempo de desarrollar su programa de gobierno y realizarlo siquiera en parte”.

Así, las razones que el congreso consideró para adoptar el periodo sexenal, y acerca de las cuales se explayaron diputados y senadores, fueron esencialmente tres: evitar la agitación política; compensar la falta de preparación de los aspirantes a gobernar, y dejar que los presidentes tuvieran tiempo para cumplir con “su” programa, “siquiera en parte”. En el debate en la Cámara de Diputados, Antonio Díaz Soto y Gama, un viejo militante del zapatismo que años antes se había inclinado por el sistema parlamentario, defendió en la tribuna la doctrina del caudillismo mexicano: “a lo que se llama despectivamente «caudillo» en nuestra jerga latinoamericana, se le llama estadista en Europa”. Luego, el dirigente marxista Vicente Lombardo Toledano reconoció que la reforma implicaba una prevaricación, pero que por encima de todo estaba la paz social del país, y apuntó también una pregunta: ¿por cuánto tiempo el sexenio presidencial? “Por el necesario para que surja la paz en nuestro país”, contestó él mismo.

En cuanto a los estados de la Federación se siguió el mismo camino. El presidente Manuel Ávila Camacho inició una reforma constitucional para establecer que “los gobernadores de los estados no podrán durar en su encargo más de seis años”. La reforma, propuesta en diciembre de 1940, fue aprobada por unanimidad en ambas cámaras; entró en vigor en enero de 1943. Rápidamente las Constituciones locales adoptaron el periodo sexenal.

En el siglo XXI es posible preguntar si son valederas las razones de 1928. Veámoslas.

Primera. *Garantizar la paz*. En este punto no es necesario argumentar. Si en los años veinte la proximidad de los procesos electorales generaba episodios de violencia, en los años por venir la lejanía entre esos procesos podría hacer que, a la inversa, las insatisfacciones propias de una so-

ciudad plural, muy informada y crecientemente politizada, se traduzcan en efervescencia e inestabilidad. La medida estabilizadora de los veinte podría ser fuente de inquietud y malestar en el siglo XXI. Las fuerzas políticas requieren de oportunidades frecuentes para expresarse. Los ciudadanos de hoy ya no están prestos a empuñar las armas por discrepancias políticas como en la etapa revolucionaria, pero tampoco se resignan al prolongado y monótono estiaje cívico que trajo consigo la hegemonía de un solo partido.

Segunda. *Preparar a los presidentes*. Mal andaría el sistema si a estas alturas de la historia, como en 1928, los aspirantes a la presidencia carecieran de preparación para gobernar y fuera necesario darles un periodo de aprendizaje a costa de las libertades democráticas y del desarrollo nacional. Si alguien pretende aprender a gobernar, gobernando, según el viejo principio pedagógico de “aprender haciendo”, mal estará él y peor estarían los ciudadanos que lo eligieran.

Tercera. *Tiempo para cumplir con el programa personal*. Ésta es una reminiscencia del caudillismo. Cuando los programas son de los individuos y no de los partidos que los llevan al poder, se justifica mantener a los hombres mucho tiempo en el poder; así se explicaron a sí mismos casi todos los dictadores de la historia. En una autocracia el caudillo es el programa; pero en una democracia se supone que el programa lo apoya la ciudadanía a través del partido por el que vota. Sustentar que los presidentes deben disponer de tiempo para cumplir con “su” programa equivale a negar la posibilidad de que los partidos se conviertan en los articuladores de las acciones políticas colectivas; es seguir instalados en el viejo caudillismo para el que, en última instancia, tampoco seis años serían suficientes.

Por eso es conveniente revisar la duración del periodo presidencial en México. La razón es que ninguna de las causas que justificaron extender el periodo de cuatro a seis años, en 1928, subsiste. Por el contrario, en las condiciones cada día más competitivas de una democracia en proceso de consolidación, el periodo sexenal puede endurecer la vida política del país al aumentar los niveles de tensión y antagonismo.

Quienes preconizan la conveniencia de adoptar el sistema parlamentario señalan que una de sus más importantes ventajas consiste en que los jefes de Gobierno carecen de periodos fijos. Esta circunstancia permite modificar la composición del gobierno, según los electores deseen ratificar o rectificar el rumbo de la política y evita uno de los factores de

rigidez del presidencialismo.²¹ Hay otro aspecto positivo del parlamentarismo, también señalado por Linz, y consiste en que a diferencia del sistema presidencial, en el parlamentario el jefe de Gobierno no ocupa, por sí solo, todo el espectro del Poder Ejecutivo. En cambio el triunfo en una elección presidencial genera una tendencia a “tomarlo todo”: el gobierno al completo queda en manos del presidente y de su grupo.

A diferencia del sistema parlamentario, en el que es posible convocar a elecciones antes de que se agote la legislatura, el sistema presidencial es rígido en cuanto al tiempo que debe durar un gobierno. Si los electores se equivocan o los candidatos los engañan, una vez realizada una elección no queda más remedio que esperar hasta la siguiente, para la que transcurren varios años. Entre tanto, los ciudadanos y los partidos no tienen recursos para remediar su inconformidad, porque no hay moción de censura para los ministros. Los gobiernos, a su vez, tampoco pueden convocar nuevos comicios si se topan con un congreso adverso. La experiencia política mexicana indica que se entra en un proceso de rigidez que endurece las posiciones y acentúa la animosidad entre las partes. Como no es viable acudir a los ciudadanos para dirimir las diferencias, no queda otra opción que el encuentro frontal entre oponentes, ni otro recurso que intentar la paralización recíproca o incluso la anulación política. Por eso hay quienes consideran que el sistema parlamentario ofrece mayores y mejores posibilidades de estabilidad política, en tanto que es más flexible y poroso frente a las demandas que en cada momento plantea el ejercicio del poder.

No comparto por entero ese punto de vista de los parlamentaristas, y estoy convencido de que un sistema presidencial también puede hacerse más sensible a los reclamos de entendimiento político si, además de darle funciones específicas al gabinete y contar con un jefe del propio gabinete, ratificado por el congreso, se permite que los procesos electorales se lleven a cabo con mayor frecuencia. Esto hace indispensable una gran destreza por parte de los agentes políticos para evitar colisiones que pongan en riesgo la vida institucional del país; también hace necesaria una gran imaginación política y constitucional para adoptar instituciones flexibles, controlables y funcionales, que garanticen eficacia gubernamental, esta-

²¹ Linz, Juan J., “Democracia presidencial o parlamentaria: ¿qué diferencia implica?”, en Linz, Juan J. y Valenzuela, Arturo, *Las crisis del presidencialismo*, Madrid, Alianza Universidad, 1997, t. I, pp. 37 y ss.

bilidad política, libertades públicas y responsabilidad en el ejercicio del poder.

El periodo presidencial de seis años resulta largo en exceso para canalizar y atenuar las presiones y tensiones de una política donde no existen incentivos para el consenso. Este periodo presenta además otro problema: obliga a que se lleve a cabo una elección intermedia para renovar la Cámara de Diputados, con el riesgo para el gobierno de que se configure una mayoría adversa a su partido. Las consecuencias de este fenómeno no son fáciles de procesar por un sistema constitucional tradicional.

Un periodo más breve, por ejemplo de cuatro años, permitiría que los diputados, senadores y presidente de la República fueran elegidos simultáneamente en todos los casos, evitando así la elección intermedia. La aparente inquietación política que surgiría con motivo de elecciones presidenciales más próximas entre sí, se vería compensada por dos hechos importantes: evitar una elección intermedia para el congreso, y disminuir el grado de virulencia entre los contendientes.

El periodo presidencial sexenal sólo subsiste en América Latina en México y en Venezuela.²² Siete países han optado por cinco años: Bolivia, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay; los otros nueve se rigen por cuatrienios: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras y República Dominicana. En seis de esos casos la prohibición de reelección es absoluta y en los restantes se admite sólo de manera discontinua o sucesiva por una sola vez. Desde luego, en el caso mexicano la reelección debe descartarse para siempre, aun cuando se redujera el periodo presidencial.

La visión de Estado obliga a pensar en la estabilidad de las instituciones; la visión de gobierno hace pensar sólo en el ejercicio prolongado del poder. Ahí está el dilema. La consolidación democrática de México requiere adecuaciones constitucionales importantes. Reducir el periodo presidencial y preservar la elección en una vuelta son una parte de ellas. También debe considerarse la adopción de modificaciones análogas en los estados de la Federación, donde las desviaciones *caciquiles* están haciendo progresos ostensibles.

No se trata, como resulta obvio, de modificaciones que puedan adoptarse sin un intenso debate previo y sin quedar sujetas a los normales pro-

²² En Venezuela el periodo presidencial fue ampliado a seis años en la Constitución de 1999.

cesos de ajuste que todo cambio institucional trae aparejado. Es menester advertir que durante largas décadas se ha ido fraguando una cultura política que aceptó como un hecho inmutable una presidencia con poderes omnímodos; frente a esa cultura se identifican hoy manifestaciones crecientes que exigen soluciones institucionales razonables.

V. LA SUSTITUCIÓN PRESIDENCIAL

La democracia en México incluye numerosos problemas pendientes de solución, varios de ellos semejantes a los que han sido resueltos en otros sistemas constitucionales. Entre esos problemas hay uno que resulta esencial para la estabilidad institucional: la sustitución del jefe del Estado en circunstancias extraordinarias. Los instrumentos electorales resuelven la cuestión de la sucesión presidencial mediante el voto periódico, libre, secreto y efectivo; pero hay circunstancias excepcionales que también deben ser consideradas, para evitar el colapso constitucional cuando la falta del jefe del Estado se produce antes de la conclusión normal de su periodo. Estas previsiones se adoptan incluso en los sistemas parlamentarios, en los que el jefe del Estado no tiene la responsabilidad de conducir el gobierno.

En México las instituciones políticas están sometidas a las tensiones propias de un sistema político más o menos abierto. La estructura del gobierno en México corresponde a la racionalidad de un sistema autoritario pero resulta disfuncional ante la sobrecarga de expectativas presentes en un sistema democrático en proceso de consolidación.

Han sido muchas las exigencias y las propuestas de reforma para que las instituciones se organicen y actúen conforme a criterios de corresponsabilidad política y desconcentración del ejercicio del poder, capaces de generar una relación dinámica y constructiva entre gobernados y gobernantes. Empero, no se han conseguido avances en esa dirección. La legitimidad electoral alcanzada en 2000 debió servir para avanzar hacia una nueva dimensión de la legitimidad institucional en México. No se hizo, y el sistema constitucional experimenta los efectos de instituciones ralentizadas y, en esa medida, sujetas a un proceso erosivo.

Uno de los temas medulares de los sistemas democráticos es asegurar que la sucesión de los titulares del poder se realice de manera libre, periódica, segura, confiable y pacífica. Esa garantía democrática de los proce-

Los comicios debe extenderse a los procedimientos excepcionales para la sustitución del jefe del Estado. La naturaleza normativa de la Constitución ha hecho que todos los sistemas constitucionales prevean disposiciones aplicables en situaciones especiales. Es el caso de las normas que regulan los estados de excepción y las concernientes a la sustitución atípica del jefe del Estado. Este último es un problema central en la vida de todo sistema democrático. Con independencia de la polarización política que propicia la caducidad institucional en México, es necesario examinar una cuestión por lo general preterida: la sustitución presidencial.

Por razones que tienen más que ver con los estilos de lo “políticamente correcto” que con la percepción de un problema latente no resuelto, el tema de la sustitución presidencial suele eludirse; en términos coloquiales su planteamiento es considerado “de mal gusto”. Varios presidentes y sus colaboradores, aun reconociendo la necesidad de regular o incluso modificar el procedimiento del artículo 84 constitucional, lo han soslayado por consideraciones coyunturales: se ha estimado que proponer alguna modificación o regulación podría dar lugar a que se creyera que el presidente estaba enfermo o que se sentía incapaz de gobernar, y que el resultado de estas versiones, aun siendo infundadas, afectaría las posibilidades reales de gobernar. Es un temor propio de los sistemas presidenciales tradicionales.

En ese punto se advierte la relación entre la norma constitucional y la cultura autoritaria. Una especie de temor reverencial ha impedido que el congreso discuta, que la doctrina proponga o que los colaboradores presidenciales sugieran un cambio normativo que permita atender una cuestión de evidente importancia en todos los sistemas constitucionales. Durante décadas, como parte de una cultura política del siglo, incluso las enfermedades de los presidentes solían ser ocultadas. El sistema constitucional y el sistema político construyeron una imagen de presidentes infalibles, intangibles, perfectos y saludables. Dentro de esa idea quedaba incluida la convicción de indestructibilidad física de los presidentes.

Es probable que a lo largo de las últimas décadas del siglo XX esta cuestión no haya tenido especial significación, porque la presencia de un partido hegemónico ofrecía cierta confianza en la estabilidad, aun ante un eventual escenario crítico en el que hubiera sido necesario nombrar a un presidente interino, provisional o sustituto. Las tres experiencias en ese sentido, a las que me referiré más adelante, hacían confiable el sistema de sustitución adoptado por la Constitución mexicana, en tanto que el sistema político proveía la presencia de personajes, militares o civiles, capaces de preservar la estabilidad

así fuera por las vías *de facto*. Sin embargo, la superación política y cultural de esa tradición patriarcal y el pluralismo democrático, no exento de los riesgos de la fragmentación y de la tensión políticas, hace necesario advertir los desafíos para la estabilidad democrática que resultarían en el infortunado caso de que se produjera cualquiera de las hipótesis previstas por el artículo 84 constitucional, que se verán a continuación.

La 65a. sesión del Congreso Constituyente fue muy intensa. El 27 de enero de 1917, junto a los polémicos artículos 24 y 130, concernidos con las relaciones entre el Estado y la Iglesia, se puso a votación el dictamen de los artículos 84 y 85. El trabajo concluyó cerca de las tres de la mañana, cuando quedaban sólo dos jornadas para que concluyeran las labores del Constituyente. La premura y la fatiga, junto al descuido con que luego se reformaría el artículo 84, en 1923 y en 1933, hicieron que el texto presentara una redacción anfibológica que entraña riesgos para la estabilidad del sistema constitucional.

El artículo 84 de la Constitución hace una triple distinción en cuanto al tipo de presidente no elegido popularmente. El *presidente interino* es designado por el congreso, si la vacante se produce durante los dos primeros años del periodo, y dura en el cargo hasta que, después de verificadas nuevas elecciones, asume otro presidente; el *presidente sustituto* es elegido por el congreso cuando la vacancia se produce durante los últimos cuatro años del periodo, para concluirlo, y el *presidente provisional* es nombrado por la Comisión Permanente, hasta en tanto el congreso se reúne para resolver sobre el interino o el sustituto, según corresponda.

La redacción del precepto presenta algunos problemas. Para entenderlos conviene tener presente el texto propuesto por Venustiano Carranza a la consideración del Constituyente:

En caso de falta absoluta del presidente de la República, si dicha falta tuviere lugar estando en sesiones el Congreso de la Unión, este se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral y, concurriendo, cuando menos, las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos al ciudadano que deba sustituirlo durante el tiempo que le faltare para cumplir su periodo.

Si la falta del presidente de la República ocurriere no estando reunido el Congreso, la Comisión Permanente designará un presidente interino, el que durará en ejercicio del poder ejecutivo hasta que el Congreso se reúna en el siguiente periodo de sesiones y haga la elección correspondiente, la que podrá recaer en la persona designada como presidente interino.

Al discutirse el dictamen se precisó que “mayoría absoluta” significaba un número superior a la mitad del total de los votos. En seguida se advirtió que si la falta absoluta se producía “dos o tres días” después de asumido el cargo, la designación por el congreso tendría los mismos efectos que la elección por los ciudadanos, por lo que surgieron dos argumentos: que el congreso no podía desplazar al pueblo, y que si esto sucedía se alentaría la tentación de deponer al presidente, convirtiéndose la asamblea en el verdadero poder político del país.

Un nuevo dictamen fue puesto a consideración del Pleno. Se estableció que si la falta definitiva del presidente se producía durante los dos primeros años del periodo, se convocaría a nuevas elecciones, procurando que la fecha coincidiera, “en lo posible”, con las de diputados y senadores. Si la falta tenía lugar en la segunda mitad del periodo, el presidente nombrado por el congreso terminaría el periodo. Esto era sensato. Lo que la premura no permitió advertir, y así ha permanecido hasta ahora, es que el primer párrafo del artículo 84 determina que la designación del presidente interino se debe hacer con la concurrencia de un quórum especial y por mayoría absoluta, tal como señalaba el proyecto de Carranza; pero en los ulteriores ajustes hechos durante el Constituyente, y en las reformas de 1923 y de 1933, ha pasado inadvertido que la regla para la designación del presidente interino no rige para el caso del provisional ni del sustituto. Esta contradicción no se ha puesto de manifiesto porque los dos presidentes sustitutos designados hasta la fecha lo han sido por unanimidad; pero la cuestión puede dar lugar a un desacuerdo muy serio en el caso de producirse un debate en un congreso plural y polarizado.

La Ley Orgánica del Congreso General²³ sólo regula, en su artículo 9o., lo concerniente al primer párrafo del artículo 84 constitucional para designar al presidente interino, pero omite nada menos que lo correspondiente al presidente sustituto. Esta doble laguna, constitucional y legal, podría ser integrada por una decisión del congreso, a través de su Ley Orgánica. La ley no puede restringir, disminuir o atenuar los derechos y las garantías consagrados en la Constitución, pero sí puede acordar su ampliación si con ello se protegen mejor los intereses nacionales. En este sentido es razonable que el congreso extienda la aplicación del procedimiento establecido en el párrafo primero del artículo 84, al párrafo tercero, que por descuido fue omitido desde 1917, a pesar de que la intención

²³ *Diario Oficial de la Federación*, 3 de septiembre de 1999.

del Constituyente era aplicar la misma regla a todas las formas de designación previstas en el precepto.

De no hacerse las adecuaciones legales, o de no existir una reforma constitucional sobre el tema, se corre el riesgo de que el presidente sustituto sea nombrado por mayoría simple, con el quórum regular. Si la votación recayera sobre una sola propuesta, no habría problema; incluso si se planteara sólo entre dos candidatos, alguno resultaría con la mayoría absoluta de los votos presentes, pero supóngase que la votación se dividiera entre tres o más candidatos; en este caso bien podría resultar designado alguien con un número muy bajo de votos, que lo pondría en condiciones de enorme dificultad política para desempeñar sus funciones. Un presidente sustituto designado en esas condiciones generaría un profundo desequilibrio en su relación con el congreso, con los consiguientes efectos negativos para la gobernabilidad.

En cuanto al presidente provisional, podría mantenerse el procedimiento actual de mayoría simple, toda vez que conviene que la designación se lleve a cabo con rapidez; por otra parte, su encomienda dura tanto cuanto el congreso tarde para ponerse de acuerdo acerca del interino o del sustituto, según corresponda. Es irrelevante que el presidente provisional disponga de un apoyo mayor o menor entre los treinta y siete miembros de la Comisión Permanente, porque sólo cumple una función simbólica, para evitar la acefalía formal en el gobierno del país.

La reforma de 1933 subsanó una laguna que había sido registrada por la doctrina desde 1928, cuando se amplió el periodo presidencial de cuatro a seis años, pero los legisladores no advirtieron el desfase que se presentaba en relación con el artículo 84. Este precepto disponía lo aplicable para los dos primeros años y para los dos años finales del periodo, pero no para los dos años intermedios. La renuncia del presidente Pascual Ortiz Rubio se produjo, precisamente, en el curso de esos años intermedios. El congreso aplicó el criterio previsto para el bienio final, para evitar la convocatoria a elecciones, aunque con la misma lógica pudo haber adoptado el criterio del bienio inicial. Todo indica que lo más razonable fue lo que se decidió, pero, una vez más, la discrepancia fue superada merced a la hegemonía entonces imperante. Lanz Duret²⁴ atribuyó ese error a una omisión involuntaria y, por ende, estimó que debía resolverse, como ocu-

²⁴ Lanz Duret, Miguel, *Derecho constitucional mexicano y consideraciones sobre la realidad política de nuestro régimen*, 2a. ed., México, s. p. i., 1933, pp. 243 y 244.

rrió, mediante una interpretación racional. Con esta justificada opinión coincide Jorge Carpizo, para quien “el Congreso no tuvo otra alternativa que obrar como lo hizo”.²⁵

Al ser reformado el precepto en 1933 se rompió la lógica de 1917; de haberse seguido el mismo criterio se habría previsto que las faltas absolutas registradas en el primer trienio darían lugar a nuevas elecciones. Pero esto no es lo más importante. Lo que sí es relevante es que permaneció el error inicial, consistente en la mayoría y en el quórum requeridos para la designación del presidente interino, pero no aplicables al provisional ni al sustituto.

Otro problema, señalado por Felipe Tena Ramírez,²⁶ Jorge Carpizo²⁷ y José Gamas Torruco,²⁸ consiste en los requisitos para ser designado. Los autores mencionan los casos de Emilio Portes Gil (1929) y de Abelardo Rodríguez (1932), a los que debe agregarse el de Adolfo de la Huerta (1920). Portes Gil y Rodríguez fueron nombrados presidentes mientras ocupaban la Secretaría de Gobernación y de Guerra, respectivamente; De la Huerta fue designado cuando era gobernador de Sonora. De la Huerta, además, había participado en la revuelta iniciada por el Plan de Agua Prieta para destituir al presidente constitucional, Venustiano Carranza, por lo que le era aplicable la fracción VII del artículo 82, entonces vigente.²⁹ Los tres nombramientos estuvieron viciados de inconstitucionalidad.

Los autores mencionados examinan el argumento de que tratándose de una designación y no de una elección, el congreso puede prescindir de uno de los requisitos de elegibilidad señalados en el artículo 82. En el caso de Portes el requisito incumplido fue el de ocupar una secretaría de Estado; en el de Rodríguez fue, además, estar en servicio activo en el ejército, y en el de De la Huerta fue ocupar la gubernatura de un estado y haber participado en una asonada. Los autores, empero, coinciden en que puestos a dispensar requisitos, también podría llegar a prescindirse de la edad e incluso de otros. Felipe Tena Ramírez deja apuntada su posición crítica; Jorge Carpizo coincide, aunque advierte que el precedente puede volver a ser invoca-

²⁵ *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978, p. 67.

