

Antecedentes para el debate sobre el sistema de gobierno (I): alternativas en derecho comparado y análisis de casos

Serie Informes Nº 22-20, 30-07-2020

por Víctor Soto Martínez

Resumen

Este trabajo tiene como objetivo ofrecer un resumen general del debate en torno al régimen o sistema de gobierno en el derecho comparado. Para esto se realiza una revisión teórica de los diversos sistemas de gobierno estudiados por los académicos (1), y luego un análisis más detallado de casos específicos (2), para que el lector parlamentario pueda formarse una opinión más acabada sobre el tema.

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

TABLA DE CONTENIDOS

Antecedentes	3
1. Los sistemas de gobierno	3
1.1. Descripción general de los regímenes o sistemas de gobierno	5
1.2. Características esenciales según la doctrina.....	6
1.2.1. Sistema parlamentario	6
1.2.2. Sistema presidencial	8
1.2.3. Sistema semipresidencial	8
1.3. Comparación entre los sistemas.....	9
2. Casos concretos en el derecho comparado	12
2.1. Sistema parlamentario.....	12
2.1.1. Predominio del parlamento	13
2.1.2. Predominio del gobierno.....	17
2.2. Sistema presidencial.....	22
2.2.1. El régimen de Estados Unidos	22
2.2.2. El presidencialismo latinoamericano	24
2.3. Sistema semipresidencial	27
2.3.1. Francia (Quinta República).....	30
2.3.2. Portugal	31
2.3.3. Alemania: la Constitución de Weimar (1919-1933)	34
Conclusión	36

Antecedentes

El régimen o sistema de gobierno es uno de los factores clave en la *organización del poder* dentro de un Estado. Si bien el debate en torno a cuál es el sistema de gobierno más adecuado para cada país suele surgir en ámbitos más bien académicos o elitarios, las decisiones institucionales que se toman en este sentido tienen consecuencias prácticas. Así, una determinada configuración institucional puede traducirse en una mayor o menor eficiencia en la tramitación de los proyectos de ley o en la implementación de las políticas públicas, lo que a su vez se relaciona con la capacidad de respuesta del sistema político-institucional frente a las necesidades de la población. De la misma manera, dicha configuración puede traducirse en mayores o menores niveles de abuso de poder por parte del poder ejecutivo; en mayor o menor nivel de control social sobre las acciones de las autoridades; y en mayor o menor estabilidad del sistema político en su conjunto, entre otras.

Más aún, los procesos de mutación constitucional suelen traer aparejado este debate, aunque encadenado o supeditado a otras definiciones básicas para cualquier régimen político, como los fines superiores del Estado, los valores públicos que orientarán la actuación de sus órganos y autoridades y el catálogo de derechos fundamentales que deberá garantizar.

En el contexto del actual proceso constituyente, este trabajo tiene como objetivo ofrecer un resumen general del debate en torno al régimen o sistema de gobierno en el derecho comparado. Para esto se realizará una revisión teórica de los diversos sistemas de gobierno estudiados por los académicos (1), y luego un análisis más detallado de casos específicos (2).

1. Los sistemas de gobierno

En los textos académicos los términos “formas”, “régimenes” y “sistemas” de gobierno suelen usarse indistintamente. El problema se complica cuando nos referimos, también, a la forma de Estado o, en términos generales, al régimen o sistema político en su conjunto. Por ello, para efectos meramente explicativos y en aras de la claridad de la exposición, en este informe señalaremos de entrada qué entenderemos por cada uno de estos conceptos.

En un primer nivel de abstracción, tendríamos el *régimen político*, entendido como “el conjunto de instituciones que regulan la lucha por el poder y su ejercicio, y los valores que animan la vida de estas instituciones”¹. Para Patricio Zapata, el régimen político es “la forma en que se relacionan el pueblo y el ejercicio del poder político soberano”². En

¹ LEVI, Lucio. “Regime político”, en: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola y PASQUIANO, Gianfranco (editores). *Dizionario di politica*, 2ª ed., UTET, Turín, 1983, p. 966. Traducción propia.

² ZAPATA, Patricio. “Propuesta inicial sobre régimen político”, en: SIERRA, Lucas (editor). *Propuestas constitucionales: la academia y el cambio constitucional en Chile*, Centro de Estudios Públicos, Santiago, 2016, p. 154.

otras palabras, es la forma general de organización del poder en una sociedad determinada.

El régimen político puede materializarse en diversas tipologías o *formas de gobierno*, como la clásica tripartición entre monarquía, aristocracia y democracia (aunque existen muchas más formas de gobierno según la teoría que se aplique³). En la actualidad, predomina, en general, una bipartición entre repúblicas y monarquías (parlamentarias), siendo la *forma republicana* la figura dominante del binomio⁴. Uno de los principios básicos de estos ordenamientos es la separación de los poderes del Estado, aunque los países difieran en la interpretación y la relevancia que le otorgan a este principio. De ahí que no baste con saber que un país es una república o una monarquía para entender su organización política y sea necesario indagar en su regulación específica.

En primer lugar, los diferentes países difieren en la organización del poder a lo largo del territorio, es decir, en la relación entre centro y periferia, pudiendo existir diversos niveles de centralización o descentralización. Así, hay países federales, unitarios y también formas intermedias, como los Estados regionales. Estas son las diversas *formas de Estado* conocidas⁵. También se habla de separación de poderes en sentido *vertical*⁶.

En segundo lugar, tenemos la organización y el reparto del poder entre las instituciones centrales del Estado, lo que suele denominarse también separación de los poderes en sentido *horizontal* o clásica⁷. Aquí es donde se concretiza realmente lo que vimos más arriba como régimen político. En particular, Dieter Nohlen ha subrayado tres elementos que parecieran centrales en esta definición: i) el régimen o sistema de gobierno; ii) el sistema electoral; y iii) el sistema de partidos⁸. En este trabajo nos centraremos exclusivamente en el sistema de gobierno.

El sistema de gobierno puede ser visto de una manera -relativamente- restringida o de una manera amplia. De manera restringida el sistema de gobierno se circunscribe a las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo (en particular, a la relación entre presidente y/o primer ministro y parlamento). De manera amplia se podrían incorporar todas aquellas normas e instituciones que generan contrapesos a la actuación de cada uno de estos órganos. Así, por ejemplo, autores como George

³ Véase: BOBBIO, Norberto. *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político. Año académico 1975-1976*, Fondo de Cultura Económica, México, 2018.

⁴ BIDART, Germán y CARNOTA, Walter. *Derecho constitucional comparado. Tomo I*, Ediar, Buenos Aires, 1998, p. 196 y ss. Por cierto, esto no excluye la existencia de otras formas de gobierno, pero ellas son marginales respecto de las repúblicas y monarquías parlamentarias.

⁵ Véase el siguiente informe de asesoría parlamentaria sobre este tema: SOTO, Víctor. "El debate sobre la forma del Estado chileno: alternativas en derecho comparado y revisión de propuestas constitucionales" (Serie Informes N° 14-20), Biblioteca del Congreso Nacional, 2020.

⁶ HÄBERLE, Peter. "Comparación constitucional y cultural de los modelos federales", *Revista de derecho constitucional europeo*, 2007, N° 8, p. 178.

⁷ Ibid.

⁸ NOHLEN, Dieter. *Instituciones políticas en su contexto. Las virtudes del método comparativo*, Rubinzal-Culzoni Editores, Buenos Aires, 2007, p. 67.

Tsebelis han sostenido que los “jugadores con poder de veto” constituyen una variable más apropiada para entender a cabalidad un régimen o sistema de gobierno⁹. Órganos autónomos, como el Tribunal Constitucional o la Contraloría General de la República jugarían, pues, un rol importante en el equilibrio de poder. Lo mismo aplica, en general, para los tribunales de justicia que, si bien no suelen ser considerados como actores políticos, ciertamente influyen en el comportamiento de dichos actores.

Sin perjuicio de la relevancia que pudiera presentar este último enfoque, en este trabajo se entenderá el sistema de gobierno en su sentido restringido. Así, en los próximos apartados haremos una caracterización general de los tres sistemas de gobierno más relevantes en la actualidad: i) sistema parlamentario; ii) sistema presidencial; y iii) sistema semipresidencial.

1.1. Descripción general de los regímenes o sistemas de gobierno

Lo primero que debemos tener presente es que los sistemas de gobierno son realidades prácticas; la teoría de los sistemas de gobierno es un mero intento de sistematización y clasificación de estas prácticas. Esto significa que, en cada país, el sistema de gobierno tiene un arraigo histórico y es resultado de las diversas luchas políticas que se dieron al interior del Estado.

Por otra parte, esto no implica que no existan modelos que hayan servido de inspiración a otros países. Así, por ejemplo, los países con sistemas parlamentarios han tenido siempre como punto de referencia al Reino Unido. En el escenario posterior a la Segunda Guerra Mundial, en tanto, Alemania pasó a ser un modelo obligado para las naciones que reconstruyeron su sistema parlamentario después de un período autoritario o que buscaban adaptar su modelo a la nueva situación de posguerra. Por otra parte, los países presidencialistas, particularmente en América Latina, se han inspirado generalmente en el ejemplo de Estados Unidos (aunque, como veremos, es posible identificar en la mayoría de estos países claras desviaciones respecto del modelo original). Finalmente, cualquier análisis del semipresidencialismo estaría incompleto sin la ponderación del ejemplo francés.

Por esta razón se pueden encontrar en los textos académicos múltiples definiciones de estos sistemas de gobierno, así como diferentes énfasis, que llevan a algunos autores a destacar ciertos elementos de cada modelo por sobre otros. De ahí que, para efectos de este informe, optaremos por recoger las definiciones más minimalistas y formales - esto es, sustentadas por normas constitucionales- de estos sistemas de gobierno.

Así, entenderemos por *sistema parlamentario* aquel donde el jefe de Estado es un monarca o un presidente elegido indirectamente (es decir, por el parlamento o por algún cuerpo colegiado que goce de legitimidad democrática directa), mientras que el jefe de gobierno y el gabinete son responsables colectivamente ante el Parlamento

⁹ TSEBELIS, George. “Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism”, *British Journal of Political Science*, Vol. 25, N° 3, 1995.

(reflejándose esta responsabilidad, por ejemplo, en la designación del primer ministro y/o en la remoción del gabinete). Ejemplos de países parlamentarios son el Reino Unido (y los países pertenecientes a la *Commonwealth* británica), Alemania, Italia y España. Históricamente se suele incorporar a la Francia de las tercera y cuarta repúblicas.

En tanto, entenderemos por *sistema presidencial* aquel en el cual el presidente es elegido directamente o, por lo menos, de forma indirecta por el pueblo (a través de un colegio electoral, como en Estados Unidos) por un período fijo, sin poder ser removido por el Congreso o parlamento, y donde el presidente oficia como jefe de Estado y como jefe de gobierno¹⁰. Ejemplos de países presidenciales son Estados Unidos y la gran mayoría de los países de América Latina, como México, Chile, Argentina, Uruguay, Brasil, Ecuador, etc.

Finalmente, entenderemos por *sistema semipresidencial* aquel donde hay, por un lado, un jefe de Estado elegido directamente por un período fijo, y, por otro lado, un jefe de gobierno (primer ministro) y un gabinete, ambos responsables colectivamente ante el parlamento¹¹. Ejemplos de países semipresidenciales son Francia, Finlandia, Portugal, Irlanda, Austria, Polonia, Rumania y Ucrania¹². Históricamente se suele incorporar a la Alemania de la Constitución de Weimar.

1.2. Características esenciales según la doctrina

A partir de las definiciones mínimas que hemos indicado, se desprende una serie de elementos o características esenciales de cada uno de los regímenes de gobierno.

1.2.1. Sistema parlamentario¹³

i) *Ejecutivo dual*. Esto significa que el poder ejecutivo está dividido entre un jefe de Estado y un jefe de gobierno. El primero puede ser un rey (en el caso de una

¹⁰ En el fondo, el criterio consiste en determinar si el presidente goza o no de legitimidad democrática por derecho propio. En el caso de Estados Unidos, el rol del colegio electoral es precisamente designar al presidente respetando el voto popular en cada Estado (las distorsiones que generalmente se critican a este mecanismo tiene que ver con la sobrerrepresentación de algunos Estados respecto de otros). Distinto es el caso de un presidente en una república parlamentaria (como Alemania o Italia), donde es designado por el Parlamento, lo que significa que el presidente es producto de una mayoría parlamentaria y tiene, pues, una legitimidad derivada. Con todo, aún respecto de este elemento de la definición, existen casos excepcionales, como Chile entre 1925 y 1973, donde, si ningún candidato presidencial obtenía una mayoría absoluta, le correspondía al Congreso elegir entre las dos primeras mayorías. Aun así, siempre se entendió que la legitimidad del presidente provenía directamente del electorado (y por eso el Congreso siempre respetó la tradición de nominar a la primera mayoría relativa).

¹¹ Estas definiciones formales han sido tomadas, con leves modificaciones, de: ELGIE, Robert. "Semi-Presidentialism: An Increasingly Common Constitutional Choice", en: ELGIE, Robert; MOESTRUP, Sophie; y WU, Yu-Shan. *Semi-Presidentialism and Democracy*, Palgrave MacMillan, Londres, 2011, p. 2.

¹² Según la definición formal que hemos provisto, también se considera dentro de los países que usan este sistema a Perú, particularmente por los artículos 132, 133 y 134 de su Constitución, que establecen la responsabilidad política de los ministros de Estado ante el parlamento.

