

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE GRADUADOS**

**MAESTRIA EN DERECHO CON MENCIÓN EN DERECHO
CONSTITUCIONAL**

**LA EFICIENCIA DE LOS SISTEMAS DE GOBIERNO. UNA
PERSPECTIVA COMPARADA.**

Tesis que para optar al Grado de Magister presenta:

CHRISTIAN GUZMÁN NAPURÍ

Julio, 2003

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	I
1. EL ROL DEL ANALISIS ECONOMICO DEL DERECHO	I
1.1. El denominado axioma del "hombre político"	II
1.2. El sustento de la democracia	V
1.3. El papel del derecho constitucional	VI
1.4. El postulado de eficiencia	VIII
1.5. Los costos de transacción - El Teorema de Coase	IX
1.6. El aporte de la Teoría de los Juegos	X
2. EL ORIGEN DE LA TEORIA DE LA SEPARACION DE PODERES	XII
2.1. El Razonamiento de John Locke	XII
2.2. El Aporte de Montesquieu	XXI
2.3. Las Concepciones modernas respecto al principio de la separación o división de poderes	XXVIII
3. LA CLASIFICACION DE LOS SISTEMAS DE GOBIERNO	XXVIII
4. EL LIBERALISMO POLÍTICO, AYER Y HOY	XXXI
CAPITULO 1	
¿ES ENTONCES EL PARLAMENTARISMO UN REGIMEN DE GOBIERNO SOCIALMENTE EFICIENTE?	1
1. LOS PARTIDOS POLÍTICOS	5
1.1. Bipartidismo versus Multipartidismo	5
1.1.1. La eficiencia Estatal	7
1.1.2. La eficiencia en el electorado	11
1.1.3. El problema de la regla de elección	13
1.1.4. La posible eficiencia del esquema multipartidista	15
1.2. La disciplina partidaria	18
1.3. Sistema electoral proporcional versus sistema electoral mayoritario	20
1.3.1. La fórmula mayoritaria	21
1.3.2. La fórmula proporcional	24
1.3.3. Otros esquemas	26
2. TEORIA DE LAS LEGITIMIDADES PARCIALES	27
2.1. Regímenes de Gabinete	28
2.2. Los Regímenes de Asamblea	34

3.	UNICAMERALISMO Y BICAMERALISMO	41
3.1.	Los criterios empleados	42
3.2.	La eficiencia social de los sistemas unicamerales	46
3.3.	Los Mecanismos de compensación	50
4.	LOS MECANISMOS DE CORRECCION DEL PARLAMENTARISMO	52
4.1.	La racionalización de los mecanismos de control político directo	54
4.2.	El Voto de Investidura	55
4.3.	El voto de censura constructivo	57
4.4.	La atribución de ciertas facultades efectivas al Jefe de Estado	61
4.5.	Las facultades legislativas del Poder Ejecutivo	62

CAPITULO 2

¿ES EL PRESIDENCIALISMO UN REGIMEN DE GOBIERNO SOCIALMENTE EFICIENTE?

1.	LA ACUMULACION DE PODER	57
		69
2.	LA RIGIDEZ DEL REGIMEN PRESIDENCIAL	76
2.1.	El Caso Norteamericano	78
2.2.	Los Sistemas Latinoamericanos	80
2.3.	Las crisis de representatividad	83
3.	LA LEGITIMIDAD DUAL	86
4.	"THE WINNER TAKES IT ALL"	90
4.1.	El juego de suma-cero	90
4.2.	La Competencia Política	94
5.	LA APLICACIÓN DE LAS FACULTADES LEGISLATIVAS DEL GOBIERNO EN PAISES PRESIDENCIALES	98
6.	EL PECULIAR SISTEMA PERUANO	103
6.1.	La Constitución de 1993	105
6.2.	Las incongruencias del sistema peruano	106
6.3.	El problema de la disolución parlamentaria	108
7.	ESBOZANDO ALGUNOS MECANISMOS CORRECTIVOS	111
7.1.	Entregar la responsabilidad de la dirección de la Política General de Gobierno al Primer Ministro y al Gabinete	113
7.2.	El control político directo	122
7.3.	La Inclusión de la disolución parlamentaria	126
7.4.	El caso de la renovación parcial del parlamento	128
7.5.	La limitación a la facultades legislativas delegadas	130
7.6.	Un par de concepciones adicionales	131
8.	A MODO DE COROLARIO	133

CAPITULO 3

LOS REGÍMENES POLITICOS MIXTOS Y OTRAS PROPUESTA QUE PUEDEN SER ATENDIBLES

		135
1.	EL CASO FRANCÉS	138
1.1.	El Asambleismo francés	141
1.2.	La Constitución de la V República Francesa	143

2.	EL CASO DE LOS DEMAS REGÍMENES SEMIPRESIDENCIALES	146
3.	LA FUNCIONALIDAD DE LOS SISTEMAS MIXTOS	155
4.	EL PARTICULAR CASO DE ISRAEL	157
5.	GOBIERNOS UNIFICADOS Y GOBIERNOS DIVIDIDOS. LA DENOMINADA DEMOCRACIA CONSENSUAL	160
6.	EL PRESIDENCIALISMO ALTERNATIVO	166
7.	ALGUNAS PROPUESTAS GENERALES, CONCURRENTES Y COADYUVANTES	169
7.1.	El rol del Poder Judicial	170
7.2.	La participación de los denominados organismos constitucionales Autónomos.	176
7.3.	El control ciudadano de los actos del Estado	179
7.4.	La necesaria reducción del poder del aparato estatal	182
	CONCLUSIONES	193
	BIBLIOGRAFÍA	199



INTRODUCCION

El propósito del presente trabajo es pretender investigar, a través del uso de métodos novedosos de análisis político-constitucional – diversas formas de análisis funcional, como el análisis económico del derecho y la teoría de los juegos - como es que pueden diseñarse y emplearse las más relevantes instituciones políticas consagradas en los textos constitucionales, a fin de elaborar constituciones que permitan la conformación de estados equilibrados, estables y respetuosos de los derechos particulares. En este aspecto, es necesario subrayar que pretendemos analizar los diversos sistemas políticos existentes, a fin de definir si estos son socialmente eficientes o no.

Y para ello, es necesario, además, entender conceptos como la separación de poderes y su origen. Lo que ocurre es que los diversos sistemas de gobierno establecen diversos esquemas de separación de poderes, que van desde un esquema atenuado – como en el parlamentarismo - hasta uno más bien rígido, propio del régimen presidencial.

1. EL ROL DEL ANALISIS ECONOMICO DEL DERECHO

Ahora bien, pretendemos establecer, en particular mediante el uso del análisis económico, el nivel de eficiencia social que genera cada uno de los sistemas de gobierno existentes en el Mundo. Para ello es necesario comprender

|

previamente en que consiste este mecanismo metodológico y que parámetros requiere su aplicación a los modelos políticos que pretendemos estudiar.

1.1. El denominado axioma del "hombre político"

Ya Aristóteles en la "Política" ¹ había definido al hombre como un "animal político", es decir, como un ser que interactúa en sociedad respecto al gobierno de ésta. Desde un punto de vista más moderno, el hecho de que hablemos de un "animal político" en identidad con el hombre nos permite deducir que este utiliza la inteligencia de la que está dotado para interactuar políticamente. Es decir, al interactuar políticamente en sociedad nos comportamos como seres racionales.

Por otro lado, la teoría económica ortodoxa, como presupuesto para el funcionamiento de la misma, consagra el axioma del "hombre económico", entendido como el convencimiento de que el hombre actúa "maximizando beneficios y minimizando costos" en la toma de decisiones económicas. Es decir, actúa racionalmente². El acotado axioma, junto con otros postulados más, se convierte en la base del pensamiento económico moderno.

Sin embargo, el axioma de hombre económico, inicialmente restringido únicamente a las decisiones que implicaban "bienes patrimonialmente valiables" fue ampliándose también a aquellos bienes respecto de los cuales de primera impresión no podía darse esa valorización.

¹ ARISTOTELES - "Política". Madrid, Espasa - Calpe, 1980.

² TORRES LOPEZ, Juan - "Análisis Económico del Derecho". Editorial Tecnos S.A. Madrid, 1987, p. 30-31.

Fue Gary Becker³, Premio Nobel de Economía de 1992, quien amplía el campo de aplicación del "axioma del hombre económico" a otros campos, concluyendo que todo comportamiento humano implica un análisis de costo-beneficio, tras el cual se toma una decisión. Decisiones tan variadas como el matrimonio, tener hijos, enamorarse e inclusive suicidarse, implicarían una acción subjetiva comparativa en la cual se analizan los beneficios y los costos de la acción determinada, buscando la obtención de una utilidad. Debe quedar claro que esta utilidad, dada la ampliación del concepto, no necesariamente es patrimonial. El término incluirá entonces elementos como el de la satisfacción personal, el placer o los sentimientos. Es por ello que en lo sucesivo el análisis económico que vamos a realizar en el presente trabajo implicará la comparación de rubros patrimoniales y no patrimoniales.

Siendo esto así, el análisis económico aquí reseñado puede ser aplicable a toda conducta humana en el cual se toman decisiones libremente. Un ejemplo de tales decisiones es la llamada "decisión política" o lo que James Buchanan denomina "elección pública" (*public choice*)⁴. Tal decisión involucra valoraciones subjetivas, e implica, a su vez, un análisis costo - beneficio previo. Siendo esto así el elector, individualmente considerando, antes de tomar una decisión de naturaleza política, ha analizado diversas variables, buscando obtener una utilidad. Es decir, esta actuando racionalmente. A esto la doctrina ha considerado denominar "axioma del hombre político"⁵.

Un ejemplo interesante lo podemos observar al notar como toma un elector la decisión de votar por tal o cual candidato. Al determinar el elector el

³ BECKER, Gary - "El Enfoque Económico del Comportamiento Humano". Introducción de libro "The Economic Approach to Human Behaviour". University of Chicago Press, 1976.

⁴ BUCHANAN, James - "From Private Preferences to Public Philosophy: The Development of de Public Choice". En: "The Economics of Politics", IEA, Londres, 1978, pp. 1-20. Buchanan, Premio Nobel de Economía, es muy claro al afirmar que "las personas deben ser tratadas como maximizadoras racionales de la utilidad en todas sus posibilidades de comportamiento" (el subrayado es nuestro).

⁵ DOWNS, Anthony - "Lógica Básica de la Votación". En: "Teoría Económica de la Democracia". Editorial Aguilar S.A., Madrid, Primera Edición, 1973, p. 39 y ss.

candidato de su preferencia, él piensa en términos de "que beneficios obtendré de tal candidato si el mismo es elegido para tal cargo" o de "no voto por este porque sus planteamientos no me van a beneficiar". Debemos indicar que muchas veces pareciera que el análisis no se presentara de la manera antes señalada; en especial cuando el elector decide supuestamente amparado en consideraciones de "simpatía", "carisma" o "vinculación política" del candidato. Sin embargo, el hecho que hayamos hecho una elección, implica que ésta es racional, y como resultado de ello, que se efectuó un análisis previo⁶.

Igualmente, el análisis descrito líneas arriba puede ser aplicable al comportamiento del candidato una vez que este ha asumido el cargo al cual postuló. El político va a tratar de maximizar la utilidad del cargo que ocupa y eso se va a notar en su desempeño. Lo que ocurre es que nosotros no hemos encontrado principio económico, jurídico o político alguno que asegure que una vez en el cargo, el político va a actuar obedeciendo únicamente consideraciones de "interés público" o "bien común"⁷. Y es que, una vez aplicado el análisis económico al comportamiento del funcionario público⁸, debemos concluir necesariamente que éste, como ser racional, busca maximizar la utilidad de su cargo, es decir, obtener el máximo provecho del mismo. Y, como resultado de ello cuando el funcionario es un político con un cargo importante, éste va a buscar crear las condiciones adecuadas para poder ser reelegido, así como procurar elevar la cuota de poder de la que goza. Como evidente consecuencia de ello, nosotros debemos deducir que el Estado tiende necesariamente a elevar el poder material del que goza. Resulta entonces una

⁶ Es necesario precisar que, desde el punto de vista beckeriano, el preferir un candidato únicamente por consideraciones de simpatía, por ejemplo, resulta económicamente consistente. Ello pues, al elegir al candidato que goza de su simpatía, el elector obtiene una utilidad. El satisfacer una preferencia, aun cuando ésta parezca irracional, genera siempre un beneficio.

⁷ En el presente trabajo vamos a demostrar que actuando el político también en forma racional, va a buscar, ante todo, maximizar la utilidad. Es necesario señalar que esta afirmación es consistente con lo observado en forma empírica en las sociedades modernas.

⁸ Cuando hablemos de funcionario público, para los efectos del presente trabajo, nos referiremos necesariamente a toda persona que labore para el Estado, sin importar la función específica que desempeña.

utopía considerar que el Estado, al fin, un ente monolítico, podrá controlarse a sí mismo, no obstante que existan en su interior mecanismos de fiscalización entre los órganos que lo componen.

Lamentablemente, los razonamientos contenidos en los párrafos que anteceden han sido desconocidos sistemáticamente por gran parte de los ordenamientos jurídicos del Mundo, que siguen suponiendo sin sustento alguno que el funcionario público es un ser económicamente neutro y que obra siempre en términos de "interés común"⁹. Semejante consideración es totalmente inconsistente, pero no solamente con la teoría política expuesta hasta el momento, sino también con lo observado empíricamente en las sociedades modernas.

1.2. El sustento de la democracia

El axioma del hombre político es el verdadero sustento de la democracia. Sustento porque mediante dicho principio se justifica el hecho de permitir que el elector elija a quien desearía que lo gobernara. Es a partir de la sumatoria de las elecciones individuales de cada ciudadano que se determina la composición de un parlamento (en forma proporcional) o quien va a ser titular del poder ejecutivo o el gobierno (mediante la elección mayoritaria).

Un axioma, en la lógica, es una proposición que se presume verdadera y funciona como base para la construcción de una disciplina determinada, a través de proposiciones que se justifican unas a otras. Existen por ello axiomas en la matemática, en la física y en la economía. Cabe precisar, en este orden de ideas, que en las diversas formas de gobierno existentes se ha desconocido el

⁹ Ver al respecto: BUCHANAN, James; Op. Cit. p. 18-19. Asimismo: TULLOCK, Gordon - "**El Voto como un Medio de Control Colectivo**". En: GORDON TULLOCK, "Los Motivos del Voto", Editorial Espasa Calpe S.A., Madrid, 1979, Cap. III, p. 39.

En la misma línea: KAFKA, Folke – "**Teoría Económica**". Lima, Universidad del Pacífico, 1981, p. 612 y ss.

axioma antes descrito, considerándose que en vez del elector, existen otros entes que se encuentran mejor capacitados para tomar una decisión eficiente respecto a lo que al citado elector más le conviene.

Las dictaduras, para citar un ejemplo de lo indicado, son la más flagrante negación a la proposición expresado en el párrafo precedente. Las dictaduras en general, explícita o implícitamente, parten de la consideración de que aquellos que dominan al Estado pueden tomar decisiones de manera más eficiente que el elector común. Es decir, un dictador cree saber lo que más conviene a cada elector que este último. Otros ejemplos de inmediata negación del citado axioma son las diversas formas de autoritarismo democrático – que generan un peligro más sutil, pero igualmente pernicioso - existente en Latinoamérica, así como las monarquías de tipo teocrático que aun subsisten en ciertos países del mundo. Sostenemos, tal como intentaremos demostrar en el presente trabajo, que algunos sistemas de gobierno, al no tomar en consideración en su adecuada dimensión el axioma del hombre político, resultan ser económicamente ineficientes, y como resultado, inconsistentes con los resultados que se pretende obtener.

1.3. El papel del derecho constitucional

Tradicionalmente, el papel del derecho constitucional estuvo enfocado a la elaboración de las llamadas constituciones, que son las normas que establecen el encuadramiento jurídico del poder político. En consecuencia, la constitución regula fundamentalmente el tema de los derechos de las personas (parte dogmática) y el tema de la estructura del estado (parte orgánica)¹⁰. El derecho constitucional es, en este orden de ideas, la disciplina jurídica encargada del estudio de las normas rectoras de los estados.

¹⁰ DUVERGER, Maurice - "**Instituciones Políticas y Derecho Constitucional**". Barcelona, Ediciones Ariel, 1970, pp. 59,60. HAURIUO, Andre - "**Derecho Constitucional e Instituciones Políticas**". Barcelona, Ediciones Ariel, 1970, pp. 26-36.

A fin de entender lo antes señalado, es necesaria cierta aproximación histórica. En los albores del constitucionalismo, la Constitución era una forma de limitación al poder estatal, personificado en el Monarca, limitación que se efectuaría a través de un organismo colegiado que paso a llamarse Parlamento. El liberalismo político, a su vez, aportó la consideración respecto de la cual la constitución, por ser norma suprema, debía asegurar por un lado, el respeto de los derechos y libertades de los ciudadanos y por otro lado, una estructura estatal que evitase que el poder oprima a los ciudadanos.

Al punto señalado en el párrafo precedente aportó sobremanera la teoría de la Separación de Poderes, analizada entre otros por John Locke y, en especial, el Barón de Montesquieu. Debemos tener claro que el hecho que el poder del Estado se distribuyera entre distintas entidades susceptibles de controlarse mutuamente, podría asegurar un efectivo freno a la tendencia natural del Estado de adquirir o emplear un poder mayor al que legítimamente posee. De esta manera, el poder político podría ser controlado en su interior. Más adelante realizaremos un análisis más exhaustivo del principio que venimos describiendo, al que se denominó inicialmente *separación de poderes*.

Por otro lado, el Derecho en general - como elaboración humana y fenómeno socio cultural - se encuentra formado por, entre otras cosas, normas jurídicas, las cuales en principio, son elaboradas por el propio Estado, a través fundamentalmente del Parlamento (también llamado "Congreso" en las naciones con sistemas de gobierno eminentemente presidencial) y el Gobierno. Tales normas implican especialmente, que las mismas deben ser obedecidas. Y si no lo son, el Estado, en uso de su *ius impérium*, las hace cumplir. Es a lo que llamamos la coercibilidad del Derecho. Siendo pues la elaboración normativa, en realidad, una imposición, la cual puede o no favorecernos, ésta tiene una eficacia incierta. Desde el punto de vista beckeriano, la elaboración de la norma legal requiere un análisis previo, el mismo que debe explicitar el costo - beneficio sobre

la utilidad de la citada norma contra los perjuicios que puede generar, análisis que se centra, en realidad, en determinar el provecho que puede generar la norma a la sociedad en su conjunto.

Asimismo, el análisis económico del derecho es parte del análisis funcional y como tal pretende determinar el efecto de cada institución jurídica en la realidad política y social concreta. Entonces, en el caso del derecho constitucional, el análisis económico pretende, empleando el razonamiento propio de la economía, analizar el origen y los efectos de las normas en el ámbito político. Queda claro entonces como puede resultar aplicable el Análisis Económico del Derecho al Derecho Constitucional y al derecho público en general. Este enfoque permitirá, en primer lugar, explicar el origen y funcionalidad de ciertas instituciones políticas plasmadas en los textos constitucionales, así como, de otro lado, proponer normas y diseños constitucionales que generen una mayor eficiencia social.

1.4. El postulado de eficiencia

Cuando se habla de eficiencia social, y así será en el presente trabajo, nos referimos a la definición paretiana de dicho término. Wilfredo Pareto, economista italiano, define la mejora en el bienestar social como una situación que se genera si no se reduce el bienestar individual de ninguna persona y por lo menos mejora algún individuo. Ello redundará finalmente en una mejora de la sociedad en su conjunto. El criterio antes referido, basado a su vez en el axioma del "hombre económico", se funda en que el individuo se encuentra en mejor capacidad de determinar su propio bienestar que el Estado, y que la sumatoria del bienestar de todos y cada uno de los individuos genera el de la sociedad en su conjunto.

Una situación, hecho o política determinada es eficiente si como resultado de la misma se obtiene una mejora en el bienestar social. La concatenación de situaciones eficientes, que conducen al grado máximo de eficiencia, genera el

llamado óptimo de Pareto, situación en la cual ninguna persona puede mejorar sin perjudicar a alguna otra¹¹. Dada la ampliación de los conceptos de costo y utilidad que ha sido realizada en los acápites precedentes, debe entenderse que las señaladas mejoras en el bienestar social son de la más diversa naturaleza y no solo implican beneficios meramente patrimoniales.

1.5. Los costos de transacción - El Teorema de Coase.

Ronald Coase, Premio Nobel de Economía del año 1991, demostró no solo que el contratar cuesta, sino además que en términos de eficiencia paretiana, el Derecho debe intervenir en la sociedad únicamente cuando los costos de contratar resultan tan elevados que no permiten que el mercado actúe por sí mismo.

El Teorema de Coase se enuncia de la siguiente manera: *"si los costos de transacción son sensiblemente iguales a cero, no importa la solución legal que se adopte, pues siempre las partes involucradas, a través de transacciones en el mercado, llegarán a la solución más eficiente"*¹².

Es decir, únicamente cuando los costos de transacción son sustancialmente elevados se justifica la existencia de una solución legal que permita la eficiencia social, es decir, la intervención del Estado. Por ello, la citada intervención se restringe únicamente a la asignación de derechos a través de la norma legal y el diseño de mecanismos de empleo y protección de dichos derechos.

¹¹ TORRES LOPEZ, Juan - Op cit, p. 32-33. Para una explicación matemática de la eficiencia paretiana ver: KAFKA, Folke - Op. cit., p. 740 y ss.

¹² TORRES LOPEZ, Juan - Op cit, p. 50 y ss. POLINSKY, Michell - **"An Introduction to Law and Economics"**. Little Brown and Company. Boston, 1983, pp. 23-26.

Un ejemplo típico de lo que acabamos de plantear resulta ser el sistema de responsabilidad civil extracontractual. Supongamos que no existiese en el sistema jurídico un mecanismo legal que permitiese, directamente y a través del Estado, un resarcimiento a los daños que sufren las personas como resultado de actos de otros y cuando no existe una relación contractual entre ellos, como por ejemplo en accidentes de tránsito. Si dejamos que el mercado solucione el problema, nos vamos a encontrar con altísimos costos de transacción como los generados por la dificultad de que todos los potenciales peatones puedan ponerse de acuerdo con todos los potenciales conductores (esto costos son altos aun más altos considerando que en ocasiones los conductores son también peatones y viceversa). Y aun en el supuesto negado de que todos pudiesen ponerse de acuerdo, la ejecución de los acuerdos resultantes una vez ocurrido el daño deviene en harto complicada, dados los costos de tener que cuantificar éste y de determinar el nivel de responsabilidad. Estos costos generan que se deba crear un sistema normativo que "simule", empleando el Poder Judicial, el acuerdo al que habrían llegado las partes de haber sido posible la solución contractual.

En gran medida, el estudio que haremos en el presente trabajo se encuentra relacionado directamente con el hecho de determinar aquellos mecanismos a través de los cuales, en términos del Teorema de Coase, puede elaborarse normas constitucionales que permitan obtener soluciones políticas más eficientes. Es decir, instituciones políticas eficientes son aquellas que reducen los costos de transacción, y en consecuencia, el costo del elector ante el acceso a la información y la obtención de resultados, así como el costo de la toma de decisión a nivel del propio Gobierno.

1.6. El aporte de la Teoría de los Juegos.

Dentro de la teoría económica moderna, la teoría de los juegos ha cobrado una importancia mayúscula, la misma que puede emplearse a su vez para el análisis de los fenómenos políticos y constitucionales. La Teoría de Juegos es

un tipo de análisis matemático orientado a predecir cuál será el resultado cierto o el resultado más probable de una disputa entre dos individuos.

La teoría de los juegos fue diseñada y elaborada por el matemático John von Neumann y el economista Oskar Morgenstern en 1939, con el fin de realizar análisis económico de ciertos procesos de negociación. Von Neumann y Morgenstern escribieron el libro *The Theory of Games and Economic Behaviour* (1944). Por otro lado, A.W. Tucker diseñó el problema conocido como "Dilema del Prisionero", clásico ejemplo de las dificultades que entrañan ciertos juegos cuando no permiten posiciones ventajosas para ambas partes de manera simultánea. A ello se denomina juego de suma-cero, situación que afecta a los sistemas políticos latinoamericanos y que en parte explica la disfuncionalidad de dichos sistemas.

Ahora bien, el matemático y economista John Forbes Nash creó la noción de "equilibrio Nash", que corresponde a una situación en la que dos partes rivales están de acuerdo con determinada situación del juego o negociación, cuya alteración ofrece desventajas a ambas partes. La noción de equilibrio de Nash, no es otra cosa que la situación generada cuando la elección estratégica de cada jugador es la respuesta óptima a las elecciones estratégicas de los otros jugadores. Otros importantes representantes de la teoría de juegos fueron el húngaro nacionalizado estadounidense John Harsanyi y el alemán Reinhard Selten. Es preciso señalar que Nash, Harsanyi y Selten recibieron el Premio Nobel de Economía de 1994 por sus importantes contribuciones a la teoría que estamos describiendo, en particular respecto de los denominados los juegos no cooperativos.

Ahora bien, el sistema político funciona a través de un conjunto de normas contenidas en los textos constitucionales. Dicho sistema se comporta, en consecuencia, como si poseyera diversas reglas de juego, que deben obedecerse para un funcionamiento adecuado. Como resultado, las teorías políticas y económicas modernas han establecido la posibilidad de aplicar los

conceptos de la teoría de los juegos a las normas jurídicas constitucionales, a fin de explicar determinados fenómenos que las teorías jurídicas tradicionales no pueden explicar.

2. EL ORIGEN DE LA TEORIA DE LA SEPARACION DE PODERES

Los orígenes más remotos de la separación de poderes – concepción que es primordial para el diseño del presente trabajo, como lo hemos señalado líneas arriba - podemos encontrarlos incluso en Aristóteles. En la Política, Aristóteles distinguió tres direcciones del poder del Estado: la que legisla, el soberano y el juez; a los cuales correspondía la deliberación, el mando y la justicia respectivamente y a las que correspondía a la organización política del momento. Sin embargo, Aristóteles no definía una adecuada distribución de facultades, ni le daba a la división de facultades una importancia fundamental en la conservación de la libertad de los pueblos.

Debemos señalar además que el principio al que estamos haciendo referencia ha sufrido importantes modificaciones, en especial en el ámbito europeo. Las funciones del Estado están compartidas entre los diversos órganos del mismo, órganos que deben controlarse mutuamente. De ahí parten principios como el de la interdependencia entre órganos del Estado. Hoy en día se habla de interdependencia por subordinación, propia del parlamentarismo o régimen parlamentario y de interdependencia por coordinación, propia más bien del régimen presidencial o presidencialismo.

2.1. El Razonamiento de John Locke

Es importante tener en cuenta la aportación de Locke a los terrenos de la moral y la política, de tal forma que su pensamiento significa la aportación

principal al liberalismo inglés. Ello es resultado de su *Individualismo Histórico-Social*: Para Locke, la libertad y el derecho de propiedad son conceptos anteriores al del pacto social, por medio del cual se forma el gobierno. Ello, entendiendo como propiedad el goce de los derechos fundamentales de la persona entendida como ente individual.

Es necesario señalar también que Locke piensa en la ley como fruto del consenso entre los individuos, un acuerdo consuetudinario que él clasifica en divina, civil y filosófica. En tanto que producto del acuerdo entre los hombres, la ley ha de regir la política de los pueblos y la autoridad misma ha de surgir como delegación de los individuos, y no de manera innata. La razón se confirma así como el principio rector de las sociedades y como la base de la política.

El Pacto Social

Expresa Locke que si el Estado ha nacido para proteger los derechos naturales, que no desaparecen con el contrato social, carece de sentido racional que desaparezcan fácticamente por la instauración de un Estado absolutista, cuando el contrato social persigue el fin de proteger, amparar y hacerlos sobrevivir. La monarquía absoluta es entonces incompatible con la sociedad civil¹³. Lo que hay que hacer es limitar el poder absoluto y ello se logra distribuyendo las funciones estatales.

En contraposición con Hobbes, Locke considera al soberano como parte del Pacto Social, razón por la cual el mismo está sometido también a la Ley. Hobbes emplea el contrato social más bien para justificar la obediencia al soberano y la asunción de éste del poder absoluto sobre sus súbditos¹⁴. Y es que, para Hobbes, la libertad del soberano está sobre los individuos y por sobre las mismas leyes que rigen a los individuos. Cada individuo renuncia a su libertad

¹³ LOCKE, John – “**Ensayo sobre el Gobierno Civil**”. Barcelona, Ediciones Orbis, S.A., 1983, \$90.

¹⁴ HOBBS, Thomas – “**Leviatán**”. Madrid, Sarpe, 1984, p. 181 y ss.

buscando la seguridad que le otorga el Estado soberano¹⁵.

Por otro lado, y a diferencia de lo señalado por Hobbes, Locke sostiene que los derechos naturales de los hombres no desaparecen como consecuencia del consentimiento dado a la sociedad: por el contrario, subsisten para limitar el poder social, y el del Estado. Este último es entonces tan solo el garante y administrador de los derechos de las personas, pero no su propietario.

La división entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo.

El sometimiento del monarca a la Ley genera entonces que el pretender que éste elabore también la misma, implicaría una grave incongruencia, pues estaría sometido a sus propios designios, sin que exista control aparente alguno. Si el Príncipe absoluto reúne en sí mismo el poder legislativo y el poder ejecutivo, señala Locke, no existiría Juez ni manera de apelar a nadie para decidir en forma justa una reparación o compensación si es que el Príncipe generase un daño o atropello¹⁶.