²⁶ *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1977, pp. 476.

²⁷ *Op. cit.*, pp. 53 y 54.

²⁸ *Derecho constitucional mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, 2001, p. 905.

²⁹ Artículo 82: “Para ser presidente se requiere... VII. No haber figurado, directa o indirectamente, en alguna asonada, motín o cuartelazo.”

do, y José Gamas Torruco se inclina por aceptar una interpretación de la Constitución que favorezca la gobernabilidad.

Los antecedentes deben hacernos reflexionar. Admito que cuando se tomaron las tres decisiones era imposible adoptar otro derrotero; pero si consideramos las perspectivas de aplicación del artículo 84 en condiciones de normalidad democrática, resulta muy desaconsejable admitir la violación expresa de la Constitución. Habrá que respetar las limitaciones impuestas por el artículo 82 constitucional o definir, también constitucionalmente, las excepciones procedentes cuando se trate de la designación de presidente interino, provisional o sustituto. Los casos de aplicación del artículo 84 se produjeron durante el periodo de asentamiento constitucional, cuando el sistema político distaba de comportarse conforme a los cánones de la democracia. Ante cualquier caso en el futuro deberá tenerse en cuenta que sería inconstitucional designar a quien no reuniera todos los requisitos del artículo 82, de suerte que no podría ser designado un secretario de Estado o un gobernador, por ejemplo.

El artículo 84 de la Constitución de 1917 ha sido aplicado en dos ocasiones, mientras que el artículo 85 lo ha sido una vez. El 24 de mayo de 1920 Adolfo de la Huerta fue designado para concluir el periodo de Venustiano Carranza, asesinado tres días antes, y el 4 de septiembre de 1932 Abelardo L. Rodríguez asumió la presidencia al ser aceptada la renuncia de Pascual Ortiz Rubio, presentada el 2 del mismo mes. En cuanto al artículo 85, el 30 de noviembre de 1928 Emilio Portes Gil juró como presidente interino, con motivo del asesinato de Álvaro Obregón.³⁰

El artículo 85 constitucional prevé tres hipótesis: que el presidente electo no se presente a asumir el cargo; que la elección no esté hecha, o que habiéndose realizado no haya sido declarada. Ese precepto también regula las ausencias temporales del presidente. En el caso de Álvaro Obregón, fue asesinado el 17 de julio de 1928, pocos días después de las elecciones. Sin que hubiera sido necesario para aplicar el artículo 85 y proceder a la designación del presidente interino, el 22 de septiembre la Cámara de Diputados declaró presidente electo a un muerto.

En cuanto al artículo 84 constitucional, que se refiere a la falta absoluta del presidente, se aplicó con motivo del fallecimiento de Venustiano Carranza y cuando Pascual Ortiz Rubio envió su renuncia el 2 de sep-

³⁰ Véase Portes Gil, Emilio, *Quince años de política mexicana*, México, Botas, 1941, especialmente pp. 38 y ss.

tiembre de 1932. En este último caso el congreso se reunió el siguiente día, y en el mismo acto que aceptó la renuncia de Ortiz designó a Abelardo L. Rodríguez como presidente sustituto.³¹ En esta ocasión, como en la designación de Portes Gil, tampoco hubo vacío de poder. Las circunstancias que precedieron a la designación de Adolfo de la Huerta fueron diferentes. Carranza había sido desconocido como presidente, mediante el Plan de Agua Prieta, el 23 de abril de 1920. Como todo plan revolucionario, implicaba la ruptura del orden constitucional. El artículo 11 de ese Plan establecía que, al triunfo del movimiento, el congreso sería convocado para “elegir al presidente provisional”. En realidad no se trataba de una elección, sino de una designación, y no de un presidente provisional sino sustituto. Por otra parte, un numeroso grupo de diputados y senadores había desconocido, también *de facto*, la autoridad presidencial desde el 8 de abril, incluso antes de la emisión del Plan. Fueron ellos quienes por unanimidad hicieron luego la designación de De la Huerta,³² en una sesión de la que fueron excluidos los simpatizantes del, para entonces difunto, presidente Carranza.

Por lo que respecta a Portes Gil y Rodríguez, las votaciones que los favorecieron también fueron unánimes. En ambos casos tuvo mucho que ver la presencia de Plutarco Elías Calles a la que, en 1932, se sumó la acción hegemónica del recién fundado Partido Nacional Revolucionario. Fue el presidente de este partido, Manuel Pérez Treviño, quien postuló a Abelardo Rodríguez y presidió la sesión del congreso en la que éste resultó nombrado para concluir el periodo de Ortiz Rubio.

La sustitución presidencial fue uno de los factores que en mayor medida contribuyeron a la inestabilidad política durante el siglo XIX. Este fenómeno fue subrayado por Venustiano Carranza cuando, sin facultades y mediante decreto de septiembre de 1916, reformó el artículo 80 de la Constitución de 1857 para suprimir la vicepresidencia. Advirtiendo la intensidad de la lucha revolucionaria, no quiso exponerse a sufrir la suerte que había afectado a otros dirigentes nacionales. Entre los considerandos de ese decreto apuntó que la vicepresidencia en México había sido una

³¹ También fueron propuestos Alberto J. Pani, Joaquín Amaro y Juan José Ríos. Véase Quiroz Martínez, Roberto, *Vida y obra de Abelardo L. Rodríguez*, México, 1934, esp. pp. 300 y ss.

³² Véase *La caída de Carranza. De la dictadura a la libertad (¿José Vasconcelos?)*, México, 1920, pp. 188 y ss.

“fuente de imposiciones, intrigas, discordias, ambiciones o emulaciones inconvenientes o pretexto y ocasión de traiciones, cuartelazos y golpes de Estado”. Carranza reiteró este criterio en su mensaje de instalación del Congreso Constituyente, el 10. de diciembre de 1916. En esa ocasión afirmó que “la vicepresidencia en México ha dado el espectáculo de un funcionario, el presidente de la República, al que se trata de lanzar de su puesto por inútil o por violador de la ley, y de otro funcionario que trata de operar ese lanzamiento para sustituirlo en el puesto, quedando después de él sin enemigo al frente”. Los vicepresidentes mexicanos, abundaba, habían sido “el centro donde convergían y del que irradiaban todas las malquerencias y todas las hostilidades, en contra de la persona a cuyo cargo estaba el poder supremo de la República”.

Esos argumentos fueron convincentes para los constituyentes y lo han sido para una buena parte de la doctrina mexicana. Lanz Duret, por ejemplo, apuntó diversos argumentos favorables a la vicepresidencia, pero a la postre reconoció que la solución adoptada en 1917 permite evitar las pasiones conspirativas y que “será plenamente satisfactoria cuando las cámaras sean verdaderos órganos del Estado, órganos representativos de todos los matices de opinión, de todas las tendencias y de todos los intereses que existen en el mismo”.³³

En la actualidad los principales argumentos en favor del restablecimiento de la vicepresidencia consisten en:

- a) El posible sustituto presidencial se conoce de antemano. Con esto se evita que haya enfrentamientos en el congreso con motivo del nombramiento de un nuevo presidente, y la sociedad nacional y la comunidad internacional saben, desde el momento mismo de la elección, quien es la persona que puede remplazar al presidente. Además, al participar en la campaña electoral, se puede valorar la personalidad del vicepresidente.
- b) No hay vacío de poder. La sustitución es automática y permite sortear con mayor rapidez la tensión natural que implica el hecho de que haya que sustituir a un presidente antes de la conclusión natural de su periodo.
- c) El sustituto tiene la misma fuente de legitimidad electoral que el presidente, por lo que su relación con el congreso se establece en

³³ *Op. cit.*, p. 242.

términos de simetría. Esta circunstancia facilita las tareas de gobierno del nuevo titular del poder y evita caer en una etapa de ingobernabilidad.

- d) El vicepresidente es elegido por los ciudadanos y no por un colegio electoral. Se preserva así el principio de que quien desempeñe la presidencia lo haga en virtud de una elección secreta y directa por parte de los ciudadanos.
- e) Evita las presiones (“influencias y sobornos”, les llaman algunos) a que puede verse sometido el congreso cuando le corresponde hacer la designación.

Aunque a primera vista esos argumentos parecen convincentes, se puede replicar que es posible conocer de antemano al potencial sustituto y evitar el vacío de poder cuando existen disposiciones normativas en ese sentido. La identificación del personaje susceptible de hacerse cargo de la presidencia no implica que tenga, durante todo el periodo, el carácter de vicepresidente. Por otra parte, en los sistemas que prevén la vicepresidencia suele producirse otro tipo de tensiones, además de las concernientes a los problemas que dan lugar a la sustitución excepcional del presidente. La negociación para definir las candidaturas presidencial y vicepresidencial, y las fricciones que se producen durante las campañas o en la etapa de ejercicio del poder, a veces ponen a prueba la viabilidad del sistema electoral e incluso la estabilidad del sistema político.

Por otro lado, se sabe que las relaciones con el congreso basadas en el origen plebiscitario de la presidencia no contribuyen a una relación simétrica entre ambos órganos del poder. La elección indirecta en primer grado, por parte del congreso, no resta legitimidad democrática al presidente designado, máxime si se cuenta con la certidumbre de que los integrantes del congreso han sido elegidos de manera libre por los ciudadanos. Al conservar esta facultad del congreso se ratifica la naturaleza representativa del sistema constitucional mexicano.

También se debe advertir que en la mayor parte de los sistemas donde existe la figura del vicepresidente se admite que, en su falta, accedan a la presidencia otros funcionarios previamente señalados o los que resulten designados por el congreso. Son pocos los casos que se limitan a prever únicamente la vicepresidencia como instancia sustitutiva. La figura de los vicepresidentes no satisface por completo las necesidades institucio-

nales de solución para las múltiples dificultades que se pueden presentar con motivo de la sustitución excepcional del presidente.

En cuanto a las presiones sobre el congreso, es inevitable que ocurran, como lo es que la propaganda y otras formas de influencia en el ánimo de los ciudadanos también afecten la objetividad de las elecciones; son los riesgos de todo sistema democrático. Empero, la capacidad de resistir y superar las presiones depende de que el congreso sea representativo de las diversas fuerzas políticas nacionales, en cuyo caso está bien equipado para hacer frente a las diferentes acciones políticas que intenten condicionar u orientar sus decisiones. Los congresos siempre están expuestos a las presiones externas que en los sistemas autoritarios proceden del gobierno y en los sistemas abiertos de los intereses económicos, de las organizaciones sociales y de los medios de comunicación.

Otra de las objeciones es que el congreso puede designar a una persona aquejada de debilidad política, para así influir en sus decisiones. Éste es un riesgo que tampoco se evita con la elección popular de los presidentes.³⁴ Desde luego, ningún sistema es perfecto ni está exento de deformaciones. Pese a sus limitaciones, el sistema vigente permite resolver los problemas que se pueden suscitar con motivo de una situación anómala. Es evidente que este sistema no evita que se produzcan intrigas y conspiraciones en el aparato del poder que pueden conducir a la defenestración de un presidente, como ocurrió en el caso de Pascual Ortiz Rubio. Lo importante, sin embargo, es que si no se pueden desterrar las ambiciones de personas y de grupos, al menos se dificultan las posibles acciones de destabilización política.

Es necesario evitar que ocurran dos cosas: que la presidencia quede acéfala, así sea por un breve lapso, y que el congreso sea objeto de presiones excesivas que condicionen su libertad de análisis y decisión. Por ende, es indispensable contar con la seguridad de que nunca faltará uno de los tres órganos del poder de la Federación³⁵ y de que el congreso dispondrá de márgenes razonables para decidir.

³⁴ En una notable novela, *Un asunto tenebroso*, H. de Balzac decía que los hombres en el poder tienen dos tipos de enemigos: los que contribuyeron a la victoria y los que sufrieron la derrota.

³⁵ El artículo 80 de la Constitución dispone: “Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.

Deben tenerse en cuenta las razones por las que prácticamente todos los sistemas establecen un sistema automático de sustitución del jefe de Estado: la representación del Estado; las relaciones y las obligaciones internacionales; la jefatura de las fuerzas armadas, y en ocasiones, como es el caso de México, la jefatura del gobierno.

Los antecedentes constitucionales de la sustitución del presidente en México, y la diversidad de soluciones que se advierte en los demás sistemas constitucionales, ilustran acerca de la dificultad para adoptar un mecanismo que resulte universalmente satisfactorio. Mientras que en otros aspectos del constitucionalismo democrático es posible identificar instrumentos semejantes para resolver algunos problemas comunes, en esta materia abundan los matices propios de cada ordenamiento. Empero, hay un común denominador: con independencia de la forma como sea regulada la sustitución presidencial, lo que prevalece es la necesidad de preservar la vida institucional del Estado.

En el caso mexicano el medio más directo para lograrlo sería mediante una reforma constitucional, pero en este sentido hay que señalar dos dificultades: al abrirse la posibilidad de modificar el artículo 84 se podría generar una gama tan amplia de propuestas que haría difícil llegar a un punto de acuerdo; en segundo término debe considerarse la natural dificultad de reformar la Constitución en un tema controvertido y en medio de la fragmentación de las fuerzas políticas del país.

En esas circunstancias lo razonable sería adoptar instrumentos que ofrezcan las mayores ventajas asequibles dentro del sistema constitucional vigente, y reduzcan tanto cuanto sea posible los niveles de resistencia al cambio que este tema genera. Se evitaría así discutir, entre otras cosas, el restablecimiento de la vicepresidencia o el papel de los presidentes de la Suprema Corte, del congreso o del Senado en el proceso sustitutivo.

De acuerdo con esta intención, considero conveniente mantener el actual mecanismo constitucional y realizar sólo algunas adecuaciones en las leyes orgánicas de la administración pública federal y del congreso. En cuanto a la primera, se requiere una adición que contenga los siguientes elementos: *a)* sin afectar la facultad congresual de designar presidente interino, provisional o sustituto, se asignaría la responsabilidad de hacerse cargo del despacho presidencial, de manera automática, a los integrantes de gabinete conforme a un orden preestablecido. En estos términos sólo existiría un *encargado de la presidencia*, no un presidente formal-

mente hablando, cuyos únicos cometidos serían mantener la actividad del gobierno y las funciones representativas hasta en tanto el congreso o su comisión permanente llevaran a cabo la designación que correspondiera; *b*) en el orden de sustitución sucesiva de los secretarios se excluiría a los que dispusieran de mando militar, para preservar la naturaleza neutral y apolítica de las fuerzas armadas; *c*) se restringirían las atribuciones del encargado del despacho para que no pudiera remover a sus colegas, en tanto que sólo desempeñaría una función transicional y no propiamente de jefe de Gobierno; *d*) se le impondría la obligación de informar y de responder de su desempeño, así hubiera durado un lapso muy breve, y *e*) al señalar la sustitución inmediata por un ministro, éste sólo permanecería unas horas o unos días; no sería, por lo mismo, un potencial competidor del presidente. Por otra parte, al ser un colaborador que podía ser removido o cambiado a otra secretaría por el presidente anterior, éste sabría en quien confiar.

Con las medidas anteriores se atenuarían los efectos de la sustitución presidencial. Desde luego, puede cuestionarse la constitucionalidad de las funciones que desempeñe el *encargado de la presidencia*. El artículo 80 establece que el Poder Ejecutivo recae en la sola persona del presidente; en estos términos, en tanto el presidente faltara, faltaría también un órgano completo del poder. Para corregir este problema es indispensable una reforma constitucional que establezca la sustitución automática o modifique la exorbitante concentración y personalización del poder que resulta del artículo 80. Pero en tanto que una reforma así no sea adoptada, la opción legal que se propone permitiría, al menos, mantener la operación de la administración pública y evitar la desorganización del aparato gubernamental. Las circunstancias excepcionales que corresponden a un caso de sustitución no deben verse agravadas por el ejercicio incontrolado de las funciones del poder. El encargado del despacho presidencial que se propone no sería un presidente y por tanto no se vulneraría lo dispuesto por los artículos 80 y 84 de la Constitución.

Por lo que hace a la Ley Orgánica del Congreso, convendría: *a*) asimilar los requisitos de quórum y de mayoría para la designación de presidente sustituto a los que prevé la Constitución para el caso del interino; *b*) establecer un procedimiento en cuanto a las comisiones involucradas en la postulación y dictamen de las candidaturas, para evitar que estas definiciones se tengan que tomar en un momento de máxima tensión; *c*) prever

la eliminación de los candidatos propuestos, en votaciones sucesivas, para acelerar la designación.

VI. CONSIDERACIONES FINALES: ¿TIENE FUTURO EL PASADO?

Aunque la tipología de los sistemas de gobierno suele diferenciar al presidencial y al parlamentario como si cada uno de ellos fuera un sistema homogéneo, la realidad constitucional y cultural es otra. Si se toma como punto de partida la existencia de rasgos dominantes, se puede incidir en errores de apreciación que limiten el conocimiento de los diversos sistemas presidenciales. En los sistemas parlamentarios hay muchas más coincidencias básicas que en los presidenciales. Esto es comprensible porque por su propia idiosincrasia los sistemas presidenciales están más asociados a la personalidad de quienes ocupan la presidencia. A pesar de las constantes de los sistemas parlamentarios, es posible distinguir diferentes modelos dentro de ellos; pero la variación es aún más acentuada en los presidenciales. Todo sistema parlamentario se apoya en la presencia de partidos y tiene un componente de colegialidad y de responsabilidad política del gobierno, mientras que en los sistemas presidenciales tradicionales, como el mexicano, prevalecen sus rasgos personalistas que hacen difícil establecer un modelo homogéneo.

Si bien los primeros sistemas presidenciales parecieron seguir las líneas rectoras del sistema estadounidense, sus causas eficientes no fueron las mismas. Las condiciones políticas, económicas, sociales, culturales, demográficas e incluso religiosas de las colonias inglesas no tenían nada en común con las colonias españolas. Las razones para adoptar el sistema presidencial en cada uno de esos universos fueron por completo diferentes.

Entre los elementos que pueden apuntarse como comunes a los países latinoamericanos y que contribuyeron al desarrollo del poder presidencial durante el siglo XIX figuran: la tradición indígena; la afirmación del poder nacional; las pugnas entre federalistas y unitaristas; el poder de la Iglesia católica; los sistemas electorales; la organización social; el ejercicio personal del gobierno; las presiones externas a las que estaban sujetos los nuevos Estados; la inestabilidad institucional, y la incultura política.

No todos esos factores tuvieron el mismo peso específico en el surgimiento y en el desarrollo del poder presidencial durante el siglo XIX en América Latina. La tradición indígena fue casi inexistente en los países

del cono sur, y en Brasil no se puede hablar de una tradición presidencialista durante el siglo XIX, sin embargo, el imperio brasileño sí encarnó la idea del Ejecutivo unitario dominante.

En México esos elementos tuvieron una importancia capital. En cuanto a la *tradición indígena*, apenas se conocen los rasgos generales de las prácticas políticas prehispánicas, pero es evidente que correspondían a un patrón autoritario. El modelo hispano que se le sobrepuso tampoco incluía ingredientes democratizadores, por lo que al despuntar la Independencia en México la única experiencia de organización política racional estaba representada por los ayuntamientos. Esto explica por qué fue en ese ámbito donde primero se comenzó a hablar de independencia, en México y en general en todo el hemisferio.

El segundo factor, la *afirmación del poder nacional*, se planteó a través de la lucha armada. En la independencia de Estados Unidos, en cambio, estuvieron interesadas dos potencias que disputaban el gobierno planetario con Inglaterra: España y Francia. Ambos países contribuyeron a la causa de la independencia estadounidense con apoyos políticos, económicos y militares. En el caso de México y del resto de América Latina, la independencia se hizo con los exiguos recursos propios, y en parte la hizo posible la debilidad institucional y económica de la metrópoli. Los primeros líderes políticos latinoamericanos fueron militares o personajes que asumieron ese papel. Dada la configuración social y cultural de los países latinoamericanos en la época de la independencia, esos líderes tendieron a ejercer una acción paternalista sobre un sector de la población, ostentaron un carácter mesiánico frente a otro sector y figuraron como miembros prominentes de la clase dominante de su época. Por lo mismo, los ordenamientos constitucionales de la primera mitad del siglo XIX en los países latinoamericanos propendían más a la extensión de las facultades del Ejecutivo que a su restricción y auspiciaban, o por lo menos no proscribían, la vinculación entre la titularidad del poder político y el ejercicio de la actividad castrense.

Las *tendencias federalista y unitarista* en México alimentaron una polémica que encubría expectativas de poder personal. La paradoja fue que el *federalismo* estaba asociado a los intereses *caciquiles*, en tanto que el *unitarismo* planteaba la consolidación de un poder nacional y el desmantelamiento de los núcleos locales de poder. Por eso acabó por construirse una especie de híbrido conforme al cual en México se adoptó un *fede-*

ralismo centralista. Este fenómeno consiste todavía en que la estructura formal corresponde a un sistema federal pero el comportamiento semeja al de un sistema unitario. El resultado favoreció al presidencialismo porque durante casi dos siglos el poder nacional se basó en la alianza o en el dominio del presidente en relación con los centros locales de poder.

El *poder de la Iglesia católica* fue otro elemento fundamental para la expansión del presidencialismo mexicano. Las dos opciones posibles: alianza o enfrentamiento, implicaban el ejercicio de un poder concentrado. Si los presidentes se entendían con la alta jerarquía eclesiástica, era para ensanchar su ámbito de poder; si, por el contrario, contendían con ella, sólo lo podían hacer desde una posición de fuerza. Cualquiera de ambos extremos tenía resultados análogos, por lo que hacía a la posición dominante del presidente dentro del espectro político.

Vienen a continuación los *sistemas electorales*. La reiterada manipulación de los aparatos comiciales fue una constante desde la Independencia del país hasta casi el final del siglo XX. Primero el sufragio indirecto y su componente censal, luego la defraudación de los resultados, trajeron aparejados entendimientos políticos subrepticios cuya consecuencia natural fue el acaparamiento del poder. El estatus constitucional de los partidos, a partir de 1977 y de sucesivas reformas electorales, la última de las cuales se produjo en 2008, han ido afinando los procesos electorales. Pero desterrar las prácticas atávicas es una tarea de orden cultural, no sólo legislativo. Ciertas o falsas, todavía en 2009 se cruzan acusaciones entre los partidos que denunciaban conductas electorales adversas a las expectativas democráticas de la sociedad.