¹³ Estos elementos han sido tomados, con algunas correcciones, de: BIDART, Germán y CARNOTA, Walter. *Derecho constitucional comparado. Tomo II*, Ediar, Buenos Aires, 2000, pp. 119-120.

monarquía) o un presidente (en el caso de una república), mientras que el segundo es quien preside el gabinete, conocido generalmente como primer ministro¹⁴.

Ahora bien, ¿qué funciones le corresponde a cada uno? En este punto difieren los diversos ordenamientos constitucionales. En general, si buscamos un núcleo de certeza (o de consenso) en este punto, diremos que el jefe de Estado se hace cargo de la representación internacional del Estado y de ciertas formalidades relacionadas con la promulgación de las leyes y los decretos del poder ejecutivo. Por otro lado, el primer ministro y su gabinete se hacen cargo de las funciones del gobierno y la administración del Estado (así, presentan proyectos de ley ante el parlamento, expiden decretos para ejecutar las leyes, realizan los nombramientos de los altos directivos del Estado, etc.).

ii) *El jefe de Estado es políticamente irresponsable.* Esto significa que -a diferencia del jefe de gobierno- no responde de sus actos frente al Parlamento y sólo puede ser removido en caso de que viole la Constitución o las leyes.

iii) *El gabinete necesita la confianza del parlamento.* Este es un punto crítico, ya que se puede traducir en diversas atribuciones:

- a) designación del primer ministro y/o del gabinete por parte del parlamento¹⁵;
- b) remoción del gabinete mediante un voto de censura (es decir, una moción del parlamento que tiene por objeto remover al primer ministro);
- c) remoción del gabinete mediante el rechazo de un voto de confianza (es decir, rechazo de una moción del primer ministro que busca obtener el respaldo del parlamento).

Independientemente de cómo se configure este elemento en cada ordenamiento constitucional, lo importante es que en un sistema parlamentario el gobierno es políticamente responsable frente al parlamento.

iv) *En la mayoría de los casos, el parlamento puede ser disuelto por el jefe de Estado (en todas sus cámaras o sólo en una).* La disolución del parlamento conlleva la realización de nuevas elecciones. Para muchos estudiosos este es uno de los elementos esenciales del sistema parlamentario, ya que pareciera ser el perfecto contrapeso del poder que tiene el parlamento sobre el gobierno. Así, en caso de dificultad del parlamento para formar un gobierno o en caso de rechazo de una cuestión de confianza promovida por el gobierno, el jefe de Estado tendría la posibilidad de recurrir al electorado para que este decida si mantener al partido o coalición gobernante o darle su confianza a otro grupo político. Sin embargo, estudios comparativos indican que esto no se aplicaría en todos los ordenamientos constitucionales¹⁶, así que sería preferible considerarlo como un elemento predominante pero no esencial.

¹⁴ Esta es la denominación más usual, tomada del modelo inglés. Pero, como veremos más adelante, también se le puede denominar Canciller (Alemania), Presidente del gobierno (España) o Presidente del Consejo de Ministros (Italia), entre otros.

¹⁵ En algunos países, el parlamento sólo designa al primer ministro y este elige a su gabinete, mientras que en otros el parlamento controla todas las designaciones de los ministros.

¹⁶ GINSBURG, Tom; CHEIBUB, José Antonio; y ELKINS, Zachary. "Beyond Presidentialism and Parliamentarism", *British Journal of Political Science*, Vol. 44, N° 3, 2014, p. 538.

1.2.2. Sistema presidencial

i) *Ejecutivo unitario*. El presidente es tanto jefe de gobierno como jefe de Estado.

ii) *El presidente es elegido popularmente y no por el parlamento*. Aquí ya vimos que hay una gran diversidad de modalidades. Así, en Estados Unidos el presidente es elegido por el colegio electoral, un órgano representativo (pero distinto del Congreso). Por otra parte, la Constitución chilena de 1925 entregaba su designación al Congreso en caso de que ningún candidato obtuviera la mayoría absoluta de los votos. Sin embargo, lo relevante aquí es que el parlamento chileno estaba sujeto a elegir entre las candidaturas que hubieran obtenido las dos primeras mayorías de la votación popular, independientemente de cómo se hubieran configurado las mayorías parlamentarias.

iii) *El presidente es políticamente irresponsable*. Esto es producto de lo anotado en el punto ii). Así, el presidente es elegido por un mandato fijo, prescrito por la constitución, y en circunstancias normales no puede ser obligado por la legislatura a dimitir (sólo puede ser removido en caso de que viole la Constitución o las leyes, a través del *impeachment* o acusación constitucional).

En otras palabras, en un sistema presidencial el poder legislativo y el poder ejecutivo se eligen por cuerdas separadas. Es lo que Juan Linz ha denominado como sistema de «legitimidad democrática dual»¹⁷.

Cabe señalar que el politólogo Arend Lipjhart incorpora un elemento adicional: “el presidente es un ejecutivo de una sola persona, en tanto que el primer ministro y el gobierno forman un cuerpo ejecutivo colectivo”¹⁸. Este rasgo ha hecho que algunos autores acusen a este sistema de conducir al personalismo¹⁹.

1.2.3. Sistema semipresidencial

i) *Ejecutivo dual*. Al igual que en el modelo parlamentario, el sistema semipresidencial se caracteriza por tener dos ejecutivos: el jefe de Estado y el jefe de gobierno. La gran diferencia con el modelo parlamentario es el mecanismo de elección del primero, como veremos en el siguiente punto.

ii) *El jefe de Estado es elegido directamente por la ciudadanía, sirve por un mandato fijo y es políticamente irresponsable*. Al igual que en el sistema presidencial,

¹⁷ LINZ, Juan. “Democracia presidencial o parlamentaria: ¿qué diferencia implica?”, en: LINZ, Juan y VALENZUELA, Arturo (compiladores). *Las crisis del presidencialismo: 1. Perspectivas comparadas*, Alianza Universidad, Madrid, 1994, p. 32.

¹⁸ LIJPHART, Arend. “Presidencialismo y democracia mayoritaria: observaciones teóricas”, en: LINZ, Juan y VALENZUELA, Arturo (compiladores). *Las crisis del presidencialismo: 1. Perspectivas comparadas*, Alianza Universidad, Madrid, 1994, p. 150.

¹⁹ En este sentido se plantea Juan Linz, aclarando que -a su juicio- el personalismo viene dado por el hecho de que el presidente no debe tener necesariamente un vínculo con la dirección de los partidos de su coalición, a diferencia de un primer ministro, que necesariamente debe ser una persona ligada a los partidos (Op. Cit., pp. 41-42).

el jefe de Estado es elegido directamente por la ciudadanía o, poniéndolo en términos más amplios, tiene una legitimidad democrática directa. Al igual que en los modelos presidencial y parlamentario, esta figura es políticamente irresponsable.

iii) *El jefe de gobierno y su gabinete son responsables políticamente ante el parlamento.* En este punto, el sistema semipresidencial comparte el elemento definitorio del sistema parlamentario: el jefe de gobierno (y su gabinete) responden colectivamente ante el parlamento. Esto significa que la pérdida de una mayoría parlamentaria podría implicar la caída del gobierno.

iv) *En la mayoría de los casos, el jefe de Estado tiene poderes considerables, como disolver el parlamento.* En su definición clásica Maurice Duverger caracterizó a este sistema por el hecho de que el presidente detentaba "considerables poderes"²⁰. Por tratarse de un concepto vago o variable, las definiciones más recientes han omitido este aspecto, centrándose en sus características formales. Sin embargo, al analizar diversos ejemplos de países con este sistema, podemos ver que -efectivamente- el jefe de Estado suele detentar mayores poderes que en un sistema parlamentario; es decir, su rol no es en ningún caso meramente ceremonial.

Un elemento que puede favorecer esta noción es el hecho de que, tanto el presidente como el parlamento, cuentan con legitimación democrática directa (al igual que en un modelo presidencial). Así, una de las características que se dan en la mayoría de los regímenes semipresidenciales es que el jefe de Estado designe al jefe de gobierno -aunque requiera el apoyo del parlamento- y que tenga la atribución para disolver una o ambas cámaras y llamar a nuevas elecciones.

Ahora bien, al igual que en los otros sistemas, existe una gran diversidad de modalidades y normas, por lo que también veremos diversas tendencias: mientras algunos países se inclinan a fortalecer la autoridad del presidente, otros tienen prácticas que podríamos considerar como propias de los sistemas parlamentarios.

1.3. Comparación entre los sistemas

En primer lugar, es evidente que la comparación más fuerte es entre presidencialismo y parlamentarismo, mientras que el semipresidencialismo comparte características con ambos (aunque especialmente con el sistema parlamentario). Una de las principales diferencias es la *responsabilidad política del gobierno*. Bajo el presidencialismo el gobierno es políticamente irresponsable²¹, mientras que tanto en el modelo

²⁰ Citado en: HERNÁNDEZ, Rafael. "Semipresidencialismo: precisiones conceptuales, estudio de los casos de Francia y Rusia, y rol de los ministros", Informe de asesoría técnica parlamentaria, Biblioteca del Congreso Nacional, 2017, p. 2.

²¹ Por cierto, existen diversos instrumentos que buscan generar algún nivel de responsabilidad política de los ministros en los sistemas presidenciales. Así, en Chile existen las interpelaciones y las comisiones investigadoras. Sin embargo, ninguno de estos mecanismos permite obligar al ministro interpelado o investigado a renunciar o al Presidente a removerlo. Por otra parte, países como Argentina han introducido la figura del jefe de gabinete, un ministro encargado de la coordinación del gabinete que es responsable frente al parlamento. Sin embargo, dicha responsabilidad es individual y focalizada en el mentado ministro, y no se

parlamentario como en el modelo semipresidencial, debe responder de sus actos frente al parlamento, responsabilidad que, generalmente, se manifiesta a través del voto de censura del gabinete.

Esto nos lleva a observar una segunda diferencia. Mientras el presidencialismo se caracteriza por un poder ejecutivo unitario -ya que el presidente es jefe de Estado y jefe de gobierno- el parlamentarismo y semipresidencialismo contemplan un *poder ejecutivo dual*, con un jefe de Estado, por un lado, y un jefe de gobierno, por el otro.

Estas características han llevado a los teóricos a afirmar que la principal diferencia entre estos sistemas es su *diversa concepción de la división o separación de poderes del Estado*. Mientras la interpretación de este principio bajo el presidencialismo tendería a ser rígida, orientada hacia los pesos y contrapesos entre los diversos órganos del Estado, bajo el parlamentarismo la interpretación tendería a ser flexible, haciendo a cada poder, en cierta forma, dependiente del otro. Como Stepan y Skach anotan: "La esencia del parlamentarismo puro es la dependencia mutua. (...) Lo esencial del presidencialismo puro es la independencia mutua"²². En el mismo sentido se pronuncian Bidart y Carnota, quienes ejemplifican esta rigidez en la incompatibilidad que se da en los regímenes presidenciales entre los cargos de ministro y de parlamentario²³.

Para Solá Torino, más que una separación flexible y elástica de poderes, el sistema parlamentario se caracterizaría por "un enlace de *colaboración* y un continuo *contacto* entre las ramas legislativas y ejecutivas para la conducción y operación del programa gubernamental, con un sutil mecanismo encargado de evitar fricciones o componer rozamientos"²⁴. Para Giovanni Sartori, esta sería precisamente la ventaja del modelo semipresidencial frente al presidencialismo puro, ya que estaría basado -al igual que el sistema parlamentario- "en el reparto de poderes (...), no en la separación de poderes"²⁵.

Este contraste ha sido también un motivo de crítica de muchos teóricos sobre el sistema presidencial. Así, Linz destaca la existencia de dos órganos igualmente legítimos («legitimidad democrática dual») donde cada uno de estos se desempeña por un mandato fijo e independiente del otro, lo que para el autor implicaría una fuente de "rigidez". Entre las rigideces del sistema, Linz señala la dificultad de remover a un

transmite al gobierno en su conjunto. El gobierno, en un sistema presidencial, en definitiva, responde políticamente sólo ante el electorado.

²² STEPAN, Alfred y SKACH, Cindy. "Presidencialismo y parlamentarismo en perspectiva comparada", en: LINZ, Juan y VALENZUELA, Arturo (compiladores). *Las crisis del presidencialismo: 1. Perspectivas comparadas*, Alianza Universidad, Madrid, 1994, p. 203.

²³ BIDART, Germán y CARNOTA, Walter. *Derecho constitucional comparado. Tomo II*, Ediar, Buenos Aires, 2000, p. 99. Con todo, existe una excepción a esta regla: la Constitución chilena de 1833, que permitía expresamente tal compatibilidad. Por ello, podríamos decir que este es un rasgo mayoritario de los regímenes presidenciales, pero no de la esencia de este régimen.

²⁴ SOLÁ TORINO, Victorino. "Los regímenes políticos en la democracia constitucional: parlamentarismo vis-à-vis presidencialismo", *Revista de la Facultad*, Vol. VI, N°1, Nueva Serie II (2015), p. 92.

²⁵ SARTORI, Giovanni. "Ni presidencialismo ni parlamentarismo", en: LINZ, Juan y VALENZUELA, Arturo (compiladores). *Las crisis del presidencialismo: 1. Perspectivas comparadas*, Alianza Universidad, Madrid, 1994, p. 173.

Presidente cuando la polarización del país ha alcanzado niveles elevados: "La medida extrema del «impeachment», el juicio político, que figura en los textos constitucionales, es difícil de utilizar comparado con el voto de censura"²⁶. Stepan y Skach agregan a esta idea que la "mutua independencia [entre los poderes ejecutivo y legislativo] crea la posibilidad de una situación política sin salida entre el jefe del ejecutivo y el cuerpo legislativo para la cual no se tiene un dispositivo constitucional que rompa el empate"²⁷.