De la misma manera, señala Locke, *“tampoco es conveniente, pues sería una tentación demasiado fuerte para la debilidad humana, que tiene la tendencia*

¹⁵ La idea de que los derechos de los particulares se transfieren no a un tercero, sino a la colectividad en su conjunto no surge de las ideas de Locke, sino más bien de las de Spinoza, quien señalaba que *“se puede formar una sociedad y lograr que todo pacto sea siempre observado con máxima fidelidad sin que ello contradiga al derecho natural, a condición de que cada uno transfiera a la sociedad todo el derecho que él posee, de suerte que ella sola mantenga el supremo derecho de la naturaleza a todo, es decir, la potestad suprema, a la que todo el mundo tiene que obedecer, ya por propia iniciativa, ya por miedo al máximo suplicio”*. SPINOZA, Baruch – **“Tratado Teológico Político”**, XVI; traducción de A. Domínguez, Alianza Editorial, Madrid, 1986, p. 338.

La sociedad a la que hace referencia Spinoza equivale pues a la Sociedad Civil señalada por Locke en su tratado. Sin embargo, Spinoza falleció antes de poder explicitar como esta Sociedad gozaría de mecanismos democráticos para la determinación de los gobernantes. Por ello distintos intérpretes han señalado, quizás erróneamente, que las formulaciones de Spinoza hacen pensar claramente más en Rousseau que en cualquier otro autor. Ello pues Locke explicita claramente el origen popular y democrático del órgano legislativo.

¹⁶ LOCKE, John - Op. cit., §91.

*a aferrarse al poder, confiar la tarea de ejecutar las leyes a las mismas personas que tienen la misión de hacerlas*¹⁷.

La separación de poderes es, por tanto, una consecuencia lógica del razonamiento de Locke, al evitar la concentración de la autoridad en manos de unos pocos y al establecer mecanismos de control sobre el ejercicio del poder. Sin embargo, la división de poderes en Locke no adquiere visos definitivos, ni resulta ser coherente en sí misma. Ello ocurre porque Locke incluye el llamado poder federativo, que implica el manejo de la política exterior, entre los poderes del Estado, pero éste no puede separarse materialmente del poder ejecutivo, razón por la cual ambos coexisten en la misma persona, en este caso, el monarca. Asimismo, excluye el Poder Judicial. Finalmente, y como veremos más adelante, crea la institución denominada *prerrogativa*, a través de la cual el poder ejecutivo podría inclusive vulnerar la Ley.

Parlamento, Primer Poder.

Locke explicita que el Parlamento, dado su poder de Legislar, se convierte en el primer poder. Es necesario tener en cuenta que la idea de ser el primer poder implica que los demás estamentos del Estado deban someterse necesariamente a la Ley emitida por al Poder Legislativo.

Tan es primer poder, señala Locke, que ninguna norma expedida por algún otro organismo puede tener igual o mayor validez que una Ley, si es que dicha norma no es aprobada por el Poder Legislativo. Como resultado de todo ello, debemos deducir, tal como lo hace Locke, que el Parlamento debe tener origen necesariamente en la elección popular.¹⁸ El efecto inmediato de esta

¹⁷ LOCKE, John - Op. cit, \$143

¹⁸ “No solamente es el poder legislativo el poder máximo en aquellas manos en la comunidad lo situó una vez. Ningún edicto u ordenanza, sea de quien sea, esté redactado en la forma en que lo esté y cualquiera sea el poder que lo respalde, tienen la fuerza y el apremio de una ley, si no ha sido aprobada por el poder legislativo elegido y nombrado por el pueblo”. Ibid., \$134

aseveración tiene relación con la preferencia de Locke por la Monarquía Constitucional, la misma que no proviene de la elección popular.

El razonamiento anterior requiere una explicación. Si el Poder Legislativo es elegido por el pueblo, y es el primer poder dado que la Ley vincula incluso al monarca, cabe que sea el único elegido por la voluntad popular. En otras palabras, John Locke es también el fundador, a partir de la doctrina expresada, del Parlamentarismo Inglés, al explicitar claramente el origen no popular del Poder Ejecutivo, el mismo que justificaría la limitación del poder del Monarca y, en consecuencia, la responsabilidad política de los ministros respecto de los actos del Rey.

Como veremos más adelante, Montesquieu mantiene similar predilección por la Monarquía. Y es que ambos notaron – uno después del otro - que en realidad la limitación del poder ejecutivo debería provenir de dos vías: la propia separación de poderes y la limitación intrínseca del Poder del Monarca, limitación que se hizo plausible en Inglaterra desde la Glorious Revolution de 1688¹⁹.

Curiosamente, el constitucionalismo norteamericano, inspirado principalmente en las ideas de Locke y Montesquieu, no tuvo en cuenta este último elemento²⁰. El Poder Ejecutivo norteamericano posee un poder de contrapeso que le permite no estar sometido al Poder Legislativo, o Congreso, pero también posee poderes efectivos de gobierno, todos ellos colocados sobre una sola persona, denominado Presidente, jefe de estado y jefe de gobierno a

¹⁹ En 1685, Jacobo II sucede a Carlos II en el trono de Inglaterra. Católico y absolutista, desafió a la burguesía y a la clase política inglesa. La rebelión posterior lo obliga a dimitir. Seguidamente, tras la revolución, Guillermo de Orange se convierte en Rey, pero sometido a la regulación del Parlamento, en particular la proveniente del *Bill of Rights*. John Locke publicó *Dos tratados sobre el gobierno civil* en 1689, un año después de la Revolución Gloriosa.

²⁰ Sobre el particular: HAMILTON, MADISON, JAY – “**El Federalista**”. México, Fondo de Cultura Económica, 1943, p. 208 y ss.

la vez²¹. El Presidencialismo surge en realidad como resultado de la necesidad de contar con un Poder Ejecutivo que no sea un Monarca. El problema es que si se pretende que dicho poder sea efectivo se requiere la elección popular, por lo menos en forma indirecta, del titular del Poder Ejecutivo.

Una vez ocurrido ello, ya no se puede hablar de un sometimiento relativo del Poder Ejecutivo al Poder Legislativo. De hecho, el presidencialismo adolece de lo que se denomina *legitimidad dual* – fenómeno que el modelo de Locke pretendía evitar – que no permite la resolución eficiente de los conflictos al interior del Estado, puesto que ambos organismos, al tener su origen en la voluntad de popular, se consideran depositarios de la misma en forma simultánea. El parlamentarismo sí permite hacer posible dicha solución, puesto que es el Poder Legislativo el que determina “*como debe emplearse la fuerza de la comunidad política y de los miembros de la misma*”.²²

Las ideas de Locke, al aplicarse al esquema parlamentario inglés, hicieron posible la aparición, en primer lugar, de un Poder Ejecutivo dual, conformado por el Monarca, pero además por el Gabinete Ministerial el cual, al gozar de la confianza del Parlamento, debía dar cuentas al mismo, a través de la denominada responsabilidad política. Todo ello pronto desembocó en la facultad del Parlamento de utilizar mecanismos de control político directo, como la censura ministerial, que implica la obligación de renunciar del ministro censurado.

El problema del poder ejecutivo delegado.

²¹ La razón de la opción por un régimen de separación de Poderes rígida y por un Ejecutivo Monista y Monocrático deriva de la influencia directa que tuvieron las ideas del liberalismo político (y en particular las de John Locke) sobre los Constituyentes. Esta rigidez implica necesariamente la existencia de órganos de Gobierno elegidos en forma democrática, y que a través de dicho mecanismo de elección obtengan la legitimidad necesaria para gobernar, hechos que se producen en un contexto de desprestigio de la imagen de la monarquía en general y el Rey en particular en las colonias norteamericanas.

²² LOCKE, John, - Op. cit. \$143.

No obstante lo antes precisado, encontramos un defecto en el argumento de Locke que es necesario revisar. Según Locke, existe una importante diferencia entre el poder ejecutivo que es ejercido por una persona que participa también en el Poder Legislativo y el que es ejercido por una persona que no goza de dicha participación. Cuando ocurre lo primero, señala Locke, dicha persona goza del Poder Supremo dado que no podría aprobarse ninguna Ley sin su consentimiento²³. Ello resulta contradictorio, puesto que en el esquema de Locke toda autoridad debe estar sometida a la Ley. Siendo esta de exclusiva responsabilidad del Poder Legislativo, no puede existir autoridad suprema sometida a dicho poder. Asimismo, no se justifica que exista en dicha persona la facultad de evitar la emisión de una Ley, puesto que estas pueden aprobarse por mayoría y dicha persona no conforma tal.

Por otro lado, señala Locke, si es que dicho poder ejecutivo resulta no ser parte del poder legislativo, está subordinado al poder legislativo y puede ser transferido y reemplazado, lo cual guarda evidente relación con los conceptos parlamentaristas que venimos reseñando. Es necesario señalar que la evolución del parlamentarismo británico, en especial durante el reinado de la dinastía de los Hannover, llevó a que los ministros provengan necesariamente del Parlamento, lo cual los convierte en poder ejecutivo delegado. Pero, y como obvia consecuencia de ello, dichos ministros se encuentran claramente sometidos a la Ley y pueden ser removidos en cualquier momento por el Poder Legislativo, a través de mecanismos como el impeachment o la censura ministerial.

El contrapeso a nivel del Poder Ejecutivo.

Asimismo, John Locke señala un importante contrapeso (*checks and balances*) a las facultades legislativas y de control del Poder Legislativo, que es la facultad de reunir y de disolver el poder legislativo²⁴. Según Locke, ello no

²³ LOCKE, John, - Op. cit. §151.

²⁴ LOCKE, John, - Op. cit. § 156.

implica superioridad sobre la legislatura, sino más bien configura una facultad para asegurar el bien común y que pueda determinarse en forma eficiente la duración de los periodos de deliberación de las asambleas. De la misma manera que Locke reconoce también la posibilidad de que el poder legislativo puede convocarse a sí mismo, si es que la constitución no hubiese limitado dicha facultad.

Locke no nos dice, sin embargo, como es que puede controlarse la facultad del poder ejecutivo de convocar y disolver a las asambleas legislativas. Señala que el sistema de determinación previa de periodos de reunión puede ser poco efectivo y le asigna dicha función al poder ejecutivo, presumiendo que dicho poder ejecutivo actuaría de conformidad con la necesidad pública o el bien común. Ello se nota con mayor claridad cuando notamos que Locke incluso permite que en determinadas circunstancias se permita al poder ejecutivo actuar sin el concurso de la Ley²⁵.

Como si ello fuera poco, Locke señala que incluso se le permite actuar “*sin esperar los mandatos de la ley, e incluso en contra de ellos*”. A esta facultad, Locke la denomina *prerrogativa*. Esta facultad, sin embargo, entraña gran peligro si es que es ejercida en forma inadecuada, dado que no existe seguridad de que el régimen no degenera hacia la monarquía absoluta. El único control de la prerrogativa estaría entonces a nivel del pueblo²⁶.

La presunción de la actuación juiciosa y benéfica del gobernante, bastante propia del pensamiento ilustrado – en el caso de Montesquieu y

²⁵ “ (...) el bien de la sociedad exige que se deje varias cosas al buen juicio de la persona que ejerce el poder ejecutivo. Los legisladores no pueden prever y proveer por medio de leyes todo lo que pueda necesitar la comunidad”. Ibid., § 159.

²⁶ “Es probable que al llegar aquí se me plantee la cuestión habitual ¿Quién será el juez para sentenciar si el monarca o el poder legislativo obran en contra de la misión que se les ha conferido? Es posible que personas desafectadas o facciosas hagan correr esa idea entre el pueblo precisamente cuando el príncipe sólo hace uso de su legítima prerrogativa. A lo cual contesto que es el pueblo quien ha de juzgar (...)” Ibid. § 240.

Rousseau, en particular – y de gran parte de las concepciones constitucionales modernas, omite la consideración, incorporada tímidamente incluso por Spinoza, de que el funcionario público es un ser racional, que procura su beneficio. La concepción de la racionalidad del individuo se encuentra inclusive en el Leviatan de Hobbes, pero éste omite aplicar dicha racionalidad al soberano y pretende que dicho ente se encuentre exento de la racionalidad antes precisada.

Y es que la presunción de que el titular del gobierno actúa en mérito al interés general permite a Hobbes construir el Leviatan, pero es a la vez la principal debilidad de su argumento. Y, de la misma manera que un gen dominante que pasa de generación en generación, es también una importante debilidad de las posiciones de Locke, Montesquieu, e incluso, de Rousseau. Finalmente, se convierte en una tara de la mayoría de sistemas políticos modernos, como veremos más adelante.

Los límites del Poder Legislativo.

No obstante lo antes señalado dentro de la consideración del mismo como poder supremo, debemos señalar que el Poder Legislativo tiene evidentes límites. No puede ser arbitrario al afectar la vida y los bienes de las personas, dado que siendo al Poder Legislativo delegación del pueblo, nadie podría tener que más poder que éste. A su vez, no debe generar normas improvisadas o arbitrarias. Por otro lado, no puede arrebatar las propiedades de los súbditos. Como resultado de lo antes reseñado, Locke ha sido el precursor de un elemento fundamental que limita el accionar del Gobierno en el marco del Estado de Derecho: la primacía de los derechos fundamentales como un límite a la facultad legislativa, y como consecuencia de ello, al comportamiento de todo el Estado.

Finalmente, y lo que resulta también de particular importancia teniendo en cuenta el comportamiento del Poder Ejecutivo contemporáneo, es necesario

señalar que para Locke el Poder Legislativo es intransferible – y en consecuencia, indelegable – dado que es el pueblo el único que puede asignarle a alguien la facultad de emitir las Leyes. Locke no se pone, sin embargo, en el supuesto de que el pueblo, a través del Poder Constituyente, pueda autorizar al Parlamento a delegar la facultad de emitir leyes, por ejemplo, al Poder Ejecutivo.

El Poder Judicial.

Sin embargo, John Locke omitió hacer referencia expresa al Poder Judicial como poder del Estado. Sin embargo, debe deducirse que en su modelo se requiere que el servicio de Impartición de Justicia sea colocado en manos de un órgano físicamente distinto, por lo menos, al Poder Ejecutivo.

Sin embargo, el modelo adolece de serios problemas cuando notamos que inclusive el Poder Judicial estaría subordinado al Poder Legislativo, situación que generaría graves inconvenientes en términos contemporáneos en materia de independencia y autonomía de los órganos jurisdiccionales. Esta situación es la que el Barón de Montesquieu notó para considerar al Poder Judicial como el tercer poder en equilibrio.

2.2. El Aporte de Montesquieu

En este sentido, Inglaterra constituye la representación gráfica de los postulados de Montesquieu, quien a su vez se basa en postulados como los de Harrington²⁷, Bolingbroke y, en especial, de John Locke. Y es que, para Montesquieu, la única nación que posee una constitución²⁸ que tiene por objeto la libertad política es Inglaterra²⁹.

Según Montesquieu, el reparto del poder del estado es necesario para evitar la acumulación del mismo en una sola mano, que implicaría que dicho poder pueda ejercerse de manera despótica. Para ello, dicho poder debe dividirse en tres partes, cada una con una misión específica y diferente, que supongan un equilibrio y contrapesen la actuación de las demás³⁰.

La división de poderes en tres (legislativo, ejecutivo y judicial) y su adscripción a instituciones diferentes es garantía, según Montesquieu, contra un gobierno tiránico y despótico. *“Todo estaría perdido si el mismo hombre, el mismo cuerpo de personas principales de los nobles o del pueblo ejerciera los tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o las diferencias entre particulares”*³¹.

²⁷ HARRINGTON, James – **“La República de Oceana”**. México, Fondo de Cultura Económica, 1987, p. 101 y ss. Montesquieu hace expresa referencia a Harrington en ciertos pasajes de *Del Espíritu de las Leyes*.

²⁸ Nótese que en Montesquieu el concepto de constitución se relaciona más bien con la organización política de un país y no con la norma que la regula. Esta diferencia entre los conceptos fácticos y normativos de constitución es lo que se dio en llamar constitución material y constitución formal, respectivamente.

²⁹ MONTESQUIEU – **“Del Espíritu de las Leyes”**. Madrid, Tecnos, 1972, p. 151.

³⁰ Hay en cada Estado tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de los asuntos que dependen del derecho de gentes, y el poder ejecutivo de los que pertenecen del derecho civil.

Por el poder legislativo, el príncipe o el magistrado promulga leyes para cierto tiempo o para siempre, y enmienda o deroga las existentes. Por el segundo poder, dispone de la guerra o de la paz, envía o recibe embajadores, establece la seguridad, previene las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos o juzga las diferencias entre particulares. Llamaremos a éste poder judicial; y al otro, simplemente, poder ejecutivo del Estado. Ibid., p. 151

Montesquieu pretende estatuir un esquema de equilibrio de poderes – ausente en Locke – a partir del establecimiento de dos tipos de facultades. Refiere en primer lugar a la *facultad de estatuir*, que consiste en el derecho de ordenar o de corregir lo ordenado por otro. Este derecho es más bien propio del poder legislativo, en materia de elaboración de la ley. Por otro lado, refiere también a la *facultad de impedir* que implica en realidad un poder de veto sobre los actos de otros órganos. Montesquieu señala la necesidad de la existencia, a la usanza inglesa, de un cuerpo legislativo formado por nobles (el equivalente a la Cámara de los Lores) y de otro conformado por el pueblo. El primero sería el encargado de controlar o atemperar a los otros cuerpos, a través de su facultad de impedir. Dicho cuerpo, sin embargo, carecería de facultad de estatuir.

El Poder Legislativo

Para Montesquieu, el poder legislativo no es necesariamente el poder supremo. De hecho, Montesquieu establece la necesidad de la existencia de controles a favor del ejecutivo respecto al legislativo³². Montesquieu ya empezaba a temerle al asambleísmo, situación generada por la obtención de un poder excesivo por parte del Parlamento. Por ello, el poder ejecutivo debe tener el derecho de *“frenar las aspiraciones del cuerpo legislativo”*.

En el pensamiento de Montesquieu, entonces, tiene pleno sentido el que se conceda al poder ejecutivo la facultad de decidir o regular los periodos de reunión de las asambleas legislativas. Por otro lado, Montesquieu no le concede al cuerpo legislativo la facultad de autoconvocarse³³, facultad que se

³¹ Ibid., Loc. cit.

³² Ibid., p. 155.

³³ *“El cuerpo legislativo no debe reunirse a instancia propia, pues se supone que un cuerpo no tiene voluntad más que cuando está reunido en asamblea; si no se reuniera unánimemente, no podría saberse que parte es verdaderamente el cuerpo legislativo, si la que está reunida o la que no lo está. (..)”*. Ibid., p. 155.

reconoce a gran parte de los parlamentos modernos. Ello es aparentemente una contradicción, puesto que si la separación de poderes pretende la limitación mutua del poder del Estado, nada asegura que el poder ejecutivo va a convocar a la asamblea cuando ello fuera necesario. Nuevamente, Montesquieu, tal como se señaló en acápites precedentes, en un aparente retroceso, presume, como si fuese un axioma, que el gobernante actúa siempre dirigido por el bien común.

Finalmente, y como resultado de este razonamiento, se justificaría el derecho de veto legislativo del que gozaban ciertos Jefes de Estado en la Europa de aquella época y que Montesquieu definía como la facultad de impedir y que implicaba el derecho de anular la resolución tomada por otro.

El Poder Ejecutivo

En primer término, Montesquieu fusiona en un solo poder la distinción que hace Locke entre poder ejecutivo y poder federativo. Ello se justifica desde que notamos que ambas facultades corresponden, incluso en el modelo de Locke, a un mismo detentador de poder.

Es necesario señalar que Montesquieu no oculta su predilección por la Monarquía al señalar claramente que *“El poder ejecutivo debe estar en manos de un monarca, porque esta parte del Gobierno, que necesita siempre de una acción rápida, está mejor administrada por una sola persona que por varias”*³⁴. Pero deja claro que el poder ejecutivo le debe corresponder a un organismo colegiado, dado su carácter deliberante. Al igual que Locke, Montesquieu es más bien partidario de la Monarquía Constitucional, un sistema en el cual el Rey gobierne, pero sometido al contrapeso efectivo de los demás poderes del Estado.

³⁴ Ibid., p. 154-155.

En relación con lo antes indicado, hay que hacer algunas precisiones. Montesquieu trastoca la división original de las formas de gobierno que realiza Aristóteles. El autor distingue entre las repúblicas, las monarquías y los despotismos. A su vez, las repúblicas – que no implican el gobierno de uno - pueden ser democráticas o aristocráticas. Ahora bien, para Montesquieu, la democracia – el gobierno de todos - es posible únicamente en ciudades-estado pequeñas, en las que exista cierta homogeneidad que asegure la preferencia por el bien público. Las aristocracias, que implican el sometimiento del pueblo a cierto número de personas, no aseguran la libertad política. En consecuencia, y dada la obvia consideración de la inidoneidad del gobierno despótico³⁵, Montesquieu se inclina hacia la monarquía “*aquel gobierno en que uno gobierna por medio de leyes fundamentales*”³⁶.

Es necesario señalar, además, que Montesquieu no descarta la posibilidad de la elección popular del monarca. Curiosamente, él podría considerar como una monarquía constitucional a la que nosotros denominaríamos República Presidencial Norteamericana, dado que en la misma se cumplirían gran parte de los presupuestos por él señalados. En primer lugar, la paridad entre poder ejecutivo y legislativo, así como el gobierno de uno solo, a través de los mecanismos señalados por la Ley y la constitución. Asimismo, el presidencialismo se caracteriza por ser el sistema de gobierno que pretende asegurar una separación de poderes rígida o tajante.

Las distancias con el Parlamentarismo Puro.

Montesquieu señala que afectaría a la libertad el que se confiera el poder ejecutivo a un conjunto de personas del cuerpo legislativo. Justifica ello en que ambos poderes estarían unidos puesto que las mismas personas

³⁵ “Como consecuencia de la naturaleza del poder despótico, el hombre que lo ejerce lo hace ejercer igualmente a uno solo. Un hombre a quien sus cinco sentidos le dicen continuamente que él es todo y que los demás no son nada es, naturalmente, perezoso, ignorante, sensual y, por consiguiente, abandonará los negocios de Estado.” Ibid., p. 62.

participarían en uno y otro. Ahora bien, el esquema de ministros parlamentarios, que es el que ataca Montesquieu, resulta ser propio del parlamentarismo clásico, de origen británico. El esquema propuesto por Montesquieu apunta a controlar el poder del Monarca, pero también a conjurar los posibles excesos de una dictadura parlamentaria, modelo que no observamos en las ideas de Locke.

Por otro lado, Montesquieu no parece ser favorable a la idea de un ejecutivo dual. Para que este exista se requiere que el Jefe de Gobierno, verdadero jefe del Poder Ejecutivo, goce del respaldo de las cámaras para gobernar. Ello está en abierta contraposición con los postulados de Montesquieu, para quien la separación debe ser rígida, con puntos de contacto limitados entre los diversos detentadores del poder.

Es evidente, desde el punto de vista que estamos tratando, que el parlamentarismo clásico no encuentra su origen en las ideas de Montesquieu, sino más bien en las de Locke. La tendencia de Europa Continental a la república parlamentaria (tal como la definimos actualmente), mientras que Inglaterra se ha mantenido, desde la Glorious Revolution, adscrita en forma clara a formas de Monarquía cada vez más limitada, resultan ser una muestra clara de este fenómeno.

La separación de poderes rígida, propia del esquema de Montesquieu, se presenta más bien en el presidencialismo de origen americano, mas no en el parlamentarismo puro. De hecho, una revisión más exhaustiva del sistema predominante en Inglaterra podría mostrar una contradicción con algunos de sus planteamientos, en especial en cuanto a la paulatina disminución de los poderes del monarca, a favor del Parlamento y del Gabinete ministerial³⁷. Ello

³⁶ Ibid., p. 61.

³⁷ Durante el reinado de Ana, en 1701, el Parlamento aprobó la llamada *Acta de Establecimiento* (en inglés, 'Act of Settlement'), que excluía a los católicos de la posibilidad de acceder al trono. Dicha situación privaba del derecho de sucesión a los miembros de la rama masculina de la dinastía de los Estuardo. Como resultado directo aseguró la sucesión al trono

no obsta para considerar la notable influencia de las ideas de John Locke en el pensamiento de los Padres Fundadores y en todo el constitucionalismo norteamericano.

Fue a partir de entonces cuando se configuró definitivamente el rol del Monarca como una figura meramente representativa. El jefe de Estado había trasladado sus prerrogativas de Jefe de Gobierno – que se encontraban limitadas - al Gabinete Ministerial. Este modelo es al que se ha llamado "Monarquía Representativa". El Rey es el Jefe de Estado y representa a la Nación, pero su poder se reduce solamente a las funciones llamadas ceremoniales. El Monarca prácticamente carece de discrecionalidad, pues los actos que puede realizar debe ejecutarlos de todas formas. Caso contrario, podría correr el riesgo de que el Parlamento, a través de la Ley, le cercene dichas facultades.

El Poder Judicial

Montesquieu explicita claramente la distinción entre los demás poderes y el poder judicial. Y señala la necesidad de que dicho poder se encuentre claramente separado de los demás.³⁸ En caso contrario, el juez, o actuaría arbitrariamente o se convertiría en un opresor. La conceptualización de la

inglés de los miembros de la casa de Hannover, de religión protestante, a no ser que la propia reina Ana, la última protestante de los Estuardo, tuviera un heredero. El rey Jorge I obtuvo el trono inglés en 1714 según los términos del Acta de Establecimiento.

Ahora bien, conforme se daba cambios en las dinastías inglesas, el Parlamento configuraba mayores limitaciones al poder monárquico. Fue Jorge III, miembro de la dinastía antes señalada, quien acuñó la famosa frase "El Rey reina, pero no gobierna". La entronización de los Hannover consolidó el liderazgo del Gabinete en el Poder Ejecutivo Inglés, a tal punto que a partir de principios del siglo XVIII ningún monarca inglés se ha negado a la promulgación de un bill (proyecto de ley).

Es necesario señalar que, mientras Locke editaba su ensayo en 1689, recién acabada la *Glorious Revolution*, Montesquieu edita "Del Espíritu de las Leyes" ya en pleno reinado de la Dinastía Hannover.

³⁸ "Tampoco hay libertad si el poder judicial no está separado del legislativo ni del ejecutivo. Si va unido al poder legislativo, el poder sobre la vida y la libertad de los ciudadanos sería arbitrario, pues el juez sería al mismo tiempo legislador. Si va unido al poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor". Ibid., p. 151.

facultad de juzgar los delitos o las diferencias entre particulares permite una mayor seguridad hacia el particular, aun mayor que la que podría asegurar el modelo de Locke.

Asimismo, el poder judicial no debe entregarse a un cuerpo permanente, de naturaleza electiva o aristocrática, sino personas que provienen del pueblo. Señala Montesquieu que de esta manera el poder de juzgar se hace “invisible y nulo, al no estar ligado a determinado estado o profesión”. Ya en estas épocas entonces, Montesquieu pretendía asegurar la autonomía e independencia de los órganos jurisdiccionales. En cambio, los otros dos poderes sí podrían entregarse a magistrados o cuerpos permanentes porque se ejercen en forma general, nunca sobre algún particular.

2.3. Las Concepciones modernas respecto al principio de la separación o división de poderes.

En la actualidad, el constitucionalismo no considera que existan diversos poderes del Estado, sino más bien un solo poder estatal que se manifiesta de diversas maneras, a través del ejercicio de diversas funciones. En otras palabras, el Estado debe cumplir determinadas funciones y los destinatarios del poder resultan beneficiados si estas son ejercidas por diferentes órganos³⁹. Lo que se entiende por separación de poderes es en realidad la distribución de funciones estatales entre los diferentes órganos del Estado.

El término “poderes” tiene entonces, hoy en día, una concepción más bien figurativa, pero técnicamente incorrecta. Hoy en día debe hablarse más bien de una interdependencia entre los detentadores del poder, la misma que a su vez justifica la existencia de los diversos sistemas de gobierno que estudiaremos en el presente trabajo. Como veremos a continuación, esta

³⁹ LOEWENSTEIN, Karl – “Teoría de la Constitución”. Barcelona, Ariel, 1982, p. 55.

interdependencia permite establecer una tipología de los sistemas de gobiernos existentes en el Mundo.

3. LA CLASIFICACION DE LOS SISTEMAS DE GOBIERNO

Ahora bien, desde el punto de vista de la mayor o menor rigidez en la separación de funciones entre los diversos organismos del Estado, detentadores del poder político, podrían clasificarse los Sistemas de Gobierno de la siguiente forma⁴⁰, teniendo en cuenta, sin embargo, la existencia de dos modelos fundamentales primigenios, el presidencialismo y el parlamentarismo.

- a.- *Presidencialismo Puro o Clásico*: Caracterizado por una máxima rigidez en la separación entre los poderes. El presidente es jefe de Estado y jefe de Gobierno a la vez (lo cual configura el denominado Ejecutivo Monista), en consecuencia, requiere ser elegido democráticamente. El paradigma de sistema presidencial clásico es los Estados Unidos. Muy cercanos a dicho sistema se encuentran modelos como los de México o las recientes democracias de Europa Oriental.
- b.- *Presidencialismo atenuado o racionalizado*: Si bien es cierto la mayor parte de los países latinoamericanos tienen una tradición presidencial, la rigidez del sistema se encuentra atenuada en mayor o menor medida. Existe, en la mayoría de los casos, el denominado refrendo ministerial como mecanismo de control, y aparece como resultado la figura de un Primer Ministro o Jefe de Gabinete. Como veremos más adelante, en algunos casos se incorporan mecanismos de control directo propios del parlamentarismo. Sin embargo, las categorías de Jefe de Estado y de Gobierno siguen simultáneamente en manos del Presidente. Brasil,

⁴⁰ Al respecto: VIDAL PERDOMO, Jaime – “**Derecho Constitucional General e Instituciones Políticas Colombianas**”. Bogotá, Legis, 1998, p. 162 y ss.