La precaria *organización social* de México desde la Independencia hasta nuestros días ha sido un factor más que ha contribuido al poder personal de los presidentes. Las graves desigualdades sociales y el proceso de estratificación social, observables a lo largo de los siglos XIX y XX, explican por qué el poder presidencial adquirió una dimensión excepcional. La ausencia de partidos políticos bien estructurados, de medios de información libres, de un sistema educativo elemental y universitario consolidado, de un adecuado reparto del ingreso y de sistemas sanitarios homogéneos, entre otros factores, han tenido secuelas mayores en cuanto al comportamiento de las instituciones. Para dar la apariencia de atender las carencias materiales y culturales de la sociedad, el sistema presidencial mexicano puso en marcha mecanismos de *filantropía estatal*

que por décadas se han atribuido a una especie de generosidad personal del presidente.

Además, la corrupción político-administrativa, auspiciada entre otras causas por la carencia de controles sociales sobre el poder político, y de controles políticos entre los detentadores del poder, ha mantenido una presencia lineal en los casi doscientos años de vida independiente. La nocividad social de la corrupción ha sido muy elevada, porque el país ha vivido dos grandes etapas: la de indignación ante la corrupción, cuya magnitud no se conocía, y la de resignación ante una corrupción que ya es del dominio público. Cuando la corrupción trascendió y dejó de ser un rumor para convertirse en certidumbre, se dio la impresión de vivir en una sociedad sin consecuencias.

El *ejercicio personal del gobierno* ha sido una más de las características del sistema presidencial mexicano. Al faltar instrumentos institucionales y formas de organización social que permitieran distribuir el ejercicio del poder real entre diversos órganos del Estado, la presidencia se convirtió en el centro de atracción y de interés más importante del sistema político. Esta característica ha pervivido a lo largo de casi dos siglos. Además de los efectos adversos para la vida de un Estado constitucional, esta circunstancia del presidencialismo mexicano hace que la lucha por el poder adquiera niveles de encono personal muy elevado. La perspectiva *patrimonial* del poder político acentúa el perfil agonista de la vida política mexicana.

A causa de la deformación de los sistemas electorales, por mucho tiempo la lucha política estuvo expuesta a la manipulación del sufragio o a la contención violenta para acceder al poder. Ambos procedimientos eran incompatibles con el Estado constitucional, pero dejaron su impronta en el sistema presidencial porque se tradujeron en acciones lesivas para las libertades públicas.

Para legitimar el monopolio del poder, los presidentes han argumentado un hecho real: las *presiones externas*. La defensa territorial, la preservación de los recursos naturales y de la soberanía nacional convirtieron a los titulares del Ejecutivo en los interlocutores necesarios de las potencias extranjeras. La capacidad negociadora de los presidentes y sus posibilidades de defender los intereses nacionales pusieron en sus manos elementos de gran poder político.

A todo lo anterior se suma el fenómeno identificado como *inestabilidad institucional*. La convicción de que la Constitución era el elemento del que dependían la organización social y la vida política llevó primero

a un proceso de sustitución de Constituciones y luego de reformas constitucionales incesantes. Así se produjo la paradoja de que la búsqueda de nuevas normas constitucionales hiciera que todas las definiciones adoptadas tuvieran un carácter precario. Al faltar el referente normativo sólo quedó la autoridad presidencial como vértice de la organización y como supuesta garantía para la convivencia.

La carencia de *cultura política* también abonó a la causa del presidencialismo. Esto no significa que hayan faltado las grandes concepciones jurídicas, sociales y políticas aptas para estructurar un sistema democrático constitucional. El problema ha consistido en que el tejido social se ha mantenido débil por la concentración de la riqueza, del poder político y de la información. México sigue padeciendo una acentuada desigualdad social y un considerable déficit en cuanto al acceso a la riqueza, a la salud, a la enseñanza básica de calidad y a la educación universitaria. La falta de cultura política, que resultó de la agregación de todos los elementos mencionados con anterioridad, se convirtió, a su vez, en una nueva causa de concentración del poder en manos de los titulares del Ejecutivo.

A lo anterior se suma un sistema presidencial plebiscitario, que contrasta con el sistema presidencial originario. Cuando se ha considerado que los sistemas presidenciales latinoamericanos, entre ellos el mexicano, siguen las pautas del homólogo estadounidense, se omite que la Constitución de Estados Unidos tuvo mucho cuidado al diseñar el procedimiento para elegir al presidente.³⁶ Se trataba, decían los constituyentes, de crear una especie de monarca temporal, pero procuraron no darle un poder excesivo. Por eso adoptaron un ingenioso mecanismo para elegirlo: el colegio electoral. La fuente de legitimidad era, en cuanto a los diputados, el pueblo; en cuanto a los senadores, los congresos de los estados, y en cuanto al presidente, un colegio electoral. El poder del presidente no procedía en forma directa del pueblo, sino de un órgano intermedio. Por eso se registran varios casos de presidentes que han sido elegidos a pesar de tener menos votos populares que sus adversarios.

En cambio, en Francia, como ya se dijo más arriba, se introdujo una importante variación al sistema presidencial, porque la Constitución de 1848 acentuó las notas monárquicas del presidente. La segunda Repúbli-

³⁶ En la forma de elección del presidente influyeron dos consideraciones: la participación proporcional de los estados federados y evitar conflictos entre el presidente y el congreso. James Madison, *Federalista*, 39.

ca francesa fundó el presidencialismo plebiscitario al establecer que el presidente fuera elegido por sufragio universal y que, si ningún candidato obtenía más de la mitad de los votos, la Asamblea designaría presidente, por mayoría absoluta, entre los cinco candidatos más votados. Así fue elegido Luis Napoleón Bonaparte, con quien inició el presidencialismo plebiscitario que haría larga escuela en América Latina.

En forma paulatina las Constituciones del hemisferio fueron acogiendo la idea de la elección plebiscitaria del presidente. Bolivia la adoptó en la Constitución de 1851; Perú en 1856; Venezuela en 1858; Ecuador en 1861; El Salvador en 1864; Honduras en 1865; Brasil, desde su primera Constitución republicana, en 1891; Nicaragua, a partir de la Constitución de 1893; Panamá, desde su primera Constitución, en 1903; Colombia, mediante la reforma de 1905 a la Constitución de 1886; Uruguay en su segunda Constitución, de 1918. En términos generales, no hubo una gran urgencia, porque se habían encontrado formas para conculcar la facultad electoral de los ciudadanos, manipulando los resultados de acuerdo con la voluntad de los jefes políticos locales o nacionales.

En el caso de México, la Ley Orgánica Electoral de 1857 fue apenas objeto de discretos ajustes a lo largo de las décadas siguientes, y no representó un obstáculo para las reelecciones de los presidentes Benito Juárez y Porfirio Díaz, por ejemplo. En 1917, sin embargo, dentro de la estrategia anunciada por Venustiano Carranza y secundada por los diputados, se procedió a fortalecer la figura presidencial, dándole una base plebiscitaria a su origen. En su ya citado discurso del 1.º de diciembre de 1916, Carranza mostró sin ambages los efectos del sistema plebiscitario que proponía:

Si se designa al presidente directamente por el pueblo, y en contacto constante con él por medio del respeto a sus libertades, por la participación amplia y efectiva de éste en los negocios públicos, por la consideración prudente de las diversas clases sociales y por el desarrollo de los intereses legítimos, *el presidente tendrá indispensablemente su sostén en el mismo pueblo; tanto contra la tentativa de cámaras invasoras, como contra las invasiones de los pretorianos. El gobierno, entonces, será justo y fuerte.*³⁷

³⁷ El énfasis es mío.

En la actualidad la elección indirecta del presidente no es una opción que pueda siquiera sugerirse. Conforme al desarrollo de los sistemas democráticos, no cabría plantear la supresión del derecho de los ciudadanos a elegir a los presidentes. En cambio, sí existen otros mecanismos, como el gobierno de gabinete, cuya adopción ha proliferado en los sistemas presidenciales, que permiten distinguir entre las funciones de representación del Estado y las del ejercicio del gobierno. Ambas pueden recaer en el presidente, pero no confundidas. Los presidentes pueden seguir desempeñando las dos tareas, a condición de que, para no asfixiar al sistema representativo, se permita que el congreso ejerza facultades de control sobre el órgano colegiado denominado gobierno.

El origen plebiscitario del poder presidencial, vinculado con la extrema concentración del poder, como sucede en México conforme a lo dispuesto por el artículo 82, genera distorsiones que afectan los controles políticos ejercidos por el congreso. La naturaleza plebiscitaria de la presidencia invirtió el sentido de los controles políticos, depositando en manos del presidente una extensa suma de potestades, algunas de las cuales incluso trascienden el orden normativo.

Algunos de los factores que fueron relevantes en el siglo XIX han desaparecido o han visto reducida su importancia en cuanto a acentuar el poder presidencial. Empero, han surgido otros nuevos, que operan en la misma dirección, al tiempo que, hacia la segunda mitad del siglo XX, se fueron desarrollando instituciones que tendieron a racionalizar el ejercicio del poder.

Entre los elementos que se fueron desvaneciendo como factor condicionante para el ejercicio concentrado del poder está la tradición indígena, que ya no condiciona el ejercicio concentrado del poder nacional. Por otra parte, los efectos constitucionales de la afirmación del poder nacional correspondieron a una etapa formativa de las instituciones, que por razones comprensibles han dejado de ser relevantes. En cambio el debate acerca de la estructura federal o unitaria sigue alentando la concentración del poder presidencial. La tendencia, incluso en los sistemas constitucionales unitarios, es en el sentido de una progresiva descentralización administrativa y política, pero en México las normas y las prácticas fiscales siguen confiriendo una posición privilegiada a los presidentes.

Durante un tiempo la Iglesia católica fue perdiendo influencia política, a pesar de ocasionales enfrentamientos con el Estado. Las primeras Constituciones mexicanas establecieron la intolerancia religiosa al adop-

tar al catolicismo como credo oficial y único permitido en el país. La Constitución de 1857 abandonó la confesionalidad del Estado y las Leyes de Reforma, de 1859, luego incorporadas a la Constitución, ofrecieron un panorama más liberal, que se subrayó en la Constitución de 1917. Empero, en contra de lo previsto por la Constitución, el siglo XXI marcó el inicio de una actitud exigente de la Iglesia y complaciente del gobierno, que denota un retroceso progresivo de la secularidad del Estado y que abre paso a una renovada influencia eclesiástica en la vida institucional mexicana.

Los sistemas electorales han evolucionado, dejando de ser instrumentos para acaparar el poder. A partir de la segunda mitad del siglo XX comenzó un significativo proceso en el sentido de otorgar a los partidos un estatus constitucional. La fuerza de los partidos se ha generalizado. Los partidos juegan un papel polivalente porque pueden propiciar nuevas formas de concentración o de desconcentración del poder, según el papel que se les asigne en el proceso de designación y de control del gobierno. La consolidación de la democracia está en curso, y esto incluye la búsqueda de definiciones más razonables de las relaciones entre partidos y presidentes.

En cuanto a la organización social, subsiste una lacerante pobreza que en términos generales afecta a la mitad de la población. En estas circunstancias, los programas públicos de contenido asistencial representan una nueva manera de aprovechar las desigualdades sociales en favor del poder presidencial. La desmedida concentración de la riqueza también propicia esquemas de control social que benefician la concentración del poder.

La responsabilidad política de los presidentes y, en forma más general, de los gobiernos, se ha modificado de forma progresiva. El poder castrense ha dejado de ser ejercido en paralelo al presidencial y en la mayor parte de los sistemas constitucionales se han incorporado instituciones de responsabilidad política colectiva de los gabinetes ante los respectivos congresos. Esta situación, aunada a la presencia de un sector dirigente más amplio y mejor formado, auspicia que el poder personal de los presidentes tienda a disminuir. En la primera década del siglo XXI todos los sistemas constitucionales latinoamericanos continúan siendo presidenciales, pero la mayor parte de ellos se han adaptado a procesos de racionalización en cuanto a la distribución y al control del poder. No ha sido el caso de México.

Las presiones internacionales siguen siendo un factor que contribuye a la centralización del poder presidencial. Entre esas presiones están las ejercidas por las entidades financieras internacionales, por el gobierno estadounidense, en particular para imponer reglas de comercio y para utilizar los problemas del narcotráfico como un pretexto de injerencia, y por las actividades delictivas, que tienen un fuerte componente externo, en especial por la venta de armas. En 2009, el presidente y la secretaria de Estado, de Estados Unidos, reconocieron por primera vez la responsabilidad de su país en el auge del mercado de estupefacientes en México.

Empero, la lucha contra el narcotráfico ha exacerbado el presidencialismo mexicano. El artículo 21 constitucional, reformado en 2008, prescribe que “La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios... [y que] Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional”. Esto, no obstante, sin que medie un estado de excepción declarado con las formalidades que la propia Constitución prevé, las principales funciones de seguridad pública se han encomendado a las fuerzas armadas, por decisión exclusiva y personal del presidente.

En cuanto a las operaciones financieras, la experiencia indica que las presiones son muy agresivas. El endeudamiento exterior de México y la magnitud de la crisis económica y financiera de 2008-2009 denotan la vulnerabilidad ante las potencias económicas y ante los organismos financieros internacionales. Los sistemas bancarios extranjeros tienen una posición dominante en México, significando otra forma de presión externa que contribuye a la centralización de facultades por parte de los presidentes. A tal punto se ha llegado en esta materia que el gobierno mexicano tuvo que hacer caso omiso de sus propias normas fiscales y de ordenación del sistema bancario, cuando el banco más importante del país fue adquirido por una institución estadounidense, sin que se pagaran impuestos; luego, cuando esa misma entidad bancaria entró en crisis y fue intervenida por el departamento del tesoro estadounidense, en 2009, el gobierno de México tampoco pudo aplicar su normativa en el sentido de revocar la concesión por virtud del cual el banco opera en el país.³⁸

³⁸ El artículo 13 de la Ley de Instituciones de Crédito dispone: “Las acciones representativas de las series “O” y “L”, serán de libre suscripción. No podrán participar en

Subsisten diversos factores que afectan la gobernabilidad y generan nuevas formas de inestabilidad institucional y social. No se han adoptado instrumentos eficaces de acceso a la justicia, por lo que una buena parte de las expresiones colectivas de inconformidad se producen por las vías de hecho. Las manifestaciones tumultuarias se utilizan como un instrumento para la defensa de intereses colectivos o para llamar la atención acerca de cuestiones preteridas. Ante estas acciones de fuerza social, la mediación política de los presidentes y de sus gobiernos resulta imprescindible, confiriendo al titular del Poder Ejecutivo una posición de especial relevancia en el contexto institucional.

La cultura política también ha variado, si bien subsisten limitaciones muy acentuadas. La opinión pública está expuesta a la manipulación de los medios electrónicos, en manos de muy pocas personas y de los grandes anunciantes que dominan las costosas pautas publicitarias. Los presidentes oscilan entre la búsqueda del apoyo y el enfrentamiento con esos centros de poder; en ambos casos, los presidentes tienden a concentrar poder político, sea porque se entienden con los dueños del capital, sea porque se enfrentan con ellos.

Entre los factores que surgieron y desaparecieron a lo largo del siglo XX se puede considerar el Estado de bienestar y la intervención estatal en la vida económica. Ambas funciones ponían considerables recursos, financieros y humanos en manos de los presidentes, que les daba influencia en las decisiones colectivas de la sociedad; eran un medio más para concentrar el poder. Por diversas razones los sistemas de bienestar disminuyeron y la participación del Estado en la gestión de empresas públicas casi desapareció.

Esa situación ha desplazado la acción presidencial hacia un territorio cada vez más frecuentado: el mediático. La propaganda ocupa un lugar predominante en la estrategia presidencial para promover y justificar el ejercicio personalista del poder político. Los medios desempeñan una doble y contradictoria función: son el vehículo para difundir los mensajes oficiales y empresariales, pero también son un vector para canalizar, con amplia resonancia, las muestras de inconformidad social y para recoger la crítica de los dirigentes culturales de la sociedad.

forma alguna en el capital social de las instituciones de banca múltiple, personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad”.

Como bien ha señalado el eminente jurista Héctor Fix-Zamudio, una de las más importantes innovaciones institucionales en México y en América Latina han sido los tribunales constitucionales. El control de la constitucionalidad de las decisiones congresuales y gubernamentales favorece una paulatina racionalización del ejercicio del poder y atenúa los efectos de la concentración del poder. No se puede decir, sin embargo, que se trate de una solución ya consolidada. En diferentes países se observan fenómenos preocupantes que incluyen la destitución, sustitución arbitraria, intimidación o cooptación de los integrantes de esos tribunales, así como la politización de sus nombramientos. La autonomía jurídica de los tribunales constitucionales todavía tendrá que verse complementada por su independencia en relación con el entorno. Éste es un proceso cultural que requiere tiempo y constancia y que México está recorriendo con resultados promisorios.

Los problemas del presidencialismo no pueden ser resueltos desde una perspectiva monista basada sólo en el diseño normativo. Mientras no haya una mutua fecundación entre la norma y la normalidad, los sistemas seguirán estancados por la reiteración de las conductas que originaron el presidencialismo, así se haga un gran esfuerzo por transformar la estructura constitucional. La pervivencia del presidencialismo tradicional está alojada en la Constitución y en la cultura. En este sentido, el pasado será siempre el pasado; un pasado que debe ser superado porque no tiene cabida en el futuro de México como Estado constitucional.

VARIETIES OF PRESIDENTIALISM, AND THE QUALITY OF DEMOCRACY

Laurence WHITEHEAD

SUMMARY: I. *Introduction*. II. *The Many (and Erratic) Varieties of Presidentialism in Latin America*. III. *Varieties of Presidentialism in México since 1917*. IV. *Alternatives for a More Democratic Mexican Presidency*.

I. INTRODUCTION

There is abundant scholarly literature counterposing “presidentialism” in abstract to “parliamentarianism”. But this dichotomy has been overworked, and in any case it is not of much use for those concerned with institutional design. After all, the most successful parliamentary systems are often monarchies (Britain, Denmark, Sweden, Spain). If the head of state is determined by dynastic succession then there can be no directly elected fixed term President, and the design of a good democratic system must be adjusted to this constraint. Equally, in the western hemisphere there is a score of constitutional republics, with elected Presidents that serve as chief executives and heads of state, as well as commanders-in-chief of the armed forces. Once this system has been established and built in to the collective consciousness it is very hard to see how it could be completely eliminated. The few attempts to do this (the collegial executive in Uruguay, the referendum on reverting to a monarchy or a parliamentary system in Brazil) have not prospered and are unlikely to be repeated. So the useful area of enquiry is not into presidentialism as such, but into the most appropriate varieties of presidentialism for those constitutional republics that are seeking to build high quality democratic regimes. That, at least, is the topic of the day in Mexico, and that is the focus of this paper.

“Varieties of Presidentialism” can be analysed from a formal and institutionalised perspective and much good work has already been done in this regard. But the “quality of democracy” literature also draws attention to the informal and de-institutionalised aspects of regime performance, especially when examined in terms of citizen expectations and satisfaction, and not just from a narrowly functionalist or legalistic standpoint. The second is the angle of enquiry pursued here. This is not to undervalue the significance of the constitutional provisions defining the role of the presidency and its powers and obligations in relation to the other branches of government. In particular, this aspect of presidentialism will be given due attention in section III (where the case of Mexico is examined from a comparative perspective), but before that the paper reviews the diversity of practices found in Latin America (section II) embraces a wide range of possibilities with strict observance of the formal rules very much the minority case. For that reason it dwells on topics such as weak institutionalization; the encroachment of one branch of government on the spheres of activity properly reserved to another branch; and the political realities and tacit or informal conventions driving such executive behaviour. The concluding section IV draws some inferences from this kind of analysis concerning the most constructive approaches to the strengthening of presidential legitimacy within a “good quality of democracy” framework. While the modification of constitutional rules certainly belongs among the approaches worthy of consideration here, both sections II and III give grounds for caution about the way such modifications are likely to play out in practice. As the Brazilian reformers of the 1990s were painfully and slowly educated by their people to understand, abstract rule changes designed to “improve incentives” may disrupt tacit understandings, provoke emotional resistance, or in other ways produce consequences unintended by their authors. The adjustment of proposals to take into account local context and popular understanding; modesty concerning the reliability of our diagnoses and prescriptions; and a general preference for incremental development rather than silver bullet blueprints – these are the elements likely to do least harm. They could even assist the political leadership of a new democracy such yours to improve the workings of the venerable institution operating from Los Pinos, and might thereby somewhat enhance the quality of Mexico’s democracy.

II. THE MANY (AND ERRATIC) VARIETIES OF PRESIDENTIALISM IN LATIN AMERICA

Fidel Castro occupied the presidency of the Cuban Republic continuously for around 45 years; Alfredo Stroessner lasted for forty years as the personal ruler of Paraguay. By comparison Parfirio Diaz served only 35 years (including a 4 year interlude when he governed Mexico through a proxy). Now entering his tenth year as the democratically elected President of Venezuela, Hugo Chavez expressed willingness, if the voters chose him, to outlast them all and serve until 2050, when he would be 95. (By a very narrow margin the Venezuelan electorate declined his generous offer). Juan Vicente Gomez only lasted in the same post for a mere 27 years, although (like Diaz) his political legacy included a passionate desire for alternation in office thereafter. Francisco Madero on the other hand, lasted little more than a year and was assassinated together with his Vice President when Huerta seized power. A fiction of legality was preserved when the Foreign Secretary succeeded to the Presidency as a preliminary to the elevation of the conspirator. Mexico has never since allowed a president to be displaced by his entourage. (The office of Vice President was never re-established). The President of the Bolivian Supreme Court, Eduardo Rodriguez Veltzé, took over in a crisis and organised elections in which he was not a candidate. Unlike most of his kind he left office with a very high popularity rating, having served for only seven months. After President de la Rúa was driven from office one year into his term, no fewer than four politicians briefly occupied the Casa Rosada-for a week or two at a time, until the Peronist party rebuilt itself and conferred family dynastic control to the Kirchners. In summary, then, Latin America has a long track record of presidential rule, ranging from the lengthiest terms of incumbency recorded anywhere in the history of the world (Castro has outlasted almost all hereditary rulers) to the briefest and most evanescent.