Arturo Valenzuela ha llegado a argumentar que el golpe de Estado de 1973 en Chile habría sido una consecuencia del sistema presidencial. Así, habría sido el presidencialismo lo que dejó sin salida al gobierno de Salvador Allende (un gobierno minoritario en el marco de una extrema polarización, y sin que existieran incentivos para ninguna de las partes para llegar a un acuerdo pragmático). A juicio de este autor, en un marco parlamentario habrían existido dichos incentivos porque un acuerdo no habría sido tan dramático para ninguna de las coaliciones²⁸.

Por cierto, esta aseveración ha sido objetada por diversos autores. Así, Dieter Nohlen plantea una serie de hipótesis alternativas a la planteada por Valenzuela, asociadas a otros elementos del régimen político chileno de ese período y que también podrían figurar plausiblemente como causas directas del quiebre democrático, como la inexistencia del balotaje o de la reelección presidencial²⁹.

En general, la principal crítica a los planteamientos de Linz, Valenzuela y otros, que defienden la superioridad del régimen parlamentario en el marco de una democracia constitucional, es que muchas de las desventajas del sistema presidencial se refieren particularmente a la experiencia latinoamericana, donde se conjugarían diversos factores que habrían dificultado la adecuada recepción de este régimen de gobierno. Así, analizándose los sistemas de gobierno no sólo desde su variable institucional, sino también desde el sistema electoral y el sistema de partidos -y considerando la propia tradición histórica de cada país-, argumentan que se podría tener una percepción más certera de cuáles fueron los elementos que llevaron a su éxito o fracaso. Para Nohlen y los autores que siguen esta línea de pensamiento, más que los elementos institucionales, lo que ha conspirado contra el éxito de los países latinoamericanos son sus condiciones históricas, sus problemas sociales y, por cierto, la polarización de sus partidos políticos (y su debilidad)³⁰.

²⁶ LINZ, Juan. Op. Cit., p. 39.

²⁷ Op. Cit., p. 203.

²⁸ VALENZUELA, Arturo. "La política de partidos y la crisis del presidencialismo en Chile", en: LINZ, Juan y VALENZUELA, Arturo (compiladores). *Las crisis del presidencialismo: 2. El caso de Latinoamérica*, Alianza Universidad, Madrid, 1994, p. 82.

²⁹ NOHLEN, Dieter. *Instituciones políticas en su contexto. Las virtudes del método comparativo*, Rubinzal-Culzoni Editores, Buenos Aires, 2007, p. 145.

³⁰ Véase, por todos: NOHLEN, Dieter. "Sistemas de gobierno: perspectivas conceptuales y comparativas", en: NOHLEN, Dieter y FERNÁNDEZ, Mario (editores). *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1998.

En síntesis, la comparación entre el parlamentarismo y el presidencialismo y el análisis de sus ventajas y desventajas, es un tema recurrente entre los investigadores, así como una preocupación constante de los politólogos. Con todo, no deja de ser interesante que, desde 1990 a la fecha, muchos países que han transitado a la democracia o que han atravesado mutaciones constitucionales, han optado, más que por los sistemas "puros", por un régimen mixto, como el semipresidencialismo. Dentro de las razones para adoptar este sistema se han esgrimido su carácter de "compromiso" entre presidencialismo y parlamentarismo durante un proceso de redacción de una nueva constitución. También, el hecho de que permitiría introducir cambios más "graduales" en regímenes asociados a otras tradiciones históricas. Así, lo prefieren tanto los países que han decidido abandonar una tradición parlamentaria, introduciendo un liderazgo fuerte del ejecutivo, como aquellos que han decidido abandonar el presidencialismo, otorgándole más poder a la legislatura³¹.

Por último, estos contrastes institucionales e históricos deben ser matizados con la constatación de que existen ciertos problemas comunes a los diversos regímenes. Así, en cuanto a la preponderancia del parlamento, se ha planteado que esta institución ha dado una especie de *vuelta histórica*: nacieron para aminorar el absolutismo monárquico, luego monopolizaron el ejercicio de la función legislativa y hoy son concebidos generalmente "más como un órgano de control (otra vez a la manera originaria) que como uno emisor de leyes"³². Por eso, algunos autores sugieren que los investigadores deberían cuestionarse otros elementos más específicos para caracterizar las constituciones, como los atributos legislativos del poder ejecutivo, por ejemplo³³.

2. Casos concretos en el derecho comparado

El problema de cualquier régimen de gobierno es cómo compartir el poder. ¿Cuánto poder se le otorga al gobierno? ¿Cuánto al parlamento? Según las respuestas que cada ordenamiento constitucional les dé a estas preguntas, tendremos diversos equilibrios de poder y, por ende, observaremos distintas configuraciones *dentro* de cada régimen de gobierno.

2.1. Sistema parlamentario

La verdad es que no hay uno sino varios parlamentarismos. De hecho, se ha planteado que se trataría de un régimen con mayor diversidad interna que el presidencialismo y el sistema semipresidencial³⁴.

³¹ ELGIE, Robert. Op. Cit., pp. 13 y 14.

³² Véase: BIDART y CARNOTA. Op. Cit., p. 63.

³³ GINSBURG, Tom; CHEIBUB, Jose Antonio; y ELKINS, Zachary. "Beyond Presidentialism and Parliamentarism", *British Journal of Political Science*, Vol. 44, N° 3, 2014, p. 540.

³⁴ Estos últimos regímenes mostrarían algún nivel de homogeneidad intracalse, mientras que el parlamentarismo tendería a una mayor dispersión. Véase: GINSBURG, Tom; CHEIBUB, Jose Antonio; y ELKINS, Zachary. Op. Cit., p. 533.

Siguiendo a Karl Loewenstein, un análisis funcional nos debería llevar a identificar -al menos- dos configuraciones posibles de sistemas parlamentarios: "En la práctica el parlamentarismo se manifiesta en dos formas considerablemente diferentes, según que el parlamento sea superior en poder político al gabinete, o que el gabinete pueda controlar al parlamento. La preponderancia de la asamblea sobre el gobierno está encarnada en el tipo clásico francés del parlamentarismo. La superioridad del gabinete sobre el parlamento está institucionalizada en el gobierno del gabinete británico"³⁵.

Por otra parte, Sartori ha identificado tres posibles fórmulas que pueden definir al jefe de gobierno:

1) El primero *por encima* de los que no son sus iguales. Este sería el caso de un jefe del ejecutivo que es al mismo tiempo el líder del partido, que no puede ser fácilmente destituido por el voto del parlamento, y que nombra y cambia a sus ministros "a su gusto". Para el autor, aquí podría clasificarse al primer ministro británico.

2) El primero *entre* los que no son sus iguales. Este sería el caso de un jefe de gobierno que puede no ser el líder del partido, pero tampoco puede ser destituido por un simple voto parlamentario de no confianza, y permanece en el cargo incluso cuando cambien los ministros de su gobierno. Para el autor, aquí cabría el canciller alemán.

3) El primero *entre sus iguales*. Este sería el caso de un primer ministro a quien los ministros le son impuestos por el o los partidos y que luego cae con su gabinete. Sería el caso de Francia en la Tercera y la Cuarta Repúblicas o de Italia en la actualidad³⁶.

Estas fórmulas podrían aplicarse también para caracterizar al jefe de gobierno bajo el semipresidencialismo, pero difieren del caso presidencial, donde en realidad existiría -dice Sartori- un *primus solus*, un jefe unipersonal, cuyo gabinete suele funcionar como gabinete privado³⁷.

2.1.1. Predominio del parlamento

a) Francia en la Tercera y la Cuarta Repúblicas

La Tercera República fue el régimen político que tuvo Francia entre 1870 y 1940³⁸. En realidad, los primeros años estuvieron marcados por la guerra con Alemania, el breve episodio de gobierno obrero de la Comuna de París y las pugnas entre quienes defendían el régimen republicano y quienes pretendían volver a la monarquía. Finalmente, se llegó a una solución de compromiso que se reflejó en las *Leyes Constitucionales de 1875*. En estas, se configuró un régimen republicano, con un sistema de gobierno parlamentario. El parlamento -denominado Asamblea Nacional-

³⁵ LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*, Editorial Ariel, Barcelona, 1979, p. 92.

³⁶ Todo esto en: SARTORI, Giovanni. Op. Cit., p. 174.

³⁷ Ibid.

³⁸ Esto ocurrió después de un largo interregno autoritario (1852-1870), aunque con algunos elementos parlamentarios y liberales en sus últimos años, comandado por Napoleón III, el sobrino de Napoleón, denominado generalmente como Segundo Imperio.

estaba compuesto por dos cámaras: la Cámara de Diputados y el Senado. La primera era elegida por sufragio universal, mientras que la segunda era elegida indirectamente, a través de asambleas electorales en cada departamento o colonia. El Presidente de la República era elegido por la Asamblea Nacional por mayoría absoluta de votos y duraba en su cargo siete años, siendo inamovible e irresponsable políticamente. Si bien tenía diversas atribuciones, como la iniciativa legislativa, la promulgación de las leyes, la concesión de indultos y amnistías, la dirección de las fuerzas armadas y de las relaciones exteriores del Estado, el nombramiento de los funcionarios públicos (incluyendo a los ministros de Estado y al Presidente del Consejo de Ministros) e incluso la disolución de la Cámara de Diputados (aunque debía contar con el acuerdo del Senado), en la práctica terminó cumpliendo un rol predominantemente ceremonial. La jefatura de gobierno era detentada por el Presidente del Consejo de Ministros.

Ahora bien, el rasgo fundamental de este sistema de gobierno -que Loewenstein denomina "parlamentarismo clásico"³⁹- consiste en la combinación de tres elementos: ejecutivo dual, gabinete débil (fácilmente removible por la Cámara de Diputados) y predominio del parlamento. En el esquema de Sartori, podemos decir que el presidente del consejo de ministros era un *primero entre sus iguales*, por lo que era un cargo altamente sensible a las variaciones de la mayoría parlamentaria. Eso llevó a una tremenda inestabilidad del gabinete: más de cien gobiernos durante sus 65 años de vigencia⁴⁰.

La clave para esta inestabilidad es, según Loewenstein, "la atrofia del derecho gubernamental de disolver el parlamento". Esta atrofia se habría debido a la subutilización de esta facultad después de una serie de conflictos donde el presidente desconoció la mayoría parlamentaria en el nombramiento de su gabinete, y abusó de su atribución de disolver el parlamento para imponer su propia voluntad frente a dicha mayoría⁴¹. En otras palabras, la facultad jurídica existía, pero su abuso conllevó una reacción antiautoritaria que terminó en la supremacía completa del parlamento sobre el poder ejecutivo.

Es por esta inestabilidad ministerial que el parlamentarismo francés adquirió cierta mala fama entre los estudiosos⁴². Con todo, cabe decir que los defectos del régimen eran atenuados por la existencia de una burocracia ministerial profesional y relativamente estable que permitió a Francia alcanzar un elevado nivel de desarrollo durante el período. Asimismo, Loewenstein ha señalado que se trataba de un sistema que permitía la distribución del poder, y que parecía "ser el tipo de gobierno natural para todas las repúblicas democráticas con un sistema pluripartidista"⁴³.

³⁹ LOEWENSTEIN, Karl. Op. Cit., p. 108.

⁴⁰ Ibid., p. 109.

⁴¹ Ibid.

⁴² Así, Sartori ha indicado que es un sistema que no asegura la gobernabilidad. Op. Cit., p. 175.

⁴³ LOEWENSTEIN, Karl. Op. Cit., p. 111.

La Cuarta República, en tanto, fue el régimen adoptado por Francia entre 1946 y 1958⁴⁴, e instaurado en la Constitución de 1946. Las características más importantes de este ordenamiento constitucional fueron su definición como una "democracia social", con amplios derechos fundamentales (consagrados en el preámbulo del texto constitucional), y la configuración de un parlamento fuerte. Se trataba de un parlamento bicameral, pero *asimétrico*, compuesto por la Asamblea Nacional y el Consejo de la República; la primera era la continuadora de la antigua Cámara de Diputados, y sus miembros eran elegidos por sufragio universal, mientras que el segundo hacía las veces del antiguo Senado y sus miembros eran elegidos por sufragio universal indirecto (a través de las colectividades municipales y departamentales). Su carácter asimétrico venía dado por el hecho de que sólo la primera tenía la iniciativa en materia presupuestaria y la facultad de hacer valer la responsabilidad política del gobierno.

