

Sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial

Ricardo Espinoza Toledo

Nueva edición con
nota introductoria

20

Sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial

Ricardo Espinoza Toledo

Sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial

Ricardo Espinoza Toledo

Nueva edición con
nota introductoria

20

Instituto Nacional Electoral

Consejero Presidente

Dr. Lorenzo Córdova Vianello

Consejeras y Consejeros Electorales

Mtra. Norma Irene De la Cruz Magaña

Dr. Uuc-Kib Espadas Ancona

Dra. Adriana Margarita Favela Herrera

Mtro. José Martín Fernando Faz Mora

Dra. Carla Astrid Humphrey Jordan

Dr. Ciro Murayama Rendón

Mtra. Dania Paola Ravel Cuevas

Mtro. Jaime Rivera Velázquez

Dr. José Roberto Ruiz Saldaña

Mtra. Beatriz Claudia Zavala Pérez

Secretario Ejecutivo

Lic. Edmundo Jacobo Molina

Titular del Órgano Interno de Control

Lic. Jesús George Zamora

Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica

Mtro. Roberto Heycher Cardiel Soto

Sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial

Ricardo Espinoza Toledo

Primera edición, 1999

Primera edición en este formato, 2020

D.R. © 2020, Instituto Nacional Electoral

Viaducto Tlalpan núm. 100, esquina Periférico Sur

Col. Arenal Tepepan, 14610, México, Ciudad de México

ISBN obra completa impresa: 978-607-8772-11-7

ISBN volumen impreso: 978-607-8772-31-5

ISBN obra completa electrónica: 978-607-8772-90-2

ISBN volumen electrónico: 978-607-8790-29-6

El contenido es responsabilidad del autor y no necesariamente representa el punto de vista del INE

Impreso en México/*Printed in Mexico*

Distribución gratuita. Prohibida su venta

Contenido

7	Nota introductoria
17	Presentación
21	Introducción
33	Sistema parlamentario
53	Sistema presidencial
75	Sistema semipresidencial
93	A manera de conclusión
97	Bibliografía
103	Sobre el autor

Nota introductoria

La vigencia de *Sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial*

Los sistemas de gobierno representativo han padecido serios cuestionamientos porque las economías en crisis han afectado a las democracias establecidas. En la era del conservadurismo, las fallas del proyecto neoliberal han sido también las del sistema de gobierno representativo, al que se requiere fortalecer con mecanismos directos de participación social.

Los cuestionamientos al sistema representativo

Cuando se publicó *Sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial*, en el año 1999, no se habían presentado en todo su esplendor los efectos depredadores de las políticas neoliberales adoptadas en Gran Bretaña y Estados Unidos de América, y exportadas a todo el mundo occidental. Las mayorías sociales y el sistema representativo resultaron los más afectados. El signo de

esas políticas ha sido la agudización de la desigualdad social y el consecuente surgimiento de una movilización social de protesta, más espontánea que organizada, por fuera de los partidos políticos tradicionales, y el ascenso de las fuerzas de la derecha xenófoba. Si bien los diseños institucionales que explicamos en nuestro texto se mantienen prácticamente sin cambios, salvo algunos intentos de reformar los sistemas electorales, la variación mayor se registra en la respuesta social a gobiernos que no han dado los resultados prometidos. ¿Dejó de estar vigente el sistema representativo de gobierno, de división de poderes y garantía de derechos?

Parece que todo apunta a las insuficiencias del modelo de gobierno democrático. Así, surgió el movimiento en favor del *brexit* y el de quienes querían mantenerse en la Unión Europea, con la consecuente inestabilidad ministerial en Gran Bretaña; en Estados Unidos se dio el apoyo masivo de los fundamentalistas blancos a Donald Trump y aumentaron los cuestionamientos al Tratado de Libre Comercio de América del Norte y a la inmigración, percibidos como causantes de desempleo y de perjudicar salarios; y en Francia se desplegó el movimiento social conocido como *Les Gilets Jaunes*, que en paralelo al fortalecimiento de la extrema derecha, cuestiona al sistema representativo, a los partidos tradicionales y a las políticas imperantes.

El origen del problema, no obstante, es de carácter político, porque es en las instituciones representativas de la democracia donde se toman las decisiones que afectan a la colectividad, destacadamente las que definen el programa económico. Y los efectos negativos del liberalismo económico que se adoptó han afectado a las instituciones de gobierno en democracia, precisamente a las que abordamos en *Sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial*.

Democracia, afectada por la economía en crisis

Las democracias desarrolladas enfrentan problemas serios. *Demos*¹ observaba cómo la incapacidad de la democracia europea para dar respuesta a demandas sociales, como el bienestar, la desvirtuaba; Freedom House, en su informe de 2018, reconoció que la democracia está en crisis. De acuerdo con Diamond,² vivimos una recesión democrática. Subrayemos: no se refieren a las nuevas democracias o a democracias no consolidadas, sino a las democracias establecidas. Sucede que las economías en crisis han desestabilizado los modelos políticos democráticos, generando un círculo vicioso

¹ Demos, "Democracy in Europe can no longer be taken for granted..."; Backsliders: Jonathan Birdwell, Sebastien Feve, Chris Tryhorn y Natalia Vibla, Londres, Demos, 2013, disponible en www.demos.co.uk

² Larry Diamond, "Doing Democracy Promotion Right", en *Newsweek*, California, 30 de diciembre de 2008.

producido por decisiones de política económica que apostaron a la desregulación, es decir, a la libre competencia económica. Significa que no estamos hablando del resultado ciego de fuerzas imprevisibles.

El orden económico actual es la consecuencia de decisiones políticas deliberadas tomadas por gobiernos democráticos.³ El capitalismo avanzado produjo una nueva clase media cuyas experiencias e intereses de vida la hacen progresista en lo social, en coexistencia con las antiguas clases medias y bajas que se encuentran en situación difícil y en decadencia. La creciente desigualdad que acompaña la transformación del capitalismo no ha sido contrarrestada eficazmente por una mayor redistribución. La responsable de esa situación es la manera en que funciona el sistema democrático.

La poca movilidad social hace que las antiguas clases medias y bajas se vuelvan susceptibles a los populistas de derecha, con fuerte presencia en Estados Unidos y Europa. Su éxito está relacionado con la nueva economía porque las clases medias y bajas y sus hijos sienten que han sido excluidos de forma permanente de las oportunidades. En otras palabras, la derecha populista prospera allí donde la

³ Karl Polanyi, *La gran transformación*, México, FCE, 2004; Torben Iversen y David Soskice, *Democracy and Prosperity: Reinventing Capitalism Through a Turbulent Century*, Princeton, Princeton University Press, 2019.

democracia no brinda oportunidades para todos. Iversen y Soskice⁴ muestran que donde hay pocas barreras a la buena educación y a la capacitación, los valores populistas están mucho menos acentuados. También argumentan que existe una fuerte tendencia a que las personas menos capacitadas voten en favor de esos populistas de derecha. Aunque algunos de ellos hablan el idioma de las clases trabajadoras, realmente no les interesa combatir la pobreza, afirman.

El compromiso con las normas de la democracia liberal, así como el derecho al voto y la igualdad de derechos para todos los ciudadanos, han retrocedido en las democracias establecidas, y Estados Unidos no es la excepción.⁵ De acuerdo con Mounk, vastas franjas sociales han sido aisladas de la contestación democrática;⁶ pone también la atención en el papel de los bancos centrales independientes y la forma en que el comercio se rige por acuerdos internacionales que se crearon en negociaciones casi secretas realizadas en instituciones remotas y apartadas. En Estados Unidos, los tribunales no elegidos deciden muchos asuntos sociales controvertidos. En áreas como los impuestos, los representantes electos

⁴ Torben Iversen y David Soskice, *op. cit.*

⁵ Larry Diamond, *op. cit.*

⁶ Yascha Mounk, *The People vs Democracy: Why Our Freedom is in Danger and How to Save It*, Harvard University Press, 2018.

conservan la autonomía formal, pero la movilidad global del capital restringe la libertad de los políticos, que a su vez reduce las diferencias entre los partidos moderados, de izquierda y de derecha.

Las instituciones se enfrentan a sociedades cada vez más complejas, con necesidades también diversas, que no están siendo procesadas adecuadamente por el sistema institucional. Al mismo tiempo, la economía liberal no ha dado los resultados esperados; la crisis financiera de 2008 fue un golpe particularmente grave. Las organizaciones que representaban a la mayoría de la gente común, como los partidos de centroizquierda y los sindicatos, dejaron de hacer su trabajo,⁷ quedando el campo libre a decisiones antipopulares.

Apareció entonces la contradicción, porque los regímenes democráticos se revelaron incapaces de resolver los problemas que surgieron directamente de las políticas liberales adoptadas, causa de descontento y de protesta social. Así, el sistema representativo padece las consecuencias de su éxito, el de una estructura de gobierno cuya cualidad definitoria es asegurar las libertades políticas.

⁷ *Idem.*

Sistemas de gobierno en la era del conservadurismo

Con todo ello, las características de los tres modelos de organización del gobierno, que tratamos en este Cuaderno de Divulgación, permanecen y mantienen su vigencia. Algunos de los cambios significativos registrados se han dado, sobre todo, en los sistemas de partidos. En Europa, el desplazamiento de las fuerzas de la izquierda moderada y socialdemócratas significó la afirmación del liberalismo económico que, a su vez, contribuyó al desarrollo de la derecha extrema, populista y xenófoba.

Con la consolidación del conservadurismo, el parlamentarismo inglés entró en un periodo de inestabilidad ministerial derivada del referéndum sobre el *brexit*, para dejar de ser Estado miembro de la Unión Europea, en 2016. Gran Bretaña fue uno de los pilares de las políticas neoliberales, con Margaret Thatcher al frente. La desigualdad social, de la cual responsabilizan a la Unión Europea, es producto de esas políticas. En Italia, por su lado, fue desplazada la izquierda y se abrió paso al predominio de la derecha xenófoba y populista.

El presidencialismo estadounidense vio el surgimiento de Donald Trump, empresario convertido en político, crítico de "los políticos de Washington", sin experiencia en

partidos políticos, que logró situarse a la cabeza de los republicanos y ganar la elección presidencial en 2016. La derrota de los demócratas y el proteccionismo y nacionalismo de Trump se explican por el efecto depredador de las políticas desreguladoras instauradas desde Ronald Reagan, las del libre mercado y del mercado global.

En Francia, el sistema mixto experimentó una reducción del periodo presidencial, de siete a cinco años, y así se hizo empatar con el de la Legislatura. Como la elección presidencial se realiza simultáneamente a la del Parlamento, y éste se renovaba a los cinco años, se producía el fenómeno conocido como “cohabitación política”, porque el partido del presidente no obtenía mayoría legislativa sin el arrastre de la elección presidencial. Al empatar la duración del periodo presidencial con el del Parlamento, se le da cabida plena a la cambiante expresión social, se busca evitar la disolución del Parlamento de mayoría opositora y se procura mantener una mayoría parlamentaria afín al presidente durante todo su mandato. Esa coherencia es considerada más productiva para la gestión gubernamental.

El sistema parlamentario sigue siendo el de la legitimidad concentrada en el parlamento, independientemente de la variación en la presencia de los partidos; el presidencialismo es el sistema de la doble legitimidad surgida del

sufragio universal, y el sistema mixto mantiene su cualidad estructural de combinar el poder del presidente y de la mayoría parlamentaria para asegurar el funcionamiento de las instituciones.

Para terminar. A pesar de sus insuficiencias, la democracia representativa sigue siendo garante de derechos y canal para encauzar y procesar los contrapuestos intereses sociales. Al moderar las ambiciones de poder, el democrático sistema representativo constituye también un diseño pluralista e integrador, que puede adoptar la forma de sistema parlamentario, presidencial o semipresidencial, a los cuales, no obstante, es necesario fortalecer con mecanismos de participación más abiertos y directos.

Ricardo Espinoza Toledo

Presentación

En este Cuaderno de Divulgación el doctor Ricardo Espinoza realiza una descripción de los tres sistemas de organización política más importantes entre las democracias contemporáneas: el presidencialismo, el parlamentarismo y el semipresidencialismo, a partir del concepto de división de poderes, y presenta los tres casos nacionales más típicos correspondientes a cada uno de tales sistemas, a fin de exponer con detalle sus elementos constitutivos.

La característica fundamental del sistema parlamentario, afirma el autor, es que la soberanía se deposita en el Parlamento y, por tanto, no existe una separación rígida entre éste y el gobierno. El Ejecutivo, en cambio, se divide en un jefe de Estado y uno de gobierno. Espinoza describe el desarrollo histórico del parlamentarismo inglés y la forma en que se fueron conformando los mecanismos de equilibrio y control mutuo entre los distintos poderes, como la moción de censura, la cuestión de confianza y el

“gabinete en la sombra”. Más adelante, hace una rápida descripción comparativa con otros países en los que rige este sistema. Apunta, además, que básicamente “la integración del Parlamento define la estructura del sistema de partidos”, si bien deben considerarse algunas variaciones que el sistema electoral puede introducir en cada caso.

Enseguida, estudia el sistema presidencialista y describe el caso estadounidense, del cual destaca como características fundamentales la separación en tres poderes: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. Es distintivo de este sistema concentrar en una sola figura al jefe de Estado y al jefe de gobierno; sin embargo, destaca Espinoza, el control de cada uno de los poderes está dado por el propio diseño constitucional, más que por el uso de mecanismos de contrapesos, aunque éstos existan (por ejemplo, el veto y el juicio político). Es decir, en la legislación están determinadas las atribuciones de cada uno de los poderes. Con todo, en caso de controversias constitucionales o extralimitación de funciones, el Poder Judicial cuenta con un órgano, la Suprema Corte de Justicia, que funge como garante de la legalidad.

En su exposición sobre el sistema semipresidencial, el autor subraya que “la división de poderes conoce un grado mayor de complejidad que en los anteriores porque, en

éste, el órgano Ejecutivo y el Legislativo están al mismo tiempo separados y unidos". Es decir, el jefe de Estado es electo popularmente y comparte el Poder Ejecutivo con un jefe de gobierno designado por la mayoría del Poder Legislativo. El autor hace un breve recuento de las circunstancias históricas del nacimiento de la Quinta República francesa, en su necesidad de superar la ingobernabilidad derivada de la "partidocracia", y de cómo, en ese proceso, se desembocó en un sistema de Ejecutivo dual que puede ser supervisado pero no obstruido en sus funciones por el Parlamento. En un rápido análisis comparativo, señala los elementos que comparte con el sistema parlamentario y con el sistema presidencial, y aquellos que le son propios y originales. Se detiene brevemente en la importancia que tienen los partidos políticos en este sistema y en la forma en que las circunstancias específicas los han convertido en actores políticos modernos y con una incidencia positiva en el "perfeccionamiento de las instituciones".