Argentina, Colombia, Bolivia, Chile. En mayor medida encontramos este modelo en países como Uruguay, Perú y Venezuela.

- c.- *Semipresidencialismo*: En este sistema, típicamente mixto, el Poder Ejecutivo y el Parlamento son elegidos por separado, mediante voto popular. Sin embargo, las categorías de Jefe de Estado y de Gobierno se encuentran separadas (ejecutivo dual). Una en el Presidente (jefe de Estado) y otra en el Primer Ministro (jefe de Gobierno). Ejemplos de este sistema los encontramos en la Alemania de Weimar (modelo precursor de lo que venimos describiendo), la Francia actual – arquetipo y prototipo del régimen semipresidencial -, Austria, Portugal y Finlandia.
- d.- *Parlamentarismo atenuado o racionalizado*: En el Parlamentarismo racionalizado solo el Parlamento es elegido por voto popular. Las categorías de jefe de Estado y jefe de Gobierno se encuentran separadas como en el parlamentarismo clásico. El jefe de Estado goza de cierto poder efectivo, pero sin que exista elección popular del mismo. En su gran mayoría, los países que poseen este modelo son repúblicas parlamentarias. Ejemplos de este modelo pueden encontrarse en Italia, la India y las III y IV Repúblicas Francesas.
- e.- *Parlamentarismo hiperracionalizado*: Es un modelo de parlamentarismo en el cual existen ciertos mecanismos especiales de control al poder del Parlamento, a fin de conservar la estabilidad del régimen. El ejemplo típico de dichos mecanismos de control es el llamado voto de censura constructivo. Casos típicos son los de Alemania a partir de la Ley Fundamental de Bonn, o de España a partir de la Constitución de 1978.
- f.- *Parlamentarismo Puro o Clásico*: En el parlamentarismo clásico solo el Parlamento es elegido por voto popular. Las categorías de Jefe de Estado y de Gobierno se encuentran separadas. Como resultado, el Gobierno proviene necesariamente del Parlamento. Asimismo, el jefe de

Estado prácticamente carece de poder político efectivo. Ejemplos de este régimen puede encontrarse en los sistemas políticos de Inglaterra – prototipo del régimen que estamos describiendo -, Noruega, Suecia, Nueva Zelanda, Australia, Dinamarca y Japón. En su mayoría, los regímenes parlamentarios clásicos consisten en monarquías representativas.

- g.- *Régimen de Asamblea*: En este modelo solo el Parlamento es elegido por voto popular. La categoría de jefe de Estado formalmente no existe. El Gobierno es nombrado necesariamente por el Parlamento. Casos de este sistema los encontramos en la Convención Francesa y actualmente, en el caso de Suiza, denominado también régimen directoral.

4. EL LIBERALISMO POLÍTICO, AYER Y HOY.

El principio de la separación de poderes goza de plena vigencia aun hoy en día. Si bien es cierto, la distribución de funciones entre los distintos detentadores de poder (como los denomina Loewenstein) ha cambiado, y el esquema más bien se configura como de interdependencia, aun queda clara la ineludible distinción entre Parlamento, Gobierno y Órganos Jurisdiccionales.

Es evidente que los diversos autores a los que hemos hecho referencia en la presente introducción parten de concepciones individualistas, de corte liberal, para llegar a sus conclusiones. Locke parte evidentemente de la tradición pactista para justificar la existencia del Estado a través de la necesidad de que éste proteja los bienes y los derechos de los miembros de la comunidad. Similar lógica es la que se encuentra presente en Montesquieu y posteriormente en Rousseau.

Una de las principales diferencias entre Locke y Montesquieu, es que Locke escribe desde el poder y Montesquieu, lo hace desde afuera de él. La

diferencia es de particular importancia, porque en Locke el poder es fundamentalmente un problema de poder, en cambio en Montesquieu es siempre un problema de libertad. Locke es padre del liberalismo político por haber atacado en forma directa las bases del absolutismo, al separar claramente las facultades legislativas de las que corresponden al Monarca. Sin embargo, Locke no puede liberarse de la concepción benefactora *per se* del Estado y permite ciertas concesiones – que resultan ser inadmisibles hoy en día - en su esquema de Monarquía Constitucional.

Como resultado de lo antes expuesto, el modelo de Montesquieu es aparentemente más garantista que el sistema diseñado por Locke, puesto que crea un esquema más eficiente de frenos y contrapesos (los famosos “*checks and balances*” del constitucionalismo norteamericano) a favor de ambos poderes, sea ejecutivo, sea legislativo y permite la independencia de los órganos que ejercen la labor de administrar justicia⁴¹. Mientras tanto, en el esquema de Locke aun se ven rezagos del modelo hobbesiano, puesto que dicho esquema permite la asignación de poderes discrecionales a favor del poder ejecutivo.

Y es que hoy en día debemos concluir – como lo hemos señalado y lo señalaremos reiteradamente - necesariamente que el funcionario público en general y el gobernante en particular, como ser racional, busca maximizar la utilidad de su cargo, es decir, obtener el máximo provecho del mismo. Y, como resultado de ello, cuando el funcionario es un político con un cargo importante, éste va a buscar crear las condiciones adecuadas para poder ser reelegido, así como procurar elevar la cuota de poder de la que goza. Como evidente consecuencia de ello, puede deducirse que el Estado tiende necesariamente a

⁴¹ *“He aquí, pues, la constitución fundamental del Gobierno al que nos referimos: el cuerpo legislativo está compuesto por dos partes, cada una de las cuales tendrá sujeta a la otra por su mutua facultad de impedir, y ambas estarán frenadas por el poder ejecutivo que lo estará a su vez por el legislativo.*

Los tres poderes permanecerán así en reposo o inacción, pero, como por el movimiento necesario de las cosas, están obligados a moverse, se verán forzados a hacerlo de común acuerdo.” Ibid. p. 157.

elevar el poder material del que goza. Resulta entonces una utopía considerar que el Estado, - como lo señalamos y señalaremos reiteradamente - podrá controlarse a sí mismo, no obstante que en su interior existan diversos mecanismos de fiscalización entre órganos.

Es preciso reiterar que los razonamientos contenidos en los párrafos que anteceden han sido desconocidos por ambos autores y además han sido omitidos sistemáticamente por gran parte de los ordenamientos jurídicos del Mundo, que siguen suponiendo sin sustento alguno que el funcionario público en general es un ser económicamente neutro y que obra siempre en términos de "interés común". Semejante consideración es totalmente inconsistente, pero no solamente con la teoría, sino también con lo observado empíricamente en las sociedades de aquellas épocas, así como en las sociedades contemporáneas. La democracia moderna debe entonces asegurar la coherencia entre el comportamiento interesado del funcionario y el bien común.

En este punto, es preciso señalar adicionalmente que si bien es cierto que la elección de las autoridades políticas mediante el voto directo configura un elemento importante de participación política, la posibilidad de participar no debe agotarse en dicha elección, sino más bien es necesaria la existencia de mecanismos establecidos por las constituciones, destinados a hacer posible un control más o menos inmediato de las decisiones políticas por parte del electorado.

CAPITULO 1

¿ES ENTONCES EL PARLAMENTARISMO UN REGIMEN DE GOBIERNO SOCIALMENTE EFICIENTE?

En reiteradas oportunidades, diversos autores se han pronunciado respecto a la inoperancia del sistema presidencial para asegurar, por un lado, gobernabilidad y un gobierno eficiente, pero por otro lado el respeto a los derechos de la ciudadanía. En consecuencia, se han inclinado a afirmar que los sistemas parlamentarios o de tendencia parlamentaria podrían asegurar más efectivamente dichos cometidos que se requieren.

Sin embargo, el denominado Régimen Parlamentario, o Parlamentarismo, en sus formas más puras, genera diversas ineficiencias, derivadas de su propia naturaleza. En el presente trabajo, pretendemos establecer donde residen dichas ineficiencias y encontrar la manera de corregirlas. Asimismo, queremos dejar en claro desde ya nuestra posición respecto a la ineficiencia del régimen presidencial tal como el mismo se encuentra definido en la mayor parte de América y en los lugares donde el mismo existe.

Doctrinariamente, se reconocen como características básicas de todo régimen Parlamentario, o con tendencia parlamentaria, la relativa flexibilidad del esquema de separación de poderes, lo que Karl Lowenstein llamaba *interdependencia por integración*¹. El resultado inmediato de tal circunstancia se traduce en lo siguiente:

- a) Un Poder Ejecutivo de naturaleza dual, en el cual coexisten, en primer término, un Jefe de Estado quien cuenta – en la gran mayoría de los casos - con atribuciones puntuales y en general muy restringidas, y que obra como “árbitro” o “mediador” de los problemas políticos². Este Jefe de Estado puede ser denominado Rey o Emperador, situación ante la cual estamos en una monarquía constitucional y representativa, siendo dicho Jefe de Estado un cargo más bien vitalicio; o sino Presidente, que configura una república parlamentaria, siendo dicha persona nombrada, en general por el Parlamento, por un período fijo en el cargo.

Por otro lado, el Ejecutivo parlamentario cuenta con un Jefe de Gobierno, que funciona a su vez a través de un órgano colegiado llamado Gabinete o Consejo de Ministros a cuya cabeza se encuentra el llamado Primer Ministro, quien es el funcionario que efectivamente dirige la política interna de la Nación³. Es preciso señalar que el Primer Ministro admite diversas denominaciones dependiendo del país de que se trate.

- b) Como resultado de ello, el Gabinete es el responsable, políticamente hablando, de los actos del Jefe de Estado, y por ende, de todos los

¹ LOEWENSTEIN, Karl – **“Teoría de la Constitución”**. Barcelona, Editorial Ariel, 1982, p. 106.

² Esta muy importante regla para ciertos especialistas muestra algunas excepciones muy puntuales. Un caso es el de Botswana, en donde el primer ministro es elegido por el Parlamento, sometido a su confianza y es jefe de Estado y jefe de Gobierno a la vez. Similar situación se da en Sudáfrica. LIJPHART, Arend – **Modelos de Democracia**. Barcelona: Ariel, 2000, p. 126.

³ DUVERGER Maurice – **Instituciones Políticas y Derecho Constitucional**. Barcelona Ariel, 1970, p. 198 -199.

actos gubernamentales. A fin de hacer efectivo ello, se ha establecido que los ministros deben autorizar los actos del Jefe de Estado, a través del denominado refrendo ministerial.

- c) Existe una marcada dependencia entre los órganos Ejecutivo y Legislativo. En realidad el Gobierno es nombrado y/o apoyado por el Parlamento⁴, el cual es el único organismo político elegido por voluntad popular. En principio, el Gobierno está formado por el partido mayoritario o por una coalición que goza de hegemonía en las cámaras parlamentarias. Lo que ocurre es que en el régimen parlamentario típico, clásico o puro los ministros son también miembros de la representación parlamentaria, a fin de que pueda establecerse un control adecuado respecto de ellos.
- d) Un Parlamento que es, por lo menos teóricamente, el sustento de la labor gubernamental, tal que puede remover ministros mediante la censura⁵ o la negación de la confianza. A la vez, el Jefe de Estado puede ordenar la disolución del Parlamento – o por lo menos, de la Cámara parlamentaria que ejerce el llamado control político directo⁶ - en casos de graves controversias en las cuales puedan estar en riesgo la

⁴ SARTORI, Giovanni – “Ni presidencialismo ni parlamentarismo”. En: *Las Crisis del Presidencialismo*. Madrid, Alianza Editorial S.A., 1997, T.I, p. 170. En opinión de Sartori, este sería el denominador común a todos los regímenes parlamentarios.

⁵ La censura ministerial es el mecanismo a través del cual el Parlamento, o por lo menos una de las cámaras, puede obligar a un ministro o un gabinete a renunciar a su cargo. El Jefe de Estado debe aceptar la renuncia. La censura ministerial opera necesariamente por iniciativa parlamentaria y es el resultado de una votación que requiere, en general, mayorías calificadas. La intención obvia es la búsqueda de la modificación de la política de gobierno por parte de la Cámara que censura. Ello, sin que descartemos el empleo de la censura como represalia a ciertos comportamientos del Poder Ejecutivo.

⁶ Definimos como control político directo a los mecanismos empleados por el Parlamento a fin de influir en forma directa en el comportamiento o la conformación del Gobierno. En general, se consideran mecanismos de control político directo a aquellos que pretenden hacer efectiva la responsabilidad política del Gobierno. Entre ellos, la interpelación, la censura y la negación de confianza. Algunos incluyen en este rubro al voto de investidura, como entidad propia.

gobernabilidad de la Nación o la legitimidad de la dirigencia de su clase política.

El régimen parlamentario es el preferido en Europa, fundamentalmente en Inglaterra, arquetipo y prototipo de lo que se denomina régimen parlamentario clásico o puro. Sin embargo, el sistema parlamentario que venimos comentando admite matices interesantes de nación en nación, que van desde esquemas puros o clásicos, como el inglés, hasta sistemas racionalizados o hiperracionalizados, como el caso alemán o el español.

Por otro lado, es posible aplicar criterios de eficiencia a los sistemas parlamentarios, a fin de determinar si el costo social que generan permite mantenerlos tal y como están, teniendo en cuenta además la consideración de cada órgano de gobierno como un conjunto de individuos racionales y no como entidades colectivas con intereses distintos al de las personas que los conforman⁷.

Y es que, los más acérrimos críticos del presidencialismo tienden a considerar el parlamentarismo como un sistema de gobierno más eficiente, puesto que éste permite acuerdos entre partidos, permite corregir crisis políticas, sean internas o de representación política y, sobretodo, permite asignar responsabilidad política en forma efectiva⁸. Todas estas ventajas están directamente relacionadas con la mayor flexibilidad de los sistemas parlamentarios en relación con los sistemas presidenciales.

Sin embargo, el régimen parlamentario clásico, como veremos a continuación, requiere además de ciertos matices que permitan corregir la explícita ineficiencia que muestra el mismo cuando no confluyen

⁷ BUCHANAN, James y TULLOCK, Gordon - **El Calculo del Consenso**. Madrid: Espasa Calpe, 1980, p. 59-60.

⁸ LINZ, Juan – “**Democracia presidencial o parlamentaria ¿Qué diferencia implica?**” En: *Las Crisis del Presidencialismo*. Madrid: Alianza Editorial S.A., 1997, T.I. También: SARTORI, Giovanni – *Op. cit.* p. 172.

adecuadamente los elementos que veremos a continuación. Ello resulta de importancia medular, puesto que tal como un sistema presidencial puro puede degenerar en autoritarismo respecto al Jefe de Estado, el sistema parlamentario puro puede degenerar en el llamado gobierno de asamblea y ciertos regímenes denominados como mixtos oscilarían entre una situación u otra.

1. LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

La conformación de los partidos políticos resulta ser un tema medular en la eficiencia de los sistemas parlamentarios. La razón de ello estriba en la conformación del Gobierno a partir del Parlamento. El Jefe de Estado, al nombrar al Jefe de Gobierno, debe tomar en cuenta el resultado de las elecciones parlamentarias y por ende, cual es el partido que goza de mayoría en las cámaras.

En este orden de ideas, entonces, tres elementos son fundamentales para analizar lo que estamos indicando: la existencia de un sistema bipartidista o multipartidista, la existencia de disciplina partidaria y el régimen electoral que se haya implantado en el país de que se trate⁹.

1.1. Bipartidismo versus Multipartidismo.

Un análisis superficial del funcionamiento de los regímenes políticos en el Mundo nos puede llevar a pensar que el bipartidismo real (o por lo menos, el esquema de la existencia de dos partidos claramente hegemónicos) resulta ser

⁹ SARTORI, Giovanni – **Ingeniería Constitucional Comparada**. México: Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 117.

más eficiente que el multipartidismo¹⁰. El espectro político de las democracias más estables parece estar conformado por dos partidos bien diferenciados. Los casos de Estados Unidos y Gran Bretaña parecen ser muy típicos para demostrar lo antes indicado.

En este orden de ideas, el caso Norteamericano, por ejemplo, nos muestra dos partidos claramente diferenciados, el Republicano y el Demócrata, que no obstante ser ideológicamente inorgánicos, funcionan muy bien a la hora de elegir sus candidatos¹¹, lo cual demuestra que el análisis del bipartidismo resulta ser útil incluso en el ámbito del presidencialismo o régimen presidencial. Análogamente, el caso inglés nos muestra dos partidos fundamentales, el Conservador y el Laborista, que resultan ser más orgánicos, ideológica y políticamente hablando, que los partidos norteamericanos pero aseguran, de la misma forma, una democracia estable.

Sin embargo, y en primer lugar, el bipartidismo parece ser, no una causa sino más bien una consecuencia de la eficiencia observada, repetimos, en forma superficial. O, en todo caso, parece existir un mecanismo de retroalimentación (el llamado *feedback*) de tal forma que las democracias estables tienden a conformar sistemas bipartidistas y a la vez estos permiten que dichas democracias sean estables.

¹⁰ LIJPHART, Arend – *Op. cit.*, p. 72.

¹¹ En dicha nación existe lo que se denomina “Bipartidismo ideal”, situación que en los hechos se configura en realidad como un seudo bipartidismo. Y es que en el caso norteamericano, si bien es cierto dos partidos - El Republicano y el Demócrata - cubren casi todo el Congreso, también es verdad que una eventual mayoría parlamentaria lo es sólo de nombre. Los partidos norteamericanos son solo máquinas electorales que funcionan únicamente para acceder a las curules, por ello carecen de disciplina de voto (al contrario de lo que sí ocurre en Gran Bretaña), y son muy inorgánicos, sobre todo en términos ideológicos.

Para corroborar lo que acabamos de señalar, basta con anotar como en los Estados Unidos es muy extraño que se realice un “Congreso Estatal” o “Nacional” del Partido Republicano, por ejemplo, si no es por la cercanía de las Elecciones. En consecuencia no resulta tan sencillo que una iniciativa surgida del Presidente de la Unión termine convirtiéndose en una ley, máxime si este formalmente carece de iniciativa legislativa. Sobre el particular: BARTOLINI, Stefano – **“Partidos y Sistemas de Partidos”**. En: *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Alianza Editorial, 1998, p. 242.

Ahora bien, el bipartidismo, sea éste real o hegemónico, permite una plausible reducción de costos, en el ámbito de los funcionarios del Estado – sean los propios parlamentarios o el Gobierno –, así como respecto al electorado. La reducción de los costos va a permitir la obtención de resultados más eficientes.

1.1.1. La eficiencia Estatal.

En primer lugar, el bipartidismo permite al legislador atenuar el llamado *factor incertidumbre*. Definimos éste último como la situación generada en el legislador ante la dificultad de que pueda prever el resultado de una votación en el Parlamento. Ello eleva de manera importante el costo de la toma de decisión, lo cual genera situaciones a todas luces ineficientes.

En la generalidad de los casos, en un sistema multipartidista resulta muy complicado que un parlamentario pueda definir como votarán los miembros de otras bancadas. Normalmente, en los esquemas multipartidistas, el partido en el Gobierno no posee mayoría absoluta, sino, en el mejor de los casos, tan solo relativa, máxime si es que el sistema electoral es proporcional y no mayoritario como veremos más adelante. Y es que, la conformación del Parlamento se configuraría en ese caso en forma más o menos proporcional a como los distintos partidos existentes se distribuyen en el electorado.

Cuando el obtener mayorías absolutas es indispensable para tomar ciertas decisiones importantes, se vuelve necesario intentar alianzas o coaliciones, a cambio, por ejemplo, de participación en el Gobierno. Ahora bien, en dichos términos hay que tomar en cuenta el costo de negociación, que evidentemente se incrementa conforme aumenta el número de partidos involucrados¹².

¹² BUCHANAN, James y TULLOCK, Gordon – *Op. cit.*, p. 134-137

A ello hay que agregar que el riesgo de las coaliciones partidarias reside en su fragilidad. La posibilidad de la desintegración de dichas coaliciones o alianzas, que se encuentra siempre presente, hace difícil establecer políticas concertadas de mediano o largo plazo. Por otro lado, los sistemas bipartidistas resultarían necesarios para la formación de gabinetes de un solo partido que establecerán políticas estables, y por ello, efectivas¹³.

La dificultad de tomar decisiones tiende a hacerse más intensa cuando el Parlamento está conformado por varias cámaras. Como veremos más adelante, el bicameralismo, cuando éste no se sustenta en la necesidad de una doble representación, genera situaciones ineficientes, que se agravan cuando el régimen tiende a la atomización electoral¹⁴. Y es que, cuando no existe una base de representación electoral que la justifique, la segunda cámara tiende a generar costos innecesarios de toma de decisión¹⁵.

El Gobierno.

Por otro lado, la incertidumbre afecta también al Gobierno, puesto que al carecer de mayoría absoluta, se encuentra siempre a merced de una potencial censura o del rechazo de mociones de confianza, que generarán su dimisión.

¹³ LIJPHART, Arend – *Op. cit.*, p. 72.

¹⁴ Si bien es cierto, y como veremos más adelante, los costos de toma de decisión pueden no resultar prohibitivos, es evidente que la creación de un sistema de dos asambleas que deben decidir en forma combinada, *prima facie*, eleva sustancialmente los costos de toma de decisiones. En principio, podríamos suponer que se da tan solo una duplicación de costos derivada de la doble asamblea.

Sin embargo, la existencia de una segunda asamblea deliberativa agrega un elemento adicional de incertidumbre. En un sistema de asamblea única, podríamos – aun con cierta dificultad - prever cual podría ser el resultado de una votación si pertenecemos a la misma. En un sistema doble, podemos prever el resultado de la asamblea a la que pertenecemos, pero no el que se dará en la asamblea en la que no participamos. Ello incluso empeoraría cuando la correlación de grupos de votación es distinta en una asamblea y otra.

Sobre el particular: GUZMAN NAPURI, Christian - “**Unicameralidad o bicameralidad del parlamento peruano. Un análisis preliminar**”. En: *Revista jurídica del Perú*, N° 22. Trujillo: Normas Legales, 2001, pp: I a XVI.

¹⁵ BUCHANAN, James y TULLOCK, Gordon – *Op. cit.*, p. 272-273.

En contraposición, en un sistema bipartidista, las posibilidades de obtención de mayorías absolutas es mucho mayor, puesto que el partido ganador conformará el Gabinete con miembros de su partido. Como resultado, una censura ministerial es poco probable mientras el Gobierno o el Primer Ministro posean la confianza de su propio partido. Si a esto le sumamos disciplina partidaria, tendremos la casi imposibilidad de que se pueda obligar a dimitir a un Ministro.

En el multipartidismo ello no ocurre así, pues normalmente es necesario llegar a acuerdos entre diversas tiendas políticas para conformar gobiernos. La dificultad de predicción en la formación del Gobierno es bastante alta si es que el partido mayoritario no ha obtenido mayoría absoluta. Elementos que juegan un rol muy importante en la formación de coaliciones son la cantidad de escaños de las que goza el partido con mayoría relativa, el tamaño relativo del Gabinete, los programas y preferencias de cada partido¹⁶. En primer lugar, el partido con mayoría relativa normalmente será el que posea mayor cantidad de miembros en el Gabinete y en consecuencia, a dicho partido pertenecerá el Primer Ministro. A continuación, los partidos que formen parte de la coalición serán los mínimos indispensables para formar mayoría, pero a la vez los que tengan mayor afinidad con el partido mayoritario. Si existe un partido que proporcione suficientes escaños para conformar mayoría absoluta y el mismo posee una distancia ideológica pequeña con el partido con mayoría relativa, bastará con aquel para conformar el Gobierno. No existe mayor incentivo para conformar un gabinete absolutamente plural, cuya conformación sea proporcional a la que se observa en el Parlamento. Ello ocurre, evidentemente, dado el deseo de los partidos políticos de maximizar su poder. Mientras mayor cantidad de puestos posea un partido en el Gabinete, mayor será su poder. Ello implica, a la vez, la necesidad de contar con la menor cantidad posible de partidos en el Gabinete por parte de los partidos que formarían parte del mismo.

¹⁶ Sobre las teorías de formación de Gabinetes en coalición: LIJPHART, Arend – *Op. cit.*, pp. 96 y ss.

Por otro lado, cuando existe una gran polarización, sea en el Parlamento o en el electorado, es poco probable que las coaliciones se mantengan. La inestabilidad es potencialmente posible si es que además el partido mayoritario pierde el respaldo electoral del que gozaba cuando fueron elegidos sus representantes. De hecho, en estas circunstancias los gobiernos duran muy poco, dada la pérdida de la confianza parlamentaria una vez que la coalición se rompe en el Parlamento.

En el régimen italiano por ejemplo, es muy común que los gabinetes carezcan de estabilidad, situación que se ve agravada por la existencia de un esquema de bicameralismo perfecto, en el cual ambas cámaras ejercen facultades de control político directo, situación que a su vez no encuentra un correlato claro en el esquema político italiano. Por otro lado, el Primer Ministro, para la plena asunción de su cargo, requiere necesariamente la confianza parlamentaria.

Lo antes señalado es a lo que la doctrina llama Voto de Investidura y se configura en la obligación del Primer Ministro de presentarse ante las Cámaras y solicitar la confianza parlamentaria una vez que ha sido nombrado por el Presidente de la República. El riesgo que corre el Gobierno Italiano a este nivel, dado el considerable multipartidismo existente, es la posibilidad de una dimisión no bien haber sido asumido el cargo, con todas las consecuencias políticas que esto acarrearía, máxime si esa confianza debe ser otorgada no por una, sino por dos cámaras¹⁷.

Asimismo, es importante tomar en cuenta que, en general, el Poder Ejecutivo goza de la denominada iniciativa legislativa, que se traduce en la posibilidad de presentar proyectos de ley al Parlamento. El multipartidismo reduce plausiblemente la posibilidad de pronosticar el éxito de una iniciativa

¹⁷ LOEWENSTEIN, Karl - *Op. Cit.*, p. 265. También: De VERGOTTINI, Giuseppe - **Derecho Constitucional Comparado**. Madrid: Espasa - Calpe, 1983, p. 474-475.

legislativa determinada. Semejante situación se agrava – como lo hemos indicado líneas arriba - si es que el sistema mantiene un régimen bicameral que no tiene un debido correlato en la representación electoral.

1.1.2. La eficiencia en el electorado.

Por otro lado el bipartidismo, *prima facie*, parece permitir al elector mayor facilidad para tomar decisiones políticas. Ante la existencia de dos posibilidades claramente definidas, el elector podrá tomar la decisión más eficiente de entre un reducido grupo de propuestas¹⁸. Ello evidentemente reduce el costo de la toma de decisión.

Por otro lado, los sistemas bipartidistas tienden a que sus programas y políticas no sean muy distintos entre sí salvo por una dimensión u otra, en especial el aspecto socioeconómico¹⁹. De hecho, en Inglaterra, el partido laborista tiende a la centroizquierda, mientras el partido conservador tiende a la centroderecha. Incluso a este nivel las diferencias no resultan ser demasiado radicales, puesto que la tendencia es acercarse, dependiendo de la situación de la opinión pública, a las preferencias del votante medio. Mientras, los liberales ocupan una posición de centro, pero en los últimos cincuenta años no han podido conformar una opción suficientemente orgánica como para acceder una mayoría siquiera relativa. Lo antes indicado impide propuestas aventuradas por parte de los partidos políticos y los fuerza a una posición moderada, ventaja que no observamos en el multipartidismo.

Lo antes descrito es una de las consecuencias del denominado *teorema del votante medio*. Dicho teorema señala que la satisfacción colectiva – y en consecuencia, las posibilidades de obtener un triunfo electoral - es mayor conforme las propuestas y decisiones políticas se acercan a las preferencias

¹⁸ LIJPHART, Arend – *Op. cit.*, pp. 72 y ss.

¹⁹ LIJPHART, Arend – *Op. cit.*, p. 25.

del votante mediano, es decir, de aquel que posee un mismo número de ciudadanos a un lado y a otro²⁰. En otras palabras, si un número de votantes con diferentes posiciones sobre un tema eligen votar por mayoría, el resultado será el óptimo del votante medio.

En primer lugar, el votante medio no necesariamente está en el medio geométrico entre, por ejemplo, propuestas de izquierda o derecha. Es probable, en determinadas circunstancias, que el votante medio se encuentre más hacia la periferia que al centro de dicho espectro político. En segundo lugar, el votante medio es aquel que se encuentra equidistante de las propuestas más radicales que se presentan en el momento, dado que su localización minimiza la suma de distancias con respecto a las demás posiciones.

La incertidumbre en la conformación del Gobierno.

Ahora bien, en el parlamentarismo bipartidista, el partido que goza de la mayoría en el Parlamento determina la conformación del Gobierno, vía la ratificación por parte del Jefe de Estado o vía el otorgamiento de la confianza al Primer Ministro. Como resultado, el elector sabe, con gran exactitud, quien va a gobernar si es que gana un partido u otro, puesto que conoce al líder del mismo. La decisión del electorado basta para establecer al jefe de Gobierno, sin necesidad de negociación alguna²¹. En general, en estos casos, las elecciones parlamentarias tienden a centrarse más bien en las características y virtudes del líder del partido que en el partido mismo. En este supuesto, las elecciones se asemejan mucho a las que se dan en el ámbito del régimen presidencial, propio más bien del continente americano y de ciertas recientes democracias del Este europeo.