Al igual que en las leyes constitucionales de 1875, el presidente era elegido por el parlamento por un período de siete años, era inamovible y políticamente irresponsable. Mantenía todas sus atribuciones formales, respecto de las fuerzas armadas, las relaciones exteriores y los nombramientos de funcionarios públicos. Asimismo, se regulaba expresamente el mecanismo de designación de su gabinete, que debía ser sometido a un voto de confianza de la Asamblea Nacional. Sin embargo, el gran cambio respecto del régimen anterior es que prácticamente se le quitó la atribución de disolver el parlamento. Así, de acuerdo al artículo 51 de la constitución, sólo le correspondía *firmar* el decreto de disolución, cuando ocurrieran dos crisis ministeriales en 18 meses y *así lo decidiera el Consejo de Ministros*. Es decir, la decisión quedaba centrada en el gobierno y no en el jefe de Estado, pero además se generaban ciertos requisitos que dificultaban el uso de la medida (por ejemplo, debía ser precedida de un dictamen del presidente *de la Asamblea*). De tal forma, se confirma lo señalado por Loewenstein, en el sentido de que se configuró un régimen de supremacía total del parlamento y de debilidad ministerial. Este sistema llevó a una crisis en 1958, que terminó con el cambio de la constitución y la inauguración de la Quinta República, caracterizada por adoptar un régimen semipresidencial (que veremos en el punto 2.3.1).

b) Italia

El régimen político italiano se encuentra consagrado en la Constitución de 1947, una típica constitución de posguerra, caracterizada por el establecimiento de una república social ("una república democrática fundada en el trabajo", como dice su art. 1) y un amplio listado de derechos fundamentales. Su sistema de gobierno es la república parlamentaria, con un Presidente de la República que actúa como jefe de Estado y tiene poderes acotados. El académico Gianfranco Pasquino argumenta que sería un error calificar a dichos poderes de meramente ceremoniales, ya que operaría,

⁴⁴ Recordemos que, entre 1940 y 1945, Francia estuvo parcialmente ocupada por la Alemania Nazi y su territorio no ocupado era gobernado por un régimen de colaboración con el Eje, dirigido por el mariscal Philippe Pétain, con capital en la ciudad de Vichy (por lo que era conocido como "régimen de Vichy"). Durante dicho período, las leyes constitucionales de 1875 estuvieron "suspendidas".

en la práctica, como una especie de guardián de la Constitución o árbitro entre los partidos, teniendo la llave para determinar si se disuelve o no el parlamento, entre otras atribuciones⁴⁵. Luego, hay un gobierno, conformado por un Consejo de Ministros, y dirigido por un Presidente del Consejo. El gobierno, a su vez, es responsable políticamente ante el parlamento, que es de estructura bicameral; es decir, está compuesto por una Cámara de Diputados y un Senado. Se trata de un bicameralismo *simétrico*, ya que ambas cámaras tendrían casi idénticas atribuciones (así, por ejemplo, según el art. 94 el voto de censura requiere el apoyo de la mayoría de *ambas* cámaras).

Al igual que en el caso del parlamentarismo francés que ya revisamos, el centro de gravedad de la constitución italiana no está en el gobierno, sino en el parlamento, opción de diseño motivada -siempre según Pasquino- por el llamado "complejo del tirano", es decir, el miedo a repetir una experiencia autoritaria como el fascismo⁴⁶. A juicio de este autor, el factor central que explica las relaciones y dinámicas entre los gobiernos, el Presidente del Consejo de Ministros, el parlamento y el Presidente de la República es el "sistema de partidos" y los "partidos tomados individualmente": "La intención de los redactores de la Constitución de evitar el «complejo del tirano» se tradujo en la creación, más o menos intencional, de otro actor colectivo, quizás en exceso poderoso: el sistema de partidos"⁴⁷. Es decir, la configuración de un verdadero *gobierno de partidos*⁴⁸.

Este carácter les habría dado cierta inestabilidad a los sucesivos gobiernos italianos (aunque en menor medida que en Francia). Sin embargo, a juicio de Pasquino, los problemas de estabilidad no se deben necesariamente a la existencia de un parlamentarismo más o menos fuerte, sino a otros factores secundarios:

i) la existencia de un Senado que actúa como espejo de la Cámara (es decir, que duplica funciones) y que no tiene verdaderamente un rol diferenciado en relación a un componente territorial; y

ii) el exceso de parlamentarios (630 diputados y 315 senadores)⁴⁹.

El problema del parlamento no sería su poder *positivo*, sino su poder *negativo*: "El Parlamento está en situación de obstruir actividades del gobierno, especialmente para impedir que consiga la legislación que persigue en un periodo de tiempo razonable"⁵⁰.

⁴⁵ Véase: PASQUINO, Gianfranco. "El parlamentarismo al estilo italiano", en: LANZARO, Jorge (editor). *Presidencialismo y parlamentarismo. América Latina y Europa Meridional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2012.

⁴⁶ Ibid., p. 308. De hecho, podemos identificar este mismo motivo en el caso de la constitución francesa de 1946 -surgida de las cenizas de la ocupación-, e incluso en la práctica parlamentaria de la Tercera República, motivada -como ya indicamos- por el temor ante los arranques autoritarios de su primer presidente.

⁴⁷ Ibid., p. 311.

⁴⁸ Ibid., p. 312.

⁴⁹ Ibid., pp. 325-326.

⁵⁰ Ibid., p. 328.

2.1.2. Predominio del gobierno

a) Reino Unido

Un aspecto notable a destacar del Reino Unido es que su régimen político no ha enfrentado revoluciones o cambios dramáticos, sino que ha sido el fruto de una larga evolución institucional⁵¹. Sin embargo, esto no significa que no haya cambiado. Al contrario, ha pasado por distintas etapas históricas y, por ende, por distintos equilibrios de poder.

Ahora bien, desde fines del siglo XIX, se podría señalar que los rasgos básicos del régimen parlamentario británico son los siguientes: en primer lugar, la reina -o el rey- actúa como jefe de Estado. En virtud de dicho cargo le corresponden importantes atribuciones, como nombrar al gabinete -denominado *Gabinete de Su Majestad*⁵²- y disolver el parlamento. Sin embargo, en la práctica, nombra como primer ministro al líder del partido mayoritario del parlamento y, en el resto del gabinete, a los ministros que el primer ministro estime discrecionalmente. Asimismo, disuelve el parlamento sólo a solicitud del primer ministro. En síntesis, conserva sólo las atribuciones más "ceremoniales" asociadas al cargo de jefe de Estado.

En segundo lugar, el parlamento está compuesto por dos cámaras, la Cámara de los Comunes y la Cámara de los Lores. La primera es elegida por sufragio universal y sistema electoral mayoritario, mientras que la segunda está compuesta por miembros designados por el jefe de Estado. Sin embargo, desde un punto de vista funcional, hoy en día el parlamento británico actúa prácticamente como un órgano unicameral, residiendo el poder legislativo real en la Cámara de los Comunes (aunque la Cámara de los Lores mantiene su atribución de revisar las leyes y es capaz de atrasar hasta un año la promulgación de una ley).

En tercer lugar, el gobierno -que, como dijimos, es dirigido por el líder del partido mayoritario- tiene amplias atribuciones sobre el proceso legislativo. Es decir, en este punto, el parlamento se subordina completamente al gabinete.

Con todo, el gobierno debe responder políticamente ante el parlamento. La responsabilidad política se materializa -al igual que en la mayoría de los regímenes parlamentarios- a través del voto de censura (*motion of no confidence*) y del voto de confianza (*motion of confidence*). El primero puede dar pie a la disolución del

⁵¹ Con esto nos referimos al régimen político que se inaugura con posterioridad a la revolución de 1688, y que se consagra en la *Declaración de Derechos de 1689*, consistente en el reconocimiento, por parte del monarca, de una serie de atribuciones del parlamento y de ciertos ámbitos donde sólo se podía actuar con el consentimiento del parlamento.

⁵² En su origen era efectivamente un gabinete privado del rey. Fue con posterioridad a la revolución de 1688, pero especialmente durante el reinado de la casa Hannover, que se empezó a instalar la figura del gabinete como una entidad autónoma. Esto se debió a que Jorge I, de origen alemán, no conocía ni el idioma ni la realidad política británica y se vio obligado a delegar sus funciones en sus ministros, en particular en Robert Walpole, quien por un periodo detentó el poder político real en el Reino Unido. Véase: LOEWENSTEIN, Karl. Op. Cit., p. 103.

parlamento (y, por ende, al llamado a elecciones anticipadas⁵³). Con todo, como por lo general el jefe de gobierno no sólo representa, sino que también *lidera* a la fuerza política mayoritaria y existe una gran disciplina partidista, un voto de censura exitoso es una situación poco común. Así, el control político del parlamento es representado principalmente por las interpelaciones a los ministros realizadas por la oposición, que se llevan a cabo varios días a la semana (la llamada "hora de las preguntas" o *question time*), incluyendo un día de la semana en que se interpela directamente al primer ministro.

En síntesis, mientras en Italia y en las antiguas constituciones francesas veíamos el predominio del parlamento sobre el gobierno, aquí vemos el predominio del gobierno sobre el parlamento. En rigor, como indica Loewenstein, el sistema de gobierno británico se caracteriza por una configuración *triangular*: la Cámara de los Comunes, el gabinete y el *electorado*. "Sin embargo, en esta constelación sólo el electorado y el gabinete detentan posiciones con igual fuerza, mientras que los Comunes cumplen sencillamente la función de transmitir la voluntad del electorado al gabinete. En realidad, el poder político real de la Cámara es inferior al poder de los otros dos detentadores. La dinámica del poder funciona más bien entre el electorado, que determina el partido de mayoría y su líder como primer ministro, y el gabinete, que entre este último y la Cámara"⁵⁴. Queda por ver si las mayores trabas formales impuestas por la nueva ley que fija las elecciones parlamentarias llevan a una menor interrelación del electorado con el proceso político, o si se generan fuerzas centrífugas dentro del partido mayoritario, dándole más poder al parlamento.

b) Alemania

No se puede entender a cabalidad el régimen político alemán sin considerar las diversas crisis políticas y bélicas que ha vivido dicha nación en los últimos cien años. El actual régimen político alemán se encuentra consagrado en la *Ley Fundamental de Bonn*, de 1949. Nace con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial como una reacción a los problemas vividos en la República de Weimar, que permitieron la llegada al poder de los nacionalsocialistas en 1933. Es una típica constitución de posguerra, caracterizado por el establecimiento de un Estado Social y un amplio catálogo de derechos fundamentales. Asimismo, se consagra un Estado federal -a diferencia de la constitución de 1919 que, si bien reconocía cierta autonomía a las regiones (Länder), se caracterizaba por un carácter más bien centralizado- y un régimen político parlamentario. Este último elemento debe entenderse especialmente como una reacción al sistema semipresidencial consagrado en Weimar, que muchos culparon de la crisis política que llevó al nazismo (véase el punto 2.3.3).

⁵³ Hasta el año 2011 los períodos parlamentarios no eran fijos, sino que duraban un "máximo" de 5 años. Dicho año se promulgó la *Fixed-Termed Parliaments Act*, que estableció períodos parlamentarios fijos, incorporando ciertas dificultades para la disolución del parlamento y la correspondiente realización de elecciones anticipadas. Así, mientras antiguamente el primer ministro podía unilateralmente solicitar a la reina que disolviera el parlamento, en la actualidad se requiere del apoyo de 2/3 de los representantes para proceder a aquello. De esta forma, sólo se mantiene vigente, en la práctica, la hipótesis del voto de censura.

⁵⁴ LOEWENSTEIN, Karl. Op. Cit., p. 126.

El parlamento es de tipo bicameral, compuesto por una cámara baja denominada "parlamento federal" (*Bundestag*) y una cámara alta denominada "consejo federal" (*Bundesrat*). Los miembros de la primera son elegidos por sufragio universal y sistema electoral proporcional, mientras que los miembros de la segunda son designados por los gobiernos de los Länder. No ejercen control político sobre el gabinete (esta función se concentra en el Bundestag). Por otra parte, aunque no tienen el predominio de la tramitación legislativa (que también está en manos del Bundestag) ejercen un importante rol de revisión (y, eventualmente, veto) respecto de las leyes expedidas por la cámara baja. En suma, se trata de un *bicameralismo asimétrico*.

El gobierno, finalmente, es dirigido por el o la canciller, que generalmente es el líder de la coalición política mayoritaria. Es, como veremos luego, la figura preponderante del sistema de gobierno.

Este carácter de parlamentarismo de gabinete se configura a partir de cuatro modificaciones sustanciales respecto del modelo de Weimar:

i) Manteniéndose el poder ejecutivo dual, se le quitaron muchas atribuciones al presidente de la república. En primer lugar, pasó a ser elegido por el parlamento (en la constitución de 1919 era elegido directamente por la ciudadanía). El presidente conservó su rol de jefe de Estado, pero se le quitó la prerrogativa de nombrar directamente al canciller.

ii) Se incorporó el *voto de censura constructivo*. Esto significa que en Alemania no basta con que el parlamento censure al gobierno; además debe ponerse de acuerdo en el nombramiento de su sucesor. Como indica Nohlen: "La moción de censura constructiva limita en cuatro aspectos el tradicional voto de censura parlamentario, que implica la destitución del individuo o cuerpo colegiado contra el cual se dirige el voto. La primera limitación es de tipo personal: la moción de censura puede dirigirse solamente en contra del canciller federal y no en contra de los ministros federales. La segunda limitación es de tipo material y se refiere a la constitucionalidad del voto: la moción de censura es exitosa solamente cuando por mayoría de los miembros del parlamento se produce la elección de un sucesor, paralelamente a la solicitud de revocación del canciller en ejercicio. La tercera limitación se refiere al procedimiento: existe sólo posibilidad de votación única, no hay ninguna vuelta electoral. La cuarta y última limitación es de tipo temporal: establece la exigencia de un período de reflexión de la Dieta Federal antes de que ésta interponga la moción de censura contra el Gobierno Federal"⁵⁵.

iii) Junto con señalarse que el nombramiento del canciller depende solamente del parlamento (y no del presidente) se establece que los ministros dependen sólo del canciller (y no de la confianza de la dieta). "Es a través del Canciller Federal como se canalizan las relaciones importantes en términos del mecanismo de confianza/desconfianza entre parlamento y gobierno"⁵⁶.

⁵⁵ NOHLEN, Dieter. NOHLEN, Dieter. "Sistemas de gobierno: perspectivas conceptuales y comparativas", en: NOHLEN, Dieter y FERNÁNDEZ, Mario (editores). *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1998, p. 100.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 101.

iv) Se le entrega al presidente la facultad de disolver el parlamento, a propuesta del canciller, cuando el voto de censura constructivo no fuera aprobado.