En una reflexión final, el doctor Espinoza afirma que la eficacia en el desempeño de cualquier sistema político no depende únicamente del diseño institucional o de los sistemas jurídico, electoral o de partidos –si bien tienen una influencia decisiva en el conjunto–, sino que es necesario considerar como igualmente importantes otros elementos, como la historia y la cultura política de cada sociedad. Así, implícitamente, sitúa en un marco más

amplio el análisis sobre las condiciones reales para el desarrollo de una democracia.

Este trabajo se incluye en la serie Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática con el fin de contribuir al desarrollo del pensamiento y la reflexión sobre la democracia contemporánea.

Instituto Federal Electoral

Introducción

La historia de los sistemas políticos no registra sólo una modalidad de organización del poder. En la realidad existen distintas formas de organizar y hacer funcionar los diseños institucionales, aun cuando algunos de ellos coincidan en sus ejes fundamentales. La razón inmediata de esa diversidad se encuentra en que las variantes particulares de los distintos modelos responden a historias e idiosincrasias peculiares.

El sistema político

Un sistema político es la interacción del conjunto de instituciones, organizaciones y procesos políticos que dan paso a las decisiones, en comunicación e influencia recíprocas con el medio. Se compone de valores que orientan la acción política, de normas que guían el comportamiento, de colectividades que le dan sentido y de papeles específicos que los actores y grupos políticos cumplen. Todo ello abarca el conjunto de procesos

y funciones que permiten definir y alcanzar los objetivos de gobierno de una sociedad, e implica decisiones que movilizan recursos materiales y humanos y que conllevan acciones colectivas y la regulación y coordinación de las relaciones entre los actores y los grupos de actores que integran el sistema político. Lo anterior supone que los órganos políticos gocen de cierta legitimidad; que los miembros de la colectividad participen en el proceso de toma de decisiones; que la autoridad se ejerza con base en normas, y que sus responsabilidades se distribuyan jerárquicamente de acuerdo con las facultades de cada órgano. Un sistema político no es un bloque homogéneo. Al contrario, expresa la interacción de intereses contradictorios. Para ser democrático, un sistema político debe ser, a la vez, pluralista.

De este modo, un sistema político es un conjunto de relaciones e interacciones por medio de las cuales se tiene la capacidad de procesar y tomar las decisiones que afectan a una sociedad e imponerlas legítimamente al conjunto, es decir, a los miembros del sistema. El sistema político no se reduce a las reglas que él se da a sí mismo ni a los principios que dice perseguir. El sistema político es el resultado de la historia y de las contingencias de momentos particulares; oscila entre las aspiraciones sobre las cuales se construye y las dificultades que se le imponen. Para decirlo brevemente, son muchas las

paradojas y las contradicciones que afectan la estructura, existencia y evolución del sistema político. Tensiones permanentes entre los valores y la necesidad modifican sus equilibrios internos y transforman subrepticia o brutalmente sus características fundamentales. El sistema de poder político no escapa a esta regla. El papel del gobierno tiene acciones diferentes de acuerdo con las circunstancias políticas que enfrenta.

Las reglas constitucionales son normas que se imponen a los hombres políticos, pero son también recursos que ellos intentan someter o ajustar a sus objetivos. De cualquier forma, esas normas constituyen la estructura jurídica del sistema político, son el eje en torno del cual se justifica su acción. Sin embargo, en sí mismas no garantizan ni la vida política ni la democracia. Es a partir de la interacción entre las reglas del juego y los jugadores que un sistema político se puede comprender en su totalidad y en su complejidad.

El sistema representativo

El nacimiento del Estado moderno no se puede separar de las primeras constituciones escritas. En el siglo XVIII surgieron, en Francia y en Estados Unidos, los pactos fundamentales, fundados en las nociones filosóficas del derecho natural y del contrato social, que sentaron los principios de organización de la sociedad política y del

Estado: la igualdad de los individuos, la primacía de la ley, entendida como expresión de la voluntad general, y la soberanía democrática.

Históricamente, ésta fue una etapa de crisis del absolutismo. El absolutismo es, sin duda, la primera forma de Estado –es decir, de organización del poder– conocida. Se basa en el derecho divino de los reyes, o sea, en la inexistencia de derechos de los súbditos. En otras palabras, en los Estados absolutistas no existía el concepto de ciudadanía. La crisis del absolutismo y de la concepción arcaica del poder desembocó en la victoria de las ideas liberales.

Tanto en Francia como en Estados Unidos el triunfo del liberalismo permitió la creación del Estado de derecho, es decir, de un sistema jurídico fundado en un texto solemne y sagrado al que deben someterse gobernantes y gobernados y que consagra, esencialmente, la existencia de los derechos del hombre, inalienables e intransferibles, como principios preexistentes al Estado y al derecho, y la creación de una organización política sujeta al respeto de los principios liberales –entre ellos el Parlamento– que, en reacción contra el absolutismo, desembocó en gobiernos moderados, no democráticos, pero tampoco absolutos.

Los Estados liberales se instauraron sobre la base de una estructura jurídica expresada en la norma fundamental,

la Constitución. Lo que la Constitución logró fue dar forma escrita a ciertas prácticas políticas que se habían venido desarrollando, prácticas propiamente liberales que iban en el sentido de limitar el ámbito de competencias del rey y abrir el camino al ascenso de nuevos grupos organizados de la sociedad.

El rey, que justificaba en Dios su poder absoluto, fue conducido, desde fines del siglo XVIII, a negociar el ejercicio de su poder con los detentadores del poder económico: la nobleza y la burguesía. Es así como se le fueron imponiendo límites. El primero y más importante fue el desarrollo del Parlamento y de sus facultades, hasta llegar a obtener para éste dos derechos fundamentales: el de formular las leyes en sustitución del monarca y el de controlar el ejercicio del poder. El monarca deja de ser absoluto y el Estado absolutista se va resquebrajando en la misma medida en que se desarrolla el liberalismo, sobre todo a través del Parlamento moderno.

Aparecieron entonces tres principios liberales de organización del poder político: 1. Con base en el pacto social, los ciudadanos determinan la esfera de derechos y libertades que el gobernante deberá garantizar: básicamente, el derecho a la vida y a la propiedad; 2. La sociedad política de hombres libres se dota de un gobierno cuyas decisiones son tomadas por mayoría. Por ello, el gobierno

de mayoría es un gobierno representativo que se erige, a través de las instituciones representativas, en garante de la libertad; 3. Aparece la idea según la cual un poder moderado es un poder dividido; a la inversa, la autocracia es el poder concentrado en un solo hombre o en uno de los órganos del poder. Un poder moderado, entonces, es aquel en el que las competencias o facultades están distribuidas en órganos separados los unos de los otros, es decir, el principio de división de los poderes que integran el Estado, conocidos como Ejecutivo, Legislativo y Judicial. La democratización de la vida política se encargará de ampliar sus fuentes de legitimidad y de afinar la relación entre los poderes.

Modelos de sistemas con poderes divididos

Presidencialismo y parlamentarismo son dos formas de organización del poder político. Ambos responden a lógicas políticas e históricas diferentes. Igualmente, se fundan en supuestos culturales y estructurales distintos. Dentro de cada uno existen variantes y modos de funcionamiento diversos, aunque ambos son sistemas de gobierno que surgen por oposición a estructuras en las que el poder se encuentra concentrado en un solo individuo o en un solo órgano. En la actualidad existe un tercer modelo, el mixto o semipresidencial, que comparte algunas de las características de los dos anteriores. Todos ellos constituyen

diseños institucionales cuyo propósito es organizar el poder democráticamente y moderarlo.

Es común la tendencia a definir a los sistemas presidenciales y a los parlamentarios por exclusión mutua. Este modo de acercarse a los dos tipos clásicos de sistemas de gobierno democrático responde a cuestiones prácticas, debido a dos razones básicas: por un lado, porque un sistema presidencial no es parlamentario y uno parlamentario no es presidencial; por otro, porque si bien existe una teoría muy elaborada acerca del origen y la evolución de los sistemas parlamentarios, no ocurre lo mismo con los presidenciales.

El sistema parlamentario aparece en los siglos XIII y XIV y su lugar de origen, históricamente hablando, es Inglaterra. Posteriormente, se expandió por casi toda Europa Occidental. El presidencialismo, en cambio, tiene su origen en el siglo XVIII en Estados Unidos de América, sin que hasta la fecha se pueda encontrar otro país en el cual se reproduzca la mezcla original de un presidente electo con base en el sufragio universal, un Congreso fuerte y un Poder Judicial autónomo. Aunque muchos países latinoamericanos se han inspirado en el modelo estadounidense, lo cierto es que el presidencialismo latinoamericano tiene características distintas a las del modelo original.

Inglaterra, Italia, Alemania o España, por mencionar algunos países con estructuras institucionales semejantes, comparten en lo sustancial los elementos del diseño parlamentario: división del Ejecutivo entre un jefe de Estado no electo y un jefe de gobierno nombrado por la mayoría parlamentaria, y un Parlamento organizado en dos cámaras, de las cuales una de ellas, la Cámara Baja, dispone de atribuciones y facultades más amplias que la Cámara Alta.

Entre ellos hay también diferencias. Entre otras, derivadas de aspectos específicos del diseño institucional, las decisivas están en los sistemas electorales y de partidos, diversos en cada país. Las formas de relación e interacción entre los distintos elementos del sistema y su resultado son, por tanto, diferentes. Otra diferencia observable está en los términos empleados para llamar (o designar) a los titulares del gobierno y a los órganos representativos: el jefe de Estado puede ser un rey (Inglaterra o España) o un presidente de la República (Italia o Alemania); el jefe de gobierno puede ser un primer ministro (Inglaterra o Italia), el presidente del gobierno (España) o el canciller (Alemania). En todos los casos, sus funciones son similares.

El principio de *disolución del Parlamento*, propio de los sistemas parlamentarios, por ejemplo, tiene motivaciones diferentes y produce efectos distintos de un país a otro. Puede servir como amenaza para consolidar una mayoría

de gobierno, o bien, se aplica para dar paso a la conformación, por medio de elecciones, de mayorías afines. Son dos modos distintos de construir mayorías coherentes.

El sistema presidencial, por su lado, corresponde a otro tipo de diseño, pues responde a otras necesidades. Es, por definición, opuesto a las formas absolutistas y de despotismo, y funciona sobre la base de un complejo mecanismo de balances y contrapesos. Combina un doble sistema de división de poderes: por un lado, tiene un Poder Ejecutivo monocéfalo –el presidente de la República– acompañado de un Congreso depositado en dos cámaras. Cada uno de ellos surge de elecciones independientes. Por otro lado, mantiene una estructura federalista, que modera los ímpetus centralistas. En este modelo no tiene relevancia la disciplina de partidos ni la existencia de una mayoría parlamentaria afín al Ejecutivo, predeterminada y permanente.

Presidencialismo y parlamentarismo son dos modelos considerados clásicos. Por su longevidad y desarrollo son los que más han atraído la atención de los estudiosos de la vida política. Sin embargo, ya muy entrado el siglo XX surgió un tercer modelo que combinó principios de organización del poder tanto del sistema presidencial como del parlamentario. Se trata del diseño institucional de la Quinta República Francesa, fundada en 1958. Desde el

punto de vista constitucional el sistema francés no es ni presidencial ni parlamentario, sino un sistema mixto. Por ello, algunos autores lo ubican como un sistema semi-parlamentario, mientras que la mayoría lo concibe como un sistema semipresidencial.

Los sistemas parlamentario, presidencial y mixto son estructuras de gobierno con poderes divididos. Esto es, en todos ellos las funciones del Estado se encuentran distribuidas en tres órganos: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los cuales mantienen formas de relación diferenciadas de acuerdo con el tipo de sistema, pero necesarias para el funcionamiento regular de las instituciones. La característica distintiva del sistema parlamentario es la capacidad del Parlamento, electo por votación directa, para crear y destituir gobiernos, que se combina con el papel meramente simbólico del jefe de Estado (puede recaer en la figura del rey, como en Inglaterra y España, o en la del presidente, como en Italia). El sistema presidencial es la combinación de un presidente de la República electo con base en el sufragio directo o casi directo, con un Congreso también electo pero sin facultades de gobierno. En el sistema semipresidencial el Poder Ejecutivo se divide en presidente de la República o jefe de Estado, electo de manera directa, y un primer ministro o jefe de gobierno, nombrado por el Parlamento.

Este cuaderno tiene el propósito de presentar los elementos básicos de cada uno de los tres modelos referidos, sin pretender agotar la discusión sobre los distintos y complejos temas abordados. Es un intento de sistematización que puede ser de utilidad a lectores interesados en acercarse al estudio de los modernos diseños institucionales.

Ricardo Espinoza Toledo

Sistema parlamentario

Los sistemas parlamentarios deben su nombre al principio fundador de que el Parlamento es el asiento principal de la soberanía. Por tanto, no permiten una separación orgánica o rígida del poder entre el gobierno y el Parlamento.¹

Elementos teóricos

El sistema parlamentario designa una forma de gobierno representativa en la que el Parlamento participa en forma exclusiva en la dirección de los asuntos del Estado. En ese sentido, en este sistema la formación del gobierno y su permanencia dependen del consentimiento de la mayoría parlamentaria. Esa mayoría puede surgir directamente de

¹ Para Giovanni Sartori, la característica primordial del sistema parlamentario es que el Poder Ejecutivo-Legislativo se comparte. Véase *Ingeniería constitucional comparada*, México, FCE, 1994, p. 116. De acuerdo con Silvano Tosi, el sistema parlamentario se caracteriza por el reconocimiento de que, *principalmente* en el Parlamento, pero no *únicamente* en el Parlamento, se encarna la soberanía expresada por la voluntad general de los coasociados. Véase *Derecho parlamentario*, México, Miguel Ángel Porrúa y LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1996, pp. 20-21.

las elecciones, o bien, de una coalición. No es suficiente con que el Parlamento elija al jefe de gobierno para hablar de un sistema parlamentario. Es necesario también que el Parlamento no comparta con ningún otro órgano del Estado la dirección de los asuntos públicos.