²⁰ TULLOCK, Gordon – “**El Voto como un Medio de Control Colectivo**”. En: TULLOCK, GORDON - *Los Motivos del Voto*. Madrid: Espasa Calpe S.A., 1979, pp. 39 y ss. También: COLOMER, Joseph y NEGRETTO, Gabriel – **La Gobernanza de la Democracia Presidencial**. México: CIDE, 2002, p. 7.

²¹ DE VERGOTTINI, Giuseppe - *Op. cit.*, p. 308. LOEWENSTEIN, Karl - *Op. Cit.*, p. 126.

Por otro lado, en el parlamentarismo multipartidista no queda claro respecto del elector quien gobernará en última instancia, pues como lo hemos señalado, es necesario llegar a acuerdos entre diversos grupos políticos para conformar gabinetes estables²². Si en el país en cuestión existen partidos ideológicamente heterogéneos, es poco probable que el elector pueda determinar la tendencia del Gobierno en una elección, lo cual desincentiva la racionalidad de esta última.

1.1.3. El problema de la regla de elección.

En 1972, un teórico llamado Keneth Arrow gana el Premio Nobel de Economía, entre otras razones, por enunciar y demostrar el famoso teorema que lleva su nombre (también conocido en términos genéricos como *Teorema de la Imposibilidad*), que a la vez resuelve y explica una conocida paradoja matemática – y paradoja política, si se quiere - denominada en general *Paradoja de Condorcet*, por el matemático homónimo que fue en su momento quien la identificó.

El Marqués de Condorcet, famoso matemático, humanista y revolucionario, que elaboró sus teorías durante la Revolución Francesa, estableció que una forma eficiente de elección era la de permitir que los candidatos se eliminaran mutuamente – de manera similar a equipos deportivos en un campeonato – de tal manera que aquel que quedase al final debía ser el más idóneo de todos. Esta propuesta es elaborada al notar dicho matemático que la elección realizada de manera simultánea, cuando existían tres o más candidatos, no necesariamente arrojaba como resultado aquel que la mayoría deseaba. Sin embargo, Condorcet notó que la propuesta de elección en cuestión carecía de transitividad. Es decir, el hecho que *primus* le ganase a *secundus*, y éste a su vez le ganase a *tercius*, no garantizaba en

²² LIJPHART, Arend – *Op. cit.*, p. 72. BARTOLINI, Stefano – *Op. cit.*, pp. 224 y ss

absoluto que *primus* a su vez le pueda ganar a *tercius*²³. A este hecho, se le ha denominado, en general, *Paradoja de Condorcet*.

Ahora bien, de acuerdo al *Teorema de Arrow*, la paradoja no lo es tanto. El teorema en cuestión se enuncia señalando que no existe una regla de elección que garantice que se den resultados eficientes en todas las circunstancias. En consecuencia, ninguna elección en la cual existan más de dos candidatos y un orden de preferencias entre ellos en cada uno de los votantes, se encuentra libre de situaciones como la observada por Condorcet²⁴.

La Paradoja de Condorcet y el Teorema de la Imposibilidad de Arrow presuponen la existencia de la regla de la mayoría y el hecho de que se pretenda obtener resultados eficientes en términos paretianos. El Teorema en general se define de otra manera señalando que no es posible que se cumpla la regla paretiana y la regla transitividad, de manera simultánea, sin que ninguno de los electores se convierta en un dictador²⁵, es decir, que imponga su decisión a los demás.

El Teorema de Arrow tiene múltiples aplicaciones en la teoría del bienestar y en las teorías de elección pública que venimos estudiando. En particular, pareciera corroborar nuestras apreciaciones iniciales respecto a la eficiencia de los esquemas bipartidistas, en los cuales resulta sustancialmente difícil que se generen paradojas como las de Condorcet, puesto que las mismas requieren necesariamente la existencia de más de dos candidatos. El

²³ GARCIA COBIAN, Ramón – “Una versión didáctica del teorema de la Imposibilidad de Arrow”. En: *Económica No. 15*. Lima: Departamento de Economía PUCP, 1985, p. 115.

²⁴ ARROW, Keneth – **Social Choice and Individual Values**. New York: Cowles Foundation. 1966, p. 59.

²⁵ Para una rigurosa y a la vez pedagógica demostración matemática: GARCIA COBIAN, Ramón – *Op. cit.*, p. 120 y ss.

bipartidismo, en consecuencia, satisface condiciones paretianas de eficiencia a no ser necesaria la aplicación de criterios de transitividad²⁶.

En consecuencia, en una elección en un contexto multipartidista el ganador de la misma depende en gran medida de la regla de elección que se establezca. De hecho, mecanismos distintos de elección podrían generar, ante las mismas preferencias, distintos resultados. En el caso de esquemas bipartidistas en sistemas parlamentarios el sistema de elección resulta ser indiferente, puesto que las preferencias del electorado siempre se van a ver reflejadas en el resultado de la elección²⁷.

1.1.4. La posible eficiencia del esquema multipartidista.

No obstante lo antes precisado, el esquema bipartidista en sistemas parlamentarios puede no resultar eficiente. El bipartidismo es factible, en primer lugar, en sociedades homogéneas, en las cuales resulta posible que los partidos se acerquen a las preferencias del votante mediano. Si las preferencias son muy dispares, la tendencia será la existencia de múltiples partidos.

Por otro lado, el modelo británico o de *Westminster* no muestra, para algunos, una fórmula institucional adecuada, puesto que tiende a producir una concentración muy alta de poder en una minoría electoral al centralizar el poder legislativo en el Gabinete, a lo que debe sumarse el régimen electoral mayoritario que se aplica al sistema. Por otro lado, dado que la elección de un partido político determinado establece la conformación del gobierno a través de la mayoría parlamentaria, se genera un esquema de confrontación y

²⁶ A esta afirmación Arrow la denomina Teorema de la posibilidad para dos alternativas (*Possibility Theorem for Two Alternatives*), afirmando que el mismo es el sustento lógico del sistema bipartidista angloamericano. ARROW, Keneth – *Op. cit.*, p. 48.

²⁷ Debe tenerse mucho cuidado con generalizar esta afirmación a la elección del presidente en los sistemas presidenciales. En algunos casos, como en el sistema de elección norteamericano, el mecanismo que se emplee podría modificar el resultado de la elección, como veremos más adelante.

polarización que puede excluir a una mayoría de ciudadanos del esquema de representación²⁸. En la práctica, el efecto del modelo británico en realidades distintas a la inglesa puede generar similares efectos que el régimen presidencial, igualmente pernicioso, como el efecto “todo a ganador” o el riesgo de personalización del poder.

Para ciertos autores, la gobernabilidad en el parlamentarismo puede obtenerse más bien en un régimen multipartidista. La pluralidad de planteamientos obligaría a la búsqueda de consensos y a la formación de gabinetes plurales, que gozan de legitimidad ante una amplia mayoría del electorado. Asimismo, como lo hemos señalado, el esquema multipartidista tiende a asegurar una mayor representatividad, al permitir al elector mayor margen de elección.

Finalmente, y como lo discutiremos más adelante, el esquema multipartidista puede conducir a una situación de gobierno dividido en la cual ningún partido controla una mayoría para legislar o para formar gobierno. Ello, como lo hemos indicado, obliga a los partidos a ponerse de acuerdo, y a la vez, a morigerar sus posiciones para acercarlas al ideal del votante medio. Un gobierno dividido favorece que la toma de decisiones se realice tomando en cuenta las preferencias del electorado.

Limitaciones del bipartidismo.

Sin embargo, la existencia de solo dos partidos parece limitar la posibilidad de elección del electorado. Es decir, ante el desacuerdo del elector con las propuestas de ambos partidos, el mismo se verá obligado a emitir un voto inválido (sea nulo, sea en blanco) o, en el caso de que el voto sea facultativo, simplemente no votará. Si consideramos la obtención de una

²⁸ COLOMER, Joseph y NEGRETTO, Gabriel – *Op. cit.*, p. 3. SHUGART, Matthew y CAREY, John – **Presidents and Assemblies**. New York: Cambridge University Press, 1992, pp. 10-11.

elección adecuada como un bien colectivo, debemos considerar la necesidad de la elaboración de incentivos adecuados para una votación eficiente²⁹.

En Norteamérica, parece haberse corregido esta situación a través de dos mecanismos. En primer lugar, la existencia de las llamadas elecciones primarias, las cuales pretenden la elección por parte del propio electorado, de los candidatos de cada partido de entre varias posibilidades existentes inicialmente. Como resultado, tan solo dos candidatos, de cada partido se presentan a las elecciones con verdaderas opciones para ganar aquellas.

El voto facultativo.

Por otro lado, en Estados Unidos el voto es facultativo. Ello implica que solo votan quienes tienen una opinión formada respecto a quien desea que les gobierne. Adicionalmente, el sistema facultativo obliga a los partidos políticos a convencer a los electores a que acudan a las urnas. La obligación estatal de asegurar el voto ciudadano, existente en los países en los cuales el voto es obligatorio se traslada inmediatamente a los partidos políticos, obligándolos a obrar de manera más eficiente. Opera, en este caso, una especie de privatización de la generación de incentivos para el ejercicio del derecho de sufragio. En el Perú, por ejemplo, el incentivo es necesariamente negativo y proviene del propio Estado.

La segunda vuelta.

Ahora bien, en los regímenes presidenciales multipartidistas, en los cuales siempre el peso de las elecciones recae en los candidatos a jefe de estado, se ha ideado el mecanismo de la segunda vuelta, inspirado en muchos casos en el *ballotage* francés, necesario para asegurar la legitimidad del Jefe de Estado en el particular sistema semipresidencial de dicho país. La idea de

²⁹ OLSON, Marcur – “La lógica de la acción colectiva”. En: *Diez Textos de Ciencia Política*. Barcelona: Ariel, 1992, p. 206.

la segunda vuelta está en dotar de suficiente legitimidad a quien va a ser presidente, de tal forma que se busque recomponer el espectro político a nivel del electorado. Sin embargo, es muy rara la segunda vuelta para efectos de las elecciones legislativas, dándose únicamente en Francia³⁰.

La segunda vuelta, en general, opera respecto a los dos candidatos con mayor votación, lo cual pretende expresar una tendencia hacia un bipartidismo por lo menos temporal. El problema aquí radica en el hecho de que, a diferencia del caso francés, dicha segunda vuelta se da a nivel únicamente del Poder Ejecutivo y no del Parlamento.

1.2 La disciplina partidaria.

En Europa existen dos esquemas más o menos diferenciados en este aspecto. Por un lado, tenemos regímenes en los cuales existe una férrea disciplina partidaria, por la cual, en general, los miembros del partido que son parlamentarios votan por consigna, normalmente siguiendo a su líder. En esta situación, el análisis del parlamentario le permite deducir que le es más provechoso seguir la consigna, aun cuando la misma no necesariamente coincida con sus ideas al momento de votar.

En sistemas de Gabinete como el inglés, es muy raro que se produzca una censura ministerial, así como resulta poco común que una iniciativa legislativa proveniente del Gobierno no se convierta en ley. Lo que ocurre es que el Gobierno controla adecuadamente a los miembros del Parlamento que son de su Partido, tanto es así que existen parlamentarios llamados "*whips*" (látigos) cuyo rol es vigilar que los parlamentarios voten de acuerdo a la consigna³¹. Los partidos políticos en Inglaterra son en general entes orgánicos

³⁰ LIJPHART, Arend – *Op. cit.*, p. 144.

³¹ Al respecto, LOEWENSTEIN, Karl – *Op. cit.*, p. 129. DUVERGER, Maurice – *Op. cit.*, p. 271 y ss. También: HAURIOU, Andre – **Derecho Constitucional e Instituciones Políticas**. Barcelona: Ariel, 1980, p. 375.

y muy disciplinados. Esto hace que para algunos el Gabinete Inglés sea el Poder Ejecutivo más poderoso de Occidente.

Ya se han indicado los riesgos que entraña diseños como el que venimos describiendo. Estos riesgos se originan en el férreo control que mantiene el Gabinete respecto a la mayoría parlamentaria. Este fenómeno polariza al electorado, situación que podría empeorarse en realidades de instituciones políticas insuficientemente desarrolladas como las del resto de Europa o, en mayor medida, en realidades como las latinoamericanas.

Los partidos políticos inorgánicos.

Por otro lado, en algunos regímenes parlamentarios existen partidos más bien inorgánicos, los cuales carecen de disciplina partidaria, y cuyos miembros votan de acuerdo a sus concepciones en el momento dado. La razón de ello estriba en la inexistencia de incentivos externos sobre el parlamentario, a fin de votar de una manera u otra. Este último esquema parece ser más eficiente, dada posibilidad de que pueda hacerse posible la tendencia del parlamentario de votar de acuerdo a su leal saber y entender, en vez de guiarse únicamente por intereses partidarios. Los incentivos que podría generar el partido son inferiores a dichos incentivos externos, en especial si los mismos derivan de actividades de *lobbies*³².

En relación con lo señalado en el párrafo precedente existe, sin embargo, dos problemas a tomar en cuenta: Por un lado, la dificultad que puede tener el Gobierno de hacer operativas iniciativas legislativas determinadas. En circunstancias en las cuales no existe disciplina partidaria el

³² El *lobbying* o simplemente *lobby* consiste en acciones determinadas realizadas por determinadas personas o grupos de personas para obtener la instauración legal de determinado política que a ellos les interesa por parte del Parlamento. En particular, el *lobby* incluye actividades de presión sobre diversos representantes o sobre un grupo de ellos, así como la promesa de prebendas de los favorecidos. Si bien el lobby es una actividad común en los Estados Unidos, no debe perderse de vista su importancia en sistemas parlamentarios.

factor incertidumbre se incrementa sustancialmente, en particular si la iniciativa legislativa proviene del partido de Gobierno. A su vez, el elector no sabe si es que el partido por el cual ha votado podrá hacer efectivas sus promesas electorales.

Asimismo, existe, el riesgo, siempre presente, del denominado *transfuguismo*. Este último fenómeno consiste en el cambio de partido político de un parlamentario, en especial cuando deja aquel partido que lo llevó a ocupar un escaño en la representación nacional. Pero, por otro lado, puede darse el caso de que este cambio de bancada obedezca a un análisis racional del parlamentario en tanto la posibilidad de obtener mayores beneficios políticos y/o electorales en un partido que en otro. Esto depende, de manera directa, de la presencia o ausencia del llamado mandato imperativo, consagrado constitucionalmente, que consiste en buena cuenta en la obligación jurídica del parlamentario de adscribirse a la decisión de su partido.

1.3. Sistema electoral proporcional versus sistema electoral mayoritario.

Dentro del sistema parlamentario, tiene especial relación con el esquema de partidos políticos el régimen electoral que se emplee, sea este mayoritario o más bien proporcional. En este orden de ideas, en algunos casos resultaría más eficiente, para efectos de asegurar mayorías efectivas, instaurar un esquema más bien mayoritario o mixto, en el cual se prefiera la gobernabilidad a la representatividad, en particular cuando el diseño se muestra multipartidista y existe limitada disciplina partidaria³³. Sin embargo, en otros casos, un esquema mayoritario impide la instauración de la denominada democracia consensual, la cual para algunos permite la obtención de resultados más eficientes.

³³ Sobre el particular: LOEWENSTEIN, Karl – *Op. cit.*, pp. 338 y ss. DUVERGER, Maurice – *Op. cit.*, pp. 157 y ss. LIJPHART, Arend – *Op. cit.*, pp. 141 y ss.

1.3.1. La fórmula mayoritaria.

El efecto político de la fórmula mayoritaria se enfoca en que cuenten solo los votos del candidato ganador, y en consecuencia, que se conformen mayorías a fin de que pueda gobernarse eficientemente. La finalidad es obtener una mayoría parlamentaria para un partido o alianza de partidos³⁴. En consecuencia, a su vez, los sistemas de representación por mayoría implican una elección de personas, mas no de listas. Como resultado, el sistema tiende a integrarse, acercándose a esquemas más bien bipartidistas, que en determinadas circunstancias podrían considerarse ideales, tal como lo hemos señalado líneas arriba.

En el caso británico, por ejemplo, los miembros de la Cámara de los Comunes son elegidos en distritos uninominales por el método de mayoría relativa³⁵. Este sistema de mayoría relativa es usado además en gran parte de los países parte la *Commonwealth* y en ciertas ex colonias británicas, como Barbados, Canadá, Jamaica, la India, Trinidad y hasta 1993, Nueva Zelanda. Este sistema evidentemente opera a una sola vuelta, pues basta con la mayoría relativa para obtener representación, sin importar el total de votos obtenidos por los otros candidatos³⁶.

Sin embargo, a nivel del sistema mayoritario existe también un mecanismo distinto, que exige la mayoría absoluta para la obtención de representación, para lo cual se hace necesario la realización de una segunda vuelta si es que la misma no se obtiene en la primera elección. Este sistema de segunda vuelta parlamentaria, si bien es cierto era empleado durante gran

³⁴ NOHLEN, Dieter – **Sistemas Electorales y Partidos Políticos**. México: Fondo de Cultura Económica, 1983, p. 93.

³⁵ DE VERGOTTINI, Giuseppe - *Op. cit.*, p. 434. LIJPHART, Arend – *Op. cit.*, pp. 26-27. LOEWENSTEIN, Karl - *Op. Cit.*, p. 126.

³⁶ DUVERGER, Maurice – *Op. cit.*, p. 158.

parte del siglo XIX en Europa Continental, actualmente resulta ser poco común, y se emplea únicamente en Francia. Es común, sin embargo, en la elección del Presidente de la República en sistemas semipresidenciales o presidenciales, en especial en América Latina.

Una modalidad interesante de sistema de mayoría absoluta es la de Australia, denominada en general *voto alternativo*, un sistema complicado en el cual se van eliminando, elección a elección, los candidatos menos votados hasta que alguno logre la mayoría absoluta³⁷.

Ahora bien, el régimen electoral que se emplee depende del sistema de partidos existente. Es decir, ante la existencia de sistemas bipartidistas, la fórmula de mayoría relativa puede servir razonablemente puesto que siempre se obtendrá un ganador. Sin embargo, la fórmula proporcional es también útil en sistemas bipartidistas, pues como lo hemos indicado siempre se obtendrá un ganador que posea mayoría. En aplicación del *Teorema de Arrow*, ante un sistema bipartidista incluso resulta ser indiferente la fórmula electoral a emplear. Como veremos más adelante, un esquema electoral proporcional en una sistema bipartidista no necesariamente generará que el mismo se fragmente.

En sistemas multipartidistas sin embargo el sistema de mayoría relativa a una vuelta tiende a reunir a los partidos en dos grupos, lo que genera una clara tendencia hacia el bipartidismo, mientras que la fórmula mayoritaria a dos vueltas generaría situaciones de multipartidismo de coaliciones³⁸. Lo que ocurre en primer lugar es que los esquemas mayoritarios a una sola vuelta tienden a una subrepresentación de las minorías. El partido que obtiene el segundo lugar sufre una fuerte distorsión respecto a la cantidad de escaños que obtiene y el respaldo popular que posee. En consecuencia, el partido que

³⁷ LIJPHART, Arend – *Op. cit.*, p. 144. SARTORI, Giovanni – **Ingeniería Constitucional Comparada**. *Op. cit.*, p. 18.

³⁸ DUVERGER, Maurice – *Op. cit.*, pp. 171 y ss.

obtiene el tercer lugar prácticamente carece de representación en comparación con los otros dos y como resultado puede terminar reducido a la nada. El elector va a terminar descubriendo que el voto otorgado al tercer partido es prácticamente un voto perdido, razón por la cual tenderá efectivamente a otorgar el voto a cualquiera de los otros dos partidos con mayor posibilidad de obtener mayoría y conformar gobierno³⁹. Ello ocurrió por ejemplo con el partido liberal en Inglaterra, que por más que actualmente se encuentra aliado con los socialdemócratas es muy poco probable que obtenga mayoría siquiera relativa en el mediano plazo.

Por otro lado, en los sistemas mayoritarios a doble vuelta es evidente la existencia de varios partidos puesto que varios probarán suerte en la primera vuelta para ver si pasan a la segunda. Una vez en segunda vuelta, lo que va a ocurrir es que los partidos conformarán alianzas a fin de obtener un endoso de votos⁴⁰. El esquema a doble vuelta, en consecuencia, resulta poco eficiente y por ello es actualmente muy poco común en realidades distintas a la francesa. Por un lado, si lo que se quiere obtener es una mayoría clara, la misma depende demasiado de la conformación de alianzas. Si lo que se quiere entonces es corregir el esquema multipartidario, lo único que se van a obtener es alianzas electorales que en general duran lo que las elecciones. Por otro lado, el sistema mayoritario a doble vuelta implica distorsiones similares a las que genera el sistema a una sola vuelta en términos de representación, costo demasiado alto para los menguados beneficios que proporciona aquel.

No obstante lo antes señalado, en los esquemas multipartidistas se observan esquemas electorales claramente proporcionales o híbridos, como veremos a continuación. Las razones de ello son múltiples, pero tienen relación con la efectiva constatación que el sistema mayoritario impide la representación de las minorías en sociedades más heterogéneas como son las

³⁹ LIJPHART, Arend – *Op. cit.*, p. 160-161.

⁴⁰ DUVERGER, Maurice – *Op. cit.*, pp. 173.

de Europa Continental. Por otro lado, no es tan cierto que los sistemas proporcionales acarreen necesariamente esquemas multipartidarios. De hecho, las llamadas “leyes de Duverger” han sido criticadas acremente por su generalización⁴¹, puesto que en determinadas circunstancias sistemas proporcionales pueden generar efectos reductores en regímenes multipartidarios, en especial en sistemas en los cuales se combina la representación proporcional con la representación mayoritaria.

1.3.2. La fórmula proporcional.

Por otro lado, el efecto político de la fórmula proporcional se enfoca en que el resultado electoral le otorgue a cada partido en el Parlamento un peso proporcional al número de votos obtenidos⁴². Ello asegura una representación de las minorías en proporción más o menos exacta al número de votos obtenidos⁴³. La finalidad es reflejar, con la mayor exactitud posible, las fuerzas sociales y grupos políticos en la población, lo cual redundaría evidentemente en la representatividad del sistema.

Un elemento adicional a tomar en cuenta es que el sistema proporcional favorece la participación de los partidos políticos, a diferencia del sistema mayoritario, que puede más bien desincentivar dicha participación, por lo menos en determinadas circunscripciones electorales. Incluso, para algunos autores, la representación proporcional crea mayorías legislativas y gubernamentales apoyadas por una mayoría de votantes⁴⁴, lo cual corrige las distorsiones generadas por sistemas mayoritarios, los mismos que generan mayorías artificiales y gobiernos de minorías.

⁴¹ Sobre las diversas críticas a las leyes de Duverger: SARTORI, Giovanni – **Ingeniería Constitucional Comparada**. *Op. cit.*, p. 42 y ss.

⁴² NOHLEN, Dieter – *Op. cit.*, p, 106.

⁴³ DUVERGER, Maurice – *Op. cit.*, pp. 160.

⁴⁴ COLOMER, Joseph y NEGRETTO, Gabriel – *Op. cit.*, p. 10.

Sistemas proporcionales de lista son los más comunes, y más sencillos, puesto que presentan listas de candidatos para distritos multinominales, donde cada uno de los votantes emite votos para una u otra lista⁴⁵. Ejemplos de ello, en sistemas típicamente parlamentarios, pueden encontrarse en general en países de Europa Continental como Bélgica, Dinamarca, España, Grecia, Luxemburgo, los Países Bajos, Noruega, Suecia y Suiza. A su vez, los sistemas mayoritarios por lista pueden implicar listas abiertas y listas cerradas, según establezcan la existencia de voto preferencial o no para determinar quienes de los miembros de la lista ocupan los escaños y en que orden.

En determinadas circunstancias, existen mezclas más o menos eficientes de ambos sistemas, por ejemplo operando por tramos uno y otro dependiendo del esquema electoral. El sistema que se está convirtiendo en común es el denominado nominal-proporcional, que parece corregir las distorsiones del sistema proporcional en el ámbito de la formación de mayorías y las del sistema mayoritario en términos de proporcionalidad. Este sistema existe en Alemania, ha sido adoptado en Nueva Zelanda a partir de 1996 y en Italia a partir de 1994. El votante posee dos votos, uno para un candidato de distrito y otro para una lista de partido. El sistema implica entonces que parte de la votación opera a través de un esquema mayoritario y otra parte implica representación proporcional por lista⁴⁶. Aparentemente, el sistema se presenta como una mixtura más o menos equilibrada. Sin embargo, el sistema sigue siendo eminentemente proporcional.

En el caso de Alemania, este sistema electoral híbrido forma parte de la severa racionalización del parlamentarismo alemán, que permite la evidente prevalencia del ejecutivo en dicho régimen. En el caso de Nueva Zelanda, el cambio ha implicado el paso de un sistema mayoritario a la inglesa a un esquema mixto, que corrige la distorsión generada por aquel. Incluso ahora

⁴⁵ LIJPHART, Arend – *Op. cit.*, p. 145.

⁴⁶ DUVERGER, Maurice – *Op. cit.*, pp. 165-166. LIJPHART, Arend – *Op. cit.*, p. 145.

resulta complicado evaluar la incidencia del cambio, dada la novedad del mismo. Sin embargo, la variación en el modelo generó la posibilidad de acceso al poder de partidos minoritarios que en otras circunstancias no habrían podido hacerlo⁴⁷.

El caso italiano es el más interesante, pues el cambio de régimen electoral se enmarca en el conjunto de reformas que ha sufrido el régimen político italiano en la década de los noventa⁴⁸. En dicho país el paso de la fórmula proporcional a la fórmula mixta tiene por evidente finalidad permitir la formación de gobiernos estables sin sacrificar demasiado la proporcionalidad. Si bien los resultados recientes en Italia son comparativamente menos proporcionales, no pareciera existir una clara tendencia a la conformación de gabinetes más estables en los últimos años. Como veremos más adelante, la proverbial inestabilidad política italiana se mantiene no obstante las modificaciones que su sistema político ha sufrido en los últimos años.

1.3.3. Otros esquemas.

En otros casos se muestran diferencias de régimen electoral de una cámara a otra, dada la diferencia en la representación territorial. En general, la cámara alta representa circunscripciones territoriales y en consecuencia el sistema de elección opera mayoritariamente al interior de cada una de dichas circunscripciones. La cámara baja, que representa a la nación como tal puede

⁴⁷ De hecho, en las elecciones de 1996, además de una alta participación, se produjo un vuelco en la situación política neozelandesa: el Partido Nacional obtuvo el mayor número de votos y de escaños (44), pero no la mayoría absoluta; el Partido Laborista logró 37 escaños y quedó en segundo lugar. Con estos resultados, la novedad no fue la falta de un claro vencedor, sino el surgimiento de una fuerza política, denominada Nueva Zelanda Primero, de carácter nacionalista y populista, que con 17 escaños se convirtió en el verdadero árbitro de la situación. La nueva ley electoral permitió, además, la entrada de otros partidos minoritarios, tanto de derechas como de izquierdas. Tras varias conversaciones, se formó un gobierno de coalición entre el Partido Nacional, dirigido por James Bolger, y Nueva Zelanda Primero, de Winston Peters.

⁴⁸ Con este nuevo sistema, el 75% de los 630 escaños de la Cámara de los Diputados, y una proporción equivalente de escaños, 315, del Senado, se eligen de forma directa, como es el caso de los Estados Unidos. El 25% de los escaños restantes son elegidos por los partidos políticos y depende del éxito electoral de cada uno de ellos.

implicar diversos mecanismos mixtos e incluso esquemas por completo proporcionales. Como veremos más adelante, esta doble representación se emplea incluso en países en los cuales no existe una forma de Estado federal o regional.

Ahora bien, en la mayoría de los casos en los cuales se aplica el sistema proporcional se establecen vallas electorales, de tal manera que el partido que no obtenga por lo menos un número determinados de votos no acceda al Parlamento. Un caso evidente es el de Alemania, donde la votación mínima necesaria es el orden del 5% de los votos a fin que un partido determinado alcance representación en el Parlamento. Este porcentaje es bastante alto si lo comparamos con los de Israel u Holanda. Sin embargo, en el caso de Suecia y Noruega dicho umbral se sitúa en el 4%⁴⁹.

2. TEORIA DE LAS LEGITIMIDADES PARCIALES.

Los críticos del presidencialismo señalan que uno de sus principales inconvenientes es la llamada *legitimidad dual*, fenómeno por el cual, en las naciones con un sistema de gobierno de corte presidencial, tanto el Congreso como el Presidente de la República tienen la misma legitimidad democrática, derivada de ser ambos órganos elegidos directamente por el Pueblo⁵⁰. Dicha legitimidad dual genera, como veremos más adelante, que no pueda ser posible la solución pacífica de las crisis políticas sin recurrir a mecanismos extraños al sistema constitucional.

⁴⁹ LIJPHART, Arend – *Op. cit.*, p. 150.

⁵⁰ SHUGART, Matthew y CAREY, John – *Op. cit.*, pp. 32 y ss. LINZ, Juan – "Los Peligros del Presidencialismo", *Op. cit.*, p. 13-14.