En otras palabras, mientras bajo la constitución de Weimar se oscilaba entre un predominio absoluto del presidente y un predominio absoluto del parlamento, lo que generaba una serie de tensiones, bajo la actual constitución el eje de poder se centra en el gobierno (y, particularmente, en el canciller). Ahora bien, esta configuración -que ha significado una gran estabilidad del régimen político- no ha estado exenta de críticas. Así, Loewenstein afirmaba que la contrapartida de esta ganancia en estabilidad del gabinete era una cierta paralización del proceso democrático, dada por la poca influencia de la opinión pública sobre la mayoría gubernamental y la falta de control político efectivo sobre las actuaciones del gabinete⁵⁷.

c) España

España también desarrolló su modelo político tomando en consideración las crisis generadas en los experimentos republicanos anteriores (en particular el de la Segunda República, cuya crisis desencadenó la guerra civil). Asimismo, se debía construir una constitución que pudiera unir al pueblo español después de cuatro décadas de dictadura franquista. De esta forma, se llegó a la Constitución de 1978, que define al Estado como un "Estado social y democrático de Derecho" y a su régimen de gobierno como una monarquía parlamentaria (art. 1). Además, se consagran amplios derechos fundamentales y se configura un Estado regional (sistema intermedio entre el Estado federal y el Estado unitario), aunque no se indique explícitamente así en la norma constitucional⁵⁸.

En su carácter de monarquía parlamentaria, cuenta con un rey que ejerce como jefe de Estado. Al igual que en el caso del Reino Unido tiene amplias atribuciones, como el nombramiento del Presidente del Gobierno, pero en la práctica actúa como una figura ceremonial.

El parlamento (las *Cortes Generales*), está compuesto por el Congreso de los Diputados (cámara baja) y el Senado (cámara alta). Ambas cámaras son elegidas por sufragio universal (la primera por sistema electoral proporcional y la segunda por sistema mayoritario plurinominal). El Congreso de los Diputados ejerce el control político del gobierno y domina la tramitación legislativa (las leyes se tramitan en el Congreso, pero pueden ser vetadas o enmendadas por el Senado). Se trata de un bicameralismo asimétrico. Aunque en su origen se buscaba que el Senado, en tanto cámara revisora, replicara en el ámbito legislativo la acción del Congreso, en la práctica se ha evolucionado hacia un funcionamiento casi unicameral⁵⁹.

⁵⁷ LOEWENSTEIN, Karl. Op. Cit., p. 115.

⁵⁸ Véase el informe de asesoría parlamentaria: SOTO, Víctor. Op. Cit.

⁵⁹ SANTAOLALLA, Fernando. *Derecho parlamentario español*, Espasa-Calpe, Madrid, 1990, pp. 60-61.

Finalmente, el gobierno está compuesto por el Consejo de Ministros, presidido por el Presidente del Gobierno. Al igual que en Alemania, es esta última figura la que domina el escenario político español, tanto por razones políticas -es, generalmente, el líder de la coalición mayoritaria- como por razones institucionales -por ejemplo, la existencia de ciertas dificultades para el ejercicio de la censura parlamentaria. Nos referimos, en particular, a la introducción del *voto de censura constructivo* (art. 113), tomado del ejemplo alemán.

Walter Bagehot, en su estudio clásico sobre la constitución inglesa, señalaba que su "secreto eficiente" era la cercanía, la casi completa fusión de los poderes legislativo y ejecutivo⁶⁰. En el caso de España, Juan Luis Paniagua sostiene que la clave de la eficiencia de este modelo parlamentario es "la cohesión de los partidos" y "su capacidad de recuperación ante las crisis". Además, destaca la fuerza de los grupos parlamentarios (más o menos equivalentes a nuestras bancadas parlamentarias) y "la capacidad reservada de los partidos para decidir sobre la composición de las listas electorales"⁶¹. En el fondo, el éxito español estaría basado en un parlamento "partidocrático"⁶². Esta afirmación debe ser contrastada, por cierto, con la evolución del parlamento español en los últimos diez años, donde se ha visto una tendencia a la fragmentación de los partidos políticos⁶³.

En cuanto a los rasgos fundamentales del parlamento, Paniagua señala: "Si tomamos en consideración las tipologías desarrolladas por Macey (1993) el Parlamento español forma parte de los parlamentos débiles o reactivos. Estos parlamentos se caracterizan por carecer en la práctica de iniciativa (que queda prácticamente toda en mano del Ejecutivo) y por limitarse a hacer posibles las iniciativas gubernamentales"⁶⁴. "Si por el contrario, (...) tomamos como variables para realizar la clasificación de los parlamentos, su eficacia en el apoyo al Gobierno, su capacidad de sacar adelante los proyectos de ley, su funcionalidad como agente y garante de la estabilidad gubernamental, su capacidad de integración política (dando lugar a la participación de las minorías en la fase legislativa o de otro orden), siendo arena para la expresión del pluralismo, etc., entonces el parlamento español es un parlamento fuerte"⁶⁵.

⁶⁰ BAGEHOT, Walter. *The English Constitution*, Oxford University Press, 2001, p. 11.

⁶¹ PANIAGUA, Juan Luis. "España: un parlamentarismo racionalizado de corte presidencial", en: LANZARO, Jorge (editor). *Presidencialismo y parlamentarismo. América Latina y Europa Meridional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2012, p. 232.

⁶² *Ibid.*, p. 236. Es decir, aquello que era -a juicio de Pasquiaro- la gran piedra en el zapato del sistema italiano, en el caso de España sería -a juicio de Paniagua- su principal virtud.

⁶³ Una buena descripción de este proceso se puede encontrar en: CASTELLS, Manuel. *Ruptura: la crisis de la democracia liberal*, Segunda edición actualizada, Alianza, Madrid, 2018. Aquí el autor menciona como disparadores de la crisis, primero, un problema prácticamente transversal a las democracias occidentales: la crisis de legitimidad de la política caracterizada por la distancia entre gobernantes y gobernados (ejemplificada en la desafección ciudadana hacia las elecciones periódicas) y, segundo, ciertos problemas concretos tanto del sistema electoral como del sistema de partidos español. Véase, especialmente, a partir de la p. 86.

⁶⁴ PANIAGUA, Juan Luis. *Op. Cit.*, p. 247.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 248.

Ahora bien, a estos elementos se superpone otro, que a juicio del autor es clave: la personalización o presidencialización del gobierno. Así, hay un gran predominio del gobierno en materia de iniciativa legislativa, que se puede comparar con la de los presidentes en los países latinoamericanos, ya que todas las mociones deben pasar, incluso antes de ser discutidas, por la aprobación del pleno del Congreso, a diferencia de los proyectos de ley del Ejecutivo, que pasan a discusión automáticamente⁶⁶. Este predominio también se refleja en las reglas sobre gasto público, donde también el gobierno tiene la iniciativa exclusiva⁶⁷. Otro elemento que apunta hacia esta dirección es el *decreto-ley*, a través del cual el Presidente dicta una norma administrativa con rango de ley, que debe someter al acuerdo del Congreso, para que este la valide o la derogue⁶⁸.

En síntesis, vemos aquí un claro ejemplo de parlamentarismo de *gabinete*, con predominio del gobierno sobre el parlamento.

2.2. Sistema presidencial

Una primera distinción que habría que hacer es entre el gobierno presidencial, tal como se practica en Estados Unidos, y el presidencialismo tal como se ha dado en el resto del mundo (particularmente en América Latina). El primero tendría como características esenciales la elección indirecta del Presidente, la ausencia de iniciativa legislativa del presidente, la existencia de un veto total pero no parcial, y en general un equilibrio de poderes entre el Presidente y el Congreso⁶⁹. El segundo sistema, en tanto, se dividiría en varios tipos, según el nivel de atribuciones que se entregan al presidente, el equilibrio (o desequilibrio) de poder entre el poder ejecutivo y el poder legislativo y la introducción o no de elementos más bien propios de parlamentarismo.

2.2.1. El régimen de Estados Unidos

En Estados Unidos el presidente es al mismo tiempo jefe de Estado y jefe de gobierno. Es elegido de manera indirecta, a través del colegio electoral⁷⁰. Es también el comandante en jefe de las fuerzas armadas, dirige las relaciones exteriores del país y tiene considerables atribuciones para ejecutar las leyes (a través de sus decretos ejecutivos). Como en todo régimen presidencial, no tiene responsabilidad política, pero sí tiene una responsabilidad jurídica que se puede traducir en una acusación constitucional (*impeachment*).

⁶⁶ Ibid., p. 251.

⁶⁷ Ibid., p. 253.

⁶⁸ Ibid., p. 254.

⁶⁹ NOGUEIRA, Humberto. *La tipología de gobiernos presidencialistas, parlamentarios y semipresidenciales. Bases constitucionales semipresidenciales para un Chile del siglo XXI*, Editorial Triángulo, Santiago, 2017, p. 33.

⁷⁰ Los electores de cada Estado generalmente votan por el candidato que haya ganado el voto popular en dicho Estado.

Luego tenemos al Congreso, un parlamento bicameral, compuesto de una cámara baja (la Casa de los Representantes), y una cámara alta (el Senado). La primera está compuesta por miembros elegidos por sufragio universal y voto mayoritario en los diversos distritos electorales; la segunda tiene el mismo mecanismo de elección, pero se eligen dos senadores por cada Estado, lo cual les da una representación de tipo territorial. Se trata de un bicameralismo que se podría calificar -al menos formalmente- de *simétrico*, sobre todo respecto de sus atribuciones legislativas. Sin embargo, también hay algunas diferencias importantes. Por ejemplo, el Senado tiene participación en los nombramientos de las máximas autoridades del Estado: así, tiene que dar su consejo y prestar su consentimiento a los nombramientos propuestos por el Presidente (*advice and consent*). En tanto, si bien la función de control les corresponde a ambas ramas del Congreso (sobre todo a través de las comisiones investigadoras y las audiencias), sólo la Casa de los Representantes puede iniciar una acusación constitucional (ya sea contra un ministro o el Presidente).

El principio que rige al sistema estadounidense es el de "interdependencia por coordinación"⁷¹. Esto significa que los poderes del Estado son independientes entre sí, pero existen puntos de conexión tanto a nivel constitucional como extraconstitucional que obligan a las partes a negociar y a buscar el consenso. Se trata de los famosos "pesos y contrapesos" establecidos por la Constitución de 1787. Así, por ejemplo, el inmenso poder administrativo del Presidente se ve balanceado por su necesidad de contar con el consentimiento del Senado respecto de sus nombramientos más importantes, y por la posibilidad de ambas cámaras de fiscalizar e investigar los actos de la administración. Por otra parte, la ausencia de iniciativa legislativa del presidente se ve contrapesada por su facultad de vetar las leyes expedidas por el Congreso. Sin embargo, a diferencia de otros países presidencialistas, dicho veto sólo puede ser total (lo cual, en principio, actúa como un disuasivo respecto de su uso y obliga a la negociación previa)⁷². En cuanto al gasto público, si bien es un ámbito dirigido por el poder ejecutivo (que propone el presupuesto al Congreso), existe un amplio control legislativo tanto sobre su asignación como sobre su ejecución.

Esto ha llevado a que las evaluaciones sobre este régimen suelen diferir entre los diversos investigadores. Para algunos es un sistema equilibrado, que funciona razonablemente bien (sobre todo en un sistema bipartidista)⁷³, mientras que para otros es un sistema que tendería al mutuo bloqueo de los diversos poderes del Estado y, por ende, a cierto inmovilismo⁷⁴.

⁷¹ Véase: LOEWENSTEIN, Karl. Op. Cit., pp. 131-133.

⁷² El veto no es absoluto, ya que el Congreso puede insistir en la promulgación de la ley vetada, pero se requiere el voto de 2/3 de los miembros presentes de cada cámara.

⁷³ MAINWARING, Scott y SHUGART, Matthew S. "Juan Linz, presidentialism, and democracy: a critical appraisal", *Comparative Politics*, vol. 29, N° 4, 1997, p. 465.

⁷⁴ Es la posición de Giovanni Sartori, quien sostiene que "la idea de que los sistemas presidenciales son sistemas «fuertes» se basa en el peor orden estructural posible (un poder dividido sin defensa ante «gobiernos divididos») y falla al no darse cuenta de que el sistema americano funciona *a pesar* de su constitución - difícilmente *gracias* a su constitución-. En tanto sea capaz de funcionar, precisa, para no bloquearse, tres factores: flexibilidad ideológica, o mejor, pragmática, partidos débiles y sin disciplina y una política centrada en el ámbito local". Op. Cit., p. 173. En el mismo sentido se manifiesta Loewenstein que lo llama el tipo de

2.2.2. El presidencialismo latinoamericano

A pesar de que las diferencias entre los países latinoamericanos no son tan marcadas como en otras subclasificaciones que hemos visto (por ejemplo, como el contraste que se da entre el parlamentarismo de asamblea y el parlamentarismo de gabinete), el profesor Humberto Nogueira ha desarrollado una distinción entre tres grupos, que puede ser útil para nuestro análisis.

a) Presidencialismo puro

En primer lugar, tendríamos un régimen que -conservando los rasgos típicos del sistema presidencial que ya hemos visto- le da al presidente "la función de órgano central del régimen político, con un carácter preponderante, el cual tiene como funciones esenciales el gobierno y la administración del Estado, con facultades colegisladoras"⁷⁵. Este último punto es clave. Mientras el régimen estadounidense separaba completamente al poder ejecutivo del ámbito legislativo -con un solo punto de unión: el veto presidencial-, el presidencialismo puro latinoamericano le otorga amplias facultades legislativas. Este esquema incluye, en algunos casos, áreas de iniciativa exclusiva presidencial, generalmente asociadas al presupuesto. Asimismo, en la mayoría de estos países, el veto presidencial deja de ser total y pasa a ser, también, de carácter parcial, permitiéndole al presidente controlar la agenda legislativa.