En este sistema se pueden distinguir los siguientes elementos: un Poder Ejecutivo –dividido entre el jefe de Estado (monarca o presidente) y el jefe de gobierno (primer ministro, presidente del gobierno o canciller)– y un Poder Legislativo, el Parlamento, compuesto por dos cámaras: la alta, de donde derivan las de Senadores o equivalentes (la de los Lores, en Inglaterra, sigue siendo el refugio de la aristocracia) y la baja, llamada así por ser, desde su origen, la no aristocrática (de los Comunes en Inglaterra, que representa al pueblo, equivalente a la Cámara de Representantes en Estados Unidos, a la Asamblea Nacional en Francia o al Congreso de los Diputados en España). Con la excepción inglesa, en todos los países con sistemas parlamentarios los miembros de la Cámara Alta surgen de procesos electorales.

El jefe de Estado tiene una función simbólica que puede ser decisiva en caso de crisis política profunda (el rey Juan Carlos de España en la transición política, por ejemplo), pero no dispone de atribuciones políticas. En la práctica, el jefe de Estado acata la decisión del electorado o la de

la mayoría parlamentaria. Las prerrogativas del Ejecutivo se ejercen por medio del gabinete alrededor del primer ministro; este gabinete es responsable frente al Parlamento, que en todo momento puede destituirlo por el voto de una *moción de censura* o rechazarlo por medio de una *cuestión de confianza*. En contrapartida, el primer ministro puede, en nombre del jefe de Estado, decidir la disolución del Parlamento. El desarrollo del sistema parlamentario transfirió, así, el poder al Parlamento y, a través de éste, al gabinete.²

El gobierno, en quien recaen el poder y las funciones ejecutivas, surge y se mantiene gracias al respaldo de la mayoría parlamentaria, pero puede ser destituido por medio de la *moción de censura*. Por su parte, el jefe de gobierno o primer ministro puede plantear la *cuestión de confianza* como un recurso para obtener el apoyo de su mayoría; pero si no lo logra, debe renunciar. En caso de un conflicto irresoluble, el primer ministro puede recurrir a la disolución del Parlamento y a la celebración de nuevas elecciones.

² Para Silvano Tosi, "el régimen parlamentario se caracteriza por un complejo institucional que, aun en las diversas y posibles modalidades de ejercicio, respeta siempre el equilibrio entre los órganos constitucionales, sin permitir a algunos de ellos actuar sin el control de los otros y entre todos –jefe de Estado, gobierno, Parlamento–, distribuyendo las dos grandes funciones políticas del Estado: la función deliberante y la función ejecutiva, de manera que no sean de competencia exclusiva de ninguno de los tres órganos, pero también de modo que ninguno de los tres sea excluido del todo", *op. cit.*, pp. 20-21.

El primer ministro y su gabinete están sujetos al control político, a través de diversos mecanismos, por parte del Parlamento. Los más utilizados son las facultades de investigación, interpelación, información o requerimiento de comparecencia. No significa que el gobierno esté subordinado al Parlamento, sino que cada uno mantiene su autonomía, aun cuando el gobierno surge de la mayoría y le rinde cuentas.

Los partidos mayoritarios contribuyen en la preparación y coordinación de la política del gobierno y enlazan al Ejecutivo con el Legislativo. Los partidos opositores, por su lado, son los vigilantes más atentos, los más críticos y quienes exigen mayores controles sobre el gobierno. La integración del Parlamento traduce la estructura del sistema de partidos. El Parlamento es el resultado del sistema de partidos en combinación con los mecanismos electorales. Esto es válido para todos los sistemas políticos, pero en el caso de los sistemas parlamentarios, entre menos dispersos son los votos y menos polarizado es el sistema de partidos, se logra dar paso a mayorías sólidas y, por tanto, se dota de mayor estabilidad y eficacia al gobierno.

El sistema de partidos puede ser bipartidista con escrutinio mayoritario (como en Inglaterra donde, por lo mismo, no hay coaliciones); de pluralismo moderado con sistema electoral mixto, como en Alemania; con representación

proporcional corregida (España), y de pluralismo polarizado con representación proporcional (Italia).

El sistema parlamentario es más flexible para gobernar sociedades afectadas por conflictos étnicos, culturales, religiosos, lingüísticos o ideológicos, precisamente porque el Parlamento permite la discusión, la confrontación pacífica, la negociación, el compromiso y la repartición del poder. Este sistema conoce diversas modalidades, entre las que encontramos la monarquía parlamentaria, la república y la democracia parlamentaria, que surgen de la mezcla original de la historia y la cultura políticas y de los diseños institucionales de cada país.

La característica institucional distintiva del sistema parlamentario es la capacidad del Parlamento electo por votación directa para crear y destituir gobiernos, así como la facultad del Ejecutivo de disolver el Parlamento, que se combina con el papel meramente simbólico del jefe de Estado.

Origen y estructura

La teoría del sistema parlamentario surge en Inglaterra, en donde aparecen por primera vez las libertades públicas, la separación de poderes y la elección de los gobernantes. Tiempo después –en la mayoría de los casos luego de la Segunda Guerra Mundial– otros países adoptaron el modelo parlamentario de organización del poder político.

Las características institucionales esenciales del sistema parlamentario son, primero, la división del Ejecutivo entre el jefe de Estado y el jefe de gobierno; segundo, la responsabilidad del gobierno frente al Parlamento y, tercero, el derecho de disolución de la Cámara Baja. Estas peculiaridades aparecieron en Gran Bretaña en el curso del siglo XVIII, cuando el gobierno (llamado gabinete) se disoció del rey y se convirtió en responsable político frente a la Cámara de los Comunes, aunque conservando la posibilidad de solicitar al rey la disolución de tal Cámara.

El surgimiento del bicameralismo

El lugar de origen del bicameralismo, históricamente hablando, es Inglaterra. En un principio no existía un verdadero Parlamento, sino un Gran Consejo del Rey integrado por nobles y altos dignatarios de la Iglesia. En los siglos XI y XII, el rey estaba rodeado por consejeros, elegidos por él de entre sus pares de la nobleza y el alto clero, y que se reunían en un órgano único (una sola Cámara). En el siglo XIII, cuando se produce el ascenso de la burguesía de las villas, se fueron agregando a este Consejo representantes de las comunidades, cuyo consentimiento era necesario para establecer los impuestos (luego de la Gran Carta de 1215). Por convocatoria de Eduardo I, el Parlamento reunió a representantes de

los burgos y del bajo clero. Cuatro categorías sociales se asociaron, entonces, al poder: la aristocracia, la burguesía, el alto y el bajo clero. El bicameralismo tiene su origen en la coexistencia conflictiva de estos dos conjuntos de consejeros, porque unos representaban las nuevas fuerzas en ascenso y los otros a la aristocracia dirigente que temía ser desbordada.³ A finales del siglo XIV este Parlamento único se dividió: los representantes de las comunidades se establecieron en la Cámara de los Comunes, mientras que los señores civiles y religiosos deliberarían solos y formaron la Cámara de los Lores.⁴

En consecuencia, el Parlamento británico, que originalmente significó la reunión de los representantes y del monarca en un espacio común, se dividió en dos cámaras que deliberaban normalmente en ausencia del rey: la Cámara de los Lores, refugio de la aristocracia –que, sin embargo, no era incondicional al rey– y la Cámara de

³ El bajo clero no participaba en las reuniones del Parlamento y prefirió aprobar los impuestos en el marco de asambleas eclesiásticas propias. Como, por su parte, los representantes de los Comunes no podían someter sus proposiciones al rey sino por intermedio de los nobles, tomaron la costumbre de reunirse solos y encargaban a uno de los suyos transmitir al rey el resultado de sus deliberaciones.

⁴ Originalmente, el papel de los Lores fue hacer contrapeso a la democracia en desarrollo. Véase Olivier Duhamel e Yves Mény, *Dictionnaire de droit constitutionnel*, París, PUF, 1992, p. 75.

los Comunes, elegida sobre una base más amplia y que representaba al pueblo o, más exactamente, a las élites sociales no aristocráticas.⁵

Las funciones del Parlamento

Hasta el siglo XIII el Parlamento sólo intervenía en la toma de las decisiones relativas al establecimiento de impuestos, pero progresivamente se fue desarrollando, gracias sobre todo a su poder financiero, hasta conquistar también la facultad de hacer las leyes. El régimen representativo adquirió la forma de aquel en cuyo seno una o dos asambleas electas representan al pueblo frente al poder central y participan en el gobierno, primero por el voto de los impuestos y luego por el voto de las leyes.⁶

En Inglaterra, hasta el siglo XIII, era el rey quien detenía el poder legislativo y sólo cuando él lo consideraba necesario solicitaba el respaldo del Parlamento. Progresivamente, sin embargo, el Parlamento, particularmente la Cámara de los Comunes, fue estableciendo la costumbre de desarrollar una especie de negociación cuando el rey le solicitaba votar nuevos impuestos al

⁵ Véase Claude Emeri, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, DEUG, año 1, *Les Cours de Droit, 1992-1993*, Universidad de París I, 1992, pp. 173 y ss. Igualmente, Olivier Duhamel, *Droit constitutionnel et politique*, París, Universidad de Seuil, 1994, pp. 439 y ss.

⁶ Maurice Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, París, CNRS, 1965, p. 147, citado en Emeri, *op. cit.*, p. 173.

acordar un cierto número de medidas legislativas que el rey debía acatar.

El Parlamento votaba un proyecto de texto que el rey transformaba en ley, convirtiéndolo así en obligatorio. Como podía esperarse, esta situación se desarrolló en un marco conflictivo, pues el monarca defendía la idea de mantener su poder. No obstante, hacia finales del siglo XVII el régimen británico era ya completamente representativo. La Carta de Derechos reafirmó la exclusividad del Parlamento para el establecimiento de los impuestos y precisaba que esta medida podía acordarse sólo una vez al año, lo que forzaba al rey a reunir al Parlamento cuando menos anualmente. Por otra parte, quedó establecido que el rey no tomaría ninguna decisión que no hubiese sido previamente objeto de un acuerdo parlamentario. Por su parte, al rey no le quedaba más que la posibilidad de rechazar dichos acuerdos parlamentarios, porque hasta entonces disponía del derecho de veto. Como resultado del principio de aprobación anual del presupuesto, que se había convertido en un arma muy importante en manos de los Comunes, a principios del siglo XVIII el rey renunció al derecho de veto.

Desde los primeros años de ese siglo, la separación de poderes fue indiscutible: el Parlamento detentaba el Poder Legislativo y votaba los impuestos; el rey detentaba

el Poder Ejecutivo, es decir, las cargas de la administración civil y militar y de la diplomacia. Si bien la justicia era todavía impartida a nombre del rey, la libertad política quedaba garantizada por una ley llamada *Habeas Corpus*, votada en 1679, según la cual ninguna detención debía ser irregular.⁷

El principio de responsabilidad política:

la moción de censura

El esquema en el que el rey poseía el control del Poder Ejecutivo cambió hacia el siglo XIX: el primer ministro se convirtió en el verdadero jefe del Ejecutivo y el rey adquirió una función simbólica. En el transcurso de este fundamental cambio surgió el principio de *responsabilidad política* del gabinete. En el origen –como se dijo antes– los ministros eran los hombres de confianza del rey; él los nombraba y revocaba como y cuando quería, y no eran más que los ejecutantes de su política y, desde luego, responsables sólo frente a él. Esos ministros eran a menudo miembros de la Cámara de los Lores que, por tanto, no tenían acceso a la Cámara de los Comunes. Sin embargo, desde el siglo XVII se dispuso la responsabilidad penal e individual de los ministros frente al Parlamento. Se trataba del recurso de acusación a aquellos ministros o altos funcionarios por infracciones penales, promovido

⁷ Cfr. Claude Emeri, *op. cit.*

por la Cámara de los Comunes. Por este procedimiento, los Comunes lograron controlar la selección de los ministros.

De esa responsabilidad penal se pasó a la desconfianza política: los Comunes amenazaban con perseguir y acusar a los ministros que no tenían su confianza y éstos debían retirarse si temían por su integridad física. Fue así como en el siglo XVIII la responsabilidad de los ministros se convirtió en responsabilidad política y colectiva: los primeros ministros que perdían la confianza de los Comunes presentaban al rey la renuncia del conjunto de su gabinete, decisión a la que seguía un relevo ministerial. De este modo surgió el primer procedimiento de responsabilidad política del gabinete: la *moción de censura*, por la cual los diputados inconformes con la política del gobierno le retiran su confianza y exigen su renuncia. Es, como se puede observar, una verdadera revocación del gabinete y un arma cuya iniciativa quedó en manos de los Comunes.⁸

La cuestión de confianza

Contra lo que pudiera parecer, el gobierno no quedó a expensas de los Comunes. En el siglo XIX surgió un procedimiento que permitía poner en juego la responsabilidad

⁸ Entre 1847 y 1867 casi todos los gobiernos caían con sólo perder una votación, lo cual se consideraba entonces como manifestación de censura o desconfianza de la Cámara ante el gobierno, razón por la que no se hacía necesario presentar una moción de censura en forma explícita. Véase Pedro Planas, *Regímenes políticos contemporáneos*, Perú, Fondo de Cultura Económica, 1997, pp. 176-177.

política del gobierno: la *cuestión de confianza*. A diferencia de la primera, ésta fue un arma en manos del gabinete, un medio de presión sobre los Comunes: el gabinete, para conducir a buen puerto su política, debía disponer de medios jurídicos y, sobre todo, financieros. Generalmente, en ocasión del voto del presupuesto, el gabinete planteaba la *cuestión de confianza*, es decir, solicitaba a la Cámara su aprobación del proyecto de ley en discusión como condición de su mantenimiento en el poder; si los Comunes no votaban la ley con los créditos que el gabinete juzgara necesarios para la realización de su política, renunciaba. Por la cuestión de confianza el gabinete podía incitar a sus partidarios a apoyarlo. Ésta no fue la única arma del gabinete.