Some presidents were kleptocrats, others earned less than the average airline pilot. Some were freemasons, some were ultra-montanes, some confronted the church and even sought to “defanaticise” the population through anti-clerical education. Some nationalised foreign investors or even the domestic banking system; others privatised pensions and basic infrastructure, and gave direct control over economic policy to the wealthiest entrepreneurs they could enlist, Some entered into backroom

understandings with drugs traffickers, paramilitary forces, death squads, or indeed insurgent groups; others went on hunger strikes, risked assassination, or were driven into exile, because they would not betray their oaths of office or the trust deposited in them by the electorate.

Turning to questions of political organisation, not a few Presidents took office first, and organised political parties thereafter (Calles, Castro Peron, Vargas, Balaquer); more recently Chavez and —prospectively— Correa). Others rose through loyalty to a long-established and well-entrenched political party, which continued to exercise leverage over its President even after he had taken office (many Colombian presidents, Lionel Fernandez; most Costa Rican incumbents at least until recently; Paraguayan Colorados after Strossner; many Uruguayan presidents perhaps Lula; and perhaps Daniel Ortega and arguably the great majority of PRListas, at least until Zedillo —although this requires closer examination, in section III below). Then there are those who reached highest office through the support of political parties that they then discarded (like Rene Barrientos or Manuel Noriega or perhaps Sanchez de Lozada and of course, there are also others that had to operate in a political system characterised by inchoate structures with no reliable party base available either before or after their incumbency— Fujimori, Batista, etc.

Another feature of presidential authority concerns its relationship to the state security forces. Until the 1980s many (perhaps a majority) of Latin American Presidents rose to office at least partly via promotion within the armed forces. But there were also civilian Presidents who, with greater or less success, aimed to curb the autonomous power of the military. In the extreme case of Costa Rica, PLN Presidents abolished the armed forces – a course also pursued by Panamanian and Haitian Presidents in the 1990s. Mexican and Uruguayan Presidents often claimed their assertion of civilian control over the military as one of their historic achievements. Here too a wide variety of institutional configurations are possible, and even in the current period of constitutional democratic ascendancy quite a few presidents have to guard their positions against the possible dangers of military insubordination (e.g. in Bolivia, Ecuador, Guatemala, Paraguay, and perhaps even both Colombia and Venezuela). Apart from the extreme contingency of a coup, most Presidents need to devote some of their energy to cultivating support within the higher reaches of the armed forces (they may have a crucial influence over promotions), and to setting policy on arms procurement, defence spending, fo-

reign military ties, and the assignment of officers to politically sensitive security tasks, including anti-narcotics operations as well as border defence. Regardless of their formal powers. Ministries of Defence and congressional oversight committees typically provide inadequate monitoring and control, so that only the commander-in-chief (i.e. the President) has the real authority to settle major issues of security policy.

The routine subordination of Ministries of Defence to the leadership of the Latin American president/commander in chief is just one manifestation of a broader feature of presidentialism in this large region - in principle, and most of the time, the President and his office dominates over the rest of the Cabinet, the executive, and indeed the other political officeholders within the republic. There are usually formal rules that help to consecrate this dominance (the unqualified power of ministerial appointment and dismissal; the presidential power to declare states of emergency; the annual presidential "state of the nation" address; the power to propose and veto laws, including budgetary laws, etc.) But these are found in the US system as well, without necessarily producing the personalistic dominance of the chief executive that I have in mind here. That requires an additional set of ingredients - an informal and customarily established set of assumptions about how a strong president is expected to respond to a variety of challenges. Within the Mexican political tradition, for example, the contrast between the formally established powers prescribed in the 1917 Constitution and the additional "meta-constitutional" prerogatives exercised by all PRI presidents between 1929 and 2000, has frequently been noted. Since 2000 these informal powers have been radically curbed, leaving a constitutional office that is often hard-pressed to meet socially embedded expectations of assertive leadership. But, in truth, not all PRI Presidents were uniformly and equally dominant within the executive at all times. (The contrast between Carlos Salinas, and both his predecessor and his successor is sufficient to illustrate this point). More generally, as we shall see, many Latin American Presidents experience drastic fluctuations in their capacity to prevail over their cabinets and other nominees, even the course of a standard presidential term. The intensely fluctuating authority of such elected presidential figures as Salvador Allende, Raul Alfonsin, Fernando Belaunde, Francisco Toledo, and Humberto Mejia should serve to demonstrate this recurring pattern. Although the ideal of a strong and controlling head of state may be widely disseminated, it is accompanied by a widespread recognition

that such ascendancy is constantly under challenge, and may need to be reaffirmed through repeated demonstrations of resolve. And even this generalization about Latin American presidentialism requires qualification. The Presidential office in Costa Rica or Uruguay is far removed from that in El Salvador or Venezuela. Thus, there is both high volatility of presidential dominance within many political executives, and also great variability between executives in neighbouring republics.

In addition to these diverse internal features of executive organisation in the various states of the region, national officeholders also interact in contrasting and divergent ways with the other branches of republican government. Congressional-executive relations are a key focus of attention in the academic literature. There are others at this conference (including from IDEA) who are more expert on this topic than myself, so a brief overview will have to suffice here. Recurring themes in the literature include the dangers of a fixed term presidency, given that mid-term legislative elections may confer a more recent mandate, and thus convert the incumbent chief executive into a “lame duck”; and the complications of executive coalition-building, where a President may find it necessary to structure his cabinet to reflect the balance of shifting coalition majorities in the legislature, thus introducing party infighting into the heart of his administration. These are important general issues, but my stress in this section is on the variability rather than the commonality of Latin America’s models of presidentialism. Thus with regard to executive/legislative relations, at one extreme, we find examples like contemporary Ecuador (president Correa boycotted the congressional election and has no representatives in that body), and Venezuela (the opponents of President Chavez boycotted the last congressional election, so he has 100% support there). In other words, there are democratically elected presidents who either entirely control or entirely exclude the elected legislature. In the middle we find curious cases like the Dominican Republic, where the President and Congress are both elected for four year terms – but with a two year staggered timetable. Thus, for the first two years of his current term President Fernandez was confronted by a legislature dominated by followers of his discredited predecessor. For the second two years of the same presidential term he benefits from a legislative majority that is guaranteed to persist beyond the next presidential election whether or not he runs or is successful. Towards the other end of the scale we have the situation in contemporary Mexico (to be examined more fully in section III

below) where the bicameral Congress is learning to assert its considerable formal powers, and whoever is elected President can be almost certain that the two major opposition parties will outnumber his supporters in the legislature. Abstracting from all these institutional specificities, the overall pattern is that stable and co-operative executive-legislative coexistence is an exception rather than the prevailing norm. In democratic Latin America, as so often in the earlier history of these republics, a see-saw relationship (in which each branch of government strives to overwhelm the other) is more typical than the “checks and balances” clockwork imagined by the original theorists of the separation of powers.

According to such theorists, the necessary balance between executive and legislature was in the last resort assured by the activities of a third, non-elected, branch of government. The judiciary and in particular the Supreme Court or perhaps a Constitutional Tribunal, was envisaged as an independent guardian of a clash of competences, or to exert restraint if any branch of government attempted to exceed its designated powers. In practice here too we find an impressive range of alternative judicial configurations, with not much predictability attached to any of them. In Bolivia, at the time of writing, President Morales is attempting to replace un-co-operative members of the Supreme Court and the Constitutional Tribunal with alternative jurists more to his liking. In theory such nominations are the joint responsibility of Congress and the executive, but interim appointments are permitted if Congress is in recess. To avoid marginalisation the opposition-led Senate tried to continue legally in operation deriving the Christmas holiday, whereas the pro-government lower house closed its doors. Whether or not interim appointments would be legal in such context would be a matter for the judiciary to decide... except that it is the composition of the judiciary that is in question. Bolivia’s current tribulations may represent an extreme case, yet the broader pattern revealed by this anecdote is recurrent and widespread. The underlying issue is that all too often neither the contending political actors nor the general public can be relied upon to view their highest courts as neutral and dispassionate interpreters of a legal rule. Any politically controversial judicial decision will be interpreted, by those who benefit from it, as an incontrovertibly just and necessary ruling; but those whom it disappoints are all too likely to cry foul, to question the composition or professionalism of the court, and to assert that true justice would require the opposite decision. In some cases the judges in question lack all credibility and

barely attempt to disguise the opportunism of their rulings. Increasingly over the past twenty years, or so, however, a higher standard of professionalism and of jurisprudential conduct has emerged. (To my mind this applies to Mexico as well as to a number of other countries). But even where any fair-minded analyst ought to accept that the courts had ruled in accordance with the letter of the law, and were bent on doing their republican duty, it is notable that much commentary and opinion continues to interpret such rulings as the expression of some political interest or partisan preference. In such a climate the President who simply limits his conduct to strict compliance with the constitutionality prescribed procedures, and to unwavering application of the judgements of the courts, is likely to be viewed not so much as a model of republican virtue as an innocent, or a weakling, or a poor defender of his office. (Nevertheless, there are a few such Presidents—including certain former justices, who may see their terms of office as opportunities to instruct citizens in the merits of governing “by the book” or in rigorous accordance with the constitution and the law). Many different patterns of executive-judicial interaction are possible in Latin America. But once again “seesaw” behaviour, and lack of continuity, can be identified as prominent institutional traits.

Thus far, the picture of Latin American presidentialism presented here may be through discouraging. If our concern is with the “quality of democracy” many of the features outlined above would have to be rated as examples of low quality; lack of institutionalization; practices that would tend to generate insecurity and anxiety rather than social stability and predictability. But perhaps this cross-sectional sketch is too static and draws attention only to deficiencies. An alternative perspective might direct attention to the emergence of some countervailing trends, some incremental and long-run processes of institutional upgrading, and the progressive knitting together of hitherto unco-ordinated centres of power. Democratic institution-building can be expected to take time, to proceed in fits and starts, and to progress through error-correction rather than the foresight of the original designers. That, at least, is the view of those who work on Brazilian democratic development from a “state-crafting” perspective (a group of scholars with which I am loosely associated). If this is a tenable argument for Latin America’s largest republic, then perhaps it offers some guidance for the analysis of democratization in other countries as well (including Mexico). So what follows is a brief sketch of state-crafting and the upgrading of presidentialism in democratic Brazil. Early in the demo-

cratization process Brazilians elected Fernando Collor de Melo as their first President produced by universal suffrage. At that time the 1988 Constitution was barely in operation, the macro-economy was in disarray, the party system was inchoate, and the incoming chief executive displayed nearly all the faults of what O'Donnell then theorised as a “delegative democracy”. Neither the federal nor the state-level institutions were capable of constructive co-ordination, and President Collor aimed to circumvent these deficiencies by decreeing a series of “shock therapy” remedies that only made the insecurity worse. His partial confiscation of bank savings, and the uncovering of a huge corruption scheme apparently intended to perpetuate him in office, led to his impeachment in 1992. The brief Collor presidency exemplifies all that I have outlined above under the headings of low quality and deinstitutionalised electoralism. By contrast, fifteen years later, when the Brazilian Congress unexpectedly refused to extend the life of a critical source of tax revenue, the executive accepted the setback with reasonably good grace. Zero sum conflicts between executive and legislature, or between federal and state authorities, have been replaced by complex webs of interdependency and (fairly often) positive sum compromises. In a far more orderly economic environment a somewhat more coherent party system supports the pursuit of relatively legitimate and predictable policy objectives implemented by fairly competent and stable specialised agencies. In synthesis, there has been cumulative progress since the 1988 constitution in building up a democratic presidential/parliamentary regime with lengthened time horizons, improved dispute resolution mechanisms, and somewhat greater transparency and accountability. This can be summed up in the phrase “democratic state-crafting”. This is not a claim that all is well with Brazilian democracy, or that past improvements can be relied upon to continue, or even to survive. But it does offer some antidote to the idea that all Latin American republics are necessarily caught in a “low quality” institutional equilibrium trap. Other positive examples can be found – to some extent e.g. in Uruguay, perhaps also in the Dominican Republic.¹

¹ It is customary to rate Chile at the top end of this scale, and there is no doubt that its democratic presidentialism is very highly institutionalised, by comparison with the other countries considered here. My reservation about the ‘quality’ of this democracy comes from a different source – too rigid an institutional framework can become an oppressive straitjacket, detaching the voters from their rulers. The Chilean case leads me to conjec-

This discussion is far from exhausting all the dimensions on which democratic presidentialisms can be compared and contrasted. There is also an extensive literature on presidential politics and the mass media; on presidential responsiveness to indicators of public opinion; on presidentialism and financing of electoral campaigns; on relations with the business community and other “fuerzas vivas”; and on the symbolic dimensions of presidential power projection. In all these areas it would be possible to produce further illustrations of the diversity of contemporary experiences across the Latin American region. But enough has been said to make the general point. It will suffice to conclude this section with reference to one very simple but fundamental aspect of incumbent behaviour – the comparative extent to which Latin American presidents serve out their terms of office (and no more).

Since 1934 every Mexican president has been scrupulous in serving a single full six year term of office – no less, no more. This highly predictable timetable constitutes an absolutely central feature of Mexican political life, both under one party dominance and under conditions of multi-party democracy. There are a few other republics (such as Honduras) where a similarly entrenched commitment to the constitutionally mandated political calendar can be observed. But, overall, these are limit cases, far removed from the general rule, either under authoritarian conditions or after democratic transitions. It is true that since the peace processes in central America that sub-region’s presidents have been almost consistent in serving their terms of office and then departing. But in the larger – and less US-dependent-democracies of South America the record is quite different. Over the past ten years four Argentine Presidents, three Bolivians and four Ecuadoreans have been driven from office by popular protests, impeachments, or breakdown of civil order, long before completing their constitutional mandates. The ousting of Fujimori in Peru after he attempted to perpetuate himself in office for a third term might also be included in this list. On the other side of the ledger the elected Presidents of Brazil, Colombia, and Venezuela all had the constitution changed once they were in office, not only to establish the principle of re-election in abstract (which could be a legitimate democratic measure to improve the rules of the game), but to benefit themselves as the incumbent heads of state, who

ture that such features taken to the extreme can present almost as much an impediment to democratic accountability as a de-institutionalised presidential regime.

would thereby be allowed to campaign from the presidential palace for a further mandate beyond that to which they were originally entitled. The presidents of Bolivia and Ecuador are currently engaged in similar exercises of constitutional re-engineering to extend their terms of office. This is not in accordance with the democratic principle of “equal access”, because –however fairly conducted– the resulting electoral process confers a patronage advantage, and a prior presumption of entitlement, on one of the candidates at the expense of the others. The incumbent president is seen by many as having been “pre-elected” to an additional term by virtue of the constitutional reform, prior to the presidential election itself. This was the “pecado de origen” of the Porfiriato that led to the Mexican Revolution of 1910, and it was in repudiation of this practice that the slogans “Sufragio Efectivo, No Re-election” became part of the national political patrimony here.²

In conclusion, this section has presented evidence to demonstrate the very wide range and high variability of presidentialist political practices that can be found across Latin America, not only historically but also under contemporary conditions of so-called “Third Wave” democratization. Although the conventional political science literature has helped identify and calibrate some components of this variability, I believe it suffers from a certain myopia. It starts out from the extensive and in-depth study of the workings of presidential politics in the USA. Some of this is modelled in a manner that probably idealises the stability and functionality of the US system, but even if we assume that the foundational literature accurately characterises that particular variant of presidentialism, it deals with an atypical case. There are both domestic and external dimensions to the atypicality of US presidentialism. One the internal side, the political regulation of the system provided by the Supreme Court, and by an exceptionally highly developed structure of constitutional law and judicialization of politics,³ has no real counterpart elsewhere in the western hemisphere other than perhaps in parliamentary Canada. There is a connection between this feature of the US system, and the USA’s exceptional international profile. No external hegemon, international legal authority, or foreign security imperative, constrains the discretionality of the US

² Alan Knight has compared this to the slogan of the US Progressives – “A Real Vote and No Boss Rule”.

³ Of the US, 43 Presidents, 25 have been lawyers.

Presidency; whereas all other republican chief executives have to cope with potential external constraints, ranging from invasion, through economic sanctions, to international censure, and the encouragement of internal dissidence. No ex-President of the USA has ever gone into exile, or sought the support of external protectors, whereas until recently almost all Latin American incumbents have had to contend with the possibility of retaliation after they leave from office, and many continue to seek refuge or career protection from abroad. That behavioural contrast reflects a broader attitudinal difference. There is nowhere in the western hemisphere, outside the USA, where the President sits so clearly at the apex of a homogenising civic religion.⁴ Hence, and given the rich and indeed confusing array of Latin American experiences outlined in this section, models of presidential politics derived from the US case are likely to be far more stable, predictable, conventional, and narrow than the western hemisphere norm. Thus, however much one may admire the special example of the USA, from a comparativist perspective too much reliance on its properties is likely to prove misleading when applied elsewhere. Models of presidential politics and institutional design drawn from this interesting but statistically aberrant example are unlikely to pass muster as sources of guidance and understanding when addressing Latin American presidential politics. Just as no-one would attempt to prescribe a “one right system” of institutional design derived from the Chilean constitution of 1980, or the Venezuelan constitution of 1999, so the distinctive structure and informal practices that has grown up around the US Constitution of 1787 has to be appraised in its context. There are comparative lessons to be drawn to be sure, but if they are overstated or inappropriately generalised the outcomes are likely to be far different from those intended or expected by the designers.

With this consideration in mind, let us now examine the specifics of Mexican presidentialism.

⁴ There is evidently a fairly strong and quite homogenising democratic civic religion in Costa Rica, but this is a small face-to-face society, and the focus of unity is the electoral process, rather than the office of the presidency. For the Mexican case see Section III below.

III. VARIETIES OF PRESIDENTIALISM IN MÉXICO SINCE 1917

On a literal reading of the 1917 Constitution, the powers of the Mexican presidency are relatively circumscribed, as compared to many other presidential systems. Not only does the Congress operate as a strong counterbalance at the federal level, the formal sovereignty of the constituent states of the federation also restrains centralised power. These are the “rules of the game” that emerged from the anti-Porfirian revolution, (and also that Madero’s failed presidency attempted to live by). But the long history of independent México is also characterised by an alternative conception of national leadership – a conception that in its most extreme (and also failed) versions can be labelled “imperial”. Iturbide and Maximilian exemplify this in its extreme version. So far, the most stable and successful variants of Mexican presidentialism have contained an elaborate balance between formal constraints on republican officeholders combined with extensive socially sanctioned meta-constitutional opportunities for assertiveness and personalised domination. As mentioned previously, Porfirio Díaz operated such a system of individual rule, disguised behind constitutional formalities, for 35 years. The PRI improved on this formula and institutionalised its ascendancy as a dominant party for twice as long. It overcame the key flaw in the Porfirian system (the irreplaceability of the top man) with a remarkably effective enforcement of the six yearly presidential term limit. But while this aspect of the formal constitution was elevated to an unquestionable imperative, many of the other restraining provisions of the 1917 Constitution could be circumvented with impunity, thanks to the discipline of the ruling party, and its endorsement of a series of meta-constitutional prerogatives for the President. What is quite exceptional here is the extent to which certain key rules (essentially concerning an unwavering commitment to a predetermined political calendar) could be not only routinised but in effect almost sacralised (raised above the realm of mortal control) at the same time that the non-sacred components of the “rules of the game” were rendered almost pure formalities or decorative embellishments. (in the English constitutional tradition there is also a key distinction made by Bagehot – between the “efficient” and the “decorative” aspects of that great edifice). So how was this stark separation established and maintained, and how might it be bridged in more reflexive and pluralist times? Renegotiating the delicate balance of such entrenched structures and ti-

meworn practices is not simply a question of rewriting an article of the Constitution, or issuing a new Supreme Court ruling. It involves a much broader process of collective deliberation and social persuasion.

The almost sacralised status of the Mexican political calendar provides a good entry point into this analysis. México's sexennial presidency can be largely defined by the alternatives it repudiates. No to dynastic rule. No to *continuismo*. No to *golpismo*. No to military deliberation. No to a divided executive. No to a term of office too brief or insecure for effective and durable policymaking. What converts these prudential maxims into an unchallengeable imperative is the entrenchment of the sexennial one term presidency within a reinforcing framework of political practices controlling the behaviour of all power contenders, and the systematization of the resulting temporal rhythms within an overarching republican doctrine.

The idea of a regular electoral calendar can be traced back well before 1917—to the 1857 constitution, if not earlier. Thus the first post-revolutionary presidential election held in September 1920, (with the incumbent taking office that December) was a reaffirmation of the four yearly electoral cycle that had prevailed before the revolution—even under Porfirio Díaz. It was the unavoidable obligation to hold another election in 1910 that precipitated the succession crisis that terminated his dictatorship. In a similar vein, it was the failure to find an electorally viable successor to the Constitutionalist victor, Carranza, that led to his flight and death, in April 1920, and thus to the first on-schedule presidential election of the post-1917 era. The key electoral innovation of the Revolution was to replace the indirect elections of the nineteenth century by direct elections based (in principle) on universal manhood suffrage. But under this system the voters were expected to ratify the outcome of prior intra-elite struggles for office, not to choose their own rulers (The Revolution had done that for them). Hence the sanctity of the electoral calendar was part of this ritual of orderly ratification—a reassuring demonstration that “Revolutionary Family” remained firmly in control. The reliable timetable of elections, annual reports to Congress, and general observance of pre-agreed institutional routines also provided a sense of discipline that served to contain the personalist excesses of individual revolutionary generals and other power brokers.

It took time (and a succession of crises) to stabilise this collective understanding. The assassination of Obregón as he attempted to secure

election for a second time (in 1928), and the exile of Calles when he tried to interfere with the decisions of his successor Cardenas (in 1935), were the pivotal moments in the conversion of the constitutional routine into a foundational principle of the post-revolutionary settlement. Of course these turning points were just the publicly visible and most dramatic demonstrations of more intricate and specialised processes of political statecrafting. At the federal level these concerned the construction of the PNR (later the PRI) and the extension of the “no re-election” rule to the Congress (thus elevating the nominating powers of the centralised ruling party above the indiscipline of the pre-existing legislative factions).