Dentro de este modelo tendríamos actualmente a Brasil, México, Honduras, República Dominicana y Chile⁷⁶.

b) Presidencialismo parlamentarizado

En esta modalidad "se mantienen los rasgos básicos del presidencialismo en general", pero "el Parlamento hace contrapeso institucional al Jefe de Estado, quien debe tener en consideración la composición del Parlamento para definir las orientaciones de la política gubernamental", "siendo el *Jefe de Gabinete* un jefe de estado mayor del Presidente de la República en la conducción de ámbitos específicos de la política contingente, el que en cuanto tal o en conjunto con el resto de los ministros pueden ser destituidos por votos de censura aprobados por el parlamento"⁷⁷. Es decir, se trata de países que intentaron morigerar o atenuar el poder del presidente, introduciendo elementos parlamentarios. Un buen ejemplo es Argentina, donde la reforma constitucional de 1994 introdujo una figura *sui generis*: el jefe de gabinete (arts. 100 a 107 de la constitución). Se trata de un ministro que se hace responsable políticamente ante el Congreso. Sin embargo, no debe confundirse esta figura con lo

gobierno de "más difícil funcionamiento" e incluso aventura que su capacidad de funcionar "es casi un milagro". Op. Cit., p. 139.

⁷⁵ NOGUEIRA, Humberto. *La tipología de gobiernos presidencialistas, parlamentarios y semipresidenciales. Bases constitucionales semipresidenciales para un Chile del siglo XXI*, Editorial Triángulo, Santiago, 2017, p. 34.

⁷⁶ Ibid., p. 35.

⁷⁷ Ibid., p. 35.

que sería un primer ministro. En realidad, "se trata de un colaborador más del Presidente, quien (...) es el que regula el ámbito de su competencia y el protagonismo que deberá llevar a cabo". Así, el presidente puede delegarle atribuciones, pero sin desconcentrar el poder, ya que la constitución dispone explícitamente que el presidente es, además de jefe de Estado, jefe de gobierno y responsable político de la administración general del país. En otras palabras, el jefe de gabinete "no posee un ámbito propio de facultades", las que "sólo serán el resultado de la supervisión, subordinación o delegación de los poderes que el Presidente tenga a bien derivarle"⁷⁸. Sería, en el fondo, una suerte de "ministro-coordinador"⁷⁹. Esto no significa que el cargo sea irrelevante, ya que supone la existencia de un enlace entre el gobierno y el Congreso, y tiene el potencial de sacar al presidente de la lucha política cotidiana⁸⁰.

Otro caso de un uso de figuras propias de los sistemas parlamentarios es la facultad del Congreso para censurar a los ministros de Estado. Por ejemplo, en Bolivia, aunque no existe una figura equivalente al jefe de gabinete argentino, el parlamento (la Asamblea Legislativa Plurinacional) puede censurar a cualquiera de los ministros, eso sí, por 2/3 de sus miembros (art. 158, N° 18 de la constitución boliviana). Es decir, se trata de una figura que introduce un elemento nuevo, parlamentario, pero con un quórum elevado, lo que desalienta el uso de la figura. Además -al igual que en el caso de Argentina- la responsabilidad ministerial es individual y no colectiva, como en los regímenes parlamentarios y semipresidenciales.

Otros ejemplos de este presidencialismo, serían -según Nogueira- Costa Rica y Guatemala⁸¹.

c) Presidencialismo hegemónico parlamentarizado

Se distinguiría de los tipos analizados más arriba "por el hecho de que desaparece el principio de irrevocabilidad del Congreso por el Presidente de la República manteniéndose fijo el mandato presidencial y la irrevocabilidad del Presidente de la República por el Congreso o parlamento por razones políticas"⁸². Los ejemplos provistos por el autor son Ecuador, Uruguay, Venezuela y Perú (que nosotros consideramos, siguiendo a Elgie, como un régimen semipresidencial)⁸³. Sin embargo, las fórmulas utilizadas por estas diversas constituciones son bien distintas.

⁷⁸ DE RIZ, Liliana y SABSAY, Daniel. "El Jefe de Gabinete en el sistema presidencial argentino", en: NOHLEN, Dieter y FERNÁNDEZ, Mario (editores). *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1998, p. 227.

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ Ibid., p. 232. Nótese que un rol parecido lo juegan en Chile los ministros de Interior (que tiene el rol de alinear al resto del gabinete), Secretaría General de la Presidencia (que actúa de enlace con el Congreso) y Secretaría General de Gobierno (que hace la vocería del gobierno).

⁸¹ NOGUEIRA, Humberto. Op. Cit., p. 35.

⁸² Ibid., p. 41.

⁸³ Ibid., p. 42.

En el caso de Uruguay la mayoría de cualquiera de las cámaras puede solicitar la censura (remoción) por razones políticas. Se contempla tanto la censura de los ministros individuales como del gabinete en su totalidad. Luego, se reúne la Asamblea General (es decir, el Congreso pleno) y decide por mayoría absoluta (con un quórum mínimo para sesionar de 2/3). En este punto, se podría considerar que el sistema uruguayo se acerca bastante al semipresidencialismo. Sin embargo, al Presidente le queda la opción de frenar el proceso: si no se alcanza un quórum de 3/5, este puede insistir dentro de 48 horas y disolver ambas cámaras, llamándose a nuevas elecciones (art. 148 de la constitución uruguaya).

Por otra parte, en el caso de Ecuador también se contempla la censura ministerial, pero esta es individual y no colectiva, y requiere un quórum elevado, de 2/3 de los miembros de la Asamblea Nacional (art. 131 de la constitución ecuatoriana). En contraste, el Presidente puede disolver a la Asamblea Nacional en diversas hipótesis, incluyendo por "grave crisis política y conmoción interna" (art. 148). Así, se puede notar que la constitución inclina la balanza de poder hacia la presidencia.

Finalmente, en Venezuela, la censura de los ministros también es individual, pero el quórum requerido es más bajo que en el caso ecuatoriano: se requieren 3/5 de los diputados y diputadas (art. 187, Nº 10 y art. 246 de la constitución venezolana). En tanto, el Presidente sólo puede disolver la Asamblea Nacional en un caso muy calificado: la aprobación de tres mociones de censura contra su Vicepresidente o Vicepresidenta Ejecutiva durante el mismo período constitucional (art. 240).

A partir de un repaso de estas distintas variantes, Nogueira hace un juicio bastante crítico de los sistemas de gobierno adoptados en América Latina. Así, sostiene que "en el presidencialismo latinoamericano... *el parlamento constituye un órgano debilitado* que no permite contrapesar efectivamente al gobierno, generándose un régimen de hegemonía presidencial desequilibrado"⁸⁴. En caso de no contar con mayoría parlamentaria, "pese a todos sus poderes constitucionales, se convierte en *un administrador del sistema sin poder procesar y cumplir su programa de gobierno, un gobierno con problemas serios de eficiencia y eficacia*"⁸⁵. Si se desarrolla una oposición obstruccionista, "el sistema político se bloquea y paraliza"⁸⁶. Esto favorecería el ciclo de crisis institucionales por las cuales son conocidos los países de la región.

Este juicio debe ser contrastado con otros análisis, que sostienen que -más allá de los problemas institucionales que pudiera generar este sistema de gobierno- habría que realizar un estudio más específico de otros factores que afectan el rendimiento gubernamental en América Latina. Así, por ejemplo, habría que contrastar esto con el sistema electoral (el predominio en estos países del sistema proporcional), el sistema de partidos (la existencia de un fuerte multipartidismo tendiente a la fragmentación) e incluso detalles significativos como el calendario electoral o la forma en que el

⁸⁴ Ibid., p. 52.

⁸⁵ Ibid., pp. 52-53.

⁸⁶ Ibid., p. 53.

presidente designa a su gabinete⁸⁷. De todas maneras, es posible afirmar que la mayoría de los países latinoamericanos ha buscado en los últimos cuarenta años diversas fórmulas ya sea para corregir los desbalances de poder que genera el sistema presidencialista, o bien para permitir una mayor eficiencia del gobierno para canalizar la voluntad ciudadana⁸⁸.

2.3. Sistema semipresidencial

El primer régimen semipresidencial propiamente tal fue instaurado por Finlandia en 1919. Se trató, como en muchos otros casos, de un compromiso entre una facción conservadora -que anhelaba un monarca- y una facción liberal -que promovía el parlamentarismo-, y que terminó configurando un régimen que equilibraba ambas posturas⁸⁹. El sistema -inédito en la época- consistía en un presidente, elegido de manera indirecta -como en el caso de Estados Unidos-⁹⁰, que duraría seis años en su cargo (siendo inamovible) y que contaría con amplias atribuciones, y un gabinete -denominado Consejo de Estado (*valtioneuvosto*)- responsable políticamente ante el parlamento⁹¹. En general, era un régimen cargado hacia el poder presidencial, figura que tenía una función colegisladora, y que tomaba las principales decisiones políticas, siendo el gabinete concebido originalmente como un órgano asesor y ejecutor de su política (rasgo que se puede notar en el art. 34 de la constitución de 1919). Por cierto, la extensión de estas atribuciones dependía del estilo de cada presidente⁹². Con el tiempo el sistema tendió a girar hacia el parlamentarismo, fortaleciéndose

⁸⁷ Todos estos argumentos son mencionados por Bernard Thibaut, quien, en general, considera que el sistema de partidos es, respecto del sistema de gobierno, la variable independiente, y por ende hay que otorgarle un mayor peso que al diseño institucional (y electoral). Véase: THIBAUT, Bernhard. "El gobierno de la democracia presidencial: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay en una perspectiva comparada", en: NOHLEN, Dieter y FERNÁNDEZ, Mario (editores). *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1998. En un sentido parecido, Jorge Lanzaro argumenta que, para analizar el verdadero funcionamiento del sistema de gobierno de un país, habría que incorporar cuatro dimensiones: a) la relación entre la presidencia y el parlamento; b) la estructura regional de la autoridad; c) el formato de la administración (servicios públicos y ente contralor); y d) la configuración del sistema de partidos. LANZARO, Jorge. "Presidencialismo con partidos y sin partidos. El presidencialismo en América Latina: debates teóricos y evolución histórica", en: LANZARO, Jorge (editor). *Presidencialismo y parlamentarismo. América Latina y Europa Meridional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2012, pp. 27-28.

⁸⁸ A juicio de Rubén Martínez Dalmau, los cambios constitucionales recientes en América Latina no tienden tanto hacia un presidencialismo atenuado, sino que se trataría más bien de un "presidencialismo en construcción", que buscaría combinar la imposición del orden -a través del fortalecimiento de la autoridad presidencial- con la expansión democrática que significa el reconocimiento de nuevos derechos fundamentales y nuevas instancias de participación social. MARTÍNEZ DALMAU, Rubén. "El debate entre parlamentarismo y presidencialismo en los sistemas constitucionales latinoamericanos: estado de la cuestión", *Elecciones*, Vol. 14, N° 15, 2015.

⁸⁹ PALOHEIMO, Heikki. "The rising power of the prime minister in Finland", *Scandinavian Political Studies*, vol. 26, N° 3, 2003, p. 222.

⁹⁰ En 1991 se reformó la constitución para que esta elección fuera directa.

⁹¹ Ibid. Cfr., la versión de la constitución de 1919 antes de la modificación constitucional, traducida al inglés en la siguiente página web: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b53418.html> [consultada por última vez el 13-07-2020]

⁹² Se han comparado estas atribuciones con una mesa de *buffet*: a cada presidente le correspondía determinar, entre los diversos ingredientes, cuáles incluir en su plato, existiendo líderes más "gourmets" que otros. Así, Finlandia oscilaba entre períodos de predominio absoluto del presidente y momentos de predominio del primer ministro. PALOHEIMO, Heikki. Op. Cit., pp. 222-223.

especialmente el rol del primer ministro. Este sistema se reforzó aún más en la constitución de 1999, donde, entre otras cosas, se han removido las funciones colegisladoras del presidente (art. 70). En suma, esta visión a vuelo de pájaro del sistema finés nos puede dar una idea de una de las particularidades del semipresidencialismo: su -aparente- flexibilidad, manifestada en la oscilación entre momentos de predominio presidencial y momentos de predominio parlamentario (o, en realidad, gubernamentales).

El mismo año 1919, de hecho, se configuró en Alemania un régimen similar, pero que pasaría a la posteridad entre los estudiosos como un ejemplo de fracaso institucional, o incluso como un *cautionary tale* o fábula moral respecto de la fragilidad de la democracia liberal. Se trata de la constitución de Weimar, diseñada por el jurista Hugo Preuß, a partir de ideas que fueron planteadas por diversos intelectuales, entre ellos Max Weber. El objetivo era combinar el parlamentarismo -que era la base del sistema político- con un presidente fuerte, una figura de autoridad que estuviera por sobre el resto de los actores políticos y permitiera unificar a la nación, como lo hubiera sido un rey en un sistema monárquico⁹³.