El derecho de disolución

Junto a la *cuestión de confianza* apareció la práctica del *derecho de disolución*. Debe recordarse que el Parlamento nació del Consejo del Rey y que éste tenía todas las facultades para cambiar a sus consejeros cuando así lo deseara. Progresivamente, la prerrogativa real que desembocó en la revocación del mandato de los diputados se transfirió al primer ministro. En efecto, desde mediados del siglo XVII se había impedido al rey disolver la Cámara de los Comunes si no contaba con el consentimiento de la propia asamblea. De no haber sido recuperado por el gobierno, el *derecho de disolución*

habría desaparecido. Tal recuperación tuvo dos finalidades: permitir, por un lado, solicitar al pueblo arbitrar un conflicto entre las dos cámaras del Parlamento si una oposición permanente y fundamentada aparecía entre los Comunes y los Lores. La Cámara de los Comunes podría ser disuelta, pero los Lores acatarían la voluntad popular expresada por los nuevos Comunes. Por otro lado, permitió también al primer ministro y al gabinete presionar a su mayoría, no tanto por el ejercicio de la disolución, sino sobre todo por la amenaza de utilizarla en caso de que la confianza les fuera retirada o rechazada. El *derecho de disolución* apareció entonces como el corolario de la *cuestión de confianza*. Cuando los partidos políticos británicos eran todavía poco disciplinados, la amenaza de disolución unía a las mayorías, porque los diputados temían los riesgos y costos de una campaña electoral. El primer ministro podía utilizar esta arma en caso de conflictos entre los órganos del poder.⁹

La democratización del parlamentarismo

Los mecanismos del régimen parlamentario no desembocan necesariamente en la democracia. Se puede decir que el régimen político británico realiza la democracia parlamentaria desde el momento en que el derecho al voto se extiende a todo el pueblo, por un lado; pero, por otro, el

⁹ Cfr. *ibid.*, p. 178.

parlamentarismo democrático encuentra su origen en una disminución sensible de los poderes de la Cámara Alta. Los Lores comparten el Poder Legislativo con los Comunes, pero no pueden destituir al gabinete, que es responsable frente a la Cámara electa. Los Lores deben mostrar cierta discreción en materia financiera, porque los Comunes representan a la mayoría de los contribuyentes, mientras que los Lores no se representan más que a sí mismos: es una clase aristocrática. La tradición ha establecido que los Lores voten, generalmente, las leyes de carácter financiero en el sentido establecido por los Comunes. Para las leyes de carácter no financiero, una oposición entre los Lores y los Comunes se trata de manera diferente cuando tiene un aspecto técnico o cuando es político. En el primer caso se negocia, mientras que cuando reviste un carácter político la resistencia de los Lores tiene un alcance muy grande, pues significa que consideran que los Comunes no representan la opinión de la nación. Se recurre entonces a la disolución de la Cámara de los Comunes, en el entendido de que la Cámara Alta admitirá el veredicto de los electores y no se opondrá a los nuevos Comunes si éstos retoman la iniciativa de la legislatura precedente.¹⁰

Como hemos reseñado, el gobierno dispone de mecanismos para influir sobre el Parlamento (la Cámara Baja)

¹⁰ *Cfr.* Claude Emeri, *op. cit.*

del cual surge: por la *cuestión de confianza* el gabinete presiona al Parlamento para obtener los medios de acción que requiere para construir su política, en tanto que el *derecho de disolución* logra operar como estabilizador de las mayorías parlamentarias.

Interacción

El gobierno y el Parlamento

El gobierno es responsable ante el Parlamento (en realidad, la Cámara Baja) del cual surge; el jefe de Estado formalmente, y el jefe de gobierno en la realidad, tienen la facultad de disolver el Parlamento. El gobierno es comúnmente conocido como gabinete (el nombre proviene de la habitación en la que se reunían los ministros del rey a deliberar). El gabinete es presidido por uno de los ministros, de donde surge el primer ministro, jefe del gabinete, jefe de gobierno o presidente del gobierno.¹¹

El gobierno tiene la dirección y la función ejecutiva. Realiza su programa de gobierno; interpone el recurso de inconstitucionalidad; dirige la administración civil y militar; puede promover e iniciar leyes, y tiene la obligación de

¹¹ En Inglaterra, el gabinete está formado por los ministros encargados de cada una de las distintas ramas de la administración y el gobierno. Su número varía de 15 a 25 miembros, dependiendo del criterio del primer ministro en turno. Véase Pedro Aguirre *et al.*, *Sistemas políticos. Partidos y elecciones*, México, Trazos, IETD, 1993, p. 378.

ejecutarlas; pueden censurarlo o retirarle la confianza, pero a su vez puede disolver el Parlamento.

La composición de cada una de las cámaras del Parlamento fluctúa entre 400 y 700 miembros: la Cámara Baja de Inglaterra tiene 650 miembros, su mandato es por cinco años y puede ser disuelta. En Inglaterra las elecciones se realizan con base en el sistema uninominal mayoritario a una vuelta; en Italia se aplica el principio de representación proporcional; y en Alemania, el sistema mixto. Entre sus facultades destacan las de votar las leyes, nombrar al gobierno y controlar su actividad.

La Cámara Alta de Inglaterra tiene alrededor de 1,200 miembros (Lores), compuestos por 800 hereditarios, 370 vitalicios, 26 espirituales y los nuevos miembros. No puede ser disuelta. Entre sus facultades se encuentran la de participar en la aprobación de leyes –aunque son más importantes los Comunes, es decir, las cámaras no están en pie de igualdad–, y la de controlar la actividad del gobierno, pero no tiene ninguna injerencia en su conformación.

En este sistema se registra una dependencia orgánica recíproca entre el jefe de Estado y el Parlamento, a través del gabinete, y entre el Ejecutivo y el Legislativo, a través del primer ministro. Este último es poderoso, pero limitado y controlado por el Parlamento y por los partidos opositores

y es, por lo general, el líder del partido mayoritario o de la coalición mayoritaria. Dirige institucionalmente al gobierno y políticamente a su mayoría. Los ministros pertenecen al Parlamento. Mayoría parlamentaria y mayoría de gobierno coinciden. La disciplina de partido es una regla. A final de cuentas, el primer ministro dirige la mayoría parlamentaria, aunque no tiene atribuciones de control sobre el Legislativo. De hecho, regularmente se presenta ante el Legislativo (mayoría y oposición) para responder a preguntas y cuestionamientos de los legisladores.

A diferencia de Italia y Alemania, la forma de gobierno en Inglaterra y España es la monarquía parlamentaria, que combina el principio de pluralismo político con la naturaleza parlamentaria de la monarquía. El jefe de Estado es el rey, símbolo de la unidad nacional y de su permanencia.¹²

¹² Las facultades del jefe de Estado en España (el rey) son, sobre todo, de carácter simbólico, aunque tiene poderes concretos fijados estrictamente en la Constitución. Interviene en la composición del gabinete, aunque tiene que ajustarse a la mayoría parlamentaria o a las alianzas que permitan formar el gobierno. Es árbitro y moderador del funcionamiento regular de las instituciones. Sanciona y promulga leyes; convoca a referéndum; expide decretos acordados por el Consejo de Ministros; confiere los empleos civiles y militares y concede honores y distinciones; a petición del presidente del gobierno, preside el Consejo de Ministros; ostenta el mando supremo de las fuerzas armadas; ejerce el derecho de gracia; acredita a los embajadores y altos representantes diplomáticos; se hace cargo de los tratados internacionales y, mediante autorización de las Cortes Generales, declara la guerra y acuerda la paz. Es políticamente irresponsable y su persona es inviolable. En España está comprometido a guardar y hacer guardar la Constitución, al momento de ser proclamado como rey por las Cortes Generales. Véase Maurice Duverger, *op. cit.*, p. 528.

Mecanismos de control y equilibrios institucionales

La supervisión mutua de poderes permite el control del gobierno y de la administración. El control sobre el gobierno es político, es decir, el gobierno debe contar con la confianza del Parlamento tanto en su gestión política como en su actividad concreta.¹³ La falta de confianza o la exigencia de la responsabilidad del gobierno se

¹³ En Inglaterra existe un “gabinete en la sombra” (*shadow cabinet*), y aunque es propiamente un gabinete paralelo, no ejerce labores de gobierno. Constituye un “contragabinete”, formalmente conocido como la Leal Oposición de su Majestad, conformado por los líderes del partido de oposición. Obedece a la tradicional estructura bipartidista del régimen británico y se institucionalizó a mediados del siglo pasado, aunque su carácter legal debió esperar hasta la *Ministers of the Crown Act* (Ley de los Ministros de la Corona) de 1937, que consagró un sueldo oficial para el jefe del “gabinete en la sombra” o “líder de la oposición”, es decir, del principal partido opositor. Si ha ejercido funciones gubernamentales y luego pierde las elecciones, es costumbre conservar la composición del exgabinete hasta que se produzcan cambios al interior de la dirigencia del partido. Se compone con el mismo número de ministros que corresponden al gabinete en funciones, en virtud de lo cual cada ministro en ejercicio está sujeto al control directo y permanente de un “ministro en la sombra”. La función de este *shadow cabinet*, además de oponerse oficialmente al gobierno y de canalizar sus cuestionamientos hacia el electorado, consiste en mantener sistemáticamente informada a la oposición de los asuntos gubernamentales para tenerla preparada en la eventualidad de que asuma funciones de gobierno. Si el partido opositor gana la elección, la composición del nuevo gabinete suele tener muy pocas sorpresas. Así como el “líder de la oposición” es el virtual primer ministro, también el *shadow cabinet* se perfila como el nuevo equipo de gobierno. Otras funciones que cumple esta institución típicamente anglosajona son asegurar canales efectivos para el ejercicio del pluralismo y de la oposición política, así como, en tiempos de crisis o de confrontación bélica que requieren la unidad nacional, ofrecer inmediata asesoría al gabinete oficial. Véase Pedro Planas, *op. cit.*, pp. 165-166.

puede ejercer con la *moción de censura constructiva*.¹⁴ El control de la gestión gubernamental concreta se da a través del hostigamiento al gobierno y de la utilización de los medios de comunicación, del derecho a recabar información del gobierno, a reclamar la presencia de sus miembros en algunas sesiones parlamentarias, a efectuar interpelaciones y preguntas, y con la actuación de las comisiones de investigación.¹⁵

¹⁴ Desarrollada en Alemania y aplicada en España, está condicionada a la presentación y elección de un sucesor. Así, el debate en torno a la censura del canciller o jefe de gobierno en funciones resulta desplazado por el debate sobre las cualidades y opciones del posible sucesor. Expresión del parlamentarismo racionalizado, trata de evitar un fenómeno típico de la época de la República de Weimar: la unión de fuerzas extremas que son capaces de reunir votos para derribar al canciller en funciones, pero incapaces de nominar a un gobierno alternativo. Véase Pedro Planas, *op. cit.*, p. 238.

¹⁵ Maurice Duverger, *op. cit.*, p. 535.

Sistema presidencial

Elementos teóricos

El sistema presidencial, al igual que el parlamentario, se caracteriza por la división de poderes. Formalmente consagra tres órganos separados: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Esa división orgánica va acompañada de una separación de funciones que, sin embargo, para operar requiere de la colaboración de todos ellos. La interdependencia es, por tanto, una condición para su eficacia.

El Poder Ejecutivo (unipersonal) y el Legislativo (organizado en dos cámaras) tienen un modo de elección diferenciada. Al disponer cada uno de una legitimidad propia, se busca garantizar su autonomía y su autorregulación: ninguno puede sobreponerse o someter al otro, sino que al ajustarse a los mecanismos constitucionales de colaboración pueden intervenir en sus ámbitos correspondientes. Uno y otro se mantienen en el ejercicio de sus funciones por el tiempo constitucionalmente establecido. El Poder

Judicial, a su vez, por mecanismos diferentes también preserva su autonomía. El principio federativo viene a completar el cuadro, porque asegura la participación de los distintos estados en pie de igualdad en el proceso político, al tiempo que sirve como una modalidad adicional de contrapeso y equilibrio de los poderes.

El monocefalismo del Ejecutivo, es decir, el hecho de que reúna en una sola figura las jefaturas de Estado y de gobierno, no tiene el propósito de dotarlo de facultades amplias que lo puedan incitar a abusar del poder. El presidente tiene frente a sí diversos dispositivos de control que están en manos del Congreso, de la Suprema Corte de Justicia, de los estados y, entre otros, de los partidos y de grupos privados. Sin embargo, ser el elegido de la nación y su guía no significa que sea un poder autoritario; al contrario, la condición institucional y cultural de su eficacia estriba en su apego estricto a las reglas constitucionales.

En síntesis, la característica esencial del sistema presidencial es la combinación de un presidente de la República electo con base en el sufragio universal, con un Congreso organizado en dos cámaras también electas, pero que no tienen facultades de gobierno. Además, el presidente es políticamente irresponsable ante el Congreso y éste no puede ser disuelto.

Origen y estructura

El sistema presidencial, desde su origen encarnado en la estructura de poder de los Estados Unidos de América, se inspira en el modelo inglés, del cual conserva algunos elementos fundamentales y modifica otros. La democracia estadounidense preservó las libertades individuales, la separación de poderes y la elección de gobernantes, pero hizo algunos cambios importantes: en lo fundamental, sustituyó al rey por un presidente de la República electo con base en el sufragio universal, e introdujo el principio federalista.¹⁶ El Estado estadounidense se conforma en torno de tres poderes independientes, orgánicamente separados unos de otros y balanceados: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

En este trabajo se describe con detalle el caso del sistema presidencialista estadounidense por tratarse del que mejor ilustra los elementos de pesos y contrapesos entre los tres poderes del Estado y sus interrelaciones. Sin embargo, es importante tener en cuenta que en cada caso nacional se observarán variaciones determinadas por la historia, la cultura y el desarrollo político del país de que se trate.

¹⁶ “[...] un sistema político es presidencial si, y sólo si, el jefe de Estado (el presidente): a) es electo popularmente; b) no puede ser despedido del cargo por una votación del Parlamento o Congreso durante su periodo preestablecido, y c) encabeza o dirige de alguna forma el gobierno que designa.” Véase Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada, op. cit.*, p. 99.