En el parlamentarismo no ocurre dicha situación. En los sistemas parlamentarios más puros, el Jefe de Estado carece de poderes efectivos, siendo el Jefe de Gobierno un ente proveniente del Parlamento. En los sistemas mixtos – los cuales analizamos más adelante - la dualidad del poder ejecutivo se mantiene, siendo el Jefe de Gobierno el encargado del manejo de la política interna. Como resultado, las crisis políticas deberían poderse resolver con mayor facilidad, a través de mecanismos como la censura ministerial o la disolución parlamentaria. Sin embargo, esta aparente ventaja del sistema parlamentario debe contrastarse con las distorsiones generadas por el hecho de que el Parlamento sea el único ente que goce de verdadera representación popular.

2.1. Regímenes de Gabinete.

El primer problema que detectamos a este nivel es la transferencia de legitimidad que se da hacia el poder ejecutivo en ciertos ejemplos de régimen parlamentario. El caso de Inglaterra es un ejemplo evidente. En este caso hablamos más bien de un Gobierno de Gabinete, en el cual la disciplina partidaria permite al jefe del partido mantener un control sobre éste último que resulta ser tan efectivo que el Parlamento sigue los lineamientos del Poder Ejecutivo, incluso en el ámbito de la aprobación de las leyes. El Premier Inglés goza, como resultado, de una notable fuerza y autonomía⁵¹, incluso mayor que la reconocida por la Constitución a un presidente norteamericano. Dicha fuerza está corroborada por una amplia estabilidad, que se ha hecho más patente en las últimas décadas⁵². Para algunos, entonces, el Gabinete Británico resulta ser el poder ejecutivo más poderoso de Occidente en términos de equilibrio de poderes.

⁵¹ BARTOLINI, Stefano – *Op. cit.*, p. 252.

⁵² La última moción de censura que generó la dimisión de un primer ministro fue la presentada por los conservadores en 1979 contra el gobierno laborista-liberal del Premier Callaghan, censura que se obtenía luego de más de cien años que no se generaba dicho efecto y de más de cincuenta años que no se obtenía la dimisión de un primer ministro.

A primera vista, pareciera que el Gobierno de Gabinete reduce al mínimo los efectos de la incertidumbre. Pero, a cambio de ello el sistema genera ciertos efectos negativos. En primer lugar, genera un *efecto todo a ganador* similar al que encontramos en el Presidencialismo Puro, puesto que el partido ganador en las elecciones se asegura el control del Parlamento, así como el control del Gobierno⁵³, mientras la oposición debe conformarse con el *shadow cabinet*. El régimen corre el riesgo de generar los efectos de los juegos de suma cero. Queda claro, sin embargo, que la peculiar conformación del constitucionalismo inglés impide que la rigidez efectiva del sistema genere graves problemas, como veremos más adelante.

Por otro lado, existe un riesgo de autoritarismo o personalización del Poder, pero que en el caso inglés está debidamente conjurado. Anteriormente precisamos que el Parlamento inglés es virtualmente todopoderoso y, por lo menos en principio, podría legislar sobre lo que le dictara su voluntad. En consecuencia, y dado que, tal como hemos concluido en párrafos anteriores, en la práctica el Gobierno predomina sobre el Parlamento, podría también hacer toda su voluntad pues no existe una constitución escrita que se lo impida y controle su accionar político. Sin embargo, en la práctica no ocurre tal cosa.

El autocontrol político del Parlamento y el Gobierno se origina, en primer lugar, como resultado de la influencia de la opinión pública en las decisiones del Gabinete y del Parlamento, en particular a través de las acciones del denominado *shadow cabinet* (gabinete en las sombras) que funciona como un gabinete paralelo y que está conformado por los líderes de la oposición. Este gabinete paralelo controla las acciones del gobierno y canaliza los cuestionamientos del electorado⁵⁴. La oposición garantiza el equilibrio frente el

⁵³ SARTORI, Giovanni – **Ingeniería Constitucional Comparada**. *Op. cit.*, pp. 120 y ss.

⁵⁴ La existencia del *shadow cabinet* funciona también como un mecanismo de reducción del factor incertidumbre, dado que le permite al electorado conocer la composición de un eventual

riesgo de despotismo al que podría conducir la mayoría del Parlamento. El control en Gran Bretaña no es propiamente de Gobierno a Parlamento, sino al interior de la Cámara⁵⁵. A su vez, el contacto de la oposición con la opinión pública reduce los costos que el elector debe asumir para determinar cual sería el partido por el cual deberá votar en las siguientes elecciones.

En segundo lugar, el partido en el poder respeta los derechos de la oposición, en particular por el incentivo negativo que representa la posibilidad de que, una vez que dicha oposición se encuentre en el poder, la misma tome represalias, dada la ordenada alternancia en el poder existente derivada del propio sistema bipartidista⁵⁶. De hecho, actualmente el Gobierno Británico ha sido asumido por el partido laborista, luego de un muy largo dominio del partido conservador.

Las fórmulas consensuales y consuetudinarias.

Por otro lado, es importante notar la existencia de ciertos elementos consensuales o convencionales derivados del derecho constitucional consuetudinario tan característico de Inglaterra. Sin desmerecer con ello la existencia de una lógica de frenos y contrapesos (*checks and balances*), es importante señalar como buena parte de la vida política inglesa se maneja también a través de fórmulas de consenso, que reemplazan la necesidad de la existencia de una constitución escrita.

En el derecho constitucional británico impera lo que se llaman "convenciones", las cuales son reglas de política práctica que se consideran obligatorias para aquellos quienes las aplican, pero que no son verdaderas

gabinete si es que la oposición obtiene el triunfo en las elecciones parlamentarias subsiguientes.

⁵⁵ FERNANDEZ SARASOLA, Ignacio – “**El control parlamentario y su regulación en el ordenamiento español**”. En: *Revista Española de Derecho Constitucional*, Nro. 60. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000, p. 93.

⁵⁶ LOEWENSTEIN, Karl – Op. cit., p. 127.

normas jurídicas, y como lógico resultado, no son jurídicamente vinculantes. Son reglas que se aplican por consenso, porque el grueso de la ciudadanía – y de la clase política - considera que las cosas deben darse bajo ciertas pautas, aun cuando no pueda exigirse legal o judicialmente el cumplimiento de las mismas. Por ejemplo, que el líder del partido ganador en las elecciones parlamentarias deba ser nombrado Primer Ministro, que el Ministro deba refrendar las normas que emite el Ejecutivo o que deba existir un Gabinete como órgano deliberativo colegiado. Una de las razones que explican el relativo éxito de un sistema de esta naturaleza, es la obediencia a lo que Douglas North, llama “reglas informales”: normas que todos "sienten" que se encuentran obligados a cumplir⁵⁷. El éxito de un sistema político depende no solo de la existencia de adecuadas normas formales - de tipo legal - sino también de la presencia de un conjunto de normas de carácter informal, socialmente o políticamente consideradas como vinculantes.

En el caso inglés, el Gobierno y el Parlamento inglés se controlan en su interior, respetando las normas informales existentes, realizando acciones de acuerdo con el consenso popular. A mayor abundamiento, si esto no fuese así, sería muy poco probable que el partido que no respetase las convenciones existentes mantenga el poder luego de las elecciones. Precisamente, el respeto de la norma informal por parte de la clase política y del propio electorado reduce el costo que tiene que asumir este último para determinar cuando se está o no ante un gobierno eficiente, o por lo menos, respetuoso de los derechos del electorado. En general, mientras este costo sea más reducido, el Estado se encontrará en su accionar mucho más presionado por los criterios asumidos por la opinión pública.

⁵⁷ NORTH, Douglas – “**Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico**”. Extractos recogidos por el Instituto Apoyo. Lima, 1995, pp. 3-4. North demostró cómo los cambios institucionales son más relevantes que los cambios tecnológicos para explicar el desarrollo económico. Factores políticos, económicos y sociales inciden sobre las instituciones y los grupos sociales, y son aquellos grupos que ocupan posiciones sociales dominantes los que, si detectan que las instituciones no responden a sus intereses, fuerzan los cambios.

Es necesario señalar que en el caso británico (y el de Nueva Zelanda) la existencia un fuerte consenso sobre las normas políticas básicas reduce el costo de transacción que se generaría por la ausencia de constitución escrita. De hecho, la existencia de una constitución reduce los costos que tiene que asumir la clase política para ponerse de acuerdo respecto de normas fundamentales, puesto que las mismas ya se encuentran predeterminadas. En aplicación del Teorema de Coase, es eficiente tener una constitución escrita⁵⁸, puesto que ante la existencia de costos de transacción elevados, se hace indispensable establecer una solución jurídica que reemplace el acuerdo, de poderse dar el mismo. Sin embargo, en los esquemas que venimos describiendo, la existencia de una constitución escrita resulta innecesaria⁵⁹, dada la inexistencia de dichos costos de transacción⁶⁰. Estas particulares condiciones acompañan la posibilidad de éxito de regímenes de gabinete. No es casualidad, entonces, que los únicos países importantes que han tenido propiamente sistemas de gabinete que hayan sido exitosos (Reino Unido y Nueva Zelanda) posean constituciones no escritas.

La posibilidad de regímenes de gabinete fuera de Inglaterra.

Sin embargo, si trasladamos el Régimen de Westminster o de Gabinete a naciones políticamente distintas o menos desarrolladas, el efecto es claramente negativo. En primer lugar, por el hecho de que las elecciones se enfoquen en personas y no en partidos, como lo hemos señalado líneas arriba. En segundo término, el riesgo de personalización y acumulación del poder se hace evidente. El goce de legitimidad por parte del Gobierno le permitiría prácticamente actuar con entera libertad, lo cual se vería agravado si es que

⁵⁸ Es posible llegar a la misma conclusión a través de un análisis de la racionalidad individual en la toma de decisiones. Sobre el particular: BUCHANAN, James y TULLOCK, Gordon – *Op. cit.*, pp. 90 y ss.

⁵⁹ LIJPHART, Arend – *Op. cit.*, p. 204.

⁶⁰ Existen dificultades adicionales que provienen de la ausencia de constitución escrita, como podría ser la ausencia de revisión judicial y la flexibilidad constitucional, cuyo análisis excede la finalidad del presente trabajo.

los parlamentarios del partido gobernante votan por consigna. El Gobierno de Gabinete en un escenario parlamentario resultaría incluso más pernicioso que el presidencialismo puro, puesto que la clara interdependencia entre Gobierno y Parlamento – derivada de la división de poderes atenuada - asegura un control casi absoluto del primero sobre el segundo. Dicho control no existe siempre en el sistema presidencial, dada la elección autónoma de los representantes al Congreso y el Presidente.

Finalmente, la imposibilidad de realizar cambios cuando estos son indispensables, en especial si no existen mecanismos de renovación parcial del Parlamento, impide la solución pacífica de las crisis políticas que puedan darse en el régimen. Ante el temor de una conformación parlamentaria adversa – perfectamente posible en escenarios en los cuales la conformación electoral es heterogénea -, puede darse el caso de que el Gobierno no recurra nunca a la disolución parlamentaria, cuyo diseño debe apuntar a la solución de crisis políticas y a la corrección de la pérdida de legitimidad del partido en el poder⁶¹.

Adicionalmente, un esquema de Gabinete eficiente fuera de Inglaterra es un sistema difícil de obtener. El régimen de Gabinete, como lo hemos anotado, requiere de disciplina partidaria y de un esquema bipartidista, por lo menos hegemónico. Esta situación no es dable en el resto de Europa, caracterizada en particular por una situación de multiplicidad de partidos, acompañada, en la mayoría de los casos, de incipiente disciplina partidaria. Como si ello fuera poco, las peculiares circunstancias políticas y sociales que rodean el diseño político británico no son susceptibles de ser encontradas en regímenes de Europa Continental, y mucho menos, en naciones de otras zonas del Planeta.

De hecho, algunos países de la *Commonwealth* han asumido modelos similares al de Gran Bretaña, como Canadá, Nueva Zelanda y Australia. Sin

⁶¹ Ello explica el fracaso de intentos de implantación de modelos de parlamentarismo de Gabinete en países como Grenada, Nigeria o Pakistán. Dichos países han tornado a sistemas de orden más bien presidencial. Sobre el particular: SHUGART, Matthew y CAREY, John – *Op. cit.*, p. 11.

embrago, es Nueva Zelanda es el único país que hasta 1996 había adoptado en su integridad el modelo Westminster. En 1996, Nueva Zelanda realizó elecciones parlamentarias a través del uso de representación proporcional⁶², lo cual lo alejó del modelo. Finalmente, hasta el momento, Barbados – en el Caribe – posee un claro sistema de Gabinete, parecido al Británico. Pero la isla en cuestión es un país tan pequeño que el régimen de gobierno que adopte podría resultar eficiente en cualquier circunstancia.

2.2. Los Regímenes de Asamblea

Ahora bien, la situación contraria, que resulta ser en muchos casos muy perniciosa, es el llamado *asambleísmo* o gobierno de asamblea. El asambleísmo implica la absoluta prevalencia de la asamblea sobre quien ejerce el Poder Ejecutivo. En ocasiones esta situación impide gobernar adecuadamente, dada la atrofia de los poderes del Gabinete Ministerial. Gobiernos débiles en término de equilibrio de poderes son, en suma, gobiernos ineficientes e inestables.

Si bien es cierto, los casos modernos de verdaderos regímenes de asamblea son más bien raros, el hecho es que muchos sistemas parlamentarios muestran una clara tendencia hacia gobiernos de dicha naturaleza, en especial si el partido en el gobierno carece de una mayoría clara en el Parlamento y sobrevive precariamente gracias a coaliciones partidarias en gran medida inestables. La Asamblea, en consecuencia, mantiene el control sobre el Gobierno, al cual controla bajo el apercibimiento del empleo de los mecanismos establecidos para hacer efectiva la responsabilidad de los miembros de aquel.

El Gobierno de asamblea, o de tendencia asamblearia, genera importantes distorsiones de distintas intensidades. A nivel del electorado

⁶² LIJPHART, Arend – *Op. cit.*, pp. 32 y ss.

impide que el mismo tenga una idea clara de que partido o coalición será la que dirija el Gobierno, o durante cuanto tiempo. Ello complica la posibilidad de establecer una regla de elección eficiente que permita definir al partido o partidos más idóneos. Si bien es cierto en estos esquemas no existe el riesgo de elecciones de suma cero, a su vez no existe una regla clara de determinación de quienes conformarán el Gobierno, pues ello depende de la conformación final del Parlamento y de la decisión que este tome⁶³. Ello obra, en la práctica, como un incentivo para que el electorado sufrague sin el empleo de los elementos de juicio adecuados. Como lo hemos visto anteriormente, ello va a generar que quien gobierne no sea necesariamente el que goce de las preferencias de la mayoría del electorado.

Antecedentes.

El primer antecedente moderno de gobierno de asamblea puede ser encontrado en el denominado Parlamento Largo (1640-1649) en Inglaterra, donde dicho ente dominaba el poder de manera absoluta hasta ser sometido por Cromwell. Sin embargo, el arquetipo de régimen de asamblea ineficiente, que se emplea mucho en el análisis de estos tópicos, es el de la Convención Nacional Francesa, que se dio durante la Revolución, régimen tan desbocado que recibió históricamente el apelativo de *Terror*. La Convención Francesa implicaba un sistema parlamentario unicameral, en el cual técnicamente no existía Poder Ejecutivo⁶⁴. Dicha Convención estaba controlada, a su vez, por ente corporativo menor, formado por miembros de la propia asamblea, denominado Comité de Salvación Pública⁶⁵, cuyo mandato podía ser revocado

⁶³ DE VERGOTTINI, Giuseppe - *Op. cit.*, p. 308.

⁶⁴ Es esta experiencia la que ha obligado a los franceses a relacionar unicameralidad con dictadura parlamentaria. Los franceses creen firmemente que la existencia de dos cámaras asegura la estabilidad del régimen, puesto que las dos cámaras pueden controlarse mutuamente. Sin embargo, la bicameralidad no evitó la inestabilidad consustancial a las III y IV repúblicas francesas. Sobre el particular: DUVERGER, Maurice – *Op. cit.*, p. 219.

⁶⁵ La interdependencia entre ambos órganos permitió que el claro líder del Comité, Maximilien de Robespierre, se convirtiera también en líder de la Convención Francesa y principal gestor del Terror.

en cualquier momento. Como resultado, la asamblea legislativa carecía de control alguno y degeneró en un claro régimen dictatorial, basado en una concepción errónea de la voluntad popular enraizada en una asamblea legislativa⁶⁶.

En esquemas más modernos, el régimen de asamblea ha sido adoptado por los sistemas de partido único, en especial por los regímenes comunistas. La Unión Soviética era un claro ejemplo de ello. De ahí, el sistema se trasladó a los países del área socialista, en especial a Alemania Oriental y a China⁶⁷. Las razones de la preferencia por el asambleísmo en el socialismo tienen su origen, en primer lugar, en la necesidad de que el partido único posea el poder en el Estado. En segundo lugar, a primera vista, el régimen de asamblea parece más democrático. Sin embargo, y como ya lo hemos anotado, el asambleísmo genera una tendencia casi natural hacia esquemas totalitarios, que son precisamente los que caracterizaron a los países comunistas.

El caso italiano.

En sí mismo, el Gobierno italiano es mucho menos estable que el Gobierno Inglés o que la gran mayoría de sistemas parlamentarios propiamente dichos. Clara muestra de ello es la constatación de que en los primeros cincuenta años de vigencia de la Constitución Italiana el sistema ha conocido no menos de cincuenta y siete gabinetes, en promedio, poco más de uno por año⁶⁸. No obstante esta situación, el orden administrativo se ha mantenido

⁶⁶ Los jacobinos franceses, al mando de Robespierre, eran fervientes partidarios de las ideas de Jean-Jacques Rousseau. Y es que, aunque Rousseau realizó una gran contribución al movimiento por la libertad individual y se mostró contrario al absolutismo de la Iglesia y el Estado en Europa, su concepción del Estado como personificación de la voluntad abstracta de los individuos, derivada de su concepción de *voluntad general*, así como sus argumentos para el cumplimiento estricto de la conformidad política y religiosa, son considerados por algunos historiadores y analistas como una fuente de la ideología totalitaria.

⁶⁷ LOEWENSTEIN, Karl – Op. cit., p. 100.

⁶⁸ Las crisis de gobierno de agosto de 1983 llevaron a la formación de un nuevo gobierno bajo la dirección de Bettino Craxi, el primer ministro socialista desde la guerra. No obstante no

gracias al funcionamiento de una consolidada burocracia en la que se apoya la gestión de los organismos públicos.

Por otro lado, reformas más o menos recientes del sistema de gobierno italiano – que incluyen un evidente movimiento hacia la forma de Estado federal – ocurridas durante la década de los noventa tendrían por finalidad corregir dicha inestabilidad política. Los resultados de dichas reformas aun se encuentran en debate. De hecho, desde 1994 Italia ha tenido cinco jefes de Gobierno. En 1994, Silvio Berlusconi ocupó el cargo de Primer Ministro a raíz de la victoria de la Alianza Libertad, pero en enero de 1995 fue sustituido por Lamberto Dini, tras la aprobación de una polémica y severa Ley de Hacienda. Sin embargo, ante la inesperada oposición de los partidos de centro-derecha, tanto Dini como su gabinete se vieron obligados a abandonar el poder en enero de 1996. Romano Prodi, quien lo reemplazó, pudo mantener el cargo hasta octubre de 1998, fecha en la cual perdió una moción de confianza presentada ante la Cámara de Diputados⁶⁹. Prodi fue a su vez reemplazado por el comunista Massimo d'Alema, quien se mantuvo en el poder hasta abril del año 2000, tras dos gabinetes de coalición. En dicho año fue reemplazado por Giuliano Amato, quien se mantuvo en el poder hasta las elecciones legislativas de mayo de 2001. Finalmente, fue nombrado como jefe de gobierno Silvio Berlusconi, en una nueva gestión, la número cincuenta y siete desde la proclamación de la República en 1946, la que parece tener visos de mayor estabilidad, no obstante las múltiples acusaciones por corrupción que mantiene el mismo.

La razón de la antes descrita inestabilidad política en Italia la podemos encontrar en el hecho de que el sistema italiano tiende claramente hacia el Gobierno de asamblea, situación que se explica por varias razones. En primer

pertenecer a la dominante democracia cristiana, Craxi ocupó el cargo hasta marzo de 1987 convirtiéndose de esta forma en el dirigente que más tiempo conservó su cargo.

⁶⁹ Romano Prodi, en consecuencia, se convirtió en hasta ese momento, en el miembro del Poder Ejecutivo que más tiempo había ocupado el cargo durante la época republicana, después de Bettino Craxi.

lugar, debe tenerse en cuenta la existencia de un acentuado multipartidismo, a lo que debe agregarse la clara falta de disciplina de los partidos políticos, no solo para votar, sino también para mantener sus alianzas. Durante la década de 1990, la vida política italiana se ha visto afectada por numerosos casos de escándalo que han variado el modo en que se desarrolla la actividad política, la cual ha pasado de un sistema en el que un solo partido se ha mantenido en el poder durante un largo periodo de tiempo⁷⁰ – no obstante carecer de una mayoría clara en las cámaras legislativas - a un sistema en el que el poder está repartido entre distintos partidos y coaliciones.

En enero de 1994, el dominante Partido de la Democracia Cristiana, después de haber formado 52 coaliciones distintas desde 1948⁷¹ – en especial con la Izquierda -, se desintegró en dos partidos independientes, el Partido Popular y el Partido Centro Cristiano Demócrata. Además, surgió con fuerza el recién creado partido Forza Italia junto con la denominada Liga Norte, defensora del federalismo, y la Alianza Neofascista Nacional, que a su vez formaron la coalición de derecha Alianza Libertad, la cual ganó las elecciones de marzo de 1994, complicando aun más el espectro político italiano y llevando al poder a Silvio Berlusconi.

Por otro lado, el Partido Democrático de Izquierda – transformación del antiguo partido comunista italiano y uno de los partidos comunistas con mayor número de militantes de Europa Occidental⁷² -, junto con el Partido de la Refundación Comunista y varios grupos menores, encabezó la Coalición Progresista de Izquierdas que fue la segunda entidad política más votada en las elecciones de marzo de 1994. Otros partidos con menor representación

⁷⁰ DUVERGER, Maurice – *Op. cit.*, pp. 291-292.

⁷¹ Acerca de parte de la evolución del sistema de partidos italiano y de las razones que justificarían su multipolaridad: DE VERGOTTINI, Giuseppe - *Op. cit.* p. 471 y ss.

⁷² DUVERGER, Maurice – *Op. cit.*, p. 291.

son los Verdes, el Partido Liberal de Italia, varios partidos de signo socialista, el Partido Republicano, el Partido Radical y el Partido Antimafia.

En segundo lugar, el régimen parlamentario italiano se caracteriza la existencia de un Jefe de Estado no tan poderoso como los que existen en sistemas semipresidenciales, pero con mayor funcionalidad que un monarca inglés, dada su elección efectuada por un Parlamento ampliado a través de la incorporación de delegados regionales⁷³. Esto genera que el Jefe de Estado, denominado Presidente de la República, posea algunos poderes derivados de su cierta representatividad política, la mediatización constitucional de las facultades del Parlamento respecto a la utilización de los mecanismos de control clásico o directo y la entrega de funciones de Estado a ciertos organismos constitucionales descentralizados. No obstante ello, el Gobierno carece de mecanismos plausibles que le permitan un efectivo contrapeso a las facultades del Parlamento.

Finalmente, el sistema italiano adolece de lo que se denomina bicameralismo perfecto, modelo que en la práctica lleva a la existencia de dos parlamentos en uno⁷⁴. El Parlamento Italiano es bicameral puesto que existe una Cámara de Diputados y un Senado, ambos con distinta representación, la misma que se encuentra justificada en el hecho de ser Italia un estado regional, con clara tendencia hacia el federalismo a partir de la reforma constitucional de 1994. Sin embargo ambas cámaras generan que el Parlamento se comporte como si fuera doble, dado que las citadas cámaras poseen prácticamente los mismos poderes y obligaciones, en especial con relación al control político⁷⁵, no obstante que se tiende a otorgar cierta preeminencia a la Cámara de Diputados, derivada la misma de la elección proporcional de dicha cámara por

⁷³ DE VERGOTTINI, Giuseppe - *Op. cit.* p. 466. DUVERGER, Maurice – *Op. cit.*, p. 289.

⁷⁴ LOEWENSTEIN, Karl – *Op. cit.*, p. 249. DE VERGOTTINI, Giuseppe - *Op. cit.*, pp. 468-469.

⁷⁵ DUVERGER, Maurice – *Op. cit.*, p. 289.

distritos electorales de similar población que se había establecido hasta 1994, y que hoy es más bien mixta, como lo hemos señalado líneas arriba.

El régimen directoral suizo.

Sin embargo, existen ciertos sistemas que encuadrarían dentro de la definición de régimen de asamblea que podrían ser considerados eficientes. Un ejemplo de ello, tal vez el único, es el régimen directoral suizo. El Parlamento suizo, denominado Asamblea Federal, consta de dos cámaras: el Consejo de Estados (*Ständerat/Conseil des Etats*), con 46 miembros (dos para cada cantón) elegidos para periodos variables según el cantón, y el Consejo Nacional (*Nationalrat/Conseil National*), con 200 miembros nombrados para periodos de cuatro años según un sistema de representación proporcional.

Ahora bien, la Asamblea Federal elige por mayoría absoluta a un Consejo Federal de siete miembros que ejercen la autoridad de Gobierno por un plazo de cuatro años. Dicho ente tiene un Presidente elegido de entre el Consejo por las cámaras, pero éste gobierna solo durante un año, tiene poderes solo nominales, no puede ser reelegido y carece de autoridad sobre los demás miembros, siendo poco menos que un *primus inter pares*⁷⁶. El Ejecutivo, en consecuencia, es eminentemente colegiado, lo cual configura el denominado gobierno directorial.

Ahora bien, la peculiaridad del sistema estriba en que el Colegiado no puede ser removido por el Parlamento y el efecto que generan los mecanismos de control directo – sean interpelaciones o censuras - se enfocan en la modificación de la acción de gobierno⁷⁷. En principio, el Consejo Federal es un simple ejecutor, pero goza de amplia estabilidad. Ello, sumado al peculiar sistema federal suizo – Suiza conforma uno de los países más

⁷⁶ LOEWENSTEIN, Karl – *Op. cit.*, p. 142.

⁷⁷ DUVERGER, Maurice – *Op. cit.*, p. 321 y ss.

descentralizados del Mundo -; y a su preferencia por esquemas de democracia participativa, dado que el electorado no sólo elige a sus representantes, sino que también decide en los asuntos más importantes mediante referendos, considerados parte integral del gobierno suizo; permite que el régimen funcione con cierta eficiencia⁷⁸.

3. UNICAMERALISMO Y BICAMERALISMO.

En este orden de ideas, es importante discriminar si a nivel del equilibrio de poderes – en especial, en los regímenes parlamentarios - resulta pertinente discutir si debe tenerse una o dos cámaras en una sociedad determinada. La razón doctrinaria de la subsistencia de una Segunda Cámara hoy parece responder solamente a la existencia de diversos criterios de representación política o el ejercicio de funciones diametralmente diferentes⁷⁹, sea en supuestos de regímenes parlamentarios o incluso de regímenes presidenciales, como veremos más adelante.

De hecho, actualmente once países de claro régimen parlamentario o semipresidencial poseen sistemas unicamerales⁸⁰: Dinamarca, Finlandia, Grecia, Israel – con su particular esquema híbrido -, Luxemburgo, Nueva Zelanda, Portugal, Suecia, Turquía, así como los casos especiales de Islandia y Noruega⁸¹. Ello permite dudar de la funcionalidad del bicameralismo en los

⁷⁸ De hecho, solamente Uruguay intentó alguna vez un sistema directoral como el Suizo. Ello ocurrió entre 1918 y 1934 y entre 1951 y 1966, tras lo cual el sistema uruguayo retornó al presidencialismo propio de los sistemas latinoamericanos.

⁷⁹ Sobre el particular: GUZMAN NAPURI, Christian - **“Unicameralidad o bicameralidad del parlamento peruano”**. *Op. cit.*, p. I-XVI

⁸⁰ SARTORI, Giovanni – **Ingeniería Constitucional Comparada**. *Op. cit.*, p. 198.

⁸¹ En el caso de Noruega, el Parlamento es elegido como si fuera uno solo, pero se dividen en dos cámaras mediante elección de una cuarta parte de los parlamentarios. En Islandia ocurre de manera similar, pero la segunda cámara se forma de la tercera parte de los parlamentarios

regímenes parlamentarios, o en todo caso, de la necesidad de su implantación. Es necesario, entonces, definir los criterios que pretenden justificar la existencia de la denominada segunda cámara en los sistemas parlamentarios.

3.1. Los criterios empleados.

Un primer criterio, basado en la representación política, se genera fundamentalmente en los Estados Federales, en los cuales se requiere una doble representación: Una, de las circunscripciones de la Nación en tanto tal, es decir, en forma proporcional al número de electores, y otro de las provincias o estados que conforman el Estado Federal. Esta situación se genera en países como Alemania, Bélgica, Rusia, Suiza, la India, los Estados Unidos de Norteamérica, México, Argentina – en un esquema muy *sui generis* -, Brasil y en mucho menor grado, Venezuela⁸².

Asimismo, la necesidad de la citada doble representación tiene alguna justificación en los estados denominados "regionales" como España o Italia⁸³, cuya conformación es intermedia entre los estados unitarios y los federales⁸⁴. Asimismo, en estos últimos casos, se tiende a dar a las Cámaras distintas funciones, salvo obviamente el ejemplo italiano el cual se caracteriza por su bicameralismo perfecto, en el cual ambas cámaras tienen funciones muy similares, en particular en cuanto a control político.

electos. En consecuencia, ambos esquemas comparten elementos del unicameralismo y del bicameralismo. Sobre el particular: LIJPHART, Arend – *Op. cit.*, p. 190.