Para Carl Schmitt, la esencia de esta configuración era la tesis del *poder neutro* del monarca, un poder intermediario y regulador del proceso político⁹⁴. Esta tesis estaba a su vez inspirada en una teoría usada por el jurista francés Benjamin Constant para describir la monarquía constitucional de la restauración monárquica, de 1814. Este era un sistema que combinaba elementos parlamentarios con un monarca fuerte, que conservaba muchas de sus atribuciones, en particular el nombramiento y la remoción del gabinete. Sin embargo, con el objeto de blindar al monarca, alejándolo de la política cotidiana, Constant propuso distinguir entre el poder ejecutivo, correspondiente al gobierno (gabinete) y el *poder real*, correspondiente al monarca, quien oficiaría, así, como una suerte de intermediario de los otros poderes⁹⁵. Esta concepción *dual* del poder ejecutivo estuvo en la base de lo que se denominó luego el *parlamentarismo orleanista*, es decir, el período en que gobernó Luis Felipe de Orleans (1830-1848), el último rey de Francia.

Esto es lo que podemos señalar en cuanto a los orígenes o antecedentes históricos del semipresidencialismo. Sin embargo, los rasgos actuales de este régimen de gobierno sólo pueden captarse revisando cómo se ha aplicado en los diversos países que lo han implementado.

⁹³ SHEN, Yu-Chung. "Semi-Presidentialism in the Weimar Republic: A Failed Attempt at Democracy", en: ELGIE, Robert; MOESTRUP, Sophie; y WU, Yu-Shan. *Semi-Presidentialism and Democracy*, Palgrave MacMillan, Londres, 2011, pp. 230-231.

⁹⁴ SCHMITT, Carl. "The president of the Reich as the guardian of the Constitution", en: VINX, Lars (ed). *The Guardian of the Constitution: Hans Kelsen and Carl Schmitt on the limits of Constitutional Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015, p. 151.

⁹⁵ CONSTANT, Benjamin. *Curso de política constitucional. Tomo I*, Imprenta de la Compañía, Madrid, 1820, pp. 31-35. Disponible en línea: <http://fama2.us.es/fde/ocr/2006/cursoDePoliticaConstitucionalT1.pdf>

Por tratarse de un régimen mixto, se suele creer que habría una gran variedad de fórmulas institucionales semipresidenciales. Sin embargo, si nos atenemos a sus reglas constitucionales, existiría una gran homogeneidad entre los diversos países con este sistema de gobierno⁹⁶. Con todo, esta aproximación sí permite comparaciones dentro del régimen semipresidencial. Así, existirían países "president-parliamentary" (presidencial-parlamentarios) y países "premier-presidential" (primer ministro-presidenciales). En el primer tipo, el primer ministro sería responsable tanto frente al presidente como frente al parlamento; en el segundo, sería responsable sólo frente al parlamento⁹⁷.

Por otro lado, si abrimos el análisis a las configuraciones extraconstitucionales y atendemos a la forma en que efectivamente se distribuye el poder, podemos identificar otras subclasificaciones. Así, según cómo funcionan los países en la práctica, se podrían considerar cuatro tipos distintos de configuraciones: sistemas cuasi parlamentarios, sistemas de supremacía presidencial, sistemas de alternancia y sistemas de compromiso⁹⁸.

Como su nombre lo indica, los primeros funcionan, en la práctica, como sistemas parlamentarios. Un ejemplo clásico de este tipo de semipresidencialismo es Islandia, aunque también se suele mencionar en este grupo a Austria y a Irlanda.

Los segundos, en tanto, tienen un marcado predominio presidencial. Esto significa que el presidente es el protagonista indiscutido del proceso político (cuenta o no con una mayoría parlamentaria). Un ejemplo típico de este presidencialismo es Rusia. Podríamos considerar aquí también a Perú.

Los países con *alternancia* son aquellos donde existe una oscilación entre períodos de supremacía presidencial y períodos de supremacía gubernamental. Cuando el presidente cuenta con una mayoría parlamentaria, se convierte en el protagonista indiscutido del escenario político; sin embargo, cuando no la tiene, el eje de poder se inclina hacia el primer ministro. Se trata de los famosos períodos de *cohabitación*. El ejemplo típico de este sistema es Francia.

Finalmente, los *sistemas de compromiso* serían aquellos en que el presidente suele llegar a un acuerdo con la mayoría parlamentaria (en caso de que corresponda a la oposición), definiendo un gabinete con representación de los diversos sectores. Esta situación no suele ser muy común, pero se utilizó en Polonia, durante el gobierno de Lech Walesa⁹⁹.

⁹⁶ GINSBURG, Tom; CHEIBUB, Jose Antonio; y ELKINS, Zachary. "Beyond Presidentialism and Parliamentarism", *British Journal of Political Science*, Vol. 44, N° 3, 2014, p. 533.

⁹⁷ ELGIE, Robert. "Semi- Presidentialism: An Increasingly Common Constitutional Choice", en: ELGIE, Robert; MOESTRUP, Sophie; y WU, Yu-Shan. *Semi-Presidentialism and Democracy*, Palgrave MacMillan, Londres, 2011, p. 17.

⁹⁸ WU, Yu-Shan. "Clustering of Semi- Presidentialism: A First Cut", en: ELGIE, Robert; MOESTRUP, Sophie; y WU, Yu-Shan. *Semi-Presidentialism and Democracy*, Palgrave MacMillan, Londres, 2011, p. 30.

⁹⁹ *Ibid.*, p. 31.

A pesar de toda esta diversidad, en esta sección nos limitaremos a ver en detalle sólo tres ordenamientos que nos parecen paradigmáticos: Francia, Portugal y la república de Weimar, que nos puede servir como un buen *contraejemplo*.

2.3.1. Francia (Quinta República)

El régimen francés, consagrado en la constitución de 1958¹⁰⁰, ha sido considerado como el caso más representativo del semipresidencialismo. Veamos primero los elementos que lo componen.

El parlamento tiene, según el texto constitucional, tres funciones fundamentales: legislar ("votar la ley"), controlar la acción del gobierno y evaluar las políticas públicas (art. 24, inc. 1º). Está compuesto por la Asamblea Nacional y el Senado. Los miembros de la primera cámara son elegidos directamente por sufragio universal, mientras que los miembros de la segunda cámara son elegidos indirectamente por las entidades territoriales (se busca, así, una representación territorial). Si bien ambas cámaras participan en igualdad de condiciones en el proceso legislativo, sólo la Asamblea Nacional ejerce el control político del gobierno a través del voto de censura (art. 49)¹⁰¹.

En segundo lugar, existe un presidente elegido directamente por sufragio universal, por un término fijo de cinco años (reelegible por una vez)¹⁰². Al igual que en un régimen presidencial, el presidente es inamovible e irresponsable políticamente. Además, cuenta con amplios poderes, como nombrar el gabinete sin intervención del parlamento (art. 8) y disolver la Asamblea Nacional, previa consulta al primer ministro y a los presidentes de ambas cámaras (art. 12). Con todo, no puede remover por sí solo a quienes forman parte del gabinete: el primer ministro sólo está obligado a presentar su renuncia en caso de que prospere una moción de censura en su contra (art. 50) y el resto de los ministros sólo pueden ser removidos -además del caso de

¹⁰⁰ La crisis de la Cuarta República -en el marco de la guerra de Argelia- desencadenó el regreso triunfal del general Charles De Gaulle a la política francesa, llamado al protagonismo por aquellos que pretendían la imposición de un liderazgo fuerte que terminara con la inestabilidad del régimen parlamentario. De Gaulle impuso sus condiciones y la mayor parte de los políticos de aquella época convinieron; el precio a pagar fue la caída de la constitución de 1946 y la discusión sobre un nuevo ordenamiento constitucional. Este se materializó con la aprobación en 1958, vía referéndum, de una carta fundamental hecha prácticamente a la medida de De Gaulle. Para más detalles, véase: LOEWENSTEIN, Karl. Op. Cit., pp. 115-125.

¹⁰¹ Esto ha llevado a que existan diversas posiciones respecto de si se trata de un bicameralismo simétrico o asimétrico. Quienes sólo ven el aspecto legislativo, lo consideran simétrico; quienes consideran también el control político, lo consideran asimétrico. Para la primera postura, véase: FERNANDOIS, Arturo. "El senado en el derecho comparado." Revista Chilena de Derecho, vol. 24, N° 2, 1997, p. 307. Para la segunda: VATTER, Adrian. "Bicameralism and policy performance: the effects of cameral structure in comparative perspective". The Journal of Legislative Studies, 2005, vol. 11, N° 2, p. 200.

¹⁰² Originalmente, la Constitución de 1958 establecía un período presidencial de siete años (con reelección). La ley constitucional N° 2000-964, de 2 de octubre de 2000, modificó el periodo presidencial para hacerlo coincidir con el mandato de la Asamblea Nacional. Un posible efecto de esta modificación podría ser la sucesiva disminución de los gobiernos de cohabitación (de hecho, no ha habido nuevos gobiernos de cohabitación desde la reforma constitucional). Sin embargo, tampoco se puede afirmar categóricamente que sea precisamente *esta* modificación la causa principal de esta tendencia reciente a la unificación entre el mandato presidencial y la mayoría parlamentaria (habría que estudiar, también, otros factores, como el sistema electoral o el sistema de partidos).

censura- por recomendación del propio primer ministro. Asimismo, cabe señalar que el presidente no cuenta con iniciativa legislativa, ya que esa es una función que comparten el gobierno y la Asamblea. Sin embargo, en la práctica, el presidente suele dominar el escenario administrativo y legislativo (excepto en los períodos de cohabitación).

Los miembros del gobierno son designados por el presidente, pero para mantenerse deben contar con la confianza del parlamento. Además, es el gobierno el que ejerce la función colegisladora y el que dirige la Administración del Estado.

En síntesis, desde el punto de vista formal, es claramente un caso de supremacía gubernamental. Sin embargo, en la práctica ha funcionado generalmente como un caso de supremacía del presidente. ¿Cómo se ha dado esta situación? A juicio de Ezra Suleiman, el "sistema político de la Quinta República se caracteriza por un juego en el que participan tres mayorías distintas: presidencial, parlamentaria y gubernamental. El poder presidencial se ejerce de forma efectiva y sin ambigüedades cuando las tres mayorías coinciden"¹⁰³. "Cuando la mayoría presidencial coincide con la mayoría parlamentaria, la legislatura puede convertirse en un campo «transformativo». Pero, como ha sucedido en la Quinta República, las legislaturas generalmente han estado controladas por los gobiernos. El control de la legislatura por un gobierno es posible sólo bajo una condición: cuando existe un partido mayoritario"¹⁰⁴. Sobre la cohabitación, nos aclara el autor que, durante ese período, el presidente "no gobernaba"¹⁰⁵: "Los fundadores de la Quinta República, aunque hicieron al gobierno responsable ante el Parlamento, creían (...) que el presidente no tenía que responder ante el Parlamento en ningún momento. Pero con todo, al hacer el mandato presidencial independiente del de la legislatura, no hicieron al presidente independiente de la legislatura en asuntos de gobierno. (...) Esta «falta de responsabilidad» del presidente... se pensaba que aseguraría la primacía del ejecutivo sobre los partidos y la legislatura. Los años 1986-88 mostraron que sin el respaldo de un partido mayoritario el papel del presidente se ve reducido"¹⁰⁶.

2.3.2. Portugal

Para entender a cabalidad el régimen implementado en Portugal, así como su evolución política, es necesario que nos remontemos a su particular génesis histórica.

Entre 1910 y 1926 Portugal tuvo su primera república, después de sucesivas guerras civiles y atentados regicidas. Se trató de un régimen inestable y atravesado por diversos golpes e intentos de golpes de Estado. Finalmente, en 1926, se instaló una dictadura militar, liderada por Antonio de Oliveira Salazar.

¹⁰³ SULEIMAN, Ezra. "Presidencialismo y estabilidad política en Francia", en: LINZ, Juan y VALENZUELA, Arturo (compiladores). *Las crisis del presidencialismo: 1. Perspectivas comparadas*, Alianza Universidad, Madrid, 1994p. 228.

¹⁰⁴ Ibid., pp. 228-229.

¹⁰⁵ Ibid., p. 232.

¹⁰⁶ Ibid.

Los militares gobernaron el país hasta la muerte de Salazar, en 1970, momento en el cual comenzó una época de agitación política, que culminó con un nuevo golpe de Estado en 1974, dirigido por militares de segunda fila, dominados por una ideología socialista. El acontecimiento fue denominado la *revolución de los claveles*. Este proceso llevó a que el país se diera una nueva constitución en 1976. Sin embargo, en su primer periodo se trató de una democracia tutelada por la acción de los mismos militares que habían liderado la revolución.

La constitución de 1976 estableció un compromiso entre los militares revolucionarios y los partidos políticos, lo que llevó al establecimiento de un régimen semipresidencial, con bastantes poderes para el presidente (que sería, de conformidad al compromiso, un militar). Entre estos poderes se encontraba la facultad de destituir al gobierno sin intervención del parlamento. Este punto es clave, porque marca la diferencia entre un semipresidencialismo de predominio presidencial y uno de predominio gubernamental. Además, se estableció un *Consejo de la Revolución*, conformado por militares y presidido por el presidente, que operaría como una suerte de tribunal constitucional *sui generis*, impidiendo cambios profundos a la estructura constitucional establecida en 1976¹⁰⁷. Así, como apunta Marina Costa Lobo "el gobierno se ubicaba en la intersección entre las dos legitimidades establecidas en la Constitución: la militar-revolucionaria frente a la partidario-pluralista, representadas respectivamente por el Presidente de la República y el Consejo de la Revolución, por un lado, y por la Asamblea por el otro"¹⁰⁸.

Finalmente, en 1982 un amplio acuerdo de los partidos políticos -desde izquierda a derecha- llevó a que se introdujeran modificaciones sustantivas a la constitución. Así, se eliminaron las referencias más directas al "socialismo", se reemplazó el Consejo de la Revolución por un *Consejo de Estado* de carácter consultivo¹⁰⁹, se traspasó el rol de "guardián de la constitución" al propio Tribunal Constitucional, y se fortaleció el rol del gobierno y del primer ministro. La clave se dio en que "el Presidente de la República no podía destituir al gobierno invocando una falta de confianza política", sino sólo en circunstancias excepcionales. Además, se le prohibió destituirlo en los seis meses siguientes a una elección legislativa y en los últimos seis meses de mandato presidencial¹¹⁰.