Contra la tiranía y el despotismo

Importantes influencias doctrinales e históricas desembocaron en la elaboración de un diseño institucional cuya preocupación central fue evitar a toda costa la tiranía de un hombre –el Ejecutivo– o de la mayoría –a través del Parlamento–. Con todas las vicisitudes del caso, los constituyentes de Filadelfia nunca se propusieron instaurar un Estado con un Ejecutivo fuerte; por el contrario, sus convicciones antiautoritarias y antiabsolutistas los llevaron a construir un diseño adecuado para moderar y controlar al Ejecutivo. En sus fundamentos, el sistema presidencial buscó tener ejecutivos débiles en democracia. Con la finalidad de no perjudicar a las clases adineradas, tampoco querían un Parlamento despótico, compromiso que subyace a la idea –modificada después– de un Senado elegido por las asambleas legislativas de los estados, pues se le concibió como un órgano de control de los excesos de las mayorías.¹⁷

¹⁷ Roberto Gargarella señala que, por ejemplo, los autores de *El Federalista* estaban preocupados fundamentalmente por controlar los posibles “excesos” de la voluntad colectiva, supuestamente motivada por impulsos facciosos. La tarea del Senado, en tal sentido, tuvo el objetivo de frenar o contener la actividad de la Cámara de Representantes. Pero la institución presidencial es, seguramente, la que se consideró más importante en cuanto a su posibilidad de contener los posibles “desbordes” de la mayoría. De ahí que, tanto en su forma de elección como en su capacidad de actuación, se le haya dotado de las herramientas necesarias para cumplir con tales propósitos. Véase “El presidencialismo como sistema contramayoritario”, en Carlos Santiago Nino *et al.*, *El presidencialismo puesto a prueba*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992, pp. 90-91.

La invención de la República

La Constitución estadounidense es producto de muchos acuerdos entre estados relativamente autónomos, celosos de sus intereses y de su independencia. Para conciliar los intereses de los pequeños y grandes estados, de los del Norte con los del Sur, etc., se estableció el compromiso de organizarse en dos cámaras, pero con un contenido muy diferente a las del sistema inglés: una representaría a los estados, pequeños o grandes, en pie de igualdad, y la otra a la población sin distinción. Más precisamente, el Senado representaría a los gobiernos estatales y no tanto a la población, mientras que la Cámara de Representantes sería la representación de la voluntad popular. De ese acuerdo nació el federalismo, como forma de distribuir el poder entre el gobierno federal y los de los estados. Las atribuciones del gobierno federal no serían amplias, pues los estados poseerían una cuota de poder muy importante. Adicionalmente, las autoridades surgirían del sufragio universal, directo o indirecto.

El Ejecutivo sería electo con base en el sufragio universal indirecto. Los convencionistas veían muchos riesgos para la democracia en la elección directa del presidente, porque al liberar al Ejecutivo éste podría apelar directamente a las masas y crear un poder personalizado. Para frenar al máximo la posibilidad de desviaciones demagógicas, se impidió la elección directa del presidente,

que quedó en manos de grandes electores, nombrados por estado en proporción a su población.¹⁸ La República quedó, así, diseñada.

La autonomía de lo local

Los órganos federales asumen una función esencial, tanto en el plano de la economía como en el de la política, aunque ello no niega la importancia fundamental de la vida local, bastante dinámica. En el plano jurídico, las autoridades locales son competentes para definir las reglas del derecho civil, penal y comercial, por lo cual estas reglas varían de un estado a otro.

Esta autonomía local aparece de modo más claro en el hecho de que cada estado posee su propia Constitución, a condición, desde luego, de respetar el principio republicano y de no atribuirse competencias reservadas a la Federación. En cada estado de la Federación existen verdaderos órganos políticos: un gobernador, jefe del Ejecutivo, elegido con base en el sufragio universal; un Parlamento local que

¹⁸ El presidente es electo por un Colegio Electoral conformado por 538 miembros que son seleccionados en comicios por los ciudadanos de cada estado. Quien aspire a ser presidente de Estados Unidos deberá ser mayor de 35 años, ciudadano estadounidense por nacimiento y mantener su residencia en el país durante 14 años previos a la elección. El mandato presidencial dura cuatro años, pero el jefe de Estado tiene la oportunidad de ser reelecto para un nuevo periodo de cuatro años. Véase Pedro Aguirre *et al.*, *Sistemas políticos. Partidos y elecciones*, op. cit., p. 169.

ejerce el Poder Legislativo,¹⁹ y jueces estatales y locales, 82% de los cuales proceden de elecciones abiertas. "Aun y cuando el alcance de estas instituciones pueda parecer intrascendente a un observador exterior, éstas son muy importantes para los norteamericanos, pues todas ellas están ligadas a cuestiones nada despreciables como la educación, la salud, las comunicaciones, etc., es decir, a la vida cotidiana".²⁰ De ahí la intensidad de la vida local.

El sistema estadounidense funciona bien porque hay esferas muy importantes del quehacer público en manos de los estados. Incluso a nivel local, los presupuestos de estos organismos exceden los presupuestos del gobierno central y han crecido con mayor rapidez. Esto contribuye a disminuir la presión sobre el gobierno central y a reducir conflictos importantes en otros niveles políticos. Si se agrega el hecho histórico de que en Estados Unidos siempre

¹⁹ Cada estado tiene su propia Constitución, así como su Congreso (denominado Legislatura), su Ejecutivo (gobernador) y su Poder Judicial (Corte Suprema del Estado y otros tribunales). Hay estados que han cambiado de Constitución varias veces. Con excepción de Nebraska (legislatura unicameral de 49 miembros), el Poder Legislativo en cada estado es bicameral. Consta de un Senado y una Cámara de Representantes, a veces denominada Cámara de Delegados o Asamblea General. Cada periodo de mandato varía según la estipulación prevista en la Constitución del estado. En la mayoría de las legislaturas, el mandato del senador estatal es de cuatro años y de dos para el delegado o representante. Los periodos de sesiones suelen durar tres o cuatro meses consecutivos. Algunas cámaras son reducidas y otras muy numerosas, aunque no siempre guardan proporción entre sí. Véase Pedro Planas, *Regímenes políticos contemporáneos*, *op. cit.*, pp. 438-439.

²⁰ Claude Emeri, *op. cit.*, p. 223.

ha existido una importante esfera del mundo no gubernamental –el sector privado–, el peso y la responsabilidad del Estado son menores. En este sentido, hay una fuerte autonomía del mundo civil en relación con el gobierno.²¹

La separación de poderes es uno de los principios fundamentales del sistema estadounidense. Se conserva intacto desde que lo consagraron los constituyentes de Filadelfia (1787) y se proyecta en todos los niveles de la vida política y social.

Una Suprema Corte de Justicia eficaz

En las entidades de la Federación, las funciones judiciales son atribuidas por medio de elecciones, del mismo modo que lo son las funciones legislativas o ejecutivas. En cuanto a los jueces de la Suprema Corte (nueve en total), la lógica es diferente: no son electos sino nombrados por el presidente de la República y ratificados por el Senado (que puede rechazarlos), por mayoría simple, luego de escuchar al candidato, si fuera el caso.

El arbitraje de la Corte Suprema puede declarar como inconstitucional una ley aprobada por el Congreso y propuesta por el presidente. Es cierto que a lo largo del tiempo la Corte Suprema de Estados Unidos no se ha apartado

²¹ Véase Arturo Valenzuela, *El debate actual sobre presidencialismo y parlamentarismo en América Latina*, México, IFE (Conferencias Magistrales, núm. 8), 1999.

mucho de las mayorías congresionales; sin embargo, en momentos coyunturales ha actuado como árbitro en los conflictos suscitados entre los poderes del Estado, incluso entre el Congreso y el presidente. Para los estadounidenses, la Suprema Corte de Justicia juega un papel esencial: en realidad, es el elemento que mantiene el equilibrio del sistema federal y el de los poderes en general.

Una vida política de civiles

El control de los militares por el poder civil es otro fenómeno que debe mencionarse. En Estados Unidos, durante la Segunda Guerra Mundial, hubo un rechazo abierto a la noción de un poder militar muy profesional. Desde entonces, se valoró mucho más la concepción del ciudadano en armas, las milicias estatales, constituidas por ciudadanos comunes que aportaban parte de su tiempo al entrenamiento militar. Las guardias nacionales, dispersas y descentralizadas, manejadas más bien con criterios políticos que militares, permitieron la fuerte supremacía civil sobre el mundo militar, evitando la intromisión directa de los militares en la política.

Bipartidismo federalizado

El sistema de partidos, bipartidista en los términos de Giovanni Sartori,²² es un aspecto clave para el sistema político

²² Véase Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1987.

de Estados Unidos. Aunque se han producido importantes diferencias entre los partidos estadounidenses, desde un punto de vista doctrinal se trata de diferencias de matiz. Además, los partidos han sido mucho más instrumentales y descentralizados que en otras naciones, y adoptan la forma de coaliciones estatales y locales, en lo cual reside la esencia de su fuerza.²³

El bipartidismo ha favorecido la creación de gobiernos de mayoría, es decir, gobiernos donde el Ejecutivo goza de una mayoría de su propio partido en el Congreso. Por el papel de puente entre el presidente y el Congreso que desempeñan los partidos, han sido reconocidos como el factor que permitió el funcionamiento exitoso de la doctrina de doble soberanía o separación de poderes, es decir, del sistema presidencial.

El presidente

El presidente tiene cierta preponderancia en el sistema político, pero el Congreso, organizado en dos cámaras, no es débil ni le está subordinado. Se trata de un presidente electo (a diferencia de Italia, por ejemplo) y es a la vez jefe de Estado y jefe de gobierno, no puede ser destituido por el Congreso, nombra a su gabinete, con una sanción

²³ Véase Fred W. Riggs, "The Survival of Presidentialism in America: Para-Constitutional Practices", en *International Political Science Review*, núm. XIX, 1988, p. 266, citado en Alonso Lujambio, *Federalismo y Congreso*, México, UNAM, 1996, p. 22.

aprobatoria del Senado, y lo remueve libremente. Su mandato es de cuatro años, reelegible por una sola vez. Cuenta con un vicepresidente que juega un papel más bien secundario. Sin embargo, su poder está limitado por varios elementos, entre otros, por la colaboración estrecha entre el Legislativo y el Ejecutivo, por la administración federal, por la soberanía de los estados, por los grupos de poder económico y por la lucha de partidos. Además, tiene responsabilidades políticas frente al Parlamento y sus actos deben estar apegados a derecho. La Suprema Corte de Justicia garantiza esa legalidad.

De los principales poderes atribuidos al presidente por la Constitución, la primera frase del artículo 2, sobre la Presidencia, declara: "El Poder Ejecutivo será confiado a un presidente". La función es monocéfala, y los poderes expresamente atribuidos al presidente en el artículo citado son relativamente poco numerosos y a menudo compartidos.²⁴

Los alcances del presidente

La Constitución atribuye al presidente un poder que es la base esencial de su autoridad: velará por la ejecución fiel de las leyes. De aquí deriva el enorme poder de reglamentación del Ejecutivo. Aquí se encuentra el fundamento

²⁴ Véase Olivier Duhamel, *Droit constitutionnel et politique*, París, Universidad de Seuil, 1994, pp. 465-467.

más importante del poder del presidente, quien en la práctica dispone de una gran libertad de acción. Es el comandante en jefe de las fuerzas armadas de tierra y de mar de Estados Unidos y de la milicia de los estados, cuando ésta se encuentre efectivamente al servicio de Estados Unidos. Sin embargo, es el Congreso el que le da el poder de declarar la guerra, de trasladar y de sostener a las fuerzas armadas, de instituir y sostener a la marina. No obstante, la evolución institucional provocada por el ascenso de Estados Unidos al estatuto de gran potencia dio al presidente la posibilidad de preparar la guerra y dirigirla.

La Constitución no prevé explícitamente que el presidente pueda presentar ante el Congreso un proyecto de ley, aunque siempre se encuentra un senador o un representante dispuesto a presentar tal propuesta a nombre propio. En cambio, sí está prevista una cierta función legislativa del presidente: "El presidente dará de tiempo en tiempo al Congreso informaciones sobre el Estado de la Unión y someterá a su consideración las medidas que él juzgue necesarias".²⁵ A través de esos mensajes del presidente, presentados regularmente al principio de cada año, se plantean verdaderos programas legislativos al Congreso.²⁶

²⁵ Véase el artículo 2, sección 3, de la Constitución de los Estados Unidos.

²⁶ Marie-France Toinet, *La présidence américaine*, París, Clefs Politique, Montchrestien, 1991, pp. 71 y 73. De la misma autora, una obra de referencia es *Le système politique des États-Unis*, Presses Universitaires de France, 1987.

También interviene directamente en el proceso legislativo para intentar obtener el respaldo de los parlamentarios para su programa legislativo. La ausencia de una mayoría presidencial y de la disciplina de partidos lo obligan efectivamente a negociar, convencer y, eventualmente, hasta amenazar, con el propósito de obtener los votos que necesita. Los esfuerzos presidenciales logran, a menudo, el éxito; sin embargo, el presidente no es absolutamente poderoso en el plano legislativo. No solamente pueden ser rechazadas sus propuestas, sino que aquellas que son adoptadas pueden llegar a alejarse mucho de su versión original. En suma, el presidente no controla el Poder Legislativo, sólo puede influenciarlo. En contrapartida, si bien no dispone de la iniciativa legislativa más que de manera indirecta, la práctica ha tendido a atribuirle facultades esenciales. Eso se observa, por otro lado, en todos los grandes sistemas políticos contemporáneos.

El presidente puede intervenir activamente en favor de las leyes que le convienen o abstenerse de aplicarlas. La intención de la prensa, de los cabildeos, se enfoca principalmente en el voto de una ley, pues se piensa que entra en vigor desde que es firmada por el presidente. En rigor, esto no es así, pues son necesarios decretos de aplicación.

La Segunda Guerra Mundial constituyó la ocasión de una importante expansión de los poderes legislativos del presidente. Una lista amplia de instituciones federales fueron creadas por decreto del presidente, en su carácter de comandante en jefe de las fuerzas armadas, entre las que se encuentran los consejos de Guerra y Económico, la Agencia Nacional de Vivienda y muchas oficinas de producción, incluida una oficina de la censura. Todos estos decretos y muchos otros, antes y después, en tiempos de guerra pero también en tiempos de paz, fueron concretados sin ninguna autorización legislativa. Esa práctica no fue frenada y operó en detrimento de algunas de las funciones del Congreso.