⁸² Es necesario señalar que el razonamiento al cual nos referimos en las líneas subsiguientes puede aplicarse con la misma eficacia a otros sistemas de gobierno distintos al parlamentarismo, con los matices que correspondan.

⁸³ Las recientes reformas constitucionales italianas han ido transformando la forma de estado de dicho país, configurando en la práctica un esquema casi federal, al haber invertido la competencia residual a favor de las regiones.

⁸⁴ DUVERGER, Maurice - *Op. cit.* p. 192.

El segundo criterio de justificación de la existencia de la segunda cámara resulta ser, a nuestro parecer, falaz. Se basa en la necesidad de un sistema bicameral por motivos meramente políticos: Se crea la cámara y luego se justifica su existencia. Para justificar esta posición, entre otras razones, se aduce⁸⁵:

- 1) Que, la Cámara Alta, de mayor poder de reflexión, evitaría las decisiones apresuradas del Parlamento. De tal forma que sólo una Cámara razona políticamente, mientras que la otra se reservaría poderes de ratificación y/o de intermediación. Esto justificaría la mayor edad que se ha exigido siempre para la conformación del Senado⁸⁶.
- 2) Cierta sector de la doctrina señala que una sola Cámara tiene una naturaleza monolítica y rígida. Como resultado, el Parlamento se muestra muy débil en determinados regímenes, mientras que en otros genera dictadura parlamentaria o régimen de asamblea, dependiendo de las relaciones que el Parlamento posea con el Gobierno y de la conformación partidaria de ambos. Sin embargo, y a la luz de la experiencia concreta en el devenir histórico y en el derecho comparado dicha afirmación es, por lo menos, discutible. En los sistemas presidenciales, por ejemplo, ambas Cámaras han sido en ocasiones más bien títeres del Ejecutivo, así como en algunos momentos el comportamiento de senadores y diputados ha originado regímenes que tendían al asambleísmo.

⁸⁵ DUVERGER, Maurice - *Op. cit.* p. 193 y ss.

⁸⁶ La palabra "Senado" y su utilización para designar a una asamblea deliberativa provienen de la época de la Monarquía y la República Romanas y hace alusión a la edad avanzada de quienes la conforman (del vocablo "senil").

En la antigua Roma, el Senado constituía la asamblea de patricios y, según la leyenda, fue convocado por primera vez por Rómulo, el fundador de la ciudad. De esta institución provienen los rasgos esenciales que a lo largo de la historia, y hasta la actualidad, tendrían – y tienen - las asambleas políticas homónimas. El origen del Senado romano se remonta al Consejo de Ancianos, que a su vez procedía de prácticas políticas tribales y que estaba integrado por las personas que sabían, que tenían experiencia, los *patres* (de donde procede el actual concepto de "padres de la patria" para designar a los parlamentarios).

Por otro lado, la Constitución de la III República Francesa instauró la segunda cámara con la finalidad de conjurar la posibilidad de una dictadura parlamentaria⁸⁷, como la existente durante el Terror, generándose en realidad el efecto contrario. Y es que, durante la denominada III República, Francia vivió épocas de gran inestabilidad política, derivadas de la hipertrofia de los poderes de las cámaras y de la atrofia de los poderes del Gobierno.

Es necesario señalar que, tal como ambas cámaras pueden generar regímenes de dictadura parlamentaria, también ambas cámaras son susceptibles de ser dirigidas por el Ejecutivo, como ocurre en la mayoría de los países latinoamericanos y ha ocurrido en algunos países europeos. Es muy claro, entonces, que el poder de un Parlamento no responde necesariamente a la cantidad de cámaras de la que está conformado, sino de su composición partidaria, de las armas que el régimen constitucional le brinda y de su adecuada o inadecuada institucionalización política.

- 3) Se dice también que la doble cámara permite un mejor trabajo legislativo⁸⁸. Sin embargo, esta afirmación no es enteramente cierta. Y es que, siguiendo a Duverger⁸⁹ no resulta ser una virtud sino más bien un defecto el hecho que los parlamentos tardan en legislar, pues precisamente es esa la razón por la cual se han generalizado, en nuestra opinión indebidamente, instituciones como la legislación delegada o la legislación de urgencia, a través de las cuales el ejecutivo puede emitir normas con rango de Ley. A mayor abundamiento, la doble

⁸⁷ DUVERGER, Maurice – *Op. cit.*, p. 192.

⁸⁸ LOEWENSTEIN, Karl – *Op. cit.*, p. 250.

⁸⁹ DUVERGER, Maurice - *Op. cit.*, p. 193.

cámara exacerba el denominado factor incertidumbre, al cual ya nos hemos referido en acápite precedentes.

4. Otro argumento empleado es el de la proporcionalidad y/o representatividad. Es decir, se señala que la razón para preferir la doble cámara podría estar en relación directa con la población del país determinado. Este concepto se basa en que la mayoría de naciones con una gran población poseen un Congreso con una doble cámara⁹⁰. Incluso, se señala como argumento la mayor extensión territorial de los países con regímenes bicamerales. Esto, por lo menos en el ámbito de las democracias occidentales.

Es necesario recordar entonces que es lo que ocurre en el caso más conocido de régimen parlamentario y cuna del constitucionalismo moderno: Inglaterra. En dicha nación se da en realidad un pseudo bicameralismo, pues mientras una Cámara, la de los Comunes, monopoliza el poder político, otra cámara la de los Lores, carece prácticamente de poder alguno. La existencia de la Cámara de los Lores se debe hoy más a la tradición y al consenso que a su funcionalidad política⁹¹.

En particular creemos que la unicameralidad de los parlamentos – cuando las circunstancias no justifican un diseño distinto - es una medida saludable por las razones expuestas anteriormente, teniendo en cuenta que consideramos irrelevante para efectos del equilibrio de poderes el hecho de que el Parlamento cuente con una o más Cámaras. No obstante ello, la configuración unicameral o bicameral del Parlamento puede ser relevante para

⁹⁰ PLANAS SILVA, Pedro – **Democracia y Tradición Constitucional en el Perú**. Lima: Editorial San Marcos, 1998, p. 172 y ss.

⁹¹ En general, las segundas cámaras, denominadas genéricamente Cámara Alta – denominada Cámara de los *Lores*, Senado o *Bundesrat*, dependiendo del país - poseen menos poder que la Cámara Baja respectiva, la cual normalmente predomina. Sobre el particular: SARTORI, Giovanni – **Ingeniería Constitucional Comparada**. *Op. cit.*, p. 198-199.

efectos del trabajo legislativo y la organización interna de dicho organismo⁹². En primer lugar, la existencia de comisiones dictaminadoras, en simultáneo con una segunda cámara, complica excesivamente el trabajo legislativo, creando tres instancias parlamentarias de análisis – sin contar el paso por el Presidente de la República para su promulgación – trámite que justificaría plenamente, por su lentitud, la existencia de facultades legislativas a favor del Poder Ejecutivo. En segundo lugar, la posibilidad de intervención de otros entes con iniciativa legislativa permite morigerar el aparente monopolio legislativo del Congreso.

3.2. La eficiencia social de los sistemas unicamerales.

En este orden de ideas, es posible demostrar que, en una realidad en la cual no existe la necesidad de una doble representación (como podría ser el caso de los estados típicamente unitarios), la existencia de varias cámaras genera ineficiencia social. Debemos definir ineficiencia social como la situación opuesta a la eficiencia social, entendida en el término paretiano del término⁹³, concepto que hemos esgrimido en la introducción del presente trabajo. Según esta concepción, existen situaciones eficientes – y evidentemente, bienestar social – cuando se da una situación en la cual por lo menos alguien mejora sin que nadie se perjudique.

En general, cuando varias personas llegan a un acuerdo, todas ellas se favorecen, pues su situación es mejor que la que tenían antes en términos, repetimos, de la eficiencia paretiana. Ahora bien, el ponerse de acuerdo evidentemente genera un costo, que es en buena cuenta el costo de la toma de decisión. Este costo genera que dichas situaciones eficientes no puedan

⁹² GUZMAN NAPURI, Christian - “**Unicameralidad o bicameralidad del parlamento peruano. Un análisis preliminar**” *Op. cit.*, p. VII.

⁹³ Sobre la eficiencia paretiana: KAFKA, Folke – **Teoría Económica**. Lima: Universidad del Pacífico, 1994, p. 730 y ss. Sobre la eficiencia paretiana aplicable al funcionamiento político: BUCHANAN, James y TULLOCK, Gordon – *Op. cit.*, p. 225 y ss.

darse. El resultado inmediato es el desperdicio de recursos, no necesariamente patrimoniales, sino de toda otra índole.

En este orden de ideas, es necesario señalar que las dificultades en la toma de decisiones elevan los costos de las mismas, entendiendo costos como el gasto en tiempo, dinero y esfuerzo que realizan los representantes a fin de llegar a dichas decisiones, máxime en circunstancias de polarización y multipartidismo, propias de muchos países del Mundo.

Los Costos a tomar en cuenta.

Vamos a suponer, por un momento, y para simplificar, que nos encontramos ante un organismo corporativo cualquiera, conformado por una asamblea que debe tomar decisiones entre un conjunto de posibilidades y que esas decisiones, en todos los casos, se toman por mayoría simple. Los costos de la toma de decisiones son relativamente pequeños, y no generan la necesidad de una excesiva regulación. La Asamblea puede, inclusive, regular su propio funcionamiento⁹⁴.

En este orden de ideas, la generación de mecanismos de votación calificada no necesariamente aumenta demasiado los costos de la toma de decisiones, si es que una regulación eficiente del funcionamiento de ésta única asamblea facilita la toma de acuerdos por consenso. Por otro lado, un aumento en el número de miembros de la asamblea no llegaría a complicar las cosas si los grupos de votación que se forman en su interior mantienen coherencia y/o homogeneidad.

Ahora bien, si bien es cierto, las situaciones enumeradas en el párrafo anterior no elevan sustancialmente los costos en circunstancias determinadas, debemos tener claro que al combinarse varias de ellas las complicaciones

⁹⁴ Un interesante desarrollo del tema se puede encontrar en: BUCHANAN, James y TULLOCK, Gordon – *Op. cit.*, p. 270 y ss.

generarían demoras indebidas, en especial si la toma de decisiones es prioritaria. Mientras más polarizada esté una asamblea, mientras mayor sea el número de miembros de la misma y mientras más decisiones requieran mayorías calificadas, mayores dificultades encontraremos para llegar a acuerdos.

Si bien es cierto, esos costos pueden no resultar prohibitivos, es evidente que la creación de un sistema de dos asambleas que deben decidir en forma combinada, *prima facie*, eleva sustancialmente los costos de toma de decisiones. En principio, podríamos suponer que se da tan solo una duplicación de costos derivada de la doble asamblea. Sin embargo, la existencia de una segunda asamblea agrega un elemento adicional de incertidumbre. En un sistema de asamblea única, podríamos prever cual podría ser el resultado de una votación si pertenecemos a la misma. En un sistema doble, podemos prever el resultado de la asamblea a la que pertenecemos, pero no el que se dará en la asamblea en la que no participamos.⁹⁵ Ello incluso empeoraría cuando la correlación de grupos de votación es distinta en una asamblea y otra. Esta incertidumbre aumenta los costos en forma plausible, pues limita la acción de cualquiera de los miembros de cualquiera de las asambleas.

Si trasladamos este análisis a un Parlamento, nos damos cuenta de inmediato que los costos que hemos reseñado aumentan sustancialmente. En primer término, los parlamentos requieren un gran número de personas para asegurar representatividad. Asimismo, no siempre existe homogeneidad dentro de los grupos políticos. Además, ciertas decisiones requieren mayorías calificadas. Cuando existe una clara mayoría parlamentaria, estos costos parecen reducirse. Sin embargo, en vez de reducirse, el costo se traslada y se

⁹⁵ Estamos asumiendo de antemano que los miembros de una asamblea nunca podrían ser parte de la otra. Asimismo, el razonamiento que estamos empleando explica, por ejemplo, porque entidades corporativas privadas (sociedades, asociaciones civiles), o entes gubernativos de menor alcance territorial relativo (estados federados, gobiernos regionales, municipalidades) poseen sistemas de toma de decisión colectiva formadas por una sola asamblea.

coloca sobre la oposición parlamentaria⁹⁶. En este orden de ideas, la existencia de una segunda cámara aumenta los costos de toma de decisiones, costos que pueden implicar desperdicio de recursos estatales. El factor incertidumbre, por otro lado, afecta la producción legislativa pues genera inseguridad respecto al resultado del proceso de producción de la ley, sin importar quien inició éste. Ello, máxime si la ley proviene de sectores opositores. El comportamiento racional del parlamentario – que lo hace especialmente sensible al riesgo, puesto que siempre está previendo las posibilidades de reelección - lo llevará a la reducción de su producción legislativa, y peor aun, a la disminución de su interés en el tema a debatir. Si a esto le agregamos períodos fijos de gobierno, el incentivo resulta poco menos que nulo a este nivel.

En contraposición, cuando las bases de representación son distintas (por ejemplo, en los Estados Federales), resulta más eficiente el sistema bicameral⁹⁷. La razón es muy sencilla: Las distintas bases de representación implican cierta autonomía de las entidades representadas en la cámara corporativa (es el caso del Senado Norteamericano). El peso específico de las entidades antes mencionadas – sean estados, provincias, regiones o comunidades – y la existencia de mecanismos de toma de decisiones en su interior reduce los costos de la toma de decisiones en el Congreso de la Nación. Esta reducción de costos operativos justifica plenamente la utilización de la doble cámara para conjurar los costos que generaría la falta de representación corporativa. En los estados unitarios evidentemente no se dan las circunstancias que estamos reseñando.

⁹⁶ Puede señalarse favor de la segunda cámara que la misma puede evitar la existencia de mayorías adictas al Gobierno, puesto que podría existir mayoría en una cámara y no en otra. Este argumento es falaz, toda vez que, en general, la composición partidaria de las dos cámaras de un Parlamento Bicameral tiende a ser similar, máxime si la elección parlamentaria se enfoca en la figura del líder de los partidos respectivos, quien normalmente es el que postula a la Presidencia, en el caso de los sistemas presidenciales. En consecuencia, la composición del parlamento tiende a seguir la correlación de la votación presidencial.

⁹⁷ BUCHANAN, J. y TULLOCK, G. – *Op. cit.*, pp. 272-273.

3.3. Los Mecanismos de compensación

No obstante lo anteriormente expuesto, la decisión del Parlamento Unicameral requiere ciertos mecanismos de control. Estos mecanismos buscan evitar el aumento de los llamados costos externos, es decir, aquellos que pueden afectar a entes, sean gubernativos o no, que no pertenecen a la organización del parlamento. A estos dispositivos la doctrina denomina mecanismos de compensación. El primero de ellos, que duda cabe, es la segunda cámara. Sin embargo, esta última genera costos en la toma de decisiones y no conjura todos los costos externos, tal y como lo hemos reseñado en todo el texto del presente acápite.

Es necesario señalar la existencia de mecanismos de compensación en varios niveles. En primer lugar, el sistema de veto presidencial – o derecho de observación -, presente en muchas constituciones, incluso en las de tendencia parlamentaria, funciona en la práctica como una segunda cámara⁹⁸. Este mecanismo, por ser en principio unipersonal, reduce al mínimo el costo de la toma de decisiones y el factor incertidumbre.

En segundo lugar, el trabajo de comisiones dictaminadoras, como instancia de discusión previa, reduce costos externos y no genera una elevación evidente de los costos de toma de decisión. Como las comisiones funcionan en realidad al interior de la cámara, no generan costos funcionales mayores, en especial por su el menor número de integrantes. Por otro lado, al tener una composición partidaria proporcional a la que existe en la cámara, las comisiones dictaminadoras reducen el factor incertidumbre al mínimo. Finalmente, las comisiones, en general, toman decisiones por mayorías simples.

⁹⁸ BUCHANAN, J. y TULLOCK, G. – *Op. cit.*, p. 285.

En el caso de algunos países del Mundo, y como hemos reseñado líneas arriba, la denominada Comisión Permanente o el ente que haga sus veces puede configurar también un mecanismo de compensación. Dicha comisión reduce costos de toma de decisiones, en especial en cuanto a la posibilidad de delegársele atribuciones legislativas. Asimismo, corrige el vacío generado por la falta de una segunda cámara en cuanto al ejercicio de la facultad de acusación constitucional y juicio político. Sin embargo, es necesario un diseño adecuado de la misma, a fin de que sus miembros no se transformen en una suerte de parlamentarios sobre dimensionados⁹⁹.

Finalmente, la existencia de mecanismos de control de constitucionalidad, sea el citado control de tipo concentrado o más bien de tipo difuso, permite un control muy importante sobre la labor legislativa que realiza el Parlamento, sin que resulte indispensable la existencia de una segunda cámara en el mismo.

El Problema de la Representación.

Posiblemente, el costo externo más importante sea el referido a la representatividad de la cámara. En sociedades heterogéneas, con gran electorado y territorio medianamente grande parece necesario tener una segunda cámara que equilibre la representación proporcional con la representación territorial de ciertas zonas o regiones de una nación determinada. Por ello resulta indispensable la existencia de una segunda cámara en países que poseen una forma de Estado federal.

Los mecanismos de compensación que puede corregir este aparente desequilibrio estriban, en primer término, en los sistemas de elección por distrito múltiple, en los cuales cada circunscripción electoral goza de

⁹⁹ Sobre el particular: BERNALES BALLESTEROS, Enrique – “**La Comisión Permanente en la Constitución de 1993**” En: *La Constitución de 1993, Análisis y Comentario*. Lima: Comisión Andina de Juristas, 1994,

representación en el Parlamento. Ahora bien, el esquema que señalamos tiende a generar distorsiones que terminan favoreciendo a los partidos mayoritarios, situación que empeora conforme más partidos y/o movimientos políticos existan, en especial si se usa mecanismos como el de cifra repartidora¹⁰⁰.

Por ello, y en segundo término, los mecanismos de elección por distrito electoral múltiple deben ir acompañados, necesariamente, por una adecuada proporción entre la población electoral y la cantidad de representantes a elegirse. Ello obligaría a un aumento del número de representantes hasta el nivel en el cual la potencial distorsión se reduzca lo suficiente, sin elevar prohibitivamente el costo de la toma de decisiones; tema este último, que, como hemos visto líneas arriba, no puede soslayarse. De hecho, la observación empírica muestra que la proporción adecuada se establece a través de la regla de la raíz cúbica, por la cual el tamaño de los parlamentos tiende a ser más o menos la raíz cúbica de la población total¹⁰¹.

4. LOS MECANISMOS DE CORRECCION DEL PARLAMENTARISMO O REGIMEN PARLAMENTARIO.

En el derecho comparado se manejan diversos mecanismos de corrección que pretenden racionalizar el régimen parlamentario desde sus esquemas más puros. Como lo hemos señalado líneas arriba, la ciencia política europea, el derecho constitucional comparado y la teoría de la elección

¹⁰⁰ BERNALES BALLESTEROS, Enrique - **Parlamento y Democracia**. Lima: Hipatia, 1990, p. 197-198. LIJPHART, Arend – *Op. cit.*, p. 145.

¹⁰¹ LIJPHART, Arend – *Op. cit.*, p. 151.

pública, cada cual en su particular punto de vista, ha notado que el sistema parlamentario no funciona en su modelo más puro¹⁰².

En consecuencia, el derecho constitucional pretende corregir los problemas de gobernabilidad a los que estamos haciendo referencia en los acápites precedentes y permitir la generación de diseños constitucionales más eficientes en los diversos sistemas parlamentarios existentes. Sin embargo, algunos de los mecanismos que vamos a describir entrañan ciertos problemas de aplicación y su puesta en práctica depende en concreto de las características de la sociedad en particular en que se pretende implementar las correcciones al modelo.

Los requerimientos mínimos del funcionamiento del régimen parlamentario.

En consecuencia, el régimen parlamentario puro parece funcionar eficientemente únicamente ante la existencia de un bipartidismo por lo menos hegemónico, partidos políticos disciplinados¹⁰³, un liderazgo claro, sea en el Parlamento o en el Gobierno, un sistema electoral adecuado a la realidad política del país de cual se trate y un respeto irrestricto por la legalidad por parte de quien desempeña dicho liderazgo. Caso contrario, el régimen puede oscilar entre el Gobierno de Gabinete, que en sistemas distintos al británico puede ser casi tan pernicioso como el presidencialismo personalista; y la dictadura parlamentaria o asambleismo, que resulta igualmente ineficiente. En cualquiera de los casos citados, el régimen genera perjuicio social, a la vez que impide la gobernabilidad.

Como tales requisitos concurrentes no se dan en todas las naciones, sean europeas o no, en especial el bipartidismo y la existencia de liderazgos

¹⁰² SARTORI, Giovanni – **Ingeniería Constitucional Comparada**. *Op. cit.*, p. 126.

¹⁰³ SARTORI, Giovanni – **Ingeniería Constitucional Comparada**. *Op. cit.*, p. 117.

claros, es necesario el establecimiento de diversos dispositivos que busquen compensar las deficiencias existentes, que son los que veremos a continuación en el presente trabajo y que sirven, con diversa eficacia, para racionalizar el régimen y permitirle una debida funcionalidad.

Finalmente, debemos tener en cuenta que paulatinamente los sistemas parlamentarios europeos están reduciendo su participación relativa en gran parte de tareas originalmente consideradas como propias del Estado, lo cual permite establecer mecanismos de corrección con un mejor criterio. Este hecho, como veremos más adelante, no se ha dado con la misma intensidad en los países que poseen un sistema presidencial, incluso en los países europeos que han asumido dicho sistema de gobierno, en especial los que pertenecían a la órbita socialista. La constatación efectuada por Arrow respecto a la dificultad para tomar decisiones racionales a través de la regla de la mayoría justifica a todas luces la necesidad de reducir el rol del Estado en la regulación de la Sociedad¹⁰⁴.

4.1. La racionalización de los mecanismos de control político directo.

Uno de los mecanismos existentes para corregir las deficiencias del régimen parlamentario es la racionalización de los mecanismos de control político directo, como la censura o la cuestión – o moción – de confianza, a fin de conjurar el riesgo de una mayoría parlamentaria que pueda reiteradamente poner fin a un período de gobierno. Un mecanismo muy usado en el derecho comparado es la especificación de una mayoría calificada para la aprobación de toda moción, así como un porcentaje importante de parlamentarios para la presentación de la misma. Esquemas previos establecían la posibilidad de que las mociones sean presentadas por cualquier parlamentario, situación que permitía no solo la aprobación de mociones de censura por sorpresa, sino además impedía que las mociones implicaran un consenso mínimo previo.

¹⁰⁴ BUCHANAN, J. y TULLOCK, G. – *Op. cit.*, pp. 380-381.

En algunos países el uso de los mecanismos de control político directo se ha mediatizado, o se ha restringido a solo una de las cámaras del Parlamento – en el caso de regímenes bicamerales -, en la mayoría de los casos, a la Cámara Baja, que es a la vez la única que puede ser disuelta. Es evidente que para cualquier Primer Ministro resulta más difícil afrontar dos cámaras que solo una¹⁰⁵. En algunos casos de regímenes típicamente parlamentarios, incluso se ha eliminado la segunda cámara, como se ha señalado líneas arriba, como es el caso de Dinamarca o Suecia.

Sin embargo, algunos sistemas parlamentarios, en menor cantidad, mantienen los mecanismos de control directo en manos de ambas cámaras, en un esquema de bicameralismo perfecto, como ocurría en el diseño de la III República Francesa y como ocurre en la actualidad en Italia. Dicho diseño, lejos de coadyuvar a la eficiencia del sistema, lo perjudica, en especial si los mecanismos de corrección no han sido implementados adecuadamente.

4.2. El Voto de Investidura

En algunos casos los sistemas parlamentarios han incluido mecanismos como el voto de investidura en los cuales, al permitirle al Parlamento intervenir en la constitución de gobiernos, se hace posible que éste adquiera una mayor responsabilidad en la toma razonable de decisiones, máxime si de dicha toma de decisiones depende la gobernabilidad del país. Denominamos Voto de Investidura a aquella institución que consiste en la ratificación por parte del Parlamento de la designación que realiza el Jefe de Estado – sea éste Presidente o Rey - del Jefe de Gobierno, llámese éste Primer Ministro, Presidente del Gobierno, Canciller o Jefe de Gabinete. En consecuencia, es necesario señalar que el voto de investidura es una institución típica del

¹⁰⁵ DUVERGER, Maurice – *Op. cit.*, p. 193.

régimen parlamentario, en el cual las categorías de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno se encuentran separadas y éste último, para poder mantenerse en el cargo, debe gozar de manera directa de la confianza de las cámaras. Una vez que el Jefe de Estado ha designado al correspondiente Jefe de Gobierno, este último se presenta ante las cámaras – solo o en compañía del resto del Gabinete - a fin de presentar su plan de gobierno¹⁰⁶. Una vez ocurrido ello solicita la confianza de las Cámaras. Si las cámaras emiten un voto en contra del Jefe de Gobierno designado, éste no asume el cargo.

Sin embargo, es necesario señalar que no necesariamente existe Voto de Investidura en todos aquellos sistemas de gobierno que podrían considerarse como parlamentarios. De hecho, la cuna del parlamentarismo, Inglaterra, carece de Voto de Investidura, al igual que los países escandinavos y la casi totalidad de sistemas semipresidenciales europeos. Sin embargo, éste existe claramente en naciones como España, Italia o Alemania – con las evidentes diferencias entre ellos -, en las cuales se ha racionalizado el régimen parlamentario a fin de evitar la inestabilidad política, consustancial al parlamentarismo puro en naciones que carecen de partidos disciplinados y liderazgos claros.

Es necesario precisar, sin embargo, que un diseño inadecuado de la institución que estamos reseñado, lejos de propender a la estabilidad del gobierno, puede generar la caída prematura de éste. Ejemplos de lo antes indicado se encuentran a nivel, por ejemplo, de la IV República Francesa o de la actual Constitución Italiana. En el caso español, por ejemplo, si el Presidente del Consejo de Ministros no hubiese obtenido el voto de confianza, hecho que finalmente no ha sucedido hasta el día de hoy, y aun cuando deba repetirse la votación, el Rey debe presentar un nuevo candidato, el mismo que debe realizar idéntico trámite. Transcurridos dos meses sin que haya sido

¹⁰⁶ Salvo la excepción del caso alemán, en el cual la elección del canciller se vota sin debate alguno. Sobre el particular: LOEWENSTEIN, Karl – *Op. cit.*, p. 113.

nombrado el Presidente del Gobierno, el Rey disolverá ambas cámaras, de conformidad con el artículo 99.5 de la Constitución Española.

Evidentemente, la disolución parlamentaria funciona como un freno a la atribución de uso del control político directo. En general, la cámara que puede ser disuelta es aquella que ejerce el control político directo¹⁰⁷. Sin embargo, la disolución parlamentaria a veces puede resultar ser un mecanismo perjudicial para el Gobierno, pues el resultado del uso de la facultad puede ser la aparición de una mayoría parlamentaria aún más adversa, que va a generar, inexorablemente, la caída del Gobierno¹⁰⁸.

4.3. El voto de censura constructivo

En otros casos más bien se ha creado mecanismos a través de los cuales el control político se configura también como creador de gobiernos, como el llamado Voto de Censura Constructivo presente en países como Alemania o España. Esta figura, que apareció a partir de la Ley Fundamental de Bonn, consiste en la obligación de la Cámara Baja – el Bundestag alemán - de presentar un candidato para asumir el cargo de Presidente del Gobierno, con la Moción correspondiente, situación que obliga directamente al Jefe de Estado (sea el Rey o el Presidente) a nombrar a dicho candidato como tal.

El voto de censura constructivo busca asegurar, en primer lugar, la continuidad inmediata del gobierno impidiendo el vacío de poder. En segundo

¹⁰⁷ Una excepción interesante está a nivel del sistema español, en el cual es posible disolver las Cortes, no obstante que solo el Congreso de los Diputados ejerce control político directo, entendido como las facultades de otorgar el voto de confianza o de censurar a los miembros del gobierno.

¹⁰⁸ Existe una severa discusión en el sistema peruano respecto a la existencia o no de voto de investidura en aquel al amparo del análisis de la Constitución de 1993. Ahora bien, se señala que la institución establecida por el artículo 130° de la citada norma, dado que implica la presentación de la moción una vez asumido el cargo, es más bien una figura atípica de cuestión de confianza obligatoria. Lamentablemente, en un sistema como el peruano, un esquema como el descrito lejos de ayudar, complica.

lugar, el voto de censura constructivo configura una severa racionalización del control directo como medio de control interórganos, dado que la obligación impuesta de por la norma constitucional a fin de que la oposición pueda ponerse de acuerdo para elegir a un nuevo jefe de Gobierno dificulta la aprobación de una moción que pretenda remover al que se encuentra en el poder. Para ello, alguno de los partidos de gobierno tendría que unirse a algún partido de la oposición, convirtiendo a ésta en una fuerza política suficientemente fuerte.

Asimismo, en los casos en los cuales es aplicable el voto de investidura, la censura constructiva genera el mismo efecto que aquel. Una consecuencia importante del mecanismo de censura constructiva en relación con la investidura es que su uso implica necesariamente la obtención de confianza parlamentaria previa, no siendo necesario cumplir con el trámite del Voto de Investidura, el que ya hemos referido precedentemente. Es el llamado "efecto bifronte" de la censura constructiva¹⁰⁹.