It is also important to bear in mind that at this time a great deal of the struggle for office and power was still conducted at the local level—in both state governments and municipalities—and that until the 1940s the electoral process was decentralised, with considerable scope for sub-national variations in the conduct of electoral processes. But here too, in principle at least, the electoral calendar and the no re-election rule were supposed to apply. As the PRI system of centralised dispute resolution and disciplined circulation of elites took hold at the national level it was also generalised and entrenched at these local levels – albeit with increasing acceptance of presidential direction and a “last resort” over-ride from the ruling party. Each state continued with its own separate constitution, and electoral processes were staggered, rather than co-ordinated to coincide with the national timetable. This probably added to the stability of the presidential system because an incoming presidency would start his incumbency needing to work with a large array of state governors who had come to office under his predecessor. Only gradually, as his six yearly term progressed, would the next cohort of governors owe their fealty to him. By the time he nominated his successor, his decision would be supported by a full slate of governors promoted on his watch. Thus, the sacralisation of Mexico’s electoral timetable built up not only at the federal level, but throughout the entire political system.

The six-yearly presidential nomination process was also hedged around with ritual and at times even with what might be termed reverence. It became reminiscent of the church’s apostolic succession (similarly justified by the need to protect a timeless institution from the vagaries of human mortality and factional intrigue). Although the analogy should not be pressed too far, there were elements of mystification and emotional blackmail involved in orchestrating a false appearance of unity around

the identity of the “tapado” that resemble Vatican obscurantism. In these more democratic times it would be easy to under-estimate the significance of this aspect of Mexico’s inherited civic religion of predictable calendrical presidentialism.

At the same time that the political chronology became so reliable, other aspect of Mexican presidentialism retained their power to shock and transform. A guaranteed six yearly term is long enough to invite forceful leadership and ambitious projects, and Mexican society expected each head of state to make a difference. It was believed that the challenges facing the nation could not always be addressed through routine administration or the forging of broadly-based alliances. A directly elected president in control of a dominant party and in possession of the political capital generated by the Revolution would also know that he would only have one term to make his mark. The nationalization of the foreign oil companies, in 1938; the purging of the union involvement in 1948; the brutal crushing to an idealistic student rebellion in 1968; the nationalization of the banks in 1982; the sweeping privatizations of the early 1990s; perhaps even the current involvement of the military in a war on narco-trafficking; these all share a common logic and structure of sexennial presidential assertiveness. No other source of power can compete with Los Pinos when it comes to mobilising such political energies. This helps to explain why the Presidency remains the “one big prize” in the Mexican political game – indeed perhaps more reliably so than in any other Latin American republic.

The Mexican president’s ascendancy over the armed forces, the police, and the security apparatus, counts for a great deal in all such trials of strength. In many other western hemisphere republics there is a question mark over just how far the nominal “commander-in-chief” can push his authority without encountering open resistance or disloyalty. Historically this was also one of the great constraints on Mexican chief executives. The revolution, the founding of the PNR, the promotion of “civilistas” after 1946, and the defeat of the “henriquista” challenge in 1952, all served to cumulatively overcome that source of danger. Of course, the Mexican military face no prospect of serious international military involvement. On the domestic side, in each crisis when a president confronts a challenger (the oil workers union, the Zapatista rebellion, the narcos) he also reaffirms his authority in the security area. One reason why Mexicans have high confidence that their Presidents will serve for the precise term

of office prescribed by the constitution (no more, no less) is that they feel they can rely on the security services to protect his safety, to obey him in an emergency, and to transfer their allegiance without hesitation to his legally designated successor. (This is not to disregard some other troubling issues of civilian-military relations, and the possible politicization of some agencies, but simply to put such issues in an appropriate comparative perspective).

Concerning the relationship between the President and the broader executive branch of government, there is no other republic with a single fixed-term six year presidency, and with no vice-president. No Mexican President since 1920 has been required to cede personal control over his office even for the briefest of intervals. (This unbroken succession of fully competent constitutional authorities is almost certainly a world record – far better than the USA, with its assassinations, vice presidential substitutions and interludes of presidential ill-health). This continuity of presence stabilises and co-ordinates the Mexican executive branch, but it does not necessarily signify what Cossío Villegas famously labelled “*el estilo personal de gobernar*”. Perhaps this applied to some periods and episodes (e.g. under Echeverría or Salinas) but more recent scholarship has tended to downplay the personalism of the Mexican presidency, and this revision of view can be reinforced from a comparative perspective. At least since Cardenas Mexico has had no equivalent to Chávez, Perón, or Vargas in the presidency. Indeed many of the great bureaucratic agencies of the Mexican executive (the Banco de Mexico, the Secretaría de Hacienda, Programación y Presupuesto, but also Agricultura y Recursos Hidráulicos, PEMEX, the CFE, etc.) are largely worlds unto themselves. The ability of the Head of State to co-ordinate, monitor, or meddle with these great agencies of government is highly constrained. He has important supervisory powers – it is the President who reports each year to the Congress on the labours of these agencies; he can always dismiss a minister (not much use unless he has identified a more loyal or more competent individual as the replacement). But these powers only serve his purposes if they are used judiciously. Any president is highly reliant on his team, can only occasionally reshuffle its composition, and may not possess all the information or expertise required to second guess a strong minister. Moreover, as his *sexenio* draws to a close, his ministers lose their dependency on him. Some compete among themselves to succeed him. Others seek favour from whoever seems most likely to take his pla-

ce, whereas still others seek alternative career options, perhaps as governors or congressmen, or in the private sector. Since his period of office is known in advance, so too are the limits to his powers both of patronage and of retaliation.

Then there is the relationship between the President and his party. (Of course this was the PRI until 2000, and the PAN thereafter). A comparison with the USA is pertinent here. Regardless of which party occupies the White House or controls the majority in the US Congress there exists two permanent, broadly based and at least partially autonomous representative institutions. They have their pragmatic and even ideological proclivities, their independent sources of funding. Their members select candidates to office through primaries and party conventions that are not essentially controlled from above. After all, neither the US Democratic Party nor the Republicans can be sure whether they will be in government or in opposition in the next period. They have therefore developed party structures that are independent of the state apparatus. The contrast with the PRI in its ascendancy is particularly notable. There was a brief period in the 1940s when party primaries were allowed, but these gave rise to such intense factional conflict that for almost a half century after 1951 party nominations were managed from the top down. The President of the Republic *de turno* appointed the President of the Party, and the latter transmitted instructions “from the palace” to the ruling party. It is true that governors also exercised similar powers over the party at the state level, and that rival groups were encouraged to bide their time from within rather than to break with the party and challenge constituted authority from without (always a perilous option). It is also true that as each President gave way to his successor the party also moved on. In one sense it was a continuous institution, although in another it was really a transmission belt for a succession of quite distinct presidential political projects. At any rate the dominant party never exerted real restraint on the options chosen by the President, although this became an increasing issue of concern to many PRIlists after the end of the Salinas presidency (under his successor the party established “candados” aimed at curbing the autonomy of the so-called “technocrats”, and also reintroduced party primaries, although it can be debated whether these reforms durably limited the top-down discretionality of the party leadership).

The PAN was always more of a programmatic party than the PRI, so one might have expected its capture of the Presidency to signify a radi-

cal shift towards the US-model of presidential-party relations. But many observers consider that since 2000 the PAN has struggled to define its role as something different from the traditional PRI. Certainly its history and interests are distinct, but neither in policy nor in personal terms has it proved easy for the current President's party to break free from the habitual expectation that it should serve as an instrument of incumbency. If the PRI were to return to the Presidency there are ample grounds to anticipate that it might be likely to revert to its traditional posture, and the PRD also displays similar tendencies.

However, perhaps this overstates the continuity between dominant party rule and the current apparently entrenched three party set-up. The area of clearest contrast between the two periods concerns executive-legislative relations. Since 1997, and in contrast to the pattern prevailing consistently for the previous seventy years, Mexican Presidents have all found themselves co-governing with congressional majorities composed of opposition parties. There is every sign that this pattern will continue into the indefinite future, regardless of who wins forthcoming presidential contests. Back in the mid-1920s the Congress had exercised a considerable degree of autonomy – which was partially attributable to its constitutionally granted power to validate its own election. This faculty was transferred to the IFE in the 1990s, but other aspects of the 1917 separation of powers have returned to the forefront as the PRI's extra-constitutional system of discipline has been dismantled (at least at the federal level). Consequently Presidents Zedillo/Fox/ and Calderon have all found themselves surprisingly at the mercy of Congress, after generations in which it was downgrade legislature. The President can be refused permission to travel abroad; his budgetary and tax raising power are poorly defined and weaker than in most republics; many critical reforms involve constitutional amendments and therefore require a two-thirds majority. In short, since 1997 Mexico has “seesawed” from a condition of exaggerated presidential dominance to one of unusually forceful legislative co-government. Workable mechanisms of bargaining and dispute resolution are still quite untested and incomplete. (Presumably this conference is motivated in part by concerns on this score). The resulting disequilibrium in federal policy-making is aggravated by the consolidation of a roughly three party system, with strong inter-party antagonisms that are reinforced by the almost constant succession of electoral contests

(with congressional mid-terms, staggered timetables for the major governorships, etc.).

Thus, on the one hand there is a socially legitimate expectation of a strong (or at least a coherent and effective) presidency; but on the other hand the legislative now possesses some very considerable veto powers. A hitherto rather docile judiciary has found itself increasingly called upon to reinterpret the terms of the constitution and to arbitrate between the conflicting branches of government. Section IV below will consider more fully the potential and pitfalls of this method of circumventing veto points, and will also review various alternative possibilities for tackling emerging institutional blockages and imbalances. But before turning to that conclusion we need to complete this survey of Mexican presidentialism with brief observations about the Presidency and the state governors; the presidency and public opinion; and the changing roles of the intermediaries who shape public opinion, the media – and the “*fuerzas vivas*” who may finance electoral contests. (In principle one might anticipate that a skilful chief executive might be well placed to mobilise these additional sources of support, and thus bolster his authority by comparison with the Congress).

Until 1989 every state governor belonged to the ruling party, and therefore owed a debt of allegiance to their national leader, the incumbent President of the Republic. This situation gradually changed during the 1990s, until today the great majority of governors (including the head of the Federal District) belong to parties that are in opposition to the President. The most important of these see themselves as political rivals as well as potential successors to the occupant of Los Pinos. The head of the Federal District, in particular, is now strategically placed to act as a national “leader” of the opposition”. The governor of the largest state (the Estado de Mexico) is similarly placed. Even state governors who belong to the same political party as the current President may well see themselves as his competitors for control of their party rather than as their natural leader. Thus the “seesaw” between President and legislature is equally in evidence when we consider relations between the federal executive and the state-level counterparts. At the same time all governors (regardless of party) have a strong interest in establishing some kind of understanding, and indeed a good working relationship with the federal authorities. Once again the balance between co-operation and rivalry is

still being worked out, and here too the judiciary can find itself required to break the logjam.

There is also a growing role for an informed public opinion, and a more independent-minded electorate to redress the balance of the “seesaw” tilts too far against an incumbent President. In Mexico, as in most countries, the Presidency offers a powerful “bully pulpit” from which a seasoned politician can reach out beyond the political class to redefine the issues and to mobilise a wider public for his cause. At the same time a head of state who mismanages this channel of communication can severely undermine his effectiveness, and can even bring about his early downfall. Whereas PRI rulers such as Diaz Ordaz were sometimes able to suppress dissent and curb criticism, the old instruments of censorship and intimidation have long since faded away. Even López Portillo and Salinas relied more on speaking to the electorate than on silencing them. President Fox, under democratic conditions, took a risk when he flirted with the “desafuero” of López Obrador as a contender for the 2006 presidency; but eventually he regained the initiative and won the communications battle, leaving office with a surprisingly high personal approval rating, despite his disappointing performance as the head of state. President Calderón also needs to cultivate popular support and understanding, given both the controversy over his initial election victory, and the many institutional tripwires he confronts.

To some extent public opinion can be directly accessed from the office of the presidency, but much also depends upon the activities of intermediaries – the press, the broadcast media, the providers of political finance and more generally the “fuerzas vivas” of Mexican society. When I began studying Mexican politics in the 1970s all of this seemed heavily orchestrated by the ruling party and its national leaders. Thirty years later all these intermediaries are much freer to pursue their own convictions (and interests). The recent enactment of the so called “Ley Televisa” has been viewed as a major indicator of the growing power of the privatised media. New rules on the public financing of electoral campaigns may further diminish the ability of elected politicians to control the messages they transmit, and to counter the criticisms they receive. At a time when quite a few Presidents in Central and South America are regaining a degree of control over antagonistic intermediaries, Mexico currently stands out as one of the clearest instances of diminishing executive authority in this area. One way to chart this progression is to trace the evolution of

coverage of the annual presidential address to congress over the past ten years. This tracks the broader shift from an imperial presidency to that of the contested discourse of a prominent citizen and officeholder.

Now that we have completed this sketch overview of the distinctive features of the Mexican presidential system we can turn to the final segment of this paper – what are the best options for a reform and upgrading of existing practices?

IV. ALTERNATIVES FOR A MORE DEMOCRATIC MEXICAN PRESIDENCY

This concluding section of the paper is much more provisional than the preceding parts. It is likely to be rewritten as a result of the ideas discussed in the February 2008 conference. In its present form the intention is to use the preceding analysis to derive some suggestions about alternative possible routes to a strengthened democratic presidentialism in Mexico. My aim is not to set out a single integrated blueprint for a new political structure. As already indicated, I am disinclined to believe in the existence of any “one right model” that deserved to be generally transplanted without regard to already existing local practices and conditions. My stress will be on incremental adjustments, and “trial and error” experiments in democratic state-crafting, rather than on Napoleonic coherence and wholesale innovation in accordance with rationalistic principles. Nevertheless, any prescriptive suggestions require a prior diagnosis, and needs to rest on some overall view of how the various components of a political system work together. My analysis of the Mexican case (Section III above) has identified a number of distinctive features that may be rated as virtues of the system and that accordingly should not be put at risk. I have also characterised the present state of affairs as incomplete and untested. The case for incremental change and experimentation rests on the supposition that current imperfections require correction. The wide array of Latin America alternatives outlined in section II can provide us with a variety of possible areas for reform, including some constructive examples as well as many errors worth avoiding. This section will therefore proceed by reviewing what most deserves to be preserved in the current system; then where the most urgent demands for reform are located; then what partial improvements may be worth most careful consideration; and finally what mistakes it is most important to avoid.

Mexico's strong commitment to a highly predictable electoral calendar, and the expectation that all officeholders will complete their terms and then depart, are precious advances toward a well-institutionalised democracy and should not be jeopardised. Civilian control over the military and the security forces is a vital accomplishment. There are merits in the existing unity of the federal executive (no Vice-President, no Prime Minister) which should not be lightly sacrificed given the instability that could arise if one part of the sexennial political establishment were to be mobilised against another. The separation of powers, and in particular the pluralism engendered by state and municipal autonomy is also a democratic advantage that deserves to be preserved and further developed. Trustworthy specialised state institutions also need to be strengthened and perfected, not dismantled (even though the IFE, the Bank of Mexico and the Supreme Court have all become the target of opposition criticism, some of it well-founded). Freedom of association and freedom of expression are also vital and should be not only preserved but extended and reinforced (see below on reforms). With regard to human rights and citizen security the present situation is far less satisfactory, but there have been improvements in both areas over the past twenty years, and these need to be conserved (and extended).

As we proceed through this list of characteristics worth preserving we soon run into adjacent areas that are in fairly urgent need of improvement in terms of urgency the agenda for reform is roughly as follows: The electoral process is not consensually viewed as legitimate. The public is bombarded with political promises generated by a constant succession of electoral campaigns, but the "no re-election" rule means that officeholders cannot be held to account by the electorate at the end of their mandates. The separate branches of government are not adequately co-ordinated. The balance between the initiative – taking and power-checking component of the system has been tilted towards obstructionism.

There is an increasing risk that the office of the presidency may be undermined, despite its central role in Mexico's collective political imagination. In synthesis the current system is not generally viewed as satisfactory, and there is a strong demand for reform. In order to assess the reform agenda it is necessary first of all to decide what features of Mexican presidentialism cannot or should not be changed. Then we need to identify the aspects of the current structure that require improvement. What, precisely are the defects or dangers that any reform is supposed to

mitigate? Third we need to consider whether the problems identified can be corrected at reasonably low cost (i.e. with limited dangers of unintended consequences, or adequate scope for review and reversal if the remedy proves worse than the disease).

I suggest that there are three main areas of difficulty where limited reforms to Mexican presidentialism are worth considering. The first is the legitimacy and precision of the electoral process. This has already been addressed via the current electoral reform, and although further adjustments may be needed, my conclusion is that it would be best to wait at least another six years to see how well the existing arrangements can be made to work, before revisiting that aspect again.

The second concerns what I have termed the “seesaw” relationship between Congress and the federal executive. I will focus these comments about the “deliberative” as distinct from the “decisional” aspects of the governmental process in a high quality democracy.

The third topic is not at present so directly at the centre of the policy debate in Mexico, but I believe that it lurks in the background, helping to explain both the problems of electoral legitimacy and the friction over executive/legislative relations. This concerns the public frustration and disappointment arising from the discovery that —at least so far— the process of transition from authoritarian rule to multi-party democracy has not opened the way to more avenues of popular participation or citizen involvement. Even if the electoral process was put beyond reproach, and the congress turned out to have established a co-operative and effective policy dialogue with the executive, there would still be danger from the charge that the professional politicians had constructed a closed political game (a “partidocracia”) designed to screen themselves from inconvenient intrusions of “the people” into their prerogatives as custodians of the governance of the republic.

If this is an approximately correct assessment of the current situation what aspects of the reform agenda improvements deserve priority attention? The recent political reform has attempted to restore confidence in the electoral process in general, and in the IFE in particular. This is rightly seen as an urgent concern, not least because a failure to establish confidence in the integrity of the 2009 mid-term Congressional elections could be disastrous, coming on top of the disputed 2006 presidential contest. It remains to be seen whether the electoral authorities have been defanged by the parties they are supposed to supervise; whether the broad-

cast media will improve their service to democracy now that the flow of public financing into their coffers has been reduced and reallocated; and whether the horse-trading over these reforms will be seen by the voters as an expression of coalition-building and inter-party co-operation, or as a manifestation of disregard by the political class in its entirety for the view and interests of the wider public. But, however well these particular reforms turn out, they only address a fraction of the pending issues. A further reform that might be quite helpful concerns the idea (now adopted) of co-ordinating the schedules for all state and federal elections so that in each calendar year there is only one election day. This could to some extent alleviate the problem of the endless succession of electoral contests, that leave so little space for settled policymaking between elections. There could also be improved procedures for bargaining and conflict resolution between branches of government (e.g. more stable protocols – regulating the annual budgetary cycle), and better co-ordination between the federal cabinet and the state governments. There are all elements of formal “state-crafting” that could (to a modest extent) improve the functionality of Mexico’s democratic presidentist regime. However, repeal of the “no re-election” rule, or the establishment of a parliamentary/presidential regime (e.g. with a prime minister appointed by the President but answerable to the Congress) would represent much more drastic and potentially destabilizing innovations. It is only if the informal climate of political expectations and understandings is extensively prepared in advance that rule changes such as these could be expected to deliver the benefits claimed for them by their advocates.

Others at the UNAM conference have examined a variety of devices intended to strengthen the mutual interactions of Mexico’s executive and legislative and to promote stable co-operative relations within a framework of “renovated” presidentialism. These proposals range from granting the executive various new rights (to expedite a certain number of legislative proposals per session, and to veto spending bills, etc.) to granting new powers to Congress (to ratify the appointment of key government ministers, and if need be to censure them, etc.). There are also proposals to abolish unnecessary and archaic practices that create unnecessary friction (such as the President’s need to request permission from Congress before travelling abroad). The common characteristic of all these proposals is that they concern rules of control – each party cedes certain legal powers of decision-making to the other, in order to smooth

decision-making and align incentives in favour of co-operation. I find various of these proposals promising, and note that they can be introduced experimentally and incrementally. So they fit within the general template of the approach that I favour, and others can assess better than me the best sequence and the precise content of each adjustment. What I would like to add to this discussion is a complementary consideration, not an alternative. Democratic theory has recently shifted emphasis from the mechanisms of legislative decision-making to the broader issues of persuasion, education, and value discovery that can be summed up under the term “deliberation”. My proposal is that initiatives promoting executive-legislative deliberation could reinforce initiatives directed to more harmonious methods of crafting legislation. What follows is an illustrative suggestion intended to flesh out the deliberative framework. The details can readily be varied, it is the deliberative principle of mutual enlightenment that counts.

Let us start with the idea that the existing annual report of the President on the state of the nation no longer serves its traditional purpose. It is not an exercise in decision-making, but rather one of persuasion, education and agenda setting. How might these deliberative objectives better be served under a renovated system of democratic presidentialism? The existing presidential report covers all the main activities of the executive as a whole, with the President assuming personal responsibility for a host of matters that are not, in fact, his central concern. An alternative would be to arrange for each minister to present a periodic (probably but not necessarily annual) account to Congress of the work of that particular branch of the executive. I would recommend that this innovation be combined with an increased role for congressional committees, so that for example the Secretary of Tourism would present his report to a specialised subset of congressmen, composed of those who had chosen to make tourism one of their areas of expertise. The hearings might take one or more days, and might include the cross-examination of select witnesses, both from the ministry and from the social organisations most active in the sector. At the end of the hearing the congressional committee on tourism (or agriculture, or mining, or defence, etc.) would draft a brief evaluation of the ministerial report and associated evidence. This would not be a vote of approval or censure, but rather a concise summary, noting achievements, intentions, disappointments and (where necessary – but not as the main objective) failings. The report could include recommen-

dations for future improvements or shifts in priorities. It would be sent for debate and perhaps revision, to the Congress *en pleno* (both the lower and the upper houses). The final corrected text would then be passed to the President for his consideration. The President would not be expected to respond in detail to every report as it arrived, but he too would have a periodic opportunity to report to the Congress (this time *en pleno*) on the series of evaluations and suggestion he had received across the whole range of ministerial offices, and the broad strategy he was pursuing in the light of these congressional deliberations. It would obviously be possible to associate this process with votes of censure directed against individual ministers who were judged to be failing in their duties, but if the process of confidence building and informal evaluation gained authority such “disciplining” responses would become secondary and last resort. Thus the danger of irresponsible *asambleismo* might be conjured, and replaced by the prospect of mutually enlightening dialogue between executive and legislative. This formula could enhance the accountability of individual ministers without breaching the crucial (and in Mexico highly valued) principle of a unitary presidential-led executive. It would also enable congressmen to demonstrate to their electors that they were focussing their attention on serious and specific questions of public policy. And it might raise the level of public debate and understanding (e.g. relevant extracts from the hearings and reports could be broadcast live on a dedicated public television channel).