¹⁰⁷ COSTA LOBO, Marina. "El protagonismo del primer ministro en un régimen semipresidencial: Portugal, 1976-2011", en: LANZARO, Jorge (editor). *Presidencialismo y parlamentarismo. América Latina y Europa Meridional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2012, p. 341.

¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 342.

¹⁰⁹ Este órgano colegiado está compuesto por: a) El Presidente de la Asamblea de la República; b) El Primer Ministro; c) El Presidente del Tribunal Constitucional; d) El Defensor del Pueblo; e) Los Presidentes de los gobiernos regionales; f) Los antiguos Presidentes de la República electos durante la vigencia de esta Constitución, que no hayan sido destituidos del cargo; g) Cinco ciudadanos designados por el Presidente de la República para el periodo correspondiente a la elección de su mandato; y h) Cinco ciudadanos elegidos por la Asamblea de la República de acuerdo con el principio de representación proporcional para el periodo correspondiente a la duración de la legislatura (art. 142).

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 343.

Así, la actual configuración del sistema de gobierno portugués es la siguiente. En primer lugar, se establece un parlamento unicameral, la Asamblea de la República, cuyos miembros son elegidos directamente por sufragio universal y representación proporcional. Tiene importantes atribuciones legislativas y de control político, en particular la aprobación de las mociones de censura.

En segundo lugar, el presidente es elegido directamente por sufragio universal por un período inamovible de cinco años, pudiendo ser reelegido sólo una vez (art. 123). Entre sus atribuciones cuenta con el nombramiento y la *remoción* del gobierno (art. 195, inciso 2º) y la disolución de la Asamblea (previa *consulta* al Consejo de Estado). Cabe señalar que, para el nombramiento, el presidente debe tener en cuenta los resultados electorales (art. 187).

Finalmente, tenemos un gobierno presidido por un primer ministro. Tiene un rol colegislador, aunque existe una serie de materias de iniciativa exclusiva de la Asamblea, y otras donde sólo puede actuar previa delegación de esta. En cambio, tiene amplias atribuciones administrativas. En cuanto al control político, el gobierno es responsable colectivamente ante la Asamblea, y ante el presidente, pero sólo en circunstancias excepcionales.

Formalmente, podemos apreciar que se trata de un sistema más presidencialista que el francés. Así, la disolución del parlamento no se ha dado en Portugal sólo en casos de pérdida de mayoría parlamentaria del gobierno, sino también en casos de inestabilidad y poca popularidad del gobierno ante la opinión pública. Esto ocurrió, en concreto, cuando el presidente socialista Jorge Sampaio disolvió el gobierno de Pedro Santana en 2004. El mismo Sampaio ya había usado sus poderes constitucionales para imponer su decisión de no enviar tropas a Irak con el primer ministro anterior. Esto da cuenta de que el presidente portugués no es un jefe de Estado meramente ceremonial, sino que puede tener una gran influencia en la política portuguesa¹¹¹.

Asimismo, el presidente portugués tiene una serie de atribuciones legislativas: i) pedir la revisión constitucional de una ley; ii) vetar una ley; y iii) devolver los decretos-leyes del gobierno, obligándolo a modificarlos o reenviarlos al parlamento para su revisión¹¹².

Sin embargo, a pesar de estas atribuciones se da la paradoja de que el eje de poder se ubica totalmente en el gobierno, ocupando el presidente un rol más bien de árbitro del proceso político. Esto ha llevado a algunos autores a considerar este régimen en un polo más parlamentario.

Para Costa Lobo, el aumento del protagonismo del primer ministro se debe a diversos factores, algunos institucionales y otros relacionados con el sistema de

¹¹¹ JALALI, Carlos. "The President is Not a Passenger: Portugal's Evolving Semi Presidentialism", en: ELGIE, Robert; MOESTRUP, Sophie; y WU, Yu-Shan. *Semi-Presidentialism and Democracy*, Palgrave MacMillan, Londres, 2011, p. 167.

¹¹² *Ibid.*, pp. 168-169.

partidos. Los factores institucionales dicen relación con el elevado nivel de centralización del Estado, la amplitud de la potestad administrativa del gobierno, lo que incluye la posibilidad de organizarse a su arbitrio¹¹³. También es importante señalar que la dimisión del primer ministro arrastra a los demás ministros, lo que le da un papel de preeminencia (y no simplemente *primus inter pares*). Pero no es mucho más que eso. Por tanto, para la autora la clave está en otros factores. Así, destaca la “gubernamentalización” de los partidos, es decir, el hecho de que el partido y sus dirigentes se empiezan a ubicar cada vez más dentro del gobierno, lo que le quita al partido su peso específico y social¹¹⁴ y un giro mayoritario en el sistema de partidos¹¹⁵. Es decir, el paso a una suerte de bipartidismo, con tendencias centristas, marcado por la alternancia entre el Partido Socialista, de centro izquierda, y el Partido Socialdemócrata, de centro derecha. Esta alternancia, cabe señalar, se rompió el 2015 con la instalación de una coalición de izquierda (socialistas, comunistas y *Bloque de Izquierda*).

En definitiva, el Presidente, en realidad, no ha perdido atribuciones, pero por factores institucionales como por factores políticos, el eje de poder se ha trasladado al primer ministro. Esto también da cuenta de cómo los regímenes semipresidenciales, a pesar de su homogeneidad interna en términos constitucionales o formales, pueden ir evolucionando según el cambio de las circunstancias políticas.

2.3.3. Alemania: la Constitución de Weimar (1919-1933)

Ya revisamos la génesis histórica y los fundamentos ideológicos de este régimen (véase punto 2.3). Se buscaba un sistema que, enmarcado dentro del parlamentarismo, se alejara del absolutismo parlamentario que se observaba en Francia y otras repúblicas¹¹⁶. Para ello se contrapesaba el rol del parlamento con un presidente elegido directamente por el pueblo cada siete años y de carácter inamovible. El presidente era una figura de unificación nacional, y desempeñaba un rol de “árbitro político” entre el Reichstag y el gobierno. En teoría, sólo debía actuar como líder del proceso político cuando el sistema parlamentario no funcionara¹¹⁷, pero, como veremos, en la práctica tuvo una influencia preponderante.

Al igual que en los otros modelos semipresidenciales observamos una tríada: presidente, gobierno, parlamento. El gobierno era nombrado por el presidente, y dirigido por el Canciller del Reich, quien además proponía el resto de los ministros al presidente. El gabinete era responsable políticamente ante el parlamento (art. 54). Sin embargo, su conducta también debía ser aprobada por el presidente (art. 55).

¹¹³ Ibid., p. 347.

¹¹⁴ COSTA LOBOS, Marina. Op. Cit, p. 353.

¹¹⁵ Ibid., p. 354.

¹¹⁶ SHEN, Yu-Chung. “Semi-Presidentialism in the Weimar Republic: A Failed Attempt at Democracy”, en: ELGIE, Robert; MOESTRUP, Sophie; y WU, Yu-Shan. *Semi-Presidentialism and Democracy*, Palgrave MacMillan, Londres, 2011, p. 232.

¹¹⁷ Ibid.

En tanto, el parlamento era bicameral, pero se trataba de un bicameralismo asimétrico, al igual que en la actualidad. Así, había un *Reichstag*, cuyos miembros eran elegidos por sufragio universal y representación proporcional, y un *Reichsrat*, un consejo real, que representaba a los Länder. Sólo el primero se involucraba en los temas de gobierno.

Como se indicó, el presidente poseía muchos poderes constitucionales importantes. Uno de los poderes más disputados estaba consagrado en el artículo 48, que otorgaba al Presidente del Reich la autoridad exclusiva para gobernar por un período limitado sin recurrir al parlamento en caso de interrupción importante o amenaza a la seguridad y el orden públicos¹¹⁸. Este mecanismo fue usado 254 veces en sólo 13 años¹¹⁹.

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 25, el presidente podía disolver el Reichstag sin que el canciller se lo pidiera. Finalmente, además de los poderes de emergencia y la capacidad de actuar como mediador entre el Reichstag y el canciller, el Presidente del Reich tenía otro poder constitucional importante: convocar un referéndum. La intención original de Preuß era que el Presidente del Reich pudiera convocar un referéndum para resolver un conflicto o un punto muerto entre el gabinete y el Reichstag¹²⁰.

Ahora bien, hay muchas teorías de por qué fracasó este sistema de gobierno. Un punto clave, según Shen, además de la *fragmentación del sistema de partidos* (agravada en cierta forma por el sistema electoral proporcional) fue la interpretación que el presidente Hindenburg, elegido tras la muerte del primer presidente del Reich, Friedrich Ebert, en 1925, hacía de sus propias atribuciones. Es decir, tenía una interpretación "presidencialista" -derivada probablemente de su monarquismo- de la constitución. Ante la imposibilidad de gobernar con el apoyo del parlamento, Hindenburg decidió usar de forma aún más extensiva sus atribuciones constitucionales, tomando resoluciones incluso *contra* la mayoría del parlamento, lo que Shen denomina una "dictadura del ejecutivo"¹²¹.

Existiendo claramente otros factores -tanto políticos como institucionales- que explican el fracaso final de la constitución de Weimar, uno de ellos sería el *desequilibrio de poderes* en favor del presidente. Cabría preguntarse, pues, si este es un factor que podría explicar la desestabilización de otros regímenes semipresidenciales.

¹¹⁸ Ibid., p. 233.

¹¹⁹ Ibid.

¹²⁰ Ibid., p. 234.

¹²¹ Ibid., p. 240.

Conclusión

Esta revisión de los distintos sistemas de gobierno existentes, así como de diversos casos representativos, nos puede llevar a un par de conclusiones generales.

Primero, los sistemas de gobierno son la forma a través de la cual se ha intentado encauzar el proceso político en los diversos países. Por eso mismo, no son construcciones pétreas, sino que obedecen a una práctica viva. De ahí que se encuentren en constante evolución, o que se den paradojas como la que observamos en el análisis de Francia y Portugal: cómo en uno y otro caso la preponderancia de la figura presidencial no tuvo tanto que ver con sus respectivas competencias constitucionales, sino con la forma en que se relacionaban con el resto de los actores institucionales.

Segundo, enfocándonos en el problema específico que el régimen de gobierno busca resolver, hemos visto claramente que su objetivo es establecer el mejor reparto de poderes posible, con tal de lograr un gobierno eficiente, que pueda llevar a cabo las tareas encomendadas a él por la Constitución y la ciudadanía, pero evitando al mismo tiempo cualquier abuso de poder que termine afectando los derechos fundamentales de las personas. Es decir, la combinación adecuada entre eficiencia y control, en el marco de un sistema *democrático*.

Se trata de cómo llevar a la práctica doctrina de la separación de los poderes, aunque -como vimos- cada tradición institucional hace su propia interpretación de este principio. En el caso de los sistemas parlamentarios, la tendencia ha ido hacia la *fusión* de poderes, entendiéndose la separación como mera distinción, y fomentándose la integración de los órganos decisorios, mientras que, en el presidencialismo, la tendencia ha ido hacia una *división más rígida*, entendiéndose la separación como un sistema de independencia de los órganos decisorios y controles recíprocos entre ellos. En el caso del semipresidencialismo, la tendencia general es hacia el reparto del poder, como en el caso parlamentario, pero con una dificultad adicional: la existencia de *tres* y no sólo dos órganos interrelacionados.

Estas tendencias generales deben ser matizadas con el análisis de los casos prácticos, que revelan diversas tendencias *dentro* de cada sistema. Así, no es lo mismo un parlamentarismo con predominio de la asamblea que uno con predominio del gobierno. Incluso, es posible que, dentro del primer grupo, haya países donde dicho sistema no dé resultado (Francia) y otros donde sí (Italia). No es lo mismo, tampoco, un régimen presidencial como el de Estados Unidos, donde cada órgano se mantiene dentro de una esfera de competencias marcadas, y los regímenes latinoamericanos, donde el presidente controla la agenda tanto en el ámbito ejecutivo como en el ámbito legislativo.

En tercer lugar, se debe señalar que muchos autores argumentan que el análisis de los sistemas de gobierno debe ser reevaluado¹²². Así, existirían otros factores a tener en cuenta para analizar los dos elementos mencionados más arriba: eficiencia del gobierno y control de sus actuaciones.

Entre los factores institucionales, habría que incluir, por ejemplo, una revisión más específica de las vinculaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, tanto en su faz legislativa como en su faz de control (y no sólo atendiendo al control político, sino que observando la totalidad de los instrumentos utilizados para fiscalizar los actos gubernamentales). También se podría incorporar a otros actores institucionales, que pudieran tener un rol inhibitor o moderador de los poderes clásicos. O incorporar un análisis de la participación de la ciudadanía en los asuntos gubernamentales o legislativos. Por otra parte, el análisis podría ampliarse a otros factores, como el sistema electoral, el sistema de partidos o, incluso, la cultura política de cada país.

Finalmente, el ejercicio desarrollado en este trabajo nos puede llevar a hacernos una idea general sobre las distintas alternativas de sistemas de gobierno existentes en el mundo, y visualizar posibles opciones de adecuación o mejora que pudieran ser incorporadas en nuestro propio sistema.

¹²² Por todos: GINSBURG, Tom; CHEIBUB, Jose Antonio; y ELKINS, Zachary. Op. Cit.