El parlamentarismo hiperracionalizado alemán.

El caso alemán es un típico sistema de parlamentarismo hiperracionalizado, en el cual se mezcla el voto de censura constructivo con el voto de investidura. Asimismo, el sistema constitucional alemán ha incorporado una barrera electoral del 5%, de tal manera que el partido que no alcance dicha valla no obtiene representación parlamentaria¹¹⁰. El sistema alemán se caracteriza porque el presidente federal propone al canciller, el jefe del ejecutivo del país, quien a su vez es nombrado por la mayoría absoluta del Bundestag, en sesión sin debate¹¹¹. El presidente también elige al consejo de ministros, conforme a las propuestas del canciller; siendo éste es responsable

¹⁰⁹ FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco - **El Sistema Constitucional Español**. Madrid: Dykinson, 1992, p. 732.

¹¹⁰ Para Sartori, este mecanismo permite que se mantenga el esquema de canciller propio del sistema alemán. Al respecto: SARTORI, Giovanni – *Op. cit.*, p. 176.

ante el Bundestag, el cual puede expulsarle del cargo por una mayoría simple. Sin embargo, y como lo hemos anotado, este voto requiere el nombramiento simultáneo de su sucesor en el gobierno.

Ahora bien, la existencia de todos estos elementos combinados concede una gran estabilidad al Gobierno alemán, puesto que el mandato del canciller federal resulta ser prácticamente inamovible, permaneciendo en el cargo mientras el partido o la coalición que lo llevaran al poder gocen de mayoría parlamentaria. El primer canciller federal, Konrad Adenauer se mantuvo en el poder catorce años, renunciando en 1963 dada su avanzada edad. Posteriores jefes de gobierno alemán se mantuvieron en el poder gracias en gran medida a coaliciones que los llevaban al cargo y a la dificultad de removerlos. Sin embargo, el sucesor de Adenauer, Ludwig Erhard, no obstante que su gobierno demócratacristiano obtuvo una victoria decisiva en las elecciones de 1965, al año siguiente fue obligado a dimitir al no obtener el apoyo de la mayoría parlamentaria para las reformas económicas que proponía. Interesante es el caso del canciller Willy Brandt, que tuvo que presentar una moción de confianza para forzar la disolución del Bundestag y obtener una mayoría parlamentaria más cómoda.

La única censura constructiva exitosa en todos los años de vigencia de la Ley Fundamental de Bonn ocurrió en 1982, cuando el canciller Helmut Schmidt fue reemplazado por Helmut Kohl. Pero ello dio inicio al prolongado gobierno del canciller Kohl, quien gobernara Alemania durante dieciocho años (1982-1998), hasta perder las elecciones con el actual canciller, Gerhard Schröder, cuyo partido recientemente obtuviera un nuevo triunfo electoral, el mismo que le permite mantenerse en el cargo hasta el día de hoy.

El resultado del sistema hiperracionalizado alemán ha sido, en la práctica, un jefe de Gobierno demasiado fuerte, configurado para evitar la

¹¹¹ LOEWENSTEIN, Karl – *Op. cit.*, p. 113. DE VERGOTTINI, Giuseppe – *Op. cit.*, p. 457.

inestabilidad política tan propia del régimen de Weimar¹¹². En ciertos casos, el Gobierno alemán tiende al autoritarismo, al mostrar claros ribetes de régimen de gabinete – e incluso, de “democracia de canciller” -, que a su vez carece de los controles extrínsecos e intrínsecos de los que sí goza el sistema británico, en particular, la efectiva influencia de la opinión pública. Esta situación fue evidente durante el mandato de canciller Adenauer, no obstante la eficacia de su gobierno.

El caso español.

En España, el diseño constitucional, que combina una monarquía constitucional, el voto de investidura, así como el voto de censura constructivo, ha permitido una clara estabilidad política. Carlos Arias, el primer presidente del gobierno de la etapa democrática, debió ser removido por el Rey Juan Carlos I dada su incompatibilidad política con el régimen instaurado luego de la muerte de Franco. Adolfo Suárez, su sucesor, y artífice de la reforma española que llevó a la Constitución de 1978, sufrió en 1981 un intento de censura que no prosperó, pero poco después tuvo que renunciar.

Seguidamente, Felipe González, líder del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), ante la victoria de su partido en las elecciones parlamentarias, ocupó el cargo de presidente del gobierno desde 1982 hasta 1996, durante tres periodos legislativos consecutivos, luego de los cuales fue reemplazado en el gobierno por el líder conservador José María Aznar, quien gobierna hasta el día de hoy. El sistema español, al combinar la existencia de un Rey en la jefatura de Estado, de poderes meramente nominales, con un

¹¹² La Ley Fundamental de Bonn, para un importante sector de la doctrina constitucional, establece una muy clara prevalencia del gobierno respecto a los demás organismos del Estado. Sobre el particular: DE VERGOTTINI, Giuseppe – *Op. cit.*, p. 455 y ss. LOEWENSTEIN, Karl – *Op. cit.*, p. 115

sistema parlamentario claramente establecido en la norma constitucional¹¹³ y con mecanismos de racionalización de gran intensidad ha asegurado la estabilidad del Gobierno, a costa de cierta rigidez. Y es que, el sistema está mostrando una clara tendencia a asignar importante representatividad al Presidente del Gobierno, el mismo que no podría ser fácilmente removido, no obstante la existencia de clara oposición al nivel de la opinión pública¹¹⁴. Para algunos autores, el sistema español en particular y los regímenes parlamentarios en general, están mostrando paulatinamente mayor cantidad de rasgos provenientes del régimen presidencial, tal que las diferencias entre sistemas van difuminándose poco a poco¹¹⁵.

4.4. La atribución de ciertas facultades efectivas al Jefe de Estado.

Asimismo, en algunos casos se ha dotado al Jefe de Estado de ciertos poderes efectivos, derivados de cierta representatividad mediatizada, por ejemplo a través del nombramiento por el Congreso. Casos interesantes son los de Italia y Alemania, en los cuales existe un Presidente como jefe de Estado, elegido en principio por el Parlamento mediante el uso de ciertas reglas determinadas. En estos casos, el Presidente, elegido por un periodo fijo para permanecer en el cargo, desempeña similares funciones que las del Rey en las monarquías constitucionales como España o Inglaterra. Sin embargo, goza de ciertas atribuciones, indispensables para morigerar el tradicional peso específico de los parlamentos en dichos países.

¹¹³ NOLHEN, Dieter - "**Sistemas de Gobierno, Perspectivas Conceptuales y Comparativas**". En: *Formas de Gobierno, Relaciones Ejecutivo-Parlamento*. Lima: CAJ, 1993. p. 56.

¹¹⁴ Un caso evidente es el que se vivió a propósito de la incursión de España en la Guerra contra Irak. La opinión pública española mostró una evidente oposición a dicha intervención, la misma que no se vio reflejada, ni en las cámaras, ni en el comportamiento del Gobierno.

¹¹⁵ GARCIA CANALES, M. - "**La Huella Presidencialista en el Constitucionalismo Español**". En: *Revista Española de Derecho Constitucional, Nro. 44*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1995, p. 125.

En el caso alemán, y según la Ley Fundamental de Bonn, el jefe del Estado de Alemania es el presidente federal, que resulta elegido para un periodo de cinco años por una convención formada por miembros del Bundestag (la cámara baja del Parlamento) más un número igual de personas elegidas por los parlamentos de los *länder*¹¹⁶. Si bien es cierto que este Presidente Federal goza de importantes atribuciones, sin embargo, las mismas son menores cualitativa y cuantitativamente que las que gozaba el jefe de Estado durante la República de Weimar, previsión diseñada con la finalidad de conjurar el riesgo que un sistema de gobierno como el antes señalado crearía de instaurarse de nuevo¹¹⁷. El Presidente Federal puede hacer uso de facultades discrecionales en casos muy particulares en los cuales hace uso de ciertas atribuciones que se le encomiendan, como nombrar al resto de ministros que conforman el gobierno y sancionar las leyes. Asimismo, se le asigna un importante rol arbitral.

Es necesario señalar, sin embargo, que un aumento considerable de las facultades del Jefe de Estado, que se puedan relacionar con su elección popular, aun cuando la misma sea indirecta – como es el caso de Finlandia -, nos lleva más bien a configurar sistemas de gobierno típicamente mixtos, que se configuran en la práctica como esquemas semipresidenciales, los mismos que analizaremos con detalle más adelante.

4.5. Las facultades legislativas del Poder Ejecutivo

Finalmente, en Europa aparecieron, de manera paulatina, las llamadas facultades legislativas del Poder Ejecutivo, que se traducen fundamentalmente en la posibilidad de que el Gobierno emita normas con rango de Ley. En,

¹¹⁶ DE VERGOTTINI, Giuseppe – *Op. cit.*, p. 456. DUVERGER, Maurice – *Op. cit.*, p. 321 y ss.

¹¹⁷ Como veremos más adelante, la casi totalidad de la doctrina moderna establece la responsabilidad del régimen de Weimar en la asunción de Adolfo Hitler al poder y la entronización consecuente del Partido Nazi.

algunos casos, estas normas requieren de autorización previa del Parlamento a través de una ley autoritativa, la misma que se encuentra sometida a determinados requisitos, en particular derivados de las materias y el plazo de emisión. En esos casos se habla de legislación delegada y las denominaciones de los instrumentos normativos resultantes varían de acuerdo al país, sean ordenanzas, decretos legislativos o decretos - leyes.

En otros casos, no se requiere autorización previa del Parlamento para la emisión de la norma respectiva, cuando existe una situación de urgencia que amerite la emisión respectiva y bajo ciertas condiciones, entre las cuales destacan la existencia de un plazo de caducidad y determinadas materias tasadas. A ello la doctrina denomina genéricamente decretos de necesidad o urgencia. Ahora bien, la legislación de urgencia resulta ser una aplicación del polémico artículo 16° de la Constitución de la V República Francesa, que permite la asunción de plenos poderes por parte del Presidente de la República en situaciones excepcionales¹¹⁸. El régimen italiano toma parte de dicha figura, al igual que el régimen español¹¹⁹, creando normas con rango de Ley – denominadas decretos leyes - que puede emitir el Poder Ejecutivo ante situaciones de excepción¹²⁰. Paulatinamente, lo que en el derecho comparado se debía dar en situaciones de excepción, se fue volviendo cotidiano. Como resultado de las instituciones antes descritas, el Parlamento ha perdido el monopolio legisferante.

Ahora bien, la existencia de facultades legisferantes a favor de los gobiernos en regímenes parlamentarios tiene por finalidad equilibrar las facultades de ambos organismos, permitiendo al Gobierno participar de manera directa en la emisión de normas con rango de Ley. Sobre el particular, algunos tratadistas han afirmado, en nuestra opinión de manera errónea, que la

¹¹⁸ DE VERGOTTINI, Giuseppe – *Op. cit.*, p. 481.

¹¹⁹ FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco - *Op. cit.*, p. 626, 633 y ss.

¹²⁰ DE VERGOTTINI, Giuseppe - *Op. cit.* p. 466.

asignación de las facultades que venimos comentando a favor del Gobierno se basa en la multiplicidad de funciones que han asumido los gobiernos modernos. Esta última afirmación carece de sustento, toda vez que las facultades del Gobierno en un país determinado no pueden reemplazar a las que se han asignado a los Parlamentos de manera primigenia, y que le otorgan su razón de ser. La Ley es por antonomasia la norma abstracta y general que regula, de manera obligatoria, el funcionamiento de toda la colectividad. En consecuencia, como lo hemos afirmado antes, la misma solo puede ser emitida por el ente estatal que representa de manera más eficiente a la población del país en cuestión¹²¹. Dicho ente no puede ser otro que el Parlamento, en especial en sistemas parlamentarios donde el mismo es el único órgano elegido a través del voto popular y directo.

En este orden de ideas, en una realidad de normatividad adecuada que regule el funcionamiento del Congreso, la legislación delegada debe restringir su operatividad a situaciones excepcionales, en las cuales exista verdaderamente la necesidad inmediata de la existencia de legislación emitida por el Poder Ejecutivo. Y es que existen múltiples instituciones que pueden reemplazarla con éxito a la legislación delegada.

En primer lugar, existe en el derecho comparado la posibilidad de delegar atribuciones legislativas en órganos infra parlamentarios, como ocurre en el caso italiano¹²² y en el caso español con las comisiones ordinarias, las mismas que pueden legislar en determinados supuestos¹²³. Dicha figura permite mayor representatividad puesto que una comisión del Congreso tiene una conformación partidaria con similar proporcionalidad que la del Congreso

¹²¹ Como Locke señalaba, no es posible que el poder delegado – el Parlamento – a su vez pudiese delegar sus facultades en otros órganos. Ello explica porqué técnicamente en Inglaterra no existen facultades legislativas asignables al Poder Ejecutivo. Sobre el particular: LOEWENSTEIN, Karl – *Op. cit.*, p. 276.

¹²² DUVERGER, Maurice – *Op. cit.*, p. 290-291.

entero. Además permite mayor rapidez en la elaboración legislativa, virtud que supuestamente se imputa a la legislación delegada.

En segundo lugar, el Gobierno parlamentario goza en general de iniciativa legislativa, la misma que inclusive puede implicar la tramitación preferente del proyecto de ley correspondiente por parte del Parlamento. Ello proporciona, por un lado, el manejo del Gobierno de lo que pretende se apruebe y además, que su aprobación se realice rápidamente, supuestas virtudes de la legislación delegada. Ante tal situación, la existencia de facultades delegadas en forma irrestricta implica una duplicidad de prerrogativas que resulta ser, por decir lo menos, peligrosa.

En tercer lugar, el Gobierno goza de atribuciones reglamentarias y administrativas, que no requieren necesariamente de la emisión de normas con rango de Ley. La facultad reglamentaria es en buena cuenta un mecanismo de creación de normas jurídicas por decreto. Gran parte de la doctrina constitucional moderna discute si es que es posible la emisión de los denominados reglamentos autónomos, es decir, aquellos que no requieren de alguna ley a la que se deba reglamentar.

En el caso de la legislación de urgencia, consideramos que es una facultad cuya plasmación es aún más desacertada que la comentada respecto a la legislación delegada. Las situaciones de emergencia y urgencia son más bien los supuestos que justificarían la existencia y empleo de las facultades legislativas delegadas. La creación de facultades legislativas de urgencia puede permitir la asunción de facultades legislativas omnímodas por parte del gobierno y permitirle el gobernar sin intervención del Parlamento. El paliativo al poder del Parlamento podría inclinar el poder estatal de manera peligrosa hacia el otro extremo.

¹²³ RUIZ ROBLEDO, Agustín – “La delegación Legislativa en las Comisiones Parlamentarias”. En: *Revista Española de Derecho Constitucional*, Nro. 43. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1995, p. 75 y ss.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que la existencia de facultades de intervención legislativa – máxime si estas pueden hacerse efectivas sin autorización previa del Parlamento - debe morigerarse a la luz de erróneas consideraciones sobre el papel que le concierne actualmente a los Parlamentos en el Mundo. En nuestra opinión no existe principio constitucional, político o económico alguno que justifique el traslado al Gobierno de la prerrogativa de emitir normas equiparables a las leyes. Esta función corresponde, fundamentalmente, al Parlamento. La razón es muy clara: Es la representación parlamentaria, como su nombre lo indica, la que representa a la Nación.



CAPITULO 2

¿ES EL PRESIDENCIALISMO UN REGIMEN DE GOBIERNO SOCIALMENTE EFICIENTE?

El Presidencialismo¹ o régimen presidencial, aparecido por primera vez en los Estados Unidos, es el sistema de gobierno caracterizado por la existencia de una separación de poderes rígida entre los organismos del Estado. Ello genera que los puntos de contacto entre dichos organismos sean reducidos. Como resultado, el sistema materia de análisis se caracteriza por lo siguiente²:

- a.- Un Ejecutivo monista y monocrático, formado por un Presidente que se caracteriza por ser Jefe de Estado y Jefe de Gobierno a la vez. Las decisiones son tomadas de manera discrecional por el Presidente, siendo los ministros, en la práctica, meros colaboradores del jefe de Estado.

¹ En la terminología de Duverger, el término Presidencialismo equivale a lo que nosotros llamamos Régimen Presidencial Autoritario o Presidencialismo autoritario, en el cual los diversos órganos del Estado carecen de poder para controlar al Gobierno en forma eficiente. Para efectos del presente artículo, usaremos ambos términos como sinónimos. Al respecto: DUVERGER, Maurice - **Instituciones Políticas y Derecho Constitucional**. Barcelona: Ediciones Ariel, 1970, p. 213.

² Ver sobre el particular: SARTORI, Giovanni – **Ingeniería Constitucional Comparada**. México: Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 98-99. Asimismo: BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo – **Introducción al derecho constitucional comparado**. México: Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 168 y ss. Finalmente: BADIA, Juan Fernando – **Regímenes políticos actuales**. Madrid: Tecnos, 2001, p. 549 y ss.

- b.- Elección, mediante voto popular, del Gobierno y de Congreso, en forma independiente. En algunos casos, la elección del presidente es indirecta, a través del empleo de colegios electorales, como ocurre por ejemplo en los Estados Unidos.
- c.- La limitada existencia de mecanismos políticos de control interórganos. Los controles entre poderes son fundamentalmente jurídicos. En particular, el presidencialismo puro el control político directo no existe. En los modelos híbridos de presidencialismo, la operatividad de los mecanismos de control político directo se encuentra muy limitada. Definimos control político directo como los mecanismos que se basan en la responsabilidad política de los miembros del poder ejecutivo – los ministros o secretarios - y las facultades del Congreso de hacer efectiva la citada responsabilidad. Es claro que dicho control político directo es más bien propio del régimen parlamentario.
- d.- La nula posibilidad, salvo muy contadas excepciones, de que cualquiera de los órganos del Estado pueda revocar el mandato del otro mediante el uso de mecanismos políticos. La supervivencia del Congreso no depende del Poder Ejecutivo y viceversa. La existencia de esquemas de disolución parlamentaria en determinados países de Latinoamérica no modifica sustancialmente esta apreciación, toda vez que el Parlamento no puede hacer cesar el mandato del Presidente – que es jefe de Estado y jefe de Gobierno a la vez - si es que no es a través de un juicio político. Además, la posibilidad de una disolución parlamentaria se encuentra muy limitada donde la misma existe³.

³ MAINWARING, Scott y SHUGART, Carey (comp.) - **Presidencialismo y democracia en América Latina**. Buenos Aires: Paidós, 2002, p. 25. Estos autores hacen dos afirmaciones que consideramos erróneas. En primer lugar, señalan que en el Perú existe disolución parlamentaria desde la Constitución de 1933, lo cual no es cierto, como veremos más adelante. En segundo lugar, afirman que la existencia de disolución parlamentaria en el caso peruano lo desvía sustancialmente del modelo. Ello también es inexacto, toda vez que la disolución parlamentaria está tan limitada que es poco probable que se haga efectiva en la práctica. El modelo peruano sigue siendo eminentemente presidencial.

El sistema presidencial, tal como lo hemos descrito, presenta múltiples inconvenientes, que explican en gran medida la ineficiencia e inestabilidad de los regímenes políticos latinoamericanos, deficiencias que no son ajenas al propio sistema norteamericano, a ciertos diseños asiáticos y africanos, o a regímenes europeos más o menos recientes, en especial de Europa Oriental luego de la caída de la Cortina de Hierro⁴. Dichos inconvenientes serán analizados en los sucesivos, señalando finalmente los mecanismos de corrección que consideramos pertinente emplear para revertir la situación que venimos describiendo.

1. LA ACUMULACION DE PODER.

El primer problema que encontramos a nivel del denominado régimen presidencial puro es que en una realidad de inadecuada institucionalización de las instituciones públicas distintas al Gobierno - en especial el Parlamento - este sistema puede generar la excesiva acumulación de poder en cabeza del Presidente de la República, en especial cuando el mismo goza de mayoría parlamentaria. Dicha inadecuada institucionalización, común en los países latinoamericanos, impide que los mecanismos propios de la separación de poderes puedan funcionar adecuadamente. La inadecuada institucionalización del congreso latinoamericano se debe en particular a las siguientes razones:

- a.- La ausencia de adecuadas instituciones de carácter colectivo durante la Colonia - como por ejemplo asambleas deliberativas - lo cual impidió que

⁴ Existe en la doctrina, sin embargo, autores que más bien pretenden reivindicar la posibilidad de un funcionamiento eficiente del régimen presidencial. Sobre el particular: LANZARO, Jorge (comp.) – **Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina**. Buenos Aires: CLACSO, 2001, p. 18 y ss. En especial, debe revisarse: SHUGART, Matthew y CAREY, John – **Presidents and Assemblies**. New York: Cambridge University Press, 1992, 320 p.

Estos dos últimos autores, conjuntamente con Scott Mainwaring, consideran que el esquema de frenos y contrapesos (*checks and balances*) procedente del presidencialismo es suficiente para asegurar la eficiencia del sistema. Sin embargo, su análisis - que nos resulta excesivamente optimista - se basa fundamentalmente en el estudio de los sistemas presidenciales medianamente eficientes, en particular el norteamericano.

una vez que las naciones hispanas se independizaran usaran dichas instituciones de modelos para la conformación de sus parlamentos.

En la Colonia el control sobre el Virrey – sea político o administrativo - tenía que ver más bien con instituciones aristocráticas, como el Consejo de Indias o la Propia Monarquía, pero no con instituciones de base, que estuviesen originadas en la representación popular.

Asimismo, la Colonia adolecía de una concepción muy centralizada y estatista de la administración pública. Finalmente, la severa estratificación de la sociedad colonial y su heterogeneidad impedía la participación ciudadana en las decisiones públicas⁵.

- b.- El carácter personalista de los gobiernos latinoamericanos, derivado de la necesidad inicial de un poder ejecutivo fuerte, el mismo que resultaba necesario para conjurar el peligro del triunfo de España en la Guerra de Independencia y para pacificar y organizar al país una vez terminada la misma⁶. La situación referida se hizo patente en naciones cuyos parlamentos otorgaron plenos poderes al caudillo para el cumplimiento de su supuesta misión.
- c.- La inoperancia de los primeros congresos para organizar al país, derivada de las grandes dificultades existentes para conciliar intereses diversos, dificultades que en gran medida se arrastran hasta hoy. En la actualidad, dicha inoperancia se debe en particular a la deficiente calidad de los representantes parlamentarios, debida entre otras causas a que los partidos políticos prefieren situar sus mejores cuadros en la

⁵ ESPINOSA SALDAÑA BARRERA, Eloy – “**Algunas notas Sobre la evolución del presidencialismo latinoamericano a la luz de lo previsto por la Constitución peruana de 1993**”. En: *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, Nro. 20/21. Valencia: 1997, p. 42-43.

⁶ *Ibid.*, p. 48.

Administración Pública y el propio Gobierno más que en el Parlamento, dado el mayor poder de decisión que tiene los primeros⁷.

La acumulación de poder a la que hemos hecho referencia se debe, en particular, al hecho que sobre el Presidente, en un régimen presidencialista, coexisten dos distintos grupos de prerrogativas: Las representativas-ceremoniales, derivadas de su condición de jefe de Estado y las prerrogativas políticas, derivadas de su condición de jefe de Gobierno⁸. Semejante dicotomía otorga un poder muy grande al Presidente, pues en una sola persona coexiste la calidad de un jefe de Estado y la necesidad de un comportamiento más allá de toda conveniencia partidaria así como la calidad de jefe de Gobierno y un comportamiento que en gran medida favorece intereses de grupo, en este caso los intereses partidarios.

A este nivel, el Presidente de la república en las naciones presidenciales es un ser al que le teme y se respeta a la vez, a quien se le exige solución de los problemas nacionales a la vez que se le confía un aparato estatal que en la mayoría de los casos es inmenso. Precisamente, en naciones como las latinoamericanas, en permanente crisis o inestabilidad, con niveles importantes de subdesarrollo, el presidente es visto como quien debe garantizar la estabilidad del Estado⁹, así como la solución de los grandes problemas nacionales.

El modelo presidencial, entonces, proviene de las circunstancias históricas del inicio de nuestra vida republicana, dados los graves problemas

⁷ LAGO CARBALLO, Antonio – “**Presidencialismo o parlamentarismo: una cuestión disputada**”. En: *Ius Et Veritas* Nro. 10. Lima, PUCP, p. 23

⁸ LINZ, Juan - “**Los Peligros del Presidencialismo**”. En: *Formas de Gobierno, Relaciones Ejecutivo Parlamento*. Lima: Comisión Andina de Juristas, 1993, p.

⁹ COLOMER, Antonio – “**Claves y paradojas del presidencialismo. La tentación parlamentaria del presidencialismo iberoamericano: El caso de Perú**”. En: *I Encuentro Internacional de Peruanistas*. Lima: Universidad de Lima, 1988, Tomo I, p. 299.

sociales, políticos y económicos existentes, así como la hegemonía militar¹⁰. El régimen presidencial parecía la opción más efectiva para encaminar a los países latinoamericanos, salvo el caso de Brasil, que poseía inicialmente un régimen monárquico parlamentario.

A mayor abundamiento, es evidente notar como el poder del presidente en Latinoamérica se elevó considerablemente – en el contexto de las normas constitucionales y en la práctica política concreta - en la primera mitad del siglo XX en comparación con el poder que dicho personaje poseía en el papel durante el siglo XIX. Ello ocurrió en primer lugar producto de la tentación autoritaria, derivada de un nuevo caudillismo no solo militar sino también civil, sostenido incluso por una naciente aristocracia.

Asimismo, una causa adicional fue la supuesta necesidad de un Presidente de la República sustancialmente más fuerte que pudiese cumplir con los requerimientos de llamado Estado de Bienestar (*welfare state*), cuyo correlato jurídico es el constitucionalismo social¹¹ y cuya plasmación en términos económicos parte del Keynesianismo. El manejo de un Estado cada vez más grande fortaleció las atribuciones del Gobierno, en desmedro de la ciudadanía y de otros órganos del Estado, en particular del Parlamento.

Lo que hemos explicitado en el párrafo precedente generó incluso la aparición de facultades presidenciales a favor del presidente latinoamericano que ni siquiera el Presidente Norteamericano posee, como podría ser la iniciativa legislativa directa – la misma que en ciertos países latinoamericanos puede generar la tramitación urgente del proyecto de ley presentado -, las atribuciones legislativas (sean atribuciones delegadas o de urgencia), los

¹⁰ DELGADO GÜEMBES, César – **Régimen de Gobierno y Poder Presidencial**. Cusco: Imprenta Editorial Pozo, 1998, p. 13.

¹¹ ESPINOSA SALDAÑA BARRERA, Eloy – *Op. cit.*, p. 56. Es necesario señalar a este nivel que actualmente el estado de bienestar, como fue concebido originalmente, adolece de una seria crisis. Hoy en día, se considera que la acción privada debe tener más influencia en dicho bienestar que la acción del Estado. Bajo estas consideraciones, entonces, el gigantesco poder presidencial – y el de la administración pública que el mismo maneja - pierde gran parte de su razón de ser.

llamados créditos presupuestales suplementarios, e inclusive, la disolución parlamentaria; por sólo citar las facultades más saltantes.

El punto de vista racional

Por otro lado, es necesario señalar que la razón por la cual los norteamericanos crearon un sistema como el presidencial estriba en la opción tomada de un sistema de gobierno en el cual se respetara lo más posible el principio de separación de poderes. Ello implicaba la elección mediante sufragio de los Poderes Ejecutivo y legislativo. Los norteamericanos, conscientes del gran poder que entregaban en manos del presidente, incorporaron al sistema ciertos mecanismos de control denominados *checks and balances* (frenos y contrapesos) con la intención de controlar las prerrogativas que se le daban¹². Pero, en gran medida existía la confianza por parte de los constituyentes en Estados Unidos en que, de alguna forma, el Presidente no se excedería en el ejercicio de sus funciones¹³.

Debemos señalar que la mayoría de las naciones latinoamericanas han incluido, en mayor o menor medida, ciertas instituciones derivadas del sistema parlamentario, a fin de conjurar el peligro de un exceso de poder en el presidente. En un primer momento, y en la mayoría de los casos, se incluyó el refrendo ministerial como mecanismo de control intraórgano. Casos de ello puede señalarse en las constituciones de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, Venezuela y Uruguay¹⁴.

¹² DUVERGER, Maurice – *Op cit.*, p. 212.

¹³ Es claro que la existencia de contrapesos y la división de poderes no basta para conjurar la acumulación de poder, ni siquiera en una nación como los Estados Unidos. No son pocos los ejemplos de presidentes norteamericanos que se excedieron en el ejercicio de sus funciones, como Franklin D. Roosevelt o Richard Nixon, por señalar los ejemplos más saltantes.

¹⁴ NOGUEIRA ALCALA, Humberto – **El Gobierno**. Santiago de Chile: Participa, 1992, p. 72. Ver también: PLANAS, Pedro – **Regímenes Políticos Contemporáneos**. México: Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 83.

En ciertos países, se da la existencia de un Consejo de Ministros como órgano colegiado, encargado de tomar decisiones de manera conjunta con el Presidente. Los casos de Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela son los más saltantes¹⁵. A ellos hay que agregar los casos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Panamá. En Argentina, la modificación constitucional de 1994 agregó a las instituciones políticas un Jefe de Gabinete o ministro coordinador lo cual supone la existencia, por lo menos aparente, de un Consejo de Ministros¹⁶. En el resto de países de América Latina existen ministros como conductores de sus respectivos sectores, pero los mismos no constituyen un organismo colegiado que posea normas propias. El término de gabinete se emplea de manera coloquial, sin que sirva para describir una institución concreta.