This reference to public education brings me to the third topic where innovations might stabilise a renovated and more democratic presidentialism. If the electoral calendar has been sacralised and is not to be tampered with, then the President cannot be granted power to dissolve Congress. Nor can Congress be granted the right to impeach the President. Better electoral transparency and more co-operative executive-legislative relations could reduce the dangers of direct confrontation between these two rival expressions of popular sovereignty, but in the end they may still clash. So some last resort system of tie-breaking may be required to deter the two branches from pressing their disagreements to the extreme, and to generate a binding decision when all attempts at conciliation and compromise have come to naught. In very limited circumstances the judiciary may be required to provide such arbitration (as in the question of the Presidential right of veto over spending bills). But the courts need to be kept out of political disputes, except where some very precise constitutional

ruling is at stake. It is the electorate, rather than the judges, who should be the ultimate tie-breakers. But under the no re-election rule, Mexican voters are deprived of the chance to approve or withhold support from politicians by granting them a second term.

Finally, therefore, I would like to conclude this provisional survey of possible alternatives by drawing on the second section of the paper, to highlight a range of dangers well worth avoiding. Although a case can be made for the convening of a Constituent Assembly to rewrite the constitution as a whole (a measure that proved productive in Brazil in 1988, for example) this is not a step that should be taken lightly, and not one likely to work well in the current political climate in Mexico. Recent experiences in South America have shown that such conventions, rather than laying the foundations for a permanent new political order, can actually generate insecurity and polarisation. Mexico would do better to negotiate partial and incremental reforms within the rules provided by the 1917 Constitution, rather than attempting a *tabula rasa* that would probably stimulate greater confrontations and worse design errors. The priority should be to make the 1917 system work to its full potential (not something attempted between 1928 and 1996). Within this framework it would still be possible to operate a different set of presidential rules. For example, the original design was for a presidential term of only four years. It might also be possible to consider the reintroduction of the office of the Vice-President (so that if the voters wished to continue on the path set by the executive in particular term they would have the option of selecting the incumbent's running mate as his successor). This might be a better way to combine the possibility of continuity with the benefits of limited terms. Whether a four or a five year presidential term should be associated with the possibility of a single second term, either straight away for after a one term interval, is less clear to me. I find it easier to envisage this rule change (which is quite common in the rest of Latin America) than a parliamentary/presidential option (which seems to me too drastic a break with Mexican ideas and experience of presidential leadership). But the "no re-election" tradition is also very compelling, especially as regards Presidents and state governors (Congressional re-election with term limits could improve the professionalism accountability, and career structures of Mexican legislators and thus perhaps reduce the frictions arising from excessive veto playing). Above all, however I would recommend that any change to the re-election rule should not take

effect until after those who introduce it have left office. This is a crucial difference from the prevailing practice in the rest of Latin America, and is essential if Mexican public opinion is to be persuaded of the long run systemis collective interest benefits of such a reform.

My proposal to allow the electorate last resort tie-breaking role is as follows: It would be necessary for the two sides to invoke a specific “irreconcilable differences” procedure that could only be triggered once in every three year congressional term. Both executive and a simple majority in the legislative would have to agree that the issue in question should be accorded that status.⁵ They would then have to draft a very precise definition of the policy agreement in question (for example, a detailed law, ready for enactment, on the reform of the energy sector, or whatever). So the question put to the electorate would be a clear and consensually agreed choice along the following lines. “The government recommends the enactment of the attached law. A majority in congress believes it should not be enacted. The electorate is invited to vote “yes or no”. The IFE could be assigned the task of ensuring that both sides of the issue were presented to the voters in a balanced way, and that the importance of citizen participation was broadcast through the media. The decision of the voters would be accepted in advance as binding provided some reasonable threshold of electoral participation (say 25% of the registered voters) was achieved. If the turnout was below that threshold the law would not be enacted.

The objective of this mechanism would be to give the electorate a sense of involvement and responsibility concerning the most controversial questions in dispute between the executive and the legislative. But it is designed to avoid excessive and irresponsible plebiscitarianism. In most cases the two branches would have a strong incentive to settle their differences by compromise rather than risk repudiation by the electorate. The mechanism could only be used once in every congress so only the most crucial and otherwise insoluble issues would be suitable for its application. The law in question would have to be carefully drafted and fully debated before the voters had their say, so irresponsible plebiscites on poorly defined issues should be avoided.

⁵ It would be possible to provide that only one side needed to declare irreconcilable differences in order to trigger this mechanism. My proposal is more cautious and consensual. It should be tried first, but could be reconsidered in the light of experience.

It may be asked why Mexico should be expected to establish a mechanism like this, when nowhere else in the world has such a practice. There is no reason why Mexico should not be in the vanguard in establishing responsible mechanisms of direct democracy, just as it innovated with the IFE. The specific characteristics of the Mexican presidential tradition - a sacralised calendar a six yearly presidency with no re-election creative distinctive possibilities of executive-legislative deadlock, and therefore also provide incentives for creative innovation to overcome immobilisation and to build new links between electoral politicians and their voters.

Finally, all these suggestions refer to executive-federal relations at the national level. But a large amount of public policy is made by state governors, who are no longer subject to strong controls from the centre and who may not belong to the party occupying Los Pinos. A balanced political reform and a renovated democratic presidency no doubt requires that the mechanisms of power sharing and conciliation established at the federal level are also replicated in the states and the D. F. otherwise the party controlling the presidency may be hobbled, while the party in controls most of the governorships remains free at that level to practice the old *prepotente* style of pre-democratic Mexican politics.

RELATORÍA DEL TALLER DE TRABAJO

PARA QUE EL PRESIDENCIALISMO FUNCIONE: COMPARTIR Y APRENDER DE LA EXPERIENCIA GLOBAL

Andrew ELLIS
Kirsti SAMUELS

INTRODUCCIÓN

En los últimos diez años, la naturaleza del apoyo a la construcción de la democracia ha cambiado de manera radical. En la década de 1990, gran parte del trabajo se concentró en proporcionar conocimiento “experto” sobre las democracias del norte y el occidente a los participantes y los practicantes que se ocupan de la construcción de la democracia del sur global. Este enfoque trató con demasiada frecuencia al desarrollo democrático como técnico y especializado con soluciones prefabricadas proporcionadas como si se tratara de acontecimientos únicos; no tomó en cuenta el hecho de que la construcción eficaz de la democracia es un proceso político que se basa en el diálogo.

Al mismo tiempo, la tercera ola democratizadora ha conducido a una explosión de experiencia, conocimiento, éxitos y fracasos a través del sur global. Ya se cumplen treinta años desde el inicio de la principal ola de cambio en América Latina, veinte años desde la caída del Muro de Berlín, quince años de las primeras elecciones universales, libres y justas en África del Sur y diez años de las primeras elecciones de la era de reforma en Indonesia. Por lo tanto, una de las tareas más importantes de las organizaciones que apoyan la construcción de la democracia es facilitar redes, asociaciones y una síntesis de conocimiento comparativo de este inmenso recurso.

No existe ninguna otra área donde esto sea más evidente que en el debate sobre los méritos relativos a las constituciones presidenciales y parlamentarias. Hace diez años era posible afirmar que, aparte de Estados

Unidos, eran pocas, si es que las había, las democracias presidenciales. Los países europeos adoptaban, en general, estructuras parlamentarias que consideraban superiores, de modo que los sistemas presidenciales han sido objeto de menos análisis y han sufrido la percepción de que eran menos capaces de proporcionar estabilidad y resultados eficaces. Sin embargo, muchos Estados han adoptado sistemas presidenciales como parte de transiciones o democratización en los últimos quince años, y existe cada vez más evidencia de que estos sistemas son tan resistentes a crisis políticas o a impactos económicos como los sistemas parlamentarios.

Además, la pregunta en el mundo real no suele ser “si deberíamos escoger un sistema parlamentario o un sistema presidencial” sino más bien “cómo hacemos para que el sistema funcione”. Para el sistema institucional de un país existen razones generalmente simbólicas, históricas y contextuales, y raras veces se persigue el cambio drástico de un sistema institucional a otro. En los últimos sesenta años ha habido pocos cambios en el sistema institucional de las democracias; si consideramos, por un lado, las transiciones entre marcos institucionales parlamentarios y, por otro, los marcos institucionales semipresidenciales o presidenciales, podemos contar siete, dos en Brasil y uno en cada uno de los siguientes países: Eslovaquia, Francia, Gambia, Moldova y Sri Lanka.

Como respuesta a esta dinámica, IDEA Internacional y la UNAM patrocinaron un taller en la ciudad de México en febrero de 2008 con el tema *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*, que reunió a un amplio grupo de expertos académicos, abogados, activistas políticos y comentaristas políticos involucrados en el debate y en el trabajo sobre la reforma política. El taller contó con la participación de representantes de trece democracias presidenciales, recurriendo a la experiencia comparada de América Latina —donde la democracia presidencial está más establecida—, Asia y África. El objetivo de este encuentro fue enriquecer la comprensión del papel potencial que desempeñan los sistemas presidenciales en las democracias y en la democratización, al considerar los desafíos que las estructuras presidenciales afrontan en la práctica, investigar las características del diseño institucional en los sistemas presidenciales —que hacen que éstos tengan mayor o menor capacidad de propiciar gobiernos estables y/o eficaces—, y desarrollar una orientación para responder la pregunta: ¿cómo ayudamos a que funcionen los sistemas presidenciales? Parte de la discusión también trató sobre los sistemas semipresidenciales, pero su desempeño no se analizó a fondo. Además,

el taller se propuso contribuir al debate sobre una potencial reforma institucional en México. Este capítulo resume las discusiones comparadas globales que emanaron de las presentaciones individuales contenidas en los siguientes capítulos.

ALCANCE DE LOS PODERES EJECUTIVOS:
¿QUÉ FACULTADES (POLÍTICAS) CONSTITUCIONALES
Y METACONSTITUCIONALES DEBEN OTORGARSE AL PRESIDENTE?

Panelistas: Laurence WHITEHEAD, Dieter NOHLEN,
Jesús Orozco HENRÍQUEZ

El presidente puede llegar a personificar el Poder del Estado y luego, progresivamente, se vuelve menos responsable ante su gobierno, legislatura, partido político o pueblo. Por consiguiente, existe un reto en el manejo de la tensión entre una presidencia dotada de poder, capaz de tomar decisiones importantes y de comprometerse a la obtención de objetivos de desarrollo a largo plazo, y una presidencia responsable y consultiva. ¿Cómo se debe encontrar el equilibrio entre los dos peligros: que una presidencia se convierta en una autocracia, o que las facultades presidenciales lleguen a ser tan limitadas que conduzcan a la ineficiencia y la inmovilidad?

La experiencia ha demostrado que no hay un modelo de Poder Ejecutivo que se considere ideal en todos los contextos. Gran parte depende de la cultura política, las tradiciones institucionales, los sistemas de partidos políticos, la percepción de la población y el estilo de liderazgo del presidente. La fuerza que debe tener un presidente depende de las circunstancias. En algunos casos, es necesario que un presidente actúe de inmediato para abordar problemas urgentes y proporcionar un liderazgo eficaz, sobre todo si la legislatura es débil (por ejemplo, con respecto al narcotráfico); en otros casos, el presidente debe procurar construir consenso a largo plazo y ayudar a moderar el conflicto entre las diferentes partes.

Existe una tendencia a poner demasiado énfasis en el papel que desempeñan las disposiciones formales en las Constituciones en la formación de realidades institucionales. Estas disposiciones, o la manera en la que se implementan, pueden parecer no relacionadas con la realidad concreta; otros factores, como el estilo de liderazgo del presidente o su

respeto a la legislatura, deben también ser tomados en cuenta. En muchos casos una dificultad clave es un patrón de institucionalización débil más que los problemas con la distribución formal de facultades entre legislaturas y presidentes. En muchos modelos latinoamericanos esto ha causado fluctuaciones entre episodios en los que el Poder Ejecutivo invadía los derechos del Legislativo, y episodios en los que el Legislativo hacía retroceder al Ejecutivo. En México, por ejemplo, aunque no se han hecho cambios a la Constitución, un sistema presidencial muy fuerte se ha convertido, con el tiempo, en más pluralista y menos autoritario. Sin embargo, los poderes Ejecutivo y Legislativo son cada vez más obstructionistas y opuestos entre sí.

Más que las enmiendas radicales, los desarrollos progresivos tienen por lo tanto mayor probabilidad de producir los resultados esperados por quienes buscan fortalecer las instituciones democráticas, ya que existe el peligro de que los cambios de reglas abstractas diseñadas para “mejorar incentivos” puedan entorpecer los acuerdos tácitos, provocar resistencia emocional o producir consecuencias involuntarias por parte de sus autores. Los elementos que probablemente causen menos daño cuando se trata de ajustar las propuestas son: tomar en cuenta el contexto local y el entendimiento popular; mostrar modestia por parte de consejeros técnicos sobre la fiabilidad de los diagnósticos y las fórmulas, y contar con una preferencia general para el desarrollo progresivo por encima de proyectos con soluciones infalibles.

Subyacente a la discusión estuvo la pregunta de cómo evaluar los sistemas presidenciales. Se emitieron argumentos en favor de criterios basados en la estabilidad del gobierno, el éxito del gobierno en aprobar leyes y/o el grado de institucionalización de un gobierno que brinda servicios eficaces y resolutivos.

Se consideró el potencial de sistemas híbridos o semipresidenciales, pero muchos sintieron que éstos no proporcionan realmente puntos medios que puedan moderar tendencias autocráticas, ya que estos sistemas fluctúan en la práctica entre actuar como sistemas parlamentarios y actuar como sistemas presidenciales. De acuerdo con este punto de vista, no existe una posición autónoma entre el presidencialismo y el parlamentarismo: más bien, en modelos como el francés, el sistema funciona como un sistema presidencial cuando el presidente tiene mayoría en el Parlamento, y como un sistema parlamentario cuando el presidente no tiene mayoría en el Parlamento.

Cheibub cuestionó la validez y la legitimidad de muchas suposiciones habituales y “lecciones” sobre sistemas presidenciales: la conveniencia de prevenir facultades constitucionales fuertes que aumenten el potencial de conflicto con la legislatura, adoptando las elecciones presidenciales concurrentes y/o de dos rondas para reducir el número de partidos políticos y aumentar la probabilidad de mayorías legislativas, evitando elecciones legislativas proporcionales porque éstas llevarán a la fragmentación legislativa, e instituyendo límites constitucionales a la reelección para prevenir que un actor “todopoderoso” haga uso de su cargo institucional para perpetuarse en el poder. Cheibub cuestionó el frecuente caso de los límites de periodos y en particular el caso de un periodo de duración considerable (por ejemplo, el sexenio presidencial de México) para presidentes y miembros legislativos. Se consideraron los beneficios de un presidente que se concentre en los intereses del Estado más que en sus propios proyectos de reelección, algunos argumentaron que ninguno es indispensable y que en sistemas clientelistas, por ejemplo, la reelección de legisladores o presidentes no necesariamente añadirá valor. Esto se equilibró con la opinión de que la voluntad de la gente de escoger si reeligen o no a un político proporciona una de las formas clave de rendición de cuentas en las democracias: las elecciones y el deseo de ser reelecto son lo que anima a los gobernantes a trabajar y rendir cuentas a sus votantes. En vez de límites de plazo, se deben establecer mecanismos —relacionados, por ejemplo, con el financiamiento político y el acceso a los medios para regular y limitar las ventajas que los titulares inevitablemente poseen en las contiendas electorales.

MECANISMOS DE EQUILIBRIO DE FACULTADES EN EL PODER EJECUTIVO:
EL PAPEL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, EL PODER JUDICIAL, EL PODER
LEGISLATIVO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Panelistas: Ma. Amparo CASAR, Juan RIAL, Aquilino Q. PIMENTEL,
Domingo GARCÍA BELAUNDE

La discusión, al igual que la que tuvo lugar en el primer panel, concluyó que la divergencia entre la ley escrita y la realidad permanece como una dificultad clave, en particular con respecto a la cultura política constitucional. Con frecuencia, más allá del diseño que se escoja, el hiperpre-

sidencialismo se ha dado debido a que los mecanismos de equilibrio de facultades son débiles: partidos políticos débiles, estructuras judiciales débiles, organismos deliberativos débiles. En países con el mismo modelo, un presidente puede favorecer la construcción de consenso y otro puede ser autocrático. Por consiguiente, el enfoque al establecer lecciones comparadas debe dirigirse menos hacia las facultades del presidente y más hacia cómo se combinan esas facultades, y cómo el presidente es responsable de ellas.

Un canal fundamental de rendición de cuentas, a través de los partidos políticos, es a menudo un valor incierto. En muchos países de América Latina los partidos políticos no son considerados representantes legítimos por gran parte de la población; Bolivia y Ecuador, por ejemplo, han rechazado a sus partidos políticos clásicos, se está dando un proceso de desinstitucionalización de partidos en Nicaragua y en otras áreas de la región, y el papel y funcionamiento de los movimientos políticos es cada vez más importante. Esta tendencia ha promovido la focalización cada vez mayor del presidente y la personalización de la política, ya que puede invertirse una alta dosis de esperanza en la persona del presidente. Es posible decir que, en América Latina, doce de dieciocho presidentes en el poder en 2008 fueron electos con base en su personalidad o carisma.

También se analizaron los desafíos subyacentes de la debilidad institucional y las democracias inmaduras. El estudio del caso de Filipinas mostró que un mandato muy amplio del presidente promueve la política de clientelismo: el presidente tiene la potestad de nombrar a los principales funcionarios de gobierno, desde ministros de gabinete a embajadores u oficiales de organismos constitucionales como el Defensor del Pueblo y la Comisión de Derechos Humanos, hasta militares con rango de coronel, directores regionales que administran oficinas del gobierno, altos oficiales policiales y directores de corporaciones propiedad del gobierno. El presidente también nombra a los miembros del Poder Judicial—incluso el tribunal más bajo de la Corte Suprema, lo cual promueve la politización de ese poder—. Esto socava la creación de instituciones profesionales que podrían pedir rendición de cuentas a la presidencia. En la Constitución, la legislatura se reserva el derecho de revisar los nombramientos presidenciales, pero en los hechos es muy débil como para tener un impacto genuino.

Los desafíos de procurar usar la reforma constitucional para modificar la relación de poder entre el presidente y la legislatura se analizaron me-

diante el modelo de Perú. Aunque el modelo formal ha cambiado con el tiempo, las luchas de poder y las conductas contenciosas entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo han sido la norma. En Perú, la relación entre esos dos poderes ha sido conflictiva cada vez que el presidente no ha obtenido la mayoría en el Parlamento. La Constitución de 1933 instituyó un sistema mixto presidencial-parlamentario y redujo los poderes presidenciales. Esta estructura dio como resultado cierta cantidad de puntos muertos entre el Ejecutivo y el Legislativo, así como luchas de poder que eventualmente llevaron a crisis políticas y golpes de Estado. La Constitución de 1979 recentralizó el poder en el presidente, sin embargo, las dificultades continuaron en ocasiones en las que el presidente no contaba con mayoría en la legislatura. En la Constitución de 1993, luego de la asunción presidencial de Alberto Fujimori, volvió a fortalecerse el poder presidencial: pese a la caída de Fujimori, esta Constitución se mantiene aún.

Debido a la casi imposibilidad de fortalecer, en el corto plazo, las débiles instituciones o de relegitimizar los partidos políticos, el panel propuso cambiar el enfoque, de uno dirigido a la falta de mecanismos de equilibrio de poderes hacia otro más amplio que incluyera también la falta de mecanismos que llevan a la cooperación. Un problema importante es la percepción y suposición de que para desempeñar un papel de supervisión de poderes, la relación entre la legislatura y el Poder Ejecutivo debe ser contenciosa. Por el contrario, para lograr un gobierno estable y eficaz, estos dos poderes deben trabajar juntos y la pregunta debería ser cuáles son las estructuras institucionales que mejor facilitan este trabajo en común.

ELECCIÓN Y REMOCIÓN DE UN PRESIDENTE: EFECTO DEL SISTEMA ELECTORAL Y DEL SISTEMA DE PARTIDOS EN EL BUEN DESEMPEÑO DEL PRESIDENCIALISMO

Panelistas: Lorenzo CÓRDOVA, Laurence WHITEHEAD, Mathias HOUNKPE, Jorge LANZARO

Procesando un poco más los temas del panel previo, el mejor sistema electoral podría ser aquel que proporcione una mayoría al presidente, pero una mayoría débil que requiera negociación. Esto reflejaría una estructura parlamentarista que requiriera al presidente mantener en regla a los miembros del partido.

En el caso presentado, la República de Benín se propuso utilizar el sistema electoral y el sistema de partidos para equilibrar las facultades presidenciales. Después de muchas décadas de inestabilidad, etnización y personalización de la política, y dictaduras militares, un congreso nacional buscó modificar el sistema y adoptó una presidencia con un sistema multipartidista que establecía una barrera de entrada muy baja para la formación de partidos y un fuerte Poder Judicial. El impacto ha sido relativamente exitoso. Benín está altamente fragmentada en lenguas y grupos étnicos, y por consiguiente es difícil construir y mantener una coalición de mayoría (existen 106 partidos políticos, aunque sólo doce están representados en la legislatura). De igual manera, esto ha ayudado a mantener en equilibrio el poder presidencial, ya que el presidente no puede controlar fácilmente las diferentes facciones.