El veto

Los presidentes tienen un amplio margen para interponer su derecho de veto a una ley con la que estén en desacuerdo. En la práctica, buscan ampliar en su beneficio este derecho presentado de manera flexible por la Constitución. Los constituyentes se opusieron abiertamente a dar un veto al presidente; sólo le dejaron el poder –por lo demás bastante grande– de limitar al Congreso a reconsiderar su posición y adoptar el texto solamente con una mayoría amplia, es decir, de dos tercios de cada Cámara. No obstante, el presidente puede interponer su veto –cabe aclarar que la palabra

no aparece en la Constitución– a cualquier ley y por cualquier razón.²⁷

Bien utilizado, el veto es un arma poderosa. Un presidente necesita disponer del voto de 34 de los 100 senadores para mantener sus vetos y así gobernar. Desde luego, debe elegir las batallas que puede ganar; por estrategia, cuando el presidente sabe que va a perder, firma la ley para mantener un principio a cambio de la derrota. No obstante, la sola amenaza de veto puede darle el triunfo. Debe notarse que, fundamentalmente, ésta es una revelación de debilidad –es decir, una situación de ausencia de mayoría– y un arma puramente defensiva: no se puede promover una política, simplemente se le puede impedir.

El Congreso

El Congreso es bicameral; lo integran la Cámara de Representantes y el Senado. La Cámara de Representantes

²⁷ El presidente puede utilizar dos tipos de veto. En el veto normal, el presidente rechaza expresamente firmar la proposición de ley y la devuelve al Congreso con una explicación detallada de sus razones. Con el llamado “veto de bolsillo”, se limita a no firmar la propuesta de ley, pero esto sólo ocurre cuando el Congreso no está en periodo de sesiones. En este caso el Congreso debe retomar completamente el procedimiento de voto de la ley en el siguiente periodo, situación que vuelve al “veto de bolsillo” mucho más eficaz porque no puede ser rechazado. Este procedimiento ha sido objeto de una larga controversia jurídica. Actualmente, los tribunales parecen estimar que el “veto de bolsillo” es anticonstitucional; el presidente no puede utilizar la suspensión de trabajos del Parlamento como si se tratara de un fin de sesión. Véase Marie-France Toinet, *La présidence américaine*, *op. cit.*, pp. 75-76, y Pedro Planas, *op. cit.*, p. 444.

tiene 435 miembros, su mandato es por dos años y se elige con base en el sistema uninominal mayoritario a una vuelta. La brevedad de su mandato y la posibilidad de reelección hacen que sus miembros estén en campaña electoral permanente. El Senado tiene dos senadores por estado, es decir, 100 miembros; su mandato es por seis años, renovable por tercios cada dos años y se elige por sufragio universal, con sistema mayoritario. Comparte con la Cámara de Representantes la tarea de confeccionar leyes, en un plano de estricta igualdad.

El primer poder que la Constitución otorga al Congreso es el que concierne a la ley de finanzas: “El Congreso tendrá el poder de establecer y de percibir los impuestos, [...] los derechos e impuestos directos e indirectos”. Agrega que “ninguna cantidad será obtenida sobre el Tesoro, salvo a partir de una apertura de crédito a través de una ley”, además de que “el Congreso tendrá el poder de establecer y de obtener los impuestos sobre los ingresos”. En contrapartida, el presidente no tiene ninguna prerrogativa en la materia. No obstante, en este dominio el Congreso no dejó de delegar poderes al Ejecutivo, y esto desde los orígenes, porque muy pronto, por ejemplo, el Congreso dio al presidente el derecho de regular los impuestos según sus necesidades económicas y financieras. En general, el Congreso modifica muy poco las proposiciones presidenciales.²⁸

²⁸ Marie-France Toinet, *ibid.*, p. 75.

Interacción

La Constitución garantiza la independencia orgánica del Legislativo y del Ejecutivo. Por lo demás, los poderes se regulan y se controlan a sí mismos. A diferencia de Inglaterra, los ministros o colaboradores del presidente estadounidense no tienen responsabilidad política ante el Congreso ni el presidente puede disolver el Congreso. A ello se debe agregar la real y definitiva división de poderes.

Formalmente, en la Constitución los pesos y los contrapesos están muy bien establecidos para delimitar las relaciones equilibradas entre el Legislativo y el Ejecutivo. El Congreso no puede destituir al presidente, pero dispone del poder de juicio político (*impeachment*).²⁹ El presidente no puede disolver el Congreso, pero tiene un poder de veto. El Congreso vota las leyes y el presupuesto, pero debe escuchar los mensajes presidenciales; el presidente ejecuta las leyes, a condición de que sea en una situación estrictamente definida por el Congreso. A pesar de ello, poco a poco el presidente se convirtió en la piedra de toque del edificio federal y el Congreso fue cediendo

²⁹ El Congreso puede remover de sus cargos al presidente, vicepresidente y otros funcionarios federales si se les encuentra culpables de traición, soborno y otros delitos. La Cámara de Representantes vota los cargos. El Senado los enjuicia en sesión presidida por el presidente de la Suprema Corte con el voto conforme de dos tercios de sus miembros. Véase Pedro Planas, *op. cit.*, p. 444. El jefe de Estado puede ser sometido a un juicio político (conocido como *impeachment*) y removido de su cargo por el Congreso si se comprueba que cometió traición al país, actos de corrupción u otros delitos graves durante su mandato. Véase Pedro Aguirre *et al.*, *op. cit.*, p. 170.

algunas prerrogativas que le habían sido atribuidas por la Constitución.

Los constituyentes habían previsto que el Congreso controlara la formación del Ejecutivo al menos en cierta medida. Le confiaron al Congreso un papel en la elección presidencial y en la designación del personal gubernamental y la vía total del procedimiento de juicio político. A pesar de algunos intentos de utilizarlos, estos poderes han quedado prácticamente en desuso. En lo que concierne a la elección del presidente y del vicepresidente, el Congreso casi nunca pudo sustituir al Colegio Electoral. En principio, el Senado tiene participación en la formación del gobierno porque se requiere tanto de su visto bueno como de su consentimiento para que el presidente pueda elegir a los miembros de su gabinete, pero en la inmensa mayoría de los casos las nominaciones presidenciales han sido aceptadas por el Senado. No obstante, la perspectiva de un rechazo ejerce influencia sobre las propuestas del presidente. Una vez nombrados los miembros del gobierno, dejan de ser responsables ante el Congreso, y lo mismo vale para el presidente o el vicepresidente. Se encuentra aquí una regla fundamental del régimen presidencial, que obliga a una separación esencial de poderes: el Congreso no puede ser disuelto, pero

ni el presidente ni los ministros son responsables frente al Congreso.³⁰

El procedimiento de juicio político pudo convertirse en el medio para dictaminar sobre la responsabilidad del gobierno, pero nunca se pretendió convertirlo en el instrumento a través del cual el Legislativo dominara al Ejecutivo. Por esa razón quedó limitado a los actos considerados extremos y se evitó su uso fácil. Como lo señala James Bryce, el juicio político es la pieza de artillería más pesada del arsenal parlamentario, tanto que resulta inadecuada para un uso ordinario.³¹

Las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo son interdependientes. En particular, el Legislativo puede frenar, modificar e inclusive rechazar los proyectos del Ejecutivo. Aunque es el presidente quien en muchos casos propone las leyes importantes y es el Congreso quien ejerce una

³⁰ “[...] lo que los Estados Unidos tienen es realmente separación de poderes. Por tanto, con la separación de poderes, el Parlamento no puede interferir en los asuntos internos, en el *interna corporis*, del campo que corresponde al Ejecutivo y, especialmente, no puede destituir a un presidente. Si seguimos la misma lógica, o el mismo principio, la separación de poderes implica que un presidente no puede disolver un Parlamento. Éste es de hecho el caso en los Estados Unidos y en la mayoría de los sistemas presidenciales”. Véase Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, *op. cit.*, p. 102.

³¹ Citado en Marie-France Toinet, *op. cit.*, p. 104.

suerte de poder de veto al evitar pronunciarse o al rechazar las proposiciones presidenciales, los equilibrios se mantienen. El Congreso puede bloquear impunemente el programa de un presidente por más poderoso que éste sea. Para obtener la realización de su programa el presidente está obligado a negociar, ceder y admitir compromisos.

El Congreso de los Estados Unidos conserva, entonces, en una medida no despreciable, sus poderes. Éstos han devenido menos legislativos, pero aun eso muestra un elemento de poder real que ejerce el Congreso, pues puede retardar la acción del presidente, incluso negarle los medios necesarios para instrumentar una política. El Congreso modera la omnipotencia presidencial.

El Congreso no es un Parlamento sometido. No es necesario que el Legislativo y el Ejecutivo estén dominados por partidos diferentes para que la situación del presidente sea difícil. Algunos presidentes han tenido la experiencia negativa de que sus políticas fueran a menudo cuestionadas por un Congreso que, sin embargo, compartía con él la etiqueta partidista; otros, con una Cámara de Representantes dominada por legisladores de un partido opuesto, tuvieron en general relaciones más pacíficas. Eso no significa que la diferencia de etiqueta partidista

entre Ejecutivo y Legislativo haga menos complicada la tarea del presidente.³²

En el Congreso no hay disciplina de partido, ni una mayoría predefinida opuesta a una minoría ni a la inversa. La libertad de voto es total, la cultura mayoritaria –según la cual una mayoría debe dominar a una minoría– es inexistente, y lo que mueve la estructura institucional es un sistema bipartidista.

Los controles del Congreso

El control cotidiano del gobierno se lleva a cabo por medio de las comisiones que ejercen vigilancia sobre la aplicación o la administración de las leyes. Si las informaciones proporcionadas por el Ejecutivo parecen insuficientes o requieren de una encuesta o de una investigación, se crea una comisión especial. De este modo, la organización y la práctica gubernamentales son revisadas. La simple perspectiva de una investigación ejerce influencia y hasta

³² Una de las principales características que distinguen al Congreso estadounidense de otras cámaras legislativas en el mundo es la ausencia casi total de la disciplina de voto entre los legisladores. Tanto los representantes como los senadores gozan de una amplia libertad de criterio en el momento de adoptar una postura en las cuestiones que se discuten en las cámaras. Esta independencia es una consecuencia de las particularidades del sistema de partidos estadounidense. En efecto, el carácter descentralizado, horizontal y desarticulado de los partidos Demócrata y Republicano permite a los legisladores depender menos de la dirigencia y actuar con casi plena autonomía. Véase Pedro Aguirre *et al.*, *op. cit.*, p. 171.

domina la práctica administrativa. Esto no impide que el gobierno no intente disimular sus errores, pero es difícil que lo logre durante mucho tiempo. Por regla general, frente a un presidente y su administración, que disponen de medios de información y de documentación superiores y de numerosos expertos, el Congreso ha logrado modelar una burocracia más competente, ha impuesto cierta responsabilidad política y obtenido las informaciones que necesita. No está por demás señalar que el Congreso influye a través de la prensa sobre la opinión pública.

Sistema semipresidencial

El sistema semipresidencial o mixto avanza en una dirección distinta de los sistemas presidenciales y parlamentarios. En este sistema la división de poderes tiene un grado mayor de complejidad que en los anteriores, porque el Ejecutivo y el Legislativo están al mismo tiempo separados y unidos.

Elementos teóricos

En este sistema el presidente es autónomo, pero comparte el poder con un primer ministro; a su vez, el primer ministro procede del Parlamento y debe conseguir su apoyo continuamente.³³ El Poder Ejecutivo se divide entre un jefe de Estado –el presidente de la República– y un jefe de gobierno o primer ministro. Cada uno tiene un origen distinto: mientras que el presidente de la República surge directamente del voto popular, el jefe de gobierno

³³ Cfr. Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, op. cit., pp. 136 y 149.

es designado por la mayoría parlamentaria. El presidente de la República nombra a este último, en efecto, pero siempre atendiendo al partido o a la coalición mayoritaria en el Parlamento. De este modo, si bien en el origen del jefe de gobierno se encuentra la confianza simultánea del jefe de Estado y de la mayoría parlamentaria, en la práctica su permanencia depende casi exclusivamente de esa mayoría. El primer ministro está comprometido en la lucha política cotidiana, de la cual está exento el presidente. El jefe de Estado mantiene una relación no conflictiva con los dirigentes de los partidos contrarios y favorece el compromiso, la negociación y la moderación de las fuerzas en pugna. Por ello, desempeña una función de árbitro.

El jefe de Estado tiene como función primordial garantizar el funcionamiento regular de las instituciones, y dirige la política exterior, la diplomacia y las fuerzas armadas. Por otro lado, existe el Parlamento organizado en dos cámaras. Ambos surgen del sufragio universal: el Parlamento no depende del jefe de Estado en términos de su elección, ni el jefe de Estado depende del Parlamento. El gobierno surge de la Asamblea Nacional, que puede ser disuelta por el presidente de la República. En términos de Sartori:

[...] un sistema político es semipresidencial si se aplican conjuntamente las siguientes características: a) el jefe de

Estado (el presidente) es electo por el voto popular –ya sea directa o indirectamente– para un periodo predeterminado en el cargo; b) el jefe de Estado comparte el Poder Ejecutivo con un primer ministro, con lo que se establece una estructura de autoridad dual cuyos tres criterios definitorios son: 1) el presidente es independiente del Parlamento, pero no se le permite gobernar solo o directamente, y en consecuencia su voluntad debe ser canalizada y procesada por medio de su gobierno; 2) de la otra parte, el primer ministro y su gabinete son independientes del presidente porque dependen del Parlamento; están sujetos al voto de confianza y/o al voto de censura, y en ambos casos requieren del apoyo de una mayoría parlamentaria, y 3) la estructura de autoridad dual del semipresidencialismo permite diferentes balances de poder, así como predominios de poder variables dentro del Ejecutivo, bajo la rigurosa condición de que el ‘potencial de autonomía’ de cada unidad componente del Ejecutivo subsista.³⁴

En este sistema, la disolución del Parlamento es un arma en manos del presidente porque se busca que éste disponga, en la medida de lo posible, de una mayoría parlamentaria afín. El presidente disuelve el Parlamento con base en cálculos políticos, de acuerdo con los cuales esta acción no se puede instrumentar en cualquier momento ni bajo

³⁴ Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada, op. cit.*, pp. 136 y 149.

cualquier circunstancia. En otras palabras, aunque no hay límites ni condiciones para disolver el Parlamento, sólo se hace cuando hay circunstancias políticas para conducir a una mayoría propia al Parlamento o cuando, aunque esto no se logre, se trata de disminuir costos políticos a mediano plazo.

Origen y estructura

El gran aporte de la Quinta República Francesa es haber innovado en términos de diseño institucional. Toda la experiencia histórica anterior de Francia, que se puede sintetizar en una crisis institucional permanente, fue asimilada e integrada en una nueva concepción de la organización del poder político que dio forma y sentido a la Quinta República Francesa, nacida en 1958 y, en efecto, al sistema mixto.

De nuevo se presenta un caso específico –el francés– para ejemplificar con detalle los mecanismos institucionales característicos de este sistema. Por tanto, se insiste también en la necesidad de considerar las diferencias históricas, culturales y políticas para el estudio de otros países.

Superar la ingobernabilidad

El problema al que se enfrentaron los franceses después de la Segunda Guerra Mundial era, sobre todo, el de establecer un diseño institucional que permitiera la coexistencia

y la búsqueda de acuerdos y evitara la polarización social, no sólo política, que había caracterizado su historia anterior. La más importante conclusión durante la Cuarta República fue que la estructura del poder de la que se había dotado era ultraparlamentaria, o mejor, partidocrática, y sencillamente no servía para gobernar. No se trataba de una democracia ingobernable, sino de instituciones que no permitían ejercer el gobierno de la sociedad. Si bien el diseño de la Cuarta República surgió de las rupturas de la Segunda Guerra Mundial, en ningún momento logró dar estabilidad a la vida política francesa.

En estas circunstancias, el general Charles de Gaulle, considerado héroe nacional de la Segunda Guerra Mundial, desempeñó un papel singular. Desde el principio de la Cuarta República había sido uno de los críticos más acérrimos de esta estructura de Asamblea que, a su juicio, otorgaba una excesiva preponderancia a los partidos políticos. Además, existía un problema adicional: los partidos habían perdido capacidad de representación, esto es, su calidad representativa era seriamente cuestionada en razón de que vivían un desfase con respecto a la sociedad en su conjunto.

El problema era de gobernabilidad. El diseño de la Cuarta República era el de un parlamentarismo extremo, en el cual el gobierno estaba subordinado a los partidos. Uno de los aspectos descubiertos por De Gaulle es que hacía

falta una figura o una institución encargada de velar por el funcionamiento regular de las instituciones, con capacidad de poner orden, pero necesariamente sustraída de la decisión y del interés de los partidos políticos.³⁵ En el nuevo diseño que promovió para la Quinta República se equilibra el peso de la Asamblea con un jefe de Estado independiente del Parlamento, autónomo completamente. A diferencia de los sistemas parlamentarios, el jefe de Estado surge de elecciones, y es paralelo a un jefe de gobierno surgido del Parlamento.

Liberar al presidente de la República

Una de las características de la Quinta República Francesa, por tanto, es que el jefe de Estado posee una legitimidad propia; no se trata de un cargo hereditario ni únicamente simbólico, como en el caso inglés, sino que proviene del sufragio universal directo. En este sentido, el diseño institucional de la Quinta República adopta uno de los principios propios del sistema presidencial. También introduce elementos distintivos del sistema parlamentario.³⁶

³⁵ Véase Jacques Julliard, *La Quatrième République*, París, Calmann-Lévy, 1980, y François Borella, *Les partis politiques dans la France d'aujourd'hui*, París, Editions du Seuil, 1990.

³⁶ Entre los numerosos autores que han estudiado la Quinta República destacan Olivier Duhamel y Jean-Luc Parodi, *La Constitution de la Cinquième République*, París, PFNSP, 1985; Maurice Duverger, *Les régimes semiprésidentiels*, París, PUF, 1986; Claude Emeri, *Droit constitutionnel et institutions politiques, op cit.*; Jean-Louis Quermonne, *Le gouvernement de la France sous la Vème République*, París, Dalloz, 1987; y Hugues Portelli, *La politique en France sous la Vème République*, París, Grasset, 1987, todos los cuales son de mucha utilidad para analizar el sistema mixto.

Al igual que en todas las democracias consolidadas, el sistema mixto francés dispone de un sistema bicameral: hay una Cámara Alta y una Cámara Baja –la Asamblea Nacional–, equivalente al Congreso de los Diputados en España o a la Cámara de los Comunes en Inglaterra. La Cámara Alta es el Senado. A diferencia del sistema inglés, en donde no es electo, el Senado francés surge de procesos electorales. Como sucede en los sistemas parlamentarios, el órgano legislativo fundamental es la Asamblea Nacional. En esta parte del diseño de la Quinta República estamos ante un esquema idéntico al de los sistemas parlamentarios, mientras que en lo relativo al jefe de Estado nos acercamos al modelo presidencial.

Desde el punto de vista de su funcionamiento, el francés constituye un sistema presidencial más que parlamentario. De hecho, el diseño de la Quinta República logra dotar a la estructura institucional de un Poder Ejecutivo fuerte, aunque bicéfalo, pero con un deliberado predominio del presidente de la República.³⁷ Como el presidente de la República es electo por votación universal y directa, el Parlamento no tiene la posibilidad de obstruir la función

³⁷ Escribe Sartori, *op cit.*, p. 140, que “[...] el semipresidencialismo francés ha evolucionado hasta convertirse en un verdadero *sistema mixto* basado en una estructura *flexible* de autoridad dual, es decir, un Ejecutivo bicéfalo, cuya ‘primera cabeza’ cambia (oscila) cuando cambian las combinaciones de la mayoría unificada, el presidente prevalece decisivamente sobre el primer ministro y la Constitución que se aplica es la ‘material’ (las convenciones constitucionales)”.

presidencial ni puede destituirlo. Sin embargo, el presidente sí puede disolver el Parlamento. Aquí la *disolución* es el mecanismo a través del cual se pretende evitar el imperio de los partidos, así como dar paso a la construcción de mayorías coherentes.

El presidente goza de cierta supremacía porque, entre otras disposiciones, la Constitución lo instituye y faculta como el garante del funcionamiento regular de las instituciones. Una de sus responsabilidades esenciales es, por tanto, la de velar por que toda la estructura institucional funcione sin obstrucciones. El recurso de la disolución adquiere, por esa razón, su verdadera dimensión. Hay, por tanto, cierta preeminencia constitucional del presidente sobre la Asamblea Nacional. En las dos ocasiones en las que François Mitterrand conquistó la Presidencia de la República, en 1981 la primera vez, y en 1988 la segunda, disolvió la Asamblea Nacional y convocó a nuevas elecciones, y lo hizo por la sencilla razón de que en las elecciones intermedias anteriores la mayoría de los escaños habían sido ganados por la coalición de la derecha moderada. Lo interesante es que en las dos ocasiones la inercia de la elección presidencial hizo que las fórmulas representadas por el Partido Socialista francés lograran obtener una mayoría más o menos cómoda luego de las nuevas elecciones.

Dos principios combinados

El Parlamento puede nombrar gobiernos, aunque no tiene nada que ver con el jefe de Estado. Dado que nombra al gobierno (al primer ministro y a su gabinete) tiene también la facultad de destituirlo, es decir, puede censurarlo.³⁸ De ésta y otras maneras –como las explicaciones y las justificaciones de los actos de gobierno– existen, como en los sistemas parlamentarios, mecanismos de control entre Parlamento y gobierno; este último está sujeto a la vigilancia y al control permanente de la mayoría parlamentaria de la que surge. Esa mayoría puede surgir de un solo partido o de una coalición de partidos. En general, las mayorías legislativas francesas surgen de coaliciones de partidos, de derecha o de izquierda.

Constitucionalmente hablando, encontramos la coexistencia de dos principios, ausentes en Estados Unidos, caso clásico del sistema presidencial, y en Gran Bretaña,

³⁸ La tradicional moción de censura presentada a iniciativa de miembros de la oposición y regulada en el artículo 49.2 de la Constitución francesa, se encuentra afectada en su funcionamiento por los mismos límites que afectan el ejercicio de la censura en la casi totalidad de los regímenes parlamentarios europeos. En primer lugar, la ejerce la Cámara Baja (Asamblea Nacional) en forma exclusiva, como sucede en Gran Bretaña, España o Alemania. En segundo lugar, como sucede en Alemania y España, sólo el primer ministro es susceptible de ser censurado. Y en tercero, aunque la iniciativa para la presentación de la moción de censura sea reconocida y regulada por una potestad al alcance de las minorías (basta la décima parte de los miembros de la Asamblea Nacional para presentarla), se exige mayoría absoluta para aprobarla, como también sucede en otros regímenes de parlamentarismo mayoritario. Véase Pedro Planas, *Regímenes políticos contemporáneos, op. cit.*, p. 320.

caso prototípico de los sistemas parlamentarios. En el sistema presidencial estadounidense, el Congreso no tiene facultades para formar ni destituir gobiernos, pues corresponde al presidente de la República nombrar a su equipo y ejercer las funciones ejecutivas a través de sus colaboradores (los secretarios de Estado): el presidente los nombra con una sanción del Senado y los remueve libremente. En los sistemas parlamentarios el jefe de Estado carece de atribuciones políticas efectivas. En el sistema mixto existe otra combinación: por un lado, un jefe de Estado electo y, por otro, un Parlamento también electo, encargado, a su vez, de formar gobiernos y, por tanto, de cambiarlos. Ésta es la estructura básica del otro sistema de poderes divididos, el mixto, correspondiente a la Quinta República Francesa.

El Parlamento y sus funciones

La Asamblea Nacional tiene 577 diputados, su mandato es por cinco años y goza del principio de reelegibilidad. En realidad, es difícil que la Asamblea Nacional termine su periodo, situación común en países en que el Parlamento puede ser disuelto. Su sistema electoral es mayoritario pero, a diferencia del caso inglés, en Francia las elecciones son a dos vueltas: si los candidatos no obtienen el 50% más uno de los votos en la primera vuelta, los dos candidatos más votados se presentan a una segunda. El sistema de dos vueltas también se aplica en la elección

del presidente. Con este mecanismo se busca que los candidatos triunfadores obtengan más del 50% de los votos efectivos. La Asamblea Nacional tiene, entre sus facultades, la de votar las leyes, controlar la autoridad del gobierno y crear gobiernos. Sus responsabilidades de gobierno no son compartidas con el Senado.

El Senado francés tiene 321 miembros, cuyo mandato es por nueve años, pero se renueva por tercios cada tres; se elige con base en el voto indirecto (a través de grandes electores) y se trata de una Cámara que, a diferencia de la Asamblea Nacional, no puede ser disuelta por el presidente. Los senadores son electos por un Colegio Electoral en el cual intervienen diputados, consejeros regionales de los departamentos y representantes de las municipalidades. El Senado francés tiene una connotación realmente conservadora. En realidad representa más a los llamados *notables locales* que controlan la política en el medio rural francés. Aunque sea por voto indirecto, su elección es también a dos vueltas con base en listas que presentan los partidos. Las listas que en la primera vuelta obtienen la mayoría absoluta, triunfan; las que no la obtienen pasan a una segunda vuelta. Como sólo pasan dos listas, alguna de las dos necesariamente obtiene la mayoría.

El Senado, al igual que en Inglaterra, participa en la votación de las leyes, pero tiene una función secundaria –la

predominante corresponde a la Asamblea Nacional—. Aunque puede controlar la actividad del gobierno, no tiene ninguna injerencia en la creación o destitución de gobiernos, es decir, no tiene atribuciones gubernativas.

El Consejo Constitucional

Existe una instancia en cierta forma parecida a la Suprema Corte de Justicia estadounidense: el Consejo Constitucional. Es un órgano compuesto por nueve miembros que permanecen en funciones nueve años, sin posibilidad de reelección. De estos nueve miembros, tres son elegidos por el presidente de la República, tres son nombrados por el presidente de la Asamblea Nacional y tres por el Senado. Los expresidentes de la República son miembros con derechos vitalicios del Consejo, aunque nunca participan en él.

El presidente del Consejo Constitucional es nombrado de entre sus miembros por el presidente de la República. Entre las funciones esenciales del Consejo se encuentran la jurisdicción electoral, en el dominio de las elecciones presidenciales, pues es el órgano encargado de cuidar que se cumplan los requisitos para ser presidente de la República, verifica la regularidad de las operaciones electorales y proclama los resultados de la elección presidencial. También tiene funciones en cuanto al desarrollo de un referéndum. La realización de un referéndum es decidida

por el jefe de Estado, a propuesta del jefe de gobierno o de las dos cámaras. El referéndum sólo puede darse en torno a iniciativas de ley, proyectos sobre la organización de los poderes públicos, asuntos relativos a la Comunidad Europea o a la ratificación de tratados que, sin contravenir la Constitución, podrían tener una incidencia directa en el funcionamiento de las instituciones.

Otra función del Consejo es ser el guardián jurídico de la Constitución, es decir, velar por la constitucionalidad de las leyes. En esa dirección, se ha convertido en un órgano dotado de una incuestionable legitimidad social. Se ubica entre el Parlamento y el Ejecutivo, y tiene la facultad de revisar las reformas hechas por el primero. En caso de detectar alguna falta de correspondencia o algún principio de inconstitucionalidad en la reforma, esa ley no llega al Ejecutivo y, por tanto, no se promulga. Se trata de una innovación muy importante.

Interacción

La división de poderes, como conjunto de mecanismos, busca moderar y equilibrar el ejercicio del poder. De acuerdo con Montesquieu, el principio que guía esta necesidad de separar y dividir los poderes es aquel según el cual el poder modera al poder. En el caso del sistema mixto francés estamos igualmente ante un sistema de poderes divididos consistente en un Parlamento bicameral y un

Ejecutivo bicéfalo: un Ejecutivo compartido entre el presidente de la República, que es el jefe del Estado, y un primer ministro, jefe del gobierno. El Senado juega un papel secundario, pues no está en un nivel de igualdad con la Asamblea Nacional, ya que no tiene ninguna incidencia en la formación de gobiernos; esa facultad está reservada exclusivamente a la Asamblea Nacional.

Poderes divididos, separados y compartidos

El presidente, jefe de Estado, constituye un poder unipersonal, elegido con base en el sufragio universal, y en este sentido este sistema se parece a los presidenciales. El Parlamento, por su parte, es electo; el primer ministro, que surge de la Asamblea Nacional, es quien nombra a sus ministros. Esa combinación de un jefe de Estado electo con base en el sufragio universal, con un Parlamento también electo –vale la pena insistir– es lo que le da a este sistema el carácter de mixto.

El Parlamento no tiene ninguna influencia, ninguna incidencia, en las funciones sustantivas ni en la permanencia del presidente. Esto tiene una explicación: en el diseño de la Quinta República se trató de liberar al Poder Ejecutivo de los límites que le imponía el Parlamento durante la Cuarta República. En ésta, el gobierno y las funciones ejecutivas estaban completamente subordinadas a la Asamblea. Con esa base, en la Quinta República

se modificó radicalmente el esquema con el propósito de evitar que la Asamblea tuviera alguna posibilidad de obstruir la función presidencial.