El modelo de presidencialismo adoptado en Benín fue diseñado para ser “un presidencialismo fuerte” que pudiera operar en un escenario políticamente dividido en extremo, evitando que el Ejecutivo dependiera de la estabilidad del Poder Legislativo. Al revisar los tres desafíos potenciales que enfrentó el sistema —riesgo de inestabilidad y conflicto en el sistema, riesgo de autocracia y falta de rendición de cuentas—, la clara separación de autoridad entre los poderes Ejecutivo y Legislativo (el presidente tenía poder de veto sobre el Legislativo, y éste podía realizar enmiendas en la legislación que el Ejecutivo propiciara, con excepción del presupuesto, que el presidente podía aprobar por decreto), junto con un tribunal constitucional fuerte, ha asegurado que los conflictos no produzcan inmovilismo. Algunos factores clave que han ayudado al manejo de las tendencias autocráticas son: la fortaleza de la Corte Constitucional; disposiciones de derechos humanos que permitieron que los individuos llevaran sus casos a la Corte Constitucional; un sistema electoral que requiere dos rondas de elecciones presidenciales y un organismo de manejo electoral independiente.

Ninguna de las disposiciones formales creadas para promover que la legislatura supervise al Poder Ejecutivo había funcionado bien (esto es: cuestionamientos al gobierno, comisiones de preguntas e información, voto sobre las leyes de presupuesto). Sin embargo, acciones creíbles con respecto a la rendición de cuentas han surgido de organizaciones de la sociedad civil asociadas con la voluntad política del presidente y/o miembros del gabinete; las organizaciones de la sociedad civil se encuentran

a la vanguardia de la lucha contra la corrupción y la mala gestión de los asuntos públicos.

Puede decirse que el presidencialismo complica el ambiente de negociación del Poder Legislativo; de igual manera, el objetivo debe ser desarrollar este ambiente hacia una base de deliberación y compromiso. En los sistemas presidenciales se puede ver que los legisladores electos tienen menor probabilidad de votar dentro de las líneas del partido, así que los partidos resultan “más débiles”. Sin embargo, no está claro si los partidos débiles dan como resultado sistemas presidenciales, o si los sistemas presidenciales dan como resultado partidos débiles.

Aunque a menudo se dice que los partidos fuertes son esenciales para una democracia exitosa, los datos muestran que muchas personas en América Latina quieren que sus representantes individuales voten de acuerdo con su conciencia más que según las líneas de partido que puedan afectar la toma de decisiones legislativas; el reto del diseño institucional en los sistemas presidenciales es promover una presidencia que pueda coexistir con partidos legislativos sin marginarlos o socavarlos completamente.

Cheibub argumentó en su ponencia principal que no hay apoyo empírico para la noción de que es más difícil para los presidentes formar coaliciones cuando existe una alta fragmentación de partidos, o que los gobiernos presidenciales con mayoría única son menos eficaces que los gobiernos de coalición; por consiguiente, la representación proporcional en sí misma no socava los sistemas presidenciales. El diseño de los sistemas electorales presidenciales necesita tomar en cuenta las divisiones políticas, étnicas, geográficas o religiosas para lograr que la presidencia opere como una fuerza hacia la unidad y la integración —por ejemplo, la disposición en Nigeria de que el ganador de la elección debe poseer al menos un cuarto del voto en al menos dos tercios de los estados de la Federación—. El sistema de dos rondas comúnmente usado en América Latina puede desempeñar también ese tipo de papel. Elecciones presidenciales y legislativas concurrentes despojan a los votantes de la oportunidad de señalar a medio camino su desaprobación del periodo presidencial.

Sin embargo, lo que importa no es tanto cómo se elige el presidente sino la existencia y eficiencia de mecanismos que permitan al gobierno dar forma a la agenda legislativa y organizar su mayoría. Los diseñadores necesitan tomar en cuenta, por ejemplo, los detalles del proceso de

deliberación legislativa y en particular el presupuesto, las disposiciones en las cuales el presidente puede declarar que una legislación es urgente, y la existencia y forma del veto presidencial (¿el asunto en particular o solamente la legislación como un todo?).

¿CUÁNDO UN PRESIDENTE FUERTE ES UN BENEFICIO?

Panelistas: Tania GROPPi, John CAREY, Kawun KAKAR, Jorge SILVERO

El poder presidencial fuerte puede ser constructivo cuando el presidente expande el círculo de negociación en el principal centro político y, de esta forma, promueve la deliberación. Un presidente fuerte puede constituir una figura que une e integra simbolizando el Estado, alguien que se convierte en líder para unificar cuando la legislatura está dividida. Sin embargo, un presidente fuerte también puede provocar división cuando no representa verdaderamente a toda la sociedad.

En Estados frágiles, o Estados que emergen de conflictos, los sistemas de gobernabilidad enfrentan una gama de desafíos extremos que derivan de la falta de familiaridad con el proceso legislativo y los hábitos de conflicto. En Afganistán, por ejemplo, en donde el presidente no surgió de un partido político, el poder llegó a estar muy centralizado en el presidente. La legislatura ha desempeñado un papel menos importante, invirtiendo mucho de su tiempo en debates técnicos: existe poca comprensión de los roles respectivos del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, así como escaso apoyo y financiamiento a los organismos legislativos y a los comités. Esto ha dado lugar a una relación contenciosa entre el presidente y el Poder Legislativo: por ejemplo, no se consultó al presidente sobre una legislación hasta que ésta fue adoptada, lo que causó una confrontación y un veto potencial.

Por otro lado, en Brasil, una presidencia fuerte tiene poder parcial de veto sobre las legislaciones, poder de decreto, el poder de solicitar urgencia en la consideración de una legislación específica, y el poder de iniciar exclusivamente la legislación del presupuesto. En la práctica, la presidencia brasileña parece mantener unido a un país con muchas fuerzas que intentan dividirlo: un país estructurado federalmente con regiones económicas diversas, partidos políticos con débil penetración popular, un sistema electoral para la asamblea con barreras de entrada bajas y carac-

terísticas que hacen que los gobernadores estatales sean influyentes en las decisiones de partido (por ejemplo, la forma específica de representación proporcional de lista abierta).

COLABORACIÓN ENTRE LAS RAMAS LEGISLATIVA Y EJECUTIVA

Panelistas: Pedro SALAZAR, Jean-Claude COLLIARD, Abdou KHADRE LO

MODERAR LA NATURALEZA DE “EL GANADOR SE LLEVA TODO” DE LAS INSTITUCIONES PRESIDENCIALES

Panelistas: Carlos HUNEEUS, Etsi YUDHINI, Ma. Amparo CASAR, David
USUPASHVILI

Los panelistas consideraron que moderar el predominio de los presidentes y la búsqueda de métodos para promover la colaboración entre los poderes Legislativo y Ejecutivo eran temas de gran relevancia estrechamente relacionados. En la mayoría de los ejemplos considerados, el dominio del presidente y/o el conflicto entre el presidente y el Poder Legislativo se mantuvieron como características comunes y hubo poca colaboración constructiva.

En Chile, la presidenta actual se veía limitada por la existencia de entidades paraestatales establecidas constitucionalmente, como el Banco Central y la Corte Constitucional, y por leyes que regulan el financiamiento de las campañas electorales. El Senado es particularmente fuerte y elige los miembros de las juntas directivas de diversos organismos independientes, incluido el Banco Central, el contralor general y la junta directiva del servicio civil, que nombra a muchos de los empleados civiles. Además, el Senado elige a dos de los miembros de la Corte Constitucional y ratifica los nombramientos de dos miembros propuestos por la Cámara de Diputados. Más que un modelo en el que “el presidente se lleva todo”, éste puede describirse como un modelo de “democracia de consenso”. Sin embargo, la misma arquitectura constitucional general había dado cabida a diferentes enfoques durante cuatro presidencias diferentes, con distintas centralizaciones de poder en la presidencia. La manera en la que el sistema funciona se vincula estrechamente con los objetivos y el estilo de liderazgo del presidente.

Georgia ha intentado sistemas parlamentarios, presidenciales y semi-presidenciales, y ha experimentado problemas con los tres. Durante la independencia en la década de los noventa, Georgia hizo la transición de un sistema parlamentario a un sistema presidencial. Hasta el 2004 el modelo presidencial centralizaba el poder en el presidente, dándole control total sobre el congreso y la sociedad. Las expectativas de la población de que el presidente sería responsable de resolver los problemas causó gran inestabilidad cuando éstas no se cumplieron: los presidentes fueron depuestos por golpes de Estado o renunciaron a causa de protestas callejeras. En 2004, Georgia pasó a tener un sistema semipresidencial con un primer ministro, un gabinete aprobado por el Parlamento y poder presidencial para disolver el Parlamento. Sin embargo, en lugar de moderar las potestades del presidente, esto parece haber dado lugar al surgimiento de un presidente autocrático aún más poderoso.

En Indonesia, los intentos para moderar la tendencia a que el presidente se lleve todo se concentró en limitar la habilidad de ambos, el presidente y el Poder Legislativo, para tomar decisiones unilateralmente. La deliberación en el proceso legislativo involucra a legisladores y representantes del gobierno ejecutivo, y la legislación requiere aprobación conjunta. El gobierno está limitado por decreto al área de situaciones de emergencia y requiere la subsecuente aprobación legislativa tan pronto como sea posible. Las órdenes ejecutivas están fijas dentro de una jerarquía de instrumentos legales, que deben adecuarse a la legislación superior. De igual manera, la revisión por parte de la recién creada Corte Constitucional permite cuestionamientos a la constitucionalidad de las leyes que han sido aprobadas. Con el fin de diversificar la participación política en un país que ha padecido el dominio de un único partido, Indonesia adoptó inicialmente un umbral bajo para permitir a un partido o coalición participar en las elecciones presidenciales, aunque éste se ha ido incrementando sustancialmente. Otra estrategia para asegurar la representatividad y legitimidad del presidente fue adoptar un sistema de dos rondas para las elecciones presidenciales que requiere que, además de obtener la mayoría de votos, el presidente gane 20% del voto en la mitad de las provincias.

Se puso particular atención en el papel que desempeñan los tribunales constitucionales en los sistemas presidenciales. El nombramiento presidencial de los jueces puede debilitar a estos tribunales, al colocar en ese

lugar a magistrados muy estrechamente ligados al presidente, sin embargo, el nombramiento por parte del Poder Legislativo también tiene sus riesgos. En Georgia, las reformas que llevaron a que el Poder Legislativo se debilitara provocaron además una Corte Constitucional más débil, ya que un tercio de los jueces fue nombrado por el Poder Legislativo. Con una legislatura debilitada, la Corte sintió menos apoyo para actuar de forma independiente.

Benín es ejemplo de un modelo donde la Corte Constitucional fue el pilar del marco constitucional. Cuenta con la confianza del Poder Legislativo, ha sido llamada a ayudar a resolver problemas y también ha desempeñado un papel clave en la protección de los derechos y las libertades de los ciudadanos, ya que cualquier ciudadano puede llevar su caso a la Corte.

Con el fin de promover la cooperación entre el presidente y el Poder Legislativo —lo cual parece ser elemento fundamental para el funcionamiento de un sistema— es necesario un mayor análisis de los mecanismos para la adopción del presupuesto, derechos de veto, los poderes que el Legislativo y el presidente deben establecer, introducir y enmendar leyes en la legislatura y declarar esas leyes como urgentes, y las potestades presidenciales de nombramiento. También importante la manera en que están integrados el presidente y los partidos políticos.

EL PRESIDENCIALISMO Y LA DIVISIÓN DE PODERES:
DESCENTRALIZACIÓN, TRANSFERENCIA DE PODER Y FEDERALISMO

Panelistas: Virgílio AFONSO DA SILVA, Antonio María HERNÁNDEZ,
José Ma. SERNA DE LA GARZA

En principio, la descentralización y el federalismo deben actuar como una fuerza que contrarreste el dominio del poder presidencial y que proporcione un mecanismo para la transferencia justa de poder. Sin embargo, la manera en que funciona en la práctica depende de muchos factores. En ocasiones en donde la estructura federal o descentralizada es débil, ineficiente o mal fundada, este mecanismo tiene poco impacto. Sin embargo, cuando las regiones o subestados son eficaces y están dotados de facultades, la lucha de poder entre el presidente y los gobernadores o líderes de estado puede incrementar el inmovilismo y el conflicto.

Aun así, en el interesante caso de Brasil, una estructura federal dotada de poder ha funcionado bien junto con una presidencia fuerte. En el papel, parecería que las regiones, los partidos políticos y el congreso son débiles, y que sólo el presidente es fuerte. Sin embargo, en la práctica, el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo a menudo trabajan juntos; el modelo ha sido llamado “presidencialismo de coalición”.

Esto se debe en parte al hecho de que en Brasil el presidente nunca ha tenido mayoría en el congreso, así que ha tenido que formar coaliciones para gobernar; el presidente, así como los partidos políticos, han, por lo tanto, trabajado juntos con gran disciplina. Los estados de la Federación también desempeñan un papel en esta atmósfera cooperativa. Aun cuando parece que los estados no tienen poderes importantes bajo la Constitución, en la práctica la selección de candidatos y la elección se lleva a cabo a nivel de estado. La elección de candidatos depende de los líderes regionales: para tener una oportunidad de ser electo al congreso, un candidato aspirante necesita probar que ha proporcionado servicios y ha llevado inversiones a la región, y para hacerlo, el candidato debe tener buenas relaciones con los gobernadores de los estados. Parecería, por lo tanto, que es posible para una estructura federal el promover la cooperación en un ambiente de inclusión, sobre todo cuando el presidente decide utilizar el método de construir coaliciones a través de los partidos que también satisfacen las demandas regionales y la representación regional.

CONCLUSIÓN

Los consejos prácticos y las herramientas para los constructores de democracia no necesariamente requieren el mismo rigor que las publicaciones académicas. Un escritor académico concluiría, con base en las ponencias y las mesas de discusión del seminario, que se requiere un estudio y un análisis más rigurosos, antes de que las propuestas que emergieron del debate se consideren totalmente desarrolladas. Al contribuir al mundo práctico, es posible establecer algunas lecciones que pueden ser útiles para los participantes en la construcción de la democracia y en los procesos de cambio institucional, con la advertencia de que un análisis más exhaustivo permitirá que estas lecciones se desarrollen, se refinen y quizá se cambien. Puede y debe haber un ciclo en el cual la experiencia

sirva de información para la acción, y donde la acción a su vez sirva de información para la experiencia acumulada.

El récord de los sistemas presidenciales en América Latina, Asia y África en los últimos diez años sugiere claramente que al mismo tiempo que el presidencialismo tiene debilidades y fortalezas, no existe nada inherentemente imposible para buscar y mantener una democracia presidencial. La manera en que esto funciona en la práctica no depende solamente del marco institucional formal adoptado —aunque ese marco resulte importante, y hay elecciones que pueden promover el avance de la democracia sostenible y elecciones que lo pueden retardar—, sino que también depende de las personalidades involucradas en asuntos culturales más generales.

Esto pone de relevancia la utilidad de explorar la pregunta de cómo hacer que el presidencialismo funcione en vez de considerar cambios drásticos de sistema hacia un modelo parlamentario o semipresidencial (con los problemas así como las ventajas asociadas a cada uno) como la única solución. En vista de que el mismo sistema puede comportarse de manera diferente bajo distintos presidentes (con más o menos poder centralizado), deben analizarse reformas —y en especial reformas radicales— con cautela. Los cambios progresivos pueden ser una forma más lenta pero más confiable de ajustar el sistema para lograr los resultados esperados. Se deben considerar con cuidado, al evaluar cómo funcionará el sistema, no sólo las divisiones formales de poder como están descritas en la Constitución sino también las prácticas informales y el estilo de liderazgo del presidente.

En general, las propuestas establecidas por Mainwaring y Shugart¹ para un sistema presidencial exitoso recibieron el apoyo de las discusiones del seminario. Éstas indican que un sistema electoral que dé al presidente una parte razonable de apoyo en la legislatura, aunque no necesariamente una mayoría, es útil; que el presidente debe tener pocos o ningún poder para legislar por decreto, y que los partidos políticos deben tener el grado correcto de control sobre sus representantes en la legislatura (ni muy poco, que lleve a los miembros líderes de la legislatura a comprar apoyo —literal o figurativamente— cada vez que exista un asunto

¹ Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew, *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, 1997, pp. 394 y 395 y 434-437.

que debatir, ni mucho, que conduzca a conflictos innegociables entre el presidente y el liderazgo de los partidos).

Un tema importante a lo largo del seminario fue la necesidad de una cultura de cooperación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo con mecanismos apropiados: en lugar de que esta relación sea contenciosa, con el fin de tener un gobierno estable y eficaz, ambos poderes deben trabajar juntos y colaborar entre sí. La pregunta, por lo tanto, es: ¿qué estructuras institucionales facilitan mejor la cooperación? Existen muchos detalles que pueden contribuir, y los casos de estudio dirigen la atención hacia algunas de estas propuestas. El diseño de un proceso legislativo colaborativo, análisis de quien puede iniciar y enmendar la legislación, y en particular el presupuesto, disposiciones de urgencia, y una cuidadosa consideración a la existencia y forma de un veto presidencial constituyen todos temas que forman parte de esta agenda, que en gran medida dependerá de la cultura política, la representatividad y el profesionalismo de los partidos políticos, y los estilos de liderazgo del presidente y dentro del Poder Legislativo.

El poder presidencial fuerte no es necesariamente destructivo por naturaleza. Puede igualmente ser constructivo cuando se usa para promover la deliberación y ampliar el principal círculo de negociación política. Un presidente fuerte también puede ser una figura que une e integra, y un símbolo del Estado que puede ser líder cuando la legislatura se divide. Sin embargo, un presidente fuerte que usa el poder para fines sectoriales puede resultar peligrosamente divisorio. La conveniencia de un modelo presidencial fuerte con poder altamente centralizado en una sociedad multiétnica y dividida debe entonces ser considerada con especial cuidado, debido a su tendencia de propiciar la exclusión y el conflicto. Aunque el seminario no se refirió a la experiencia reciente de sistemas semipresidenciales en Europa oriental, por ejemplo África de habla francesa, buena parte de la discusión limitada que se llevó a cabo mostró la tendencia de sugerir que el semipresidencialismo no funciona habitualmente para moderar las fallas del presidencialismo, sino que incrementa las áreas de conflicto y fricción.

Hay mucho que compartir y aprender de la cada vez mayor fuente de experiencia en la práctica del presidencialismo. Es posible recomendar que un sistema presidencial exitoso deba basarse en relaciones de colaboración dentro de un marco eficaz de equilibrio de poderes. Los tribu-

nales constitucionales fuertes, con amplia jurisdicción para escuchar casos planteados por ciudadanos así como por entidades gubernamentales, han demostrado ser mecanismos útiles para garantizar la moderación en el uso del poder presidencial así como para promover una atmósfera de respeto por la ley. El desafío fundamental permanece: cómo mejorar la eficacia de los sistemas presidenciales en situaciones en las que las instituciones que lo rodean son débiles y los partidos políticos no son considerados representativos.

MAKING PRESIDENTIALISM WORK: SHARING AND LEARNING FROM GLOBAL EXPERIENCE

Andrew ELLIS
Kirsti SAMUELS

INTRODUCTION

The nature of democracy building support has changed radically in the last ten years. In the 1990s, much work was focused on making available the 'expert' knowledge of the democracies of the North and West to the participants and practitioners engaged in democracy building in the global South. This approach all too often treated democratic development as technical and expert driven with ready-made solutions provided as one-off events. It ignored the reality that effective democracy building is a political process based on dialogue and on local ownership.

At the same time, the third wave of democratisation has led to an explosion of experience, knowledge, successes and failures across the global South. It is now thirty years since the start of the major wave of change in Latin America began to take place, twenty years since the fall of the Berlin Wall, fifteen years since the first universal free and fair elections in South Africa, and ten years since the first elections of the reform era in Indonesia. A major role of organisations which support democracy building is thus to facilitate networks, partnerships and the synthesis of comparative knowledge from this huge resource.

In no other area does this become more relevant than in the debate over the relative merits of parliamentary and presidential constitutions. Ten years ago, it was possible to argue that, the United States aside, there were few if any enduring presidential democracies. European countries have typically adopted parliamentary structures, and have considered them superior. Hence, presidential systems have attracted less analysis

and have suffered from a perception that they were less able to provide stability and effective outcomes. However, many states have adopted presidential systems as part of transitions or democratization in the last fifteen years, and there is increasing evidence that these systems are as resilient to political crises or economic shocks as parliamentary systems.

Moreover, the question in the real world is most often not ‘should we choose a parliamentary or presidential system’ but rather ‘how do we make our system work’. There are generally contextual, historical and symbolic reasons for the institutional system that exists in a country, and it is rare that a dramatic change from one institutional system to another is pursued. There have been few institutional system changes in democracies in the last sixty years: considering transitions between parliamentary institutional frameworks on the one hand and presidential or semi presidential institutional frameworks on the other, we can count seven - two in Brazil and one each in France, the Gambia, Moldova, Slovakia and Sri Lanka.

Responding to this dynamic, International IDEA and the UNAM hosted a workshop in Mexico City in February 2008 on the theme of “Making Presidentialism Work”, bringing together a broad group of experts, ranging from academics and lawyers to political activists and political commentators involved in debate and work on political reform. The workshop included representatives from thirteen presidential democracies, drawing on comparative experience from Latin America, where presidential democracy is most established, Asia and Africa. It sought to enrich understanding of the potential role of presidential systems in democracies, and democratization by considering the challenges that presidential structures face in practice, investigating the features of institutional design in presidential systems that make them more or less likely to deliver governments that are stable and/or effective, and developing some guidance to respond to the question how do we help presidential systems work? Some discussion touched also on semi-presidential systems, but their performance was not analysed in great depth. In addition, the workshop sought to contribute to the debate on potential institutional reform in Mexico. This chapter summarises the global comparative discussions, which arose from the individual presentations contained in the chapters, which follow.