El lugar de los partidos políticos

Otro aspecto a destacar es el relativo a los partidos políticos. La crítica que está detrás del diseño institucional de la Quinta República es al control casi exclusivo que tenían los partidos sobre las instituciones y sobre la vida política. Charles de Gaulle los consideraba prácticamente elementos de disolución política. Para él, el fracaso de la Cuarta República se debía al ineficaz predominio de los partidos. En contrapartida, al otorgar facultades centrales y exclusivas al presidente de la República y limitar al Parlamento, lo que se buscó no fue tanto disminuir las facultades o las funciones parlamentarias, sino desactivar a los partidos. En lo sucesivo, se les hizo jugar una nueva función, pero ya sin posibilidades de disponer del mando ni de las decisiones sobre el funcionamiento general de las instituciones. Sin embargo, ello tuvo algunas consecuencias.

Lo que De Gaulle no previó, y que finalmente François Mitterrand vino a demostrar, es la importancia de los partidos políticos para el funcionamiento del régimen. El diseño de la Quinta República iba a producir un efecto tal sobre la vida política que forzaría a los partidos

a desarrollarse y a modernizarse. Las dos grandes tendencias fundamentales de la política francesa, la izquierda y la derecha moderadas, fueron sometidas a una reestructuración radical de su vida interna y de su relación con los otros partidos y con la sociedad. Puede afirmarse que el éxito de Mitterrand en 1981 fue, en buena medida, resultado de la Quinta República, porque desde 1971 fue él quien se convirtió en el líder del proceso de renovación del Partido Socialista. Algo similar ocurrió con la derecha moderada. Unos y otros se vieron forzados a convertirse en auténticos partidos. Cuando De Gaulle desapareció de la escena política, estos movimientos fueron obligados a tomar forma orgánica. La Quinta República se volvió un importante catalizador para el desarrollo de partidos políticos modernos.

Al mismo tiempo, la fuerza organizativa, social y política que los partidos fueron desarrollando los convirtió en factores del perfeccionamiento de las instituciones. Instituciones políticas y partidos empezaron a tener una interacción que los transformó en dimensiones complementarias y recíprocamente dependientes.³⁹ Ni el Parlamento puede instaurarse y funcionar sin los partidos ni la Presidencia de la República puede instituirse ni operar si no es con el respaldo de una organización política que le dé sustento

³⁹ Véase Olivier Duhamel, *La gauche et la Vème République*, París, PUF, 1980, pp. 30 y ss.; e Yves Meny, *Le système politique français*, París, Montchrestien, 1991.

social y le sirva de apoyo en el desarrollo de los programas de gobierno. Así, la Quinta República no se agota solamente en el diseño institucional. Su comprensión es más completa cuando se integra a los partidos políticos, que aparecen como el motor del conjunto institucional.

Los sistemas políticos no son sólo normas o instituciones gubernamentales, también constituyen un conjunto de instituciones políticas que se hacen acompañar de una dimensión valorativa. Por ello, un elemento que ha contribuido al funcionamiento de la Quinta República Francesa es el compromiso de las fuerzas políticas en torno a la defensa de sus propias instituciones y de su país. En eso coinciden fuerzas políticas divergentes como la izquierda y la derecha moderadas. Ideológicamente diferentes, ambas tienen principios comunes que defender y esto hace de la cultura política francesa un sólido sostén del conjunto institucional.

A manera de conclusión

El parlamentarismo, el presidencialismo y el sistema semipresidencial se distinguen, en principio, por la relación existente entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. En el primero existe una separación funcional, pero están unidos orgánicamente; en el segundo la separación es tanto funcional como orgánica, y en el tercero encontramos una mezcla original de separación orgánica y funcional.

El análisis de la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo y del modo en que éstos se diseñan responde a historias y culturas políticas particulares; el estudio de los principales regímenes políticos de democracia pluralista nos conduce, de entrada, a situarnos en el parlamentarismo británico. Esto es así porque es allí donde aparecen históricamente el principio de separación de poderes y la elección de los gobernantes. El derecho político británico ha sido fuente y objeto de sistematizaciones y ha servido de modelo a la teoría del sistema parlamentario.

El sistema político de Estados Unidos de Norteamérica, por otra parte, es de algún modo una derivación del parlamentarismo inglés. Los constituyentes de 1787 tomaron como referencia el esquema constitucional inglés de los años cincuenta e hicieron una serie de reemplazos –por ejemplo, el rey por un presidente–, pero teniendo en cuenta las necesidades del otro principio que ellos introducen: el federalismo. En lo sucesivo, si la democracia estadounidense preservó, al igual que la de Inglaterra, la separación de poderes y la elección de los gobernantes, su derecho político se inscribe en la teoría del sistema presidencial.

El sistema mixto es una invención francesa. Mezcla original de principios propios del parlamentarismo y del presidencialismo, la Quinta República Francesa no es ni lo uno ni lo otro. En realidad, se erige como reacción contra un “régimen de asamblea”, derivación desvirtuada del sistema parlamentario cuya característica central es el asambleísmo y la partidocracia, con partidos mal estructurados y un sistema de partidos polarizado e incapaz de construir mayorías coherentes, sólidas y durables. Es más conveniente bautizarlo como sistema mixto por la neutralidad del concepto, porque aunque los fundadores de la Quinta República se propusieron la “presidencialización” abierta del nuevo diseño y lo lograron sobradamente, el fenómeno conocido como “cohabitación política” permite inclinar la balanza en favor del Parlamento.

Finalmente, insistamos en un aspecto. Como lo hemos tratado de ilustrar a lo largo de este trabajo, es importante reiterar que en el diseño y en el modo de funcionamiento de las instituciones políticas no hay automatismo. Es preciso tener presente que las virtudes particulares de los sistemas políticos no se reducen solamente al diseño institucional o a nociones de derecho político, sino que es la conjunción de distintos factores, como la situación histórica particular, la idiosincrasia y la cultura política también peculiares, con los mecanismos jurídicos del sistema en cuestión y, de manera muy importante, con un sistema de partidos, lo que da eficacia al diseño institucional y lo hace inimitable.

Bibliografía

Aguirre, Pedro *et al.*, *Sistemas políticos. Partidos y elecciones*, Trazos, México, IETD, 1993.

Borella, François, *Les partis politiques dans la France d'aujourd'hui*, París, Editions du Seuil, 1990.

Cano Bueso, Juan y Antonio Porras (coords.), *Parlamento y consolidación democrática*, Madrid, Tecnos, 1994.

Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978.

Córdova, Arnaldo, *La formación del poder político*, México, Era, 1977.

Duhamel, Olivier, *Droit constitutionnel et politique*, París, Universidad de Seuil, 1994.

_____, *La gauche et la Vème République*, París, PUF, 1980.

_____ y Jean-Luc Parodi (eds.), *La Constitution de la Cienquième République*, París, PFNSP, 1985.

Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, s.f.

_____, *Les régimes semiprésidentiels*, París, PUF, 1986.

Emeri, Claude, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, DEUG, año 1, *Les Cours de Droit, 1992-1993*, Universidad de París I, 1992.

Garrorena Morales, Ángel, *Representación política y Constitución democrática*, Madrid, Editorial Cívitas, 1991.

Julliard, Jacques, *La Quatrième République*, París, Calmann-Lévy, 1980.

Linz, Juan y Arturo Valenzuela, *The Failure of Presidential Democracy*, 2 vols., EUA, The Johns Hopkins University Press, 1994.

López Aguilar, Juan Fernando, *La oposición parlamentaria y el orden constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988.

Lujambio, Alonso, *Federalismo y Congreso*, México, UNAM, 1996.

Mainwaring, Scott y Mathew Soberg, *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

Meny, Yves, *Le système politique français*, París, Montchrestien, 1991.

Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica-UNAM, 1994.

_____ y Mario Fernández (eds.), *Presidencialismo versus parlamentarismo*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad, 1991.

Pellet Lastra, Arturo, *El poder parlamentario*, Buenos Aires, Argentina, Abeledo-Perrot, s.f.

Pérez Serrano, Nicolás, *Los grupos parlamentarios*, Madrid, Tecnos, 1989.

Planas, Pedro, *Regímenes políticos contemporáneos*, Lima, Fondo de Cultura Económica, 1997.

Portelli, Hugues, *La politique en France sous la Vème République*, París, Grasset, 1987.

Quermonne, Jean-Louis, *Le gouvernement de la France sous la Vème République*, París, Dalloz, 1987.

Sánchez Navarro, Ángel J., *Las minorías en la estructura parlamentaria*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995.

Santiago Nino, Carlos et al., *El presidencialismo puesto a prueba*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992.

Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

_____, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1987.

Soberg Shugart, Matthew y John Carey M., *Presidents and Assemblies*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

Solé Tura, Jordi y Miguel Ángel Aparicio Pérez, *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Madrid, Tecnos (col. Temas Clave de la Constitución Española), 1988.

Toinet, Marie-France, *La présidence américaine*, Clefs Politiques, París, Montchrestien, 1991.

Tosi Silvano, *Derecho parlamentario*, México, Miguel Ángel Porrúa y LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1996.

Valenzuela, Arturo, *El debate actual sobre presidencialismo y parlamentarismo en América Latina*, México, IFE (Conferencias Magistrales, núm. 8), 1999.

Wahl, Nicholas y Jean-Louis Quermonne, *La France présidentielle*, París, Presses de Sciences, 1988.

Sobre el autor

Ricardo Espinoza Toledo es licenciado en Ciencia Política por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa; maestro en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México; maestro en Historia Política por la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de París, y doctor en Ciencia Política por la Escuela Doctoral de Ciencia Política de la Universidad de París I.

Es profesor-investigador en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, responsable de los módulos “Partidos y elecciones en México”, “Evolución del Parlamento y el Congreso de la Unión en la transición democrática”, y de diversos programas de diplomado en la misma institución. Coordinó los dos primeros congresos nacionales de ciencia política, así como la publicación de las memorias de ambos eventos.

Ha publicado diversos ensayos y artículos sobre sucesión presidencial, partidos políticos y reforma del Estado.

20

Sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial

se terminó de imprimir en noviembre de 2020 en Litográfica Ingramex, S.A. de C.V., Centeno 195, col. Valle del Sur, Alcaldía Iztapalapa, C.P. 09819, Ciudad de México.

Se utilizaron las familias tipográficas Acumin Pro y Slate Pro; papel Bond ahuesado cultural de 90 gramos y forros en cartulina Bristol de 240 gramos.

La edición consta de 1,000 ejemplares y estuvo al cuidado de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Nacional Electoral.



**Consulta las bases
de datos del INE**

CUADERNOS DE DIVULGACIÓN DE LA CULTURA DEMOCRÁTICA (TÍTULOS PUBLICADOS)

1. **Principios y valores de la democracia**, Luis Salazar y José Woldenberg, 1993
2. **La cultura política democrática**, Jacqueline Peschard, 1994
3. **La democracia como forma de gobierno**, José F. Fernández Santillán, 1995
4. **La participación ciudadana en la democracia**, Mauricio Merino, 1995
5. **Elecciones y democracia**, José Antonio Crespo, 1995
6. **Gobernabilidad y democracia**, Antonio Camou, 1995
7. **Sistemas electorales y de partidos**, Leonardo Valdés, 1995
8. **Partidos políticos y democracia**, Jaime F. Cárdenas Gracia, 1996
9. **Esferas de la democracia**, Jesús J. Silva-Herzog Márquez, 1996
10. **Tolerancia y democracia**, Isidro H. Cisneros, 1996
11. **Oposición y democracia**, Soledad Loaeza, 1996
12. **Estado de derecho y democracia**, Jesús Rodríguez Zepeda, 1996
13. **Diálogo y democracia**, Laura Baca Olamendi, 1996
14. **Democratización y liberalización**, César Cansino, 1997
15. **Consulta popular y democracia directa**, Jean-François Prud'homme, 1997
16. **Democracia y educación**, Gilberto Guevara Niebla, 1998
17. **Federalismo, gobiernos locales y democracia**, Tonatiuh Guillén López, 1999
18. **Libertad y democracia**, Víctor Alarcón Olguín, 1999
19. **Gobiernos y democracia**, Javier Hurtado, 1999
20. **Sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial**, Ricardo Espinoza Toledo, 1999
21. **Rendición de cuentas y democracia. El caso de México**, Luis Carlos Ugalde, 2002
22. **Concepciones de la democracia y justicia electoral**, José Ramón Cossío D., 2002

23. **Género y democracia**, Estela Serret, 2004
24. **Comunicación y democracia**, Enrique E. Sánchez Ruiz, 2004
25. **Democracia y (cultura de la) legalidad**, Pedro Salazar Ugarte, 2006
26. **Multiculturalismo y democracia**, Lourdes Morales Canales, 2008
27. **Ciudadanía y democracia**, Alberto J. Olvera, 2008
28. **Democracia y formación ciudadana**, Teresa González Luna Corvera, 2010
29. **Sufragio extraterritorial y democracia**, Víctor Alejandro Espinoza Valle, 2011
30. **Políticas públicas y democracia**, David Arellano Gault y Felipe Blanco, 2013
31. **Derechos fundamentales y democracia**, Miguel Carbonell, 2013
32. **Formación ciudadana en México**, Silvia L. Conde, 2014
33. **Democracia y organismos internacionales**, Alejandra Nuño, 2016
34. **Democracia y medios en México: el papel del periodismo**, Manuel Alejandro Guerrero, 2016
35. **Democracia y burocracia**, Guillermo M. Cejudo, 2016
36. **Democracia, populismo y elitismo**, Luis Daniel Vázquez Valencia, 2016
37. **Los derechos humanos y la democracia en el sistema interamericano**, Natalia Saltalamacchia y María José Urzúa, 2016
38. **Mujeres y derechos políticos en México: una introducción conceptual**, Ricardo Ruiz Carbonell, 2017
39. **Democracia y gobiernos municipales en México: de la política a las políticas**, Oliver D. Meza, 2017
40. **Democracia y género. Historia del debate público en torno al sufragio femenino en México**, Gabriela Cano, 2018
41. **Democracia, privacidad y protección de datos personales**, María Solange Maqueo Ramírez y Alessandra Barzizza Vignau, 2019

20

 CUADERNOS DE
DIVULGACIÓN DE LA
CULTURA DEMOCRÁTICA



Consulta el catálogo
de publicaciones del INE