THE SCOPE OF EXECUTIVE POWERS:
WHAT CONSTITUTIONAL AND META-CONSTITUTIONAL (POLITICAL)
POWERS SHOULD BE GRANTED TO THE PRESIDENT?

Panelists: Laurence WHITEHEAD, Dieter NOHLEN,
Jesús OROZCO HENRÍQUEZ

Jose Antonio Cheibub contributed a keynote paper but was not able to attend the panel discussion.

The president can come to embody the power of the state, and then becomes progressively less accountable to his or her government, legislature, political party or people. Thus, there is a challenge in managing the tension between an empowered presidency, capable of taking important decisions and committing to long-term developmental goals, and an accountable and consultative presidency. How should the balance be struck between the two dangers, that a presidency becomes an autocracy, or that presidential powers become so limited as to lead to immobility and ineffectiveness?

Experience has shown that there is no executive branch model that is considered ideal in all contexts. Much is dependent on political culture, institutional traditions, political party system, perception by the population, and leadership style of the president. How strong a president should be depends on the circumstances. In some cases, a president needs to be able to act immediately to address urgent problems and provide effective leadership, especially if the legislature is weak (e.g. with respect to drug trafficking): in others, the president should aim at building long term consensus and, thus, help to moderate conflict between different parties.

There is a tendency to overemphasise the role that formal provisions in constitutions play in shaping institutional realities. These provisions, or the way in which they are implemented, may seem unrelated to the reality on the ground: other factors, such as the leadership style of the president or his or her respect for the legislature, should also be kept in mind. In many cases, a key difficulty is a pattern of weak institutionalization, rather than problems with the formal distribution of power between legislatures and presidents. In many Latin American models, this has caused a type of seesaw between episodes when the executive encroached on the legislature, and episodes when the legislature pushed back. In Mexico, for instance, although no changes had been made to the text of the consti-

tution, a very strong presidential system has become more plural and less authoritarian over time. However, at the same time, the executive and the legislature have become increasingly obstructive and oppositional to each other.

Incremental developments rather than radical amendments are thus more likely to bring about the results sought by those seeking to strengthen democratic institutions, since there is a danger that abstract rule changes designed to “improve incentives” may disrupt tacit understandings, provoke emotional resistance, or in other ways produce consequences unintended by their authors. Taking into account local context and popular understanding when dealing with adjustment of proposals; showing modesty on the part of technical advisers concerning the reliability of diagnoses and prescriptions; and having a general preference for incremental development rather than silver bullet blueprints are the elements that may do least harm.

Underlying the discussion was the question of how to evaluate presidential systems arguments were made for criteria based on stability of government, success of government in getting legislation passed, and/or the degree of institutionalization of a government that delivers effective and responsive services.

The potential of semi-presidential or hybrid systems was considered, but many felt that these do not actually provide midpoints that can moderate autocratic tendencies, as these systems in practice fluctuate between acting like parliamentary systems and acting like presidential systems. According to this view, there is no autonomous position between presidentialism and parliamentarism: rather, in systems such as the French system, the system functions as a presidential system when the president has a majority in parliament, and as a parliamentary system when he or she does not have a majority in parliament.

Cheibub questioned the validity and legitimacy of many traditional assumptions and “lessons” about Presidential systems—the desirability of avoiding strong constitutional powers which increase potential for conflict with the legislature, adopting concurrent and/or two round presidential elections to reduce the number of political parties and make legislative majorities more likely, avoiding proportional legislative elections because they will lead to legislative fragmentation, and instituting constitutional limits to re-election to prevent an “all powerful” actor from using its institutional position to perpetuate itself in power. Cheibub questioned

the common case for term limits, and in particular the case for one term of considerable length (for example, the single six year presidential term in Mexico) for presidents or legislative members. The benefits of having a president focusing on the interests of the state rather than his or her own prospects for re-election were considered, some arguing that no-one is indispensable, and that in clientelistic systems, for instance, re-election of legislators or presidents will not necessarily add value. This was balanced by the view that the will of people in choosing whether to re-elect a politician provides one of the key forms of accountability in democracies: it is elections and the wish to be re-elected that encourage governments to work for and be accountable to voters. Instead of term limits, mechanisms should be put in place — regarding, for instance, political financing and media access— to regulate and limit the advantages that incumbents inevitably possess in electoral contests.

THE CHECKS AND BALANCES ON EXECUTIVE POWERS:
THE ROLE OF POLITICAL PARTIES,
THE LEGISLATURE & PUBLIC ADMINISTRATION

Panelists: Ma. Amparo CASAR, Juan RIAL, Aquilino Q. PIMENTEL,
Domingo GARCÍA BELAUNDE

The discussion followed that of the first panel in concluding that the divergence between the written law and reality remains a key difficulty, in particular with respect to institutional political culture. Often, no matter which design is chosen, hyper-presidentialism has resulted because the checks and balances are weak—weak political parties, weak judicial structures, weak deliberative bodies. In countries with the same model, one president might be consensus building and another might be autocratic – or indeed in the same country at different times. Thus, the focus in drawing comparative lessons should be less on the powers the president has, and more on how they are combined and how accountable he or she is for them.

One key channel of accountability, through political parties, is often of uncertain value. In much of Latin America, a large part of the population does not regard political parties as legitimate representatives—for instance Bolivia and Ecuador have rejected their classical political parties,

a process of de-institutionalization of parties is taking place in Nicaragua and elsewhere in the region, and the role and functioning of political movements is becoming increasingly important. This trend has encouraged an increased focus on the president and personalization of politics as a great deal of hope can then become invested in the person of the president. In Latin America, it could be said that 12 out of the 18 presidents in office in 2008 have been elected on the basis of personality or charisma.

The underlying challenges of institutional weakness and immature democracies were also explored. The case study of the Philippines showed that the very broad power of appointment of the president encourages patronage politics—the President has the power of appointment over the major functionaries of government, from the cabinet ministers, to the ambassadors, to the officials of constitutional bodies like the Ombudsman and the Commission on Human Rights, to military officers from the rank of colonel, to the top police officers, to the regional directors running government offices and to the directors of government-owned corporations. The President also appoints all members of the Judiciary, from the lowest trial court to the Supreme Court, which encourages politicization of the Judiciary. This undermines the creation of professional institutions that could render the presidency accountable. In the Constitution, the legislature is entitled to check presidential appointments, but in reality it is too weak to have any genuine impact.

The challenges of seeking to use constitutional reform to modify the power relationship between the president and the legislature were explored through the example of Peru. Although the formal model has changed over time, power struggles and confrontational behavior have remained the norm. In Peru, the relationship between the executive and the legislature has been conflictual whenever the president did not have a majority in parliament. The 1933 constitution instituted a mixed presidential-parliamentary system and reduced presidential powers. This structure resulted in a number of executive-legislative stalemates, and power struggles that ultimately led to political crises and coups d'état. The 1979 constitution re-centralized power in the president, but difficulties continued in instances where the president did not have a majority in the legislature. Presidential power was further strengthened in the 1993

Constitution after the seizure of power by Alberto Fujimori: despite the fall of Fujimori, this Constitution remains in place.

Given the near impossibility in the short term of rapidly strengthening weak institutions or re-legitimizing political parties, the panel proposed to shift the debate from a single focus on the lack of checks and balances, to a broader focus that included also the lack of mechanisms that lead to cooperation. One major problem is the perception and assumption that to perform as a check and balance, the relationship between the legislature and the executive should be confrontational. Rather, for effective and stable government these two bodies should be working well together, and the question should be what institutional structures best facilitate this.

ELECTING AND REMOVING A PRESIDENT: EFFECT OF THE ELECTORAL
SYSTEM AND PARTY SYSTEM IN THE GOOD PERFORMANCE
OF PRESIDENTIALISM

Panelists: Laurence WHITEHEAD, Mathias HOUNKPE, Jorge LANZARO

Elaborating on themes in the previous panel, the best electoral system might be one that provides the president with a majority, but a fragile majority that would require negotiation. This would mirror parliamentary structure by requiring the president to keep the members of the party onside.

In the case study presented, Benin had sought to use the electoral system and party system to balance presidential power. After many decades of instability, ethnicization and personalization of politics, and military dictatorship, a national conference sought to modify the system, and adopted a presidency with a multiparty system with a low entry barrier to party formation and a strong Judiciary. The impact has been relatively successful. Benin is highly fragmented in ethnic groups and languages, and thus it remains difficult to build and maintain a majority coalition (there are 106 political parties in Benin, although only 12 are represented in the legislature). At the same time, this has helped keep presidential power in check, since the president cannot easily control the different factions.

The presidentialism model adopted in Benin in 1990 was designed to be a “strong presidentialism” that could operate in an extremely divided political landscape by avoiding making the executive depend on the stability of the legislature. In reviewing the three potential challenges the system faced—risk of instability and conflict in the system, risk of autocracy, and lack of accountability—the clear separation of authority between the executive and legislature (the president had a weak veto over legislation, and the legislature could amend the legislation that he initiates – with the exception of the budget, which the president could pass by decree) combined with a strong constitutional court has ensured that conflicts have not led to immobilism. Key factors that had assisted in managing autocratic tendencies included the following: the strength of the Constitutional Court, human rights provisions, which allowed individuals to bring actions to the Constitutional Court, an electoral system requiring two rounds for presidential elections, and an independent electoral management body.

None of the formal provisions created to encourage the legislature to monitor or oversee the executive had functioned well (e.g. questions to government, inquiry and information commissions, vote on the budget laws). However, credible actions as regards accountability had come from civil society organizations combined with the political will of the president and/or cabinet members: civil society organizations are at the forefront of the battle against corruption and public affairs mismanagement.

Presidentialism can be said to complicate the legislative bargaining environment; accordingly, the goal should be to develop this environment towards a basis of deliberation and compromise. In presidential systems, it can be shown that elected legislators are less likely to vote along party lines, and hence parties are “weaker”. However, it is not clear whether weak parties lead to presidential systems, or whether presidential systems result in weak parties.

Although it is often said that strong parties are essential for successful democracy, data shows that many people in Latin America want their individual representatives to vote according to their conscience rather than party lines. Given that that parties are essential to resolving the collective action problems that can afflict legislative decision-making, the challenge of institutional design in presidential systems is to provide for

a presidency that can co-exist with legislative parties without marginalizing them or undermining them completely.

Cheibub in his keynote paper argued that there is no empirical support for the notion that it is harder for presidents to form coalitions when there is high party fragmentation, or that single party minority presidential governments are less effective than coalition governments—thus proportional representation does not in itself undermine presidential systems. The design of presidential electoral systems needs to take into account the political, ethnic, geographic or religious cleavages to encourage the presidency to operate as a force towards unity and integration - for example, the provision in Nigeria that the election winner must have at least a quarter of the vote in at least two thirds of the states of the federation. The two round system commonly used in Latin America can play that sort of role as well. Concurrent presidential and legislative elections deprive voters of the opportunity to signal their disapproval in the middle of the presidential term.

However, what matters is not so much how the president is elected, but the existence and effectiveness of mechanisms, which allow the government to shape the legislative agenda and organize the legislative majority. Designers need to consider, for example, the details of the legislative deliberation process, the mechanisms for proposing and amending legislation and in particular the budget, provisions under which the president can declare legislation urgent, and the existence and form of the presidential veto (line item or only legislation as a whole?).

WHEN IS A STRONG PRESIDENT A BENEFIT?

Panelists: Tania GROPPi, John CAREY, Kawun KAKAR, Jorge SILVERO

A strong presidential power can be constructive when the president expands the bargaining circle in the core political centre, and thus encourages deliberation. A strong president can be a unifying and integrating figure symbolising the state, which can step in to unify when the legislature is divided. However, a strong president can also be divisive where he or she is not truly representative of the whole society.

In fragile states, or states emerging from conflict, governance systems face a range of extreme challenges deriving from general unfamiliarity

with the legislative process and habits of conflict. In Afghanistan, for instance, where the president did not emerge from a political party, power became very centralized in the president. The legislature has played a minor role, spending much of its time on technical debates: there is little understanding of the respective roles of the executive and the legislature, and insufficient support and funding of legislative bodies and committees. This has resulted in a confrontational relationship between the president and legislature: for instance, the president not being consulted on legislation until it was adopted, causing confrontation and resulting in a potential veto.

In contrast, in Brazil, a strong presidency has partial bill veto, decree power, the power to request urgency in the consideration of specific legislation, and the power to exclusively initiate budget legislation. In practice, the Brazilian presidency appears to hold together a country with many pulling apart forces—such as a federally structured country with economically diverse regions, political parties with weak popular penetration, an electoral system for the assembly with low barriers to entry and features that make state governors influential over party decisions (e.g. the specific form of open-list proportional representation).

COLLABORATION BETWEEN THE EXECUTIVE & LEGISLATIVE BRANCHES

Panelists : Pedro SALAZAR, Jean-Claude COLLIARD, Abdou KHADRE LO

MODERATING THE “WINNER TAKES ALL” NATURE OF PRESIDENTIAL INSTITUTIONS

Panelists: Carlos HUNEEUS, Etsi YUDHINI, Ma. Amparo CASAR, David USUPASHVILI

The panels found that moderating the dominance of presidents and seeking methods to encourage collaboration between the executive and the legislative branches were closely related topics of great importance. In most of the examples considered, the dominance of the president and/or conflict between the president and the legislature were common features, and there was little constructive collaboration.

In Chile, the current president appeared limited by the existence of constitutionally established para-state entities such as the central bank and constitutional court and by laws regulating the financing of electoral campaigns. The Senate is particularly strong, and elects the board members of a variety of the independent bodies, including the central bank, the comptroller general and the civil service board that appoints many of the civil servants. In addition, the Senate elects two of the members of the Constitutional Court and ratifies the nominations of two further members proposed by the Chamber of Deputies. Rather than a “president takes all” model, this can be described as a “democracy by consensus” model. However, the same general constitutional architecture had allowed for different approaches during four different presidencies, with differing centralization of power in the presidency. The way in which the system functions is closely tied to the goals and the leadership style of the president.

Georgia has tried parliamentary, presidential, and semi-presidential systems and has experienced problems with all three. At independence in the 1990s, Georgia transitioned from a parliamentary system to a presidential system. Until 2004, the presidential model centralized power in the president, giving him full control over congress and society. The expectation of the population that the president would be responsible for solving their problems caused great instability when these expectations were not met: presidents were overthrown by coups or resigned due to demonstrations in the street. In 2004, Georgia moved to a semi-presidential system with a prime minister, a cabinet approved by parliament, and presidential power to dissolve the parliament. However, instead of moderating the power of the president, this seems to have resulted in the emergence of an even more powerful autocratic president.

In Indonesia, attempts to moderate the tendency of the president to take a winner takes all attitude focused on limiting the ability of both the president and legislature to make decisions unilaterally. Deliberation in the legislative process involves both legislators and representatives of the executive government, and legislation requires joint approval. Rule-by-decree is limited in scope to emergencies and requires subsequent legislative assent as soon as possible. Executive orders are fixed within a hierarchy of legal instruments, which requires them to be consistent with higher legislation. At the same time, review by the newly created constitutional court allows challenges to the constitutionality of laws passed. In order to diversify political involvement in a country that had suffered

from the dominance of one single party, Indonesia initially adopted a low threshold to allow a party or coalition to run a presidential candidate, although this has subsequently been increased substantially. Another strategy to ensure representativeness, and legitimacy of the president was to adopt a two round system for presidential elections which requires that in addition to an overall majority, the president must also win 20 percent of the vote in half of the provinces.

Particular attention was given to the role of constitutional courts in presidential systems. Presidential appointment of judges can weaken constitutional courts by rendering the judges too closely linked to the president: however, appointment by the legislature also has its risks. In Georgia, the reforms that led to the legislature becoming weaker also lead to a weaker constitutional court, as one third of judges were appointed by the legislature. With a weakened legislature, the court felt less support to act in an independent fashion.

Benin is an example of a model where the constitutional court was a backbone of the constitutional framework. It has the trust of the legislature, it has been called upon to help it resolve problems, and it has also played a key role in protecting citizens' rights and liberties since any citizen is allowed to bring a matter before the court.

In order to encourage the cooperation between the president, and the legislature that appears to be a key element of a functioning system, further analysis is desirable of the mechanisms for adoption of the budget, veto rights, the powers the legislature and the president have to draft, introduce and amend bills in the legislature and to declare bills as urgent, and presidential powers of appointment. How the president and political parties are integrated is also significant.

PRESIDENTIALISM AND THE DIVISION OF POWER:
DECENTRALIZATION, DEVOLUTION AND FEDERALISM

Panelists: Virgílio AFONSO DA SILVA, Antonio María HERNÁNDEZ, José
Ma. SERNA DE LA GARZA

In principle, decentralization or federalism should act as a countering force to the dominance of presidential power and provide a mechanism for the fair devolution of power. However, how this works out in practice

depends on many factors. In instances where the federal or decentralized structure is weak, ineffective or badly funded, this mechanism has little impact. When the regions or sub-states are effective and empowered, however, the power contestation between the president and the governors or state leaders can increase immobilism and conflict.

Nevertheless, in the interesting example of Brazil, an empowered federal structure has functioned well alongside a strong presidency. On paper, it would seem that the regions, political parties and congress are weak, and only the president is strong. However, in practice the executive and legislative branches often work well together: the model has been called 'presidentialism of coalition'.

This is partly due to the fact that in Brazil the president has never had a majority in congress, so he has had to form a coalition to govern: both the president and the parties that form the coalition have then worked together with great discipline. The states of the federation also play a role in this cooperative atmosphere. While the states appear not to have important powers under the constitution, in practice candidate selection, and election take place at the state level. The choice of candidates depends on regional leaders: to have an opportunity to be elected to congress, an aspiring candidate needs to prove they have provided services and brought investments to the region - and to do that he/she must have good relations with the governors of the states. It would seem, therefore, that it is possible for a federal structure to encourage cooperation and an environment of inclusion, especially when the president takes the approach of seeking to build coalitions across parties that also satisfy regional demands and regional representation.

CONCLUSION

Practical advice and tools for democracy builders do not necessarily require the same full rigour as academic publications. An academic writer would conclude from the papers, and panel discussions at the seminar that more rigorous study and analysis is necessary before the propositions, which emerged from the debate could be regarded as fully robust. In contributing to the practical world, it is possible to draw some lessons which may be helpful to participants in democracy building and institutional change processes, with the caveat that further analysis – and fur-

ther experience – will enable these lessons to be developed, refined and perhaps changed. There can and should be a cycle in which experience informs action, and action then informs accumulated experience.

The record of presidential systems in Latin America, Asia and Africa in the last ten years clearly suggests that while presidentialism has strengths and weaknesses, there is nothing inherently impossible in seeking to build and sustain a presidential democracy. How this works in practice does not depend only on the formal institutional framework adopted – although this is important, and there are choices, which can advance sustainable democracy and choices that can retard it - but also on the personalities involved and on more general cultural issues.

This makes it useful to explore the question of how to make presidentialism work, rather than to consider dramatic system changes towards a parliamentary or semi-presidential model (with the problems as well as the advantages associated with each) as the only answer. Given that the same system can behave in different ways under different presidents (with more or less centralized power), reforms, and especially radical reforms, should be approached with caution. Incremental changes may be a slower but more reliable way of adjusting the system to achieve the results sought. Careful consideration should be given not only to the formal divisions of power as described in the constitution, but also to informal practices and the leadership style of the president, in evaluating how a system will function.

Overall, the propositions put forward by Mainwaring and Shugart¹ for a successful presidential system received support from the seminar discussions. These are that an electoral system which gives the president a reasonable bloc of support in the legislature, although not necessarily a majority, is helpful; that the president should have few or no powers to legislate by decree; and that political parties should have the right degree of control over their representatives in the legislature—neither too little, leading members of the legislature to buy support (literally or figuratively) each time there is an issue to debate, nor too much, resulting in intractable conflicts between the president and the leadership of the parties.

An important theme throughout the discussions was the need for a culture of cooperation between the executive and the legislature, with

¹ Mainwaring, Scott and Shugart, Matthew, *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, 1997, pp. 394 and 395 & 434-437.

mechanisms to match: rather than this relationship being confrontational, for effective and stable government the two should be working collaboratively together. The question is therefore: what institutional structures best facilitate cooperation? There are many details, which can contribute, and the case studies draw attention to some of the possible approaches. Design of a collaborative legislative process, consideration of who can initiate and amend legislation and in particular the budget, urgency provisions, and careful consideration of the existence and form of a presidential veto are all part of this agenda. Much will depend on the political culture, representativeness and professionalism of the political parties, and the leadership styles of the president and within the legislature.

A strong presidential power is not necessarily destructive by nature. It can equally be constructive when it is used to encourage deliberation and expand the core political bargaining circle. A strong president can also be a unifying and integrating figure and symbol of the state that can step in when the legislature is divided. However, a strong president who uses power for sectoral ends can be dangerously divisive. The appropriateness of a strong presidential model with highly centralized power in a multi-ethnic and divided society should thus be considered with particular care because of its tendency to result in exclusion and conflict. While the seminar did not address the recent experience of semi-presidential systems in for example Eastern Europe and francophone Africa, much of the limited discussion which took place tended to suggest that semi-presidentialism does not typically function to moderate the pitfalls of presidentialism, but rather to increase areas of conflict and friction.

While there is much more to share and learn from the continually growing pool of experience with the practice of presidentialism, it does appear possible to advise that it is likely that a successful presidential system will be based on collaborative relationships within an effective framework of checks and balances. A strong constitutional court that has broad jurisdiction to hear cases brought by citizens as well as by government entities has proved itself a useful mechanism to ensure moderation in the use of presidential power, as well as to encourage an atmosphere of respect for rule of law more generally. How to improve the effectiveness of presidential systems in situations where the surrounding institutions are weak and political parties are not considered representative thus remains a fundamental challenge.

*Cómo hacer que funcione el sistema presidencial /
Making presidentialism work*, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el 25 de noviembre de 2009 en Formación Gráfica, S.A. C.V. Matamoros 112 col. Raúl Romero Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México c.p. 57630. Se utilizó tipo Times New Roman de 9, 10 y 11 puntos. En esta edición se empleó papel cultural 70 x 95 de 50 kilos para los interiores y cartulina couché de 162 kilos para los forros; consta de 1000 ejemplares (impresión ofset).