Por otro lado, el caso argentino, aparte del régimen peruano, es el único que incluye en su esquema constitucional la figura de un jefe de gabinete o primer ministro, como órgano coordinador de la acción de los demás ministros. Si bien es cierto, en el caso de Venezuela existe un vicepresidente ejecutivo, órgano directo y colaborador inmediato del Presidente de la República en su condición de Jefe del Ejecutivo Nacional, aquel no es en buena cuenta un jefe de gabinete, entendido éste como un *primus inter pares*.

Por otra parte, algunas naciones han incluido mecanismos como la censura o la negación de confianza ministeriales, como los casos de las constituciones de Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, en cuanto a los ministros en general¹⁷; así como en el caso de Argentina respecto del denominado Jefe de Gabinete. En general, se establece que dicha censura o negación de confianza genera la

¹⁵ PLANAS, Pedro – *Op. cit.*, p. 121-122. NOGUEIRA ALCALA, Humberto - *Op. cit.*, p. 73-79. Es necesario precisar que el texto de Nogueira expresa la tendencia mostrada hasta el momento, no obstante que tres de los países que hemos referido poseen actualmente constituciones aprobadas con fecha posterior a la de dicho texto.

¹⁶ VANOSSI, Jorge Reinaldo – “**Régimen Mixto o Sistema Híbrido**”. En: **Comentarios a la Reforma Constitucional**. Buenos Aires: Asociación Argentina de Derecho Constitucional, 1995, p. 341-342.

¹⁷ NOGUEIRA ALCALA, Humberto - *Op. cit.*, p. 79 y ss.

renuncia o remoción del ministro o ministros que hubiesen sido afectados por dichos mecanismos de control político, pero no en todos los casos se establece la obligación del jefe de Estado de aceptar la renuncia, en caso que ésta se establezca.

Finalmente, unos pocos países de Latinoamérica, como Uruguay, Perú y, más recientemente, Venezuela, han incorporado la disolución parlamentaria en sus constituciones¹⁸, con distintos mecanismos habilitantes en cada caso concreto. Sin embargo, ninguno de los mecanismos de control antes indicados, provenientes en general del sistema parlamentario, ha surtido el efecto deseado, toda vez que el Presidente sigue manteniendo una cuota de poder muy alta, máxime si dicho funcionario sigue siendo jefe de Estado y jefe de Gobierno a la vez y a la vez nombre y remueve discrecionalmente a los funcionarios que conforman la Administración Pública.

Y es que, el llamado ejecutivo monista – típico del régimen presidencial - es incompatible con las instituciones parlamentarias antes precisadas, dado que las mismas están diseñadas en un contexto de ejecutivo dual, en el cual las categorías de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno antes indicadas se encuentran separadas en dos entidades distintas. Como resultado, en el presidencialismo latinoamericano no existe incentivo alguno para que el Gobierno en general y el Presidente en particular mantengan el nivel de poder debido, dada la ausencia de control por parte de otros entes del Estado. Ello, máxime si los ministros pueden ser nombrados y removidos libremente por el Presidente.

¹⁸ Debemos notar que entre los tres países existen matices de diferencia respecto a la disolución parlamentaria. En el caso peruano, el Congreso es Unicameral, y puede ser disuelto por completo, quedando a salvo la Comisión Permanente, la cual permanece en funciones hasta la instalación de un nuevo Congreso. Ello, a diferencia de lo estipulado en la Constitución de 1979, en la cual existían dos cámaras legislativas, y únicamente podía ser disuelta la Cámara de Diputados, quedando incólume el Senado.

En el caso de Uruguay, siendo bicameral su Parlamento (denominado Asamblea General), y dado que ambas cámaras poseen atribuciones de control político directo, existe la evidente posibilidad de disolución de ambas cámaras.

Es necesario señalar, además, que la visión general en la que se ampara el sistema presidencial, que es materia de estudio se encuentra en franca revisión. Y ello porque aquella visión romántica de la política en términos del comportamiento del funcionario público de acuerdo a consideraciones de interés público ya no puede sostenerse más¹⁹. Como veremos más adelante, el político en general es un ser humano como cualquier otro, cuyo comportamiento racional lo obliga a buscar el máximo provecho de las situaciones que se presentan. En consecuencia, el presidente latinoamericano, en términos particulares, va a buscar emplear el poder del que goza hasta el límite. Suponer que el Gobierno va a limitarse de manera espontánea implica desconocer el carácter racional del comportamiento del titular del mismo.

2. LA RIGIDEZ DEL REGIMEN PRESIDENCIAL

Otra dificultad que muestra el sistema presidencial es que configura escenarios en los cuales no existen mecanismos adecuados de corrección de conflictos al interior del propio estado. Estos conflictos son generados, en gran cantidad de ocasiones, porque el Presidencialismo Puro – en especial el latinoamericano - por su excesiva rigidez, impide la solución pacífica y democrática de las crisis de poder que se den al interior del régimen. Debemos precisar que la salida en Latinoamérica a las crisis política ha sido, en la generalidad de los casos, el Golpe de Estado, y como resultado de este, una Dictadura, sea civil o militar. Acto seguido, la necesaria vuelta a la institucionalidad democrática producto de la imposibilidad de seguir manteniendo el gobierno de facto genera, normalmente, una Reforma Constitucional o la promulgación de una nueva Carta Política. El problema a este nivel radica en que dicha acción política, lejos de crear mecanismos que

Finalmente, en el caso venezolano, existe un Congreso unicameral, denominado Asamblea Nacional, el mismo que puede ser disuelto en su totalidad.

¹⁹ BUCHANAN, James - "**From Private Preferences to Public Philosophy: The Development of the Public Choice**". En: *The Economics of Politics*. Londres: IEA, 1978, pp. 1-20.

eviten una crisis como la anterior, busca tan solo dar una razón de ser al régimen autoritario precedente.²⁰

En los sistemas presidenciales ambos órganos, el Gobierno y el Parlamento (o Congreso) se encuentran obligados a trabajar permanentemente juntos. El Presidente, en especial, es elegido para un período fijo de gobierno, que oscila entre los seis y los cuatro años. Resulta muy difícil que cualquiera de los dos organismos ante señalados genere la revocatoria del mandato del otro, a diferencia de lo que sí ocurre en el sistema parlamentario. Resulta imposible que ello ocurra a través del uso de mecanismos políticos²¹, como los que se emplean en el régimen parlamentario.

En el sistema parlamentario, como lo hemos analizado en el capítulo anterior, es posible que el Parlamento envíe a casa a los miembros del Poder Ejecutivo a través de la censura o el rechazo de la cuestión de confianza; así como el Jefe de Estado – o incluso el jefe de Gobierno, depende del caso - puede revocar el mandato de la cámara parlamentaria encargada del control político directo a través de los mecanismos de disolución previstos en el ordenamiento.

Ahora bien, la razón de la existencia de un sistema de gobierno tan rígido estriba en que, al diseñarse la Constitución Norteamericana, la cual crea el sistema presidencial, los constituyentes optaron por un esquema más bien tajante de separación de poderes, en el cual los puntos de contacto entre los diversos órganos del Estado resultaban ser mínimos. A esto Karl Loewenstein denominaba *interdependencia por coordinación*, para diferenciarla de la interdependencia por subordinación, propia de los regímenes parlamentarios²².

²⁰ GUZMÁN NAPURI, Christian – “**Propuestas base para una adecuado Equilibrio de Poderes**”. En: *Revista Jurídica del Perú* Nro. 28. Trujillo: Editorial Normas Legales, 2001.

²¹ SHUGART, Matthew y CAREY, John – *Op. cit.*, p. 29.

²² LOEWENSTEIN, Karl - **Teoría de la Constitución**. Barcelona, Editorial Ariel, 1976, p. 132 y ss.

Y es que en el régimen presidencial, ante una crisis política derivada de las acciones del Gobierno no cabe sino la presión sobre éste. La censura individual a los ministros de estado o la censura colectiva a todo el gabinete, donde estas instituciones existen, no va a afectar en absoluto al Presidente, ni a su legitimidad. En contraste, de hacerse efectiva la salida del Presidente de la República se generaría una seria crisis, jamás comparable siquiera a una disolución parlamentaria.

En cambio, si es que fuese removido un Primer Ministro que es a su vez jefe de Gobierno, el resultado no devendría en una crisis política tan grave como la derivada de la ausencia de un órgano de gobierno, sino tan solo el reemplazo de éste, a través de mecanismos previstos para ello en el ordenamiento jurídico; tal y como ocurre en los regímenes tributarios del parlamentarismo. Una vez ocurrido dicho reemplazo, el régimen seguiría en funcionamiento²³.

El resultado de un juicio político (denominado *impeachment* por los norteamericanos) es sumamente incierto, y el proceso en si es traumático y consume demasiado tiempo. En consecuencia, el ejecutivo presidencial es virtualmente inmutable ante la ausencia de un delito. Si a esto le sumamos la limitada posibilidad de imputar delitos al Presidente, la misma que se encuentra establecida en muchas constituciones latinoamericanas, notaremos la gran dificultad existente para hacer posible una remoción presidencial a través de un juicio político.

2.1. El Caso Norteamericano

En el caso norteamericano, Tomas Jefferson fue el único presidente que intentó, sin éxito, convertir el *impeachment* en un mecanismo de control político²⁴. Asimismo, tan solo en una oportunidad durante la historia

²³ LINZ, Juan - *Op. cit.*, p. 16.

republicana de los Estados Unidos se utilizó este mecanismo como represalia ante la negativa del Presidente de acatar limitaciones impuestas por las cámaras legislativas. Es el caso del Juicio político seguido contra el presidente Andrew Johnson, en 1868, que tuvo muy claros ribetes políticos y surgió como represalia ante la negativa de dicho presidente de someterse a la "Tenure Office Act", una ley que limitaba inconstitucionalmente los poderes del Presidente, en especial respecto a la remoción de sus secretarios de despacho²⁵.

Únicamente en tres ocasiones se ha empleado el *impeachment* contra presidentes de la Unión, sin que en ningún caso se haya obtenido la ansiada destitución. Este mecanismo ha funcionado sobretodo para destituir magistrados, y con una eficacia limitada, puesto que la destitución se ha hecho efectiva solo cuatro veces, y en todos los caso respecto de jueces. En primer lugar, el juicio político seguido contra Andrew Johnson, al cual ya hemos hecho referencia, llegó hasta el Senado, órgano que no aprobó la destitución. No obstante ello, el presidente no postuló a la reelección, aun cuando las posibilidades de volver a ocupar la presidencia le eran favorables²⁶.

Por otro lado, el juicio político contra el presidente Richard Nixon, derivado del célebre caso *Watergate*, no llegó a concluir, puesto que Nixon, que cursaba su segundo mandato, renunció a la presidencia cuando fue iniciado el proceso de acusación por parte de la Cámara de Representantes norteamericana²⁷.

Finalmente, el *impeachment* seguido contra Bill Clinton, como resultado del caso Mónica Lewinsky, concluyó en la cámara de senadores, con la

²⁴ Sobre el particular: CORWIN, Edward Samuel y PELTASEN, J.W. - **La Constitución. Una Interpretación de la Constitución de los Estados Unidos de América**. Buenos Aires, Editorial Bibliográfica Argentina, 1958, p. 50.

²⁵ Al respecto: VALLE RIESTRA, Javier - **La responsabilidad Constitucional del Jefe de Estado**. Lima, Labrusa S.A., 1988, p. 127.

²⁶ Al respecto: DUVERGER, Maurice – *Op. cit.*, p. 351.

²⁷ BADIA, Juan Fernando – *Op. cit.*, p. 570.

absolución del Presidente, al no haberse alcanzado los votos suficientes para que pueda aprobarse su destitución no obstante que el presidente en ejercicio carecía de mayoría en la cámara. Bill Clinton se encontraba cursando su segundo mandato, el cual concluyó sin dificultad alguna.

2.2. Los Sistemas Latinoamericanos

Debemos señalar que la mayoría de las naciones latinoamericanas han incluido, en mayor o menor medida, ciertas instituciones derivadas del sistema parlamentario a fin de atenuar la rigidez del sistema presidencial puro. Sin embargo, la revocatoria del Jefe de Gobierno, que es posible en los sistemas parlamentarios, es todavía un hecho prácticamente imposible en el presidencialismo.

En Latinoamérica, en forma análoga al caso estadounidense, la utilización del proceso de juicio político para modificar la composición del Poder Ejecutivo - y en el mejor de los casos, forzar la celebración de nuevas elecciones - ha sido casi nula²⁸. Prácticamente ningún país latinoamericano ha empleado el denominado antejuicio a fin de revocar el mandato presidencial, hecho que se deriva especialmente de la dificultad para tomar decisiones en el ámbito de la cámara parlamentaria encargada de resolver, el *numerus clausus* que existe en gran parte de los países latinoamericanos respecto a las causales de acusación aplicables al jefe de Estado durante el mandato de éste, y al hecho de que solo pueda someterse al Presidente a proceso penal una vez que el Congreso lo ha autorizado, con lo cual en la práctica el juicio político funciona como un antejuicio.

Excepciones muy puntuales a lo indicado en el párrafo precedente son los juicios seguidos contra los presidentes Fernando Collor de Mello y Carlos Andrés Pérez, en Brasil y Venezuela respectivamente, las mismas que más

²⁸ LINZ, Juan – “Democracia Presidencial o Parlamentaria ¿Qué diferencia implica?” En: *Las Crisis del Presidencialismo*. Madrid: Alianza Editorial, 1977, p. 39. MAINWARING, Scott y SHUGART, Carey (comp.) – *Op. cit.*, p. 36-37.

bien confirman lo que venimos señalando²⁹. Además, es necesario establecer que en el caso peruano la inhabilitación para ocupar cargo público decidida en contra del ex presidente Fujimori, por obra del Parlamento, ha ocurrido tiempo después que éste último votara por la vacancia del cargo derivada de su incapacidad moral.

La vacancia de la Presidencia.

Por otro lado, esquemas como la declaración de vacancia de la Presidencia de la República, que en muchos casos se encuentran previstos constitucionalmente, no son usados, ni pueden usarse, como mecanismos de control sino más bien como mecanismos típicamente sancionatorios, que operan con posterioridad a la ejecución de las conductas. Y es que, en la declaración de vacancia por incapacidad moral no parece tener una finalidad coercitiva sino más bien correctora.

Como si ello fuera poco, el empleo de mecanismos como la vacancia presidencial, en contextos en los cuales el Presidente carece de mayoría en la cámaras parlamentarias, puede generar una seria crisis, dado el alto poder del presidente en las naciones de sistema presidencial³⁰ y tomando en cuenta que la misma no requiere, en la mayoría de los casos, de votaciones calificadas. En especial, la vacancia por incapacidad moral no se encuentra adecuadamente encuadrada en los regímenes latinoamericanos, pudiendo ser empleada como resultado de consideraciones meramente partidarias a fin de

²⁹ Ambos expresidentes fueron involucrados en sendos actos de corrupción, sin que en ninguno de los casos haya podido hacerse efectiva sentencia penal alguna en su contra. No obstante ello, ambos fueron separados de sus cargos por el Congreso.

³⁰ El caso ecuatoriano es muy interesante. El Presidente Abdalá Bucaram fue declarado mentalmente incapaz, al amparo de la Constitución y fue depuesto en su cargo. Pero este sistema no funcionó en este caso como un mecanismo de control, sino más bien como una mecanismo de cambio de Gobierno, casi de naturaleza sancionatoria.

Finalmente, la declaración de incapacidad moral del presidente Alberto Fujimori, marca un interesante precedente en torno a este tema, toda vez que es la primera vez que se emplea un mecanismo de esta naturaleza para cambiar la composición de cualquier órgano del Estado, no obstante que dicho personaje ya había renunciado a su cargo en dicho momento.

que una mayoría opositora en el Congreso separe de su cargo a un jefe de Estado que no le sea afín.

La disolución parlamentaria.

Asimismo, la disolución parlamentaria, existente en algunos países de Latinoamérica como ya lo hemos indicado, ha hecho su aparición sin que se hagan patentes siquiera algunos de los efectos que genera en los sistemas parlamentarios. El diseño de dicha institución resulta ineficaz, en primer término, dado que los supuestos en los que opera podrían difícilmente darse en el esquema político. Hipótesis especificadas en los textos constitucionales como las de la verificación de sucesivas censuras o negativas de confianza a gabinetes enteros resultan ser eminentemente restrictivas.

Por otro lado, sucesivas disoluciones parlamentarias en regímenes típicamente presidenciales generarían más inestabilidad e ingobernabilidad que la que pretendería conjurar³¹. La disolución parlamentaria, en general, debería hacerse efectiva como último recurso. Finalmente, algunos autores consideran que incorporar la disolución del Congreso en un régimen de división de poderes puede ser contradictorio con la legitimidad del mismo derivada de su elección popular³².

Por otro lado, como lo hemos señalado anteriormente, instituciones provenientes del régimen parlamentario tienen sentido en un contexto de *ejecutivo dual*, mas no en una situación en la cual las categorías de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno se encuentran colocadas en una misma persona (ejecutivo monista). Peor aun, la disolución parlamentaria, tal como está diseñada, podría configurarse como un mecanismo para elevar indebidamente los poderes presidenciales, puesto que el Presidente, en determinadas

³¹ SARTORI, Giovanni – *Op. cit.*, p. 181.

³² COLOMER, Joseph y NEGRETTO, Gabriel – Gabriel – **La Gobernanza de la Democracia Presidencial**. México: CIDE, 2002, p. 35.

circunstancias, podría originar de manera directa la verificación de los supuestos habilitantes para ejercer la facultad disolutoria.

2.3. Las crisis de representatividad

Por otro lado, y en todo el planeta, la experiencia política concreta ha demostrado que muchas veces la representatividad de la que goza un parlamento o un gobierno determinado se agota antes que el período constitucional correspondiente concluya. En el caso peruano, esto se hace patente si notamos como en muchas oportunidades los gobiernos sufren gran mella en su representatividad transcurriendo el tercer año de mandato. En especial respecto a los gobiernos relativamente recientes de Fernando Belaunde Terry y Alan García Pérez. En el primer caso, esta mella de representatividad se tradujo principalmente en el resultado de las encuestas de aceptación realizadas en el país, aceptación que llegó a reducirse hasta en un 20%; en los resultados de las elecciones municipales de 1983 - elecciones en las cuales la mayoría de los municipios fueron asumidos por miembros del APRA y de la izquierda -; y, sobre todo, en el porcentaje de votación obtenido por Acción Popular en las elecciones presidenciales y parlamentarias subsiguientes (no más del 7%). Asimismo, la merma de convocatoria del Gobierno aprista se hizo notoriamente visible en términos de aceptación popular (llegó a porcentajes de menos del 20%) y a través de los resultados electorales obtenidos por el Partido Aprista Peruano en las elecciones municipales de 1989. Esta situación genera, a nuestro entender, idéntico comentario a aquel que formuláramos cuando tratábamos lo ocurrido durante el gobierno del Fernando Belaunde³³.

³³ El caso del gobierno de Fujimori es un tanto distinto, en primer lugar en cuanto a las especiales circunstancias que rodearon a su primera elección. Asimismo, el resultado de las elecciones municipales resultó ser un indicativo inadecuado para su gobierno. Ello, no tanto por pérdida de representatividad, sino más bien por el hecho que los votos del presidente no resultan endosables en el ámbito municipal, dada la personalización de su figura política. Al respecto: VOTO BERNALES, Andrés – **Consultas de Marketing**. Lima, Mercados Consultora y Publicaciones S.A., 2000, p. 83.

Como si lo antes señalado fuese poco, actualmente podemos notar una situación similar respecto del caso que venimos describiendo. El Presidente Toledo, y el movimiento político que él dirige, ha sufrido una importante merma en su representatividad, que llegó incluso a niveles inferiores al 15%. Si bien no es intención del presente trabajo el analizar las razones de la citada disminución, es preciso indicar que la misma se ha visto reflejada en el resultado de las recientes elecciones regionales y municipales, resultado que debería obligar al Gobierno al replantear el funcionamiento del mismo.

Desdichadamente, la situación no es privativa del Perú y se repite en gran parte de Latinoamérica. De hecho, la mayoría de países latinoamericanos adolece de una seria crisis de representatividad de sus respectivos titulares del Poder Ejecutivo. Solo cuatro países (Ecuador, Chile, Colombia y Brasil³⁴) superan el 50% de aprobación popular. El resto está claramente por debajo de dicha línea. Por lo menos nueve países se encuentra por debajo de la línea del 30% y cinco de dichos países (Uruguay, Perú, Panamá, Bolivia y Guatemala) se encuentran claramente por debajo del 20% de aprobación popular³⁵.

Y es que, si asumimos que la razón de la existencia de los sistemas de representación política consiste en "simular" la decisión a la que habría llegado el electorado en su conjunto si se pudiese poner de acuerdo, esa justificación estaría comprometida si es que el Estado no puede ya simular la decisión respectiva. Lo que ocurre es que conforme aumenta la cantidad de ciudadanos, los costos que genera ponerse de acuerdo respecto a cuestiones de gobierno hacen inviable el modelo de democracia, pues se requerirían reuniones y votaciones para cada decisión a tomar. El sistema de sufragio universal, la creación de un Parlamento y los mecanismos legales de toma de decisiones estatales reducen tales costos. La solución legal simula el acuerdo

³⁴ El caso de Brasil es absolutamente inusitado, puesto que el presidente Lula está frizando actualmente el 80% de aprobación popular. Algunos analistas políticos justifican este hecho en las políticas sociales instauradas por Lula, así como en el manejo responsable de las finanzas públicas.

³⁵ La estadística que venimos reseñando ha sido tomada fundamentalmente del suplemento **El Dominical** del diario *El Comercio*, en su edición de fecha 25 de mayo de 2003, pp. 11 y ss.

al que llegarían los electores si pudiesen ponerse de acuerdo entre ellos³⁶. Como resultado, tendría pues que recomponerse la representación a fin que el sistema pueda cumplir con el presupuesto antes indicado.

En este sentido, el Presidencialismo – cualquiera sea el contexto en el cual se haya implantado - dificulta e incluso impide la corrección de dichas crisis de representatividad en los momentos en que ello sea necesario. La dificultad para hacer cesar el mandato de cualquiera de los dos órganos que gozan de representatividad genera que en un momento determinado en el Estado se encuentren personas que no poseen respaldo efectivo en las preferencias del electorado.

El problema imputable al presidencialismo que encontramos a este nivel radica en la imposibilidad de realizar correcciones en momentos determinados. El partido que obtiene el poder en el Congreso y el Ejecutivo no va a modificar su composición y línea de comportamiento a menos que se den graves cismas en su interior. En consecuencia, la estructura de los órganos antes mencionados se va a mantener inmutable mientras dure el mandato de los mismos, sin importar el grado de aceptación ciudadana de la que gocen dichas instituciones³⁷.

Finalmente, mecanismos paliativos propuestos por ciertos autores no parecen ser suficientemente plausibles para corregir esta situación³⁸. La reducción de los mandatos en realidad no genera mayores ventajas, puesto que para asegurar correcciones se requerirían mandatos de tres años o menos,

³⁶ Al respecto: GUZMAN NAPURI, Christian - "**Una aproximación a la aplicación del análisis económico del derecho al derecho constitucional**". En: *Derecho y Sociedad* Nro. 15. Lima, PUCP, 2000.

³⁷ La preocupación por la necesidad de encontrar mecanismos para facilitar la mutua revocatoria de mandatos respecto al Presidente y el Congreso se ha hecho patente incluso en los Estados Unidos, donde el Comité sobre el Sistema Constitucional propuso la posibilidad de que el diseño permitiera la generación de nuevas elecciones en caso de la existencia de puntos muertos, en especial respecto del Poder Ejecutivo. Sobre el particular: LIJPHART, Arend – **Modelos de Democracia**. Barcelona: Ariel, 2000, p. 123.

³⁸ MAINWARING, Scott y SHUGART, Matthew – *Op. cit.*, pp. 46-47.

para lo cual resulta incluso más conveniente virar hacia ejecutivos de naturaleza dual. Por otro lado, la revocatoria del mandato presidencial, que trataremos más adelante, es un mecanismo interesante, pero debe acompañarse de un conjunto adicional de reformas. Finalmente, la incorporación de mecanismos de revocatoria simultánea del mandato presidencial y parlamentario no acercaría a esquemas como el israelí, que la experiencia muestra que es abiertamente ineficiente, como veremos en el siguiente capítulo del presente trabajo.

3. LA LEGITIMIDAD DUAL.

Por otro lado, en el Régimen Presidencial – sea en el modelo puro o en aquel que se encuentra modificado por la incorporación de elementos provenientes del régimen parlamentario – se generan serios inconvenientes como resultado de la llamada *legitimidad dual*, fenómeno por el cual, en las naciones con un sistema de gobierno de corte presidencial, tanto el Congreso como el Presidente de la República tienen la misma legitimidad democrática, derivada de ser ambos órganos elegidos directamente por el Pueblo³⁹. En consecuencia, ambos organismos esgrimen reivindicaciones rivales, en especial ante una lógica de gobierno dividido, es decir, en la cual el Presidente carece de mayoría en el Parlamento.

En este orden de ideas, debemos indicar – como lo hemos señalado en el capítulo precedente - que la legitimidad dual no se da en naciones de sistema parlamentario, donde únicamente el Parlamento es elegido por el pueblo, en general el Gobierno procede del Parlamento y el Jefe de Estado goza de poderes muy limitados, puesto que en la generalidad de los casos no es elegido democráticamente. Es pues el Parlamento la entidad que goza de legitimidad democrática. Entonces, las discrepancias al interior del Estado en

³⁹ SHUGART, Matthew y CAREY, John – *Op. cit.*, pp. 32 y ss. LINZ, Juan - *Op. cit.*, p. 13. MAINWARING, Scott y SHUGART, Matthew – *Op. cit.*, pp. 38-39.

un sistema parlamentario son resueltas, o con la dimisión de gobierno o con una disolución parlamentaria. Curiosamente, cualquiera de las dos decisiones es tomada al amparo de una mayoría parlamentaria⁴⁰.

En consecuencia, de acuerdo a lo expresado en los párrafos anteriores, y en términos de democracia representativa, en el presidencialismo no existiría principio constitucional alguno que resuelva un eventual conflicto entre poderes⁴¹. De hecho, ambos órganos se crearían depositarios de la voluntad popular de manera simultánea. Como resultado, el sistema obtiene la solución al *impasse* recurriendo a mecanismos externos al mismo, como por ejemplo el golpe de Estado, en el cual instituciones que operan fuera del sistema político, como las fuerzas armadas, se irrogan una supuesta función de árbitros de aquel.

Ahora bien, el régimen presidencial puro, típicamente norteamericano, parece haber resuelto el problema a través de, entre otros mecanismos, la instauración de la elección indirecta del Presidente a través del Colegio Electoral y la existencia de partidos políticos que carecen de disciplina partidaria. Sin embargo, es necesario matizar esta afirmación. En primer lugar, la elección popular indirecta funciona en escenarios en los cuales la contienda electoral puede definir claramente a un vencedor. Caso contrario puede generar serios problemas de legitimidad, así como serias distorsiones, tal como ocurrió en el contexto de las recientes elecciones presidenciales norteamericanas, dada la diferencia que puede generarse entre la elección voto a voto y el esquema de elección estado por estado, a través del Colegio Electoral. Por otro lado, el sistema norteamericano, para funcionar, requiere no sólo partido débiles e indisciplinados, sino a demás una gruesa falta de

⁴⁰ Como lo hemos visto en su momento, lo señalado es posible en especial si consideramos naciones en las cuales existe un sistema fundamentalmente bipartidista. Cuando ello no es posible, deben ensayarse esquemas racionalizados, a fin de evitar la inestabilidad política que puede generar un conflicto de poderes.

⁴¹ LINZ, Juan - *Op. cit.*, p. 13-14.

principios ideológicos. El resultado es la existencia de mecanismos de componendas, lo cual genera un Estado débil⁴².

Análisis funcional de la legitimidad dual.

Ahora bien, podemos esbozar una explicación al fenómeno que venimos comentando desde el punto de vista del análisis funcional. En primer lugar, el comportamiento racional de los funcionarios públicos los va a llevar a buscar el máximo provecho del cargo que ostentan, máximo provecho que está relacionado con la cuota de poder de la que gozan en relación con el órgano estatal al cual pertenecen. Siendo esto así, y si es que nos referimos a la representación parlamentaria, el congresista entenderá que su cuota de poder aumentará conforme aumenta el peso relativo del Congreso respecto al Gobierno.

En cuanto al Gobierno, en el sistema presidencial no se puede hablar de una organismo colegiado, sino más bien de un solo personaje, el Presidente, el cual, al estar premunido de la legitimidad que da el voto popular, buscará también elevar al máximo la cuota de poder de la que goza. Si el Presidente carece de mayoría parlamentaria, empleará los mecanismos que el sistema le facilita hasta el límite de lo permisible, en especial las facultades legislativas. Dado que los costos de toma de decisión a nivel del Gobierno son menores que en el Parlamento, la velocidad de reacción siempre va a ser más rápida en aquel. El problema de la mayoría de regímenes latinoamericanos es que se están diseñando paulatinamente de tal manera que, en la generalidad de los casos, sea el Presidente el que salga victorioso del conflicto.

En este orden de ideas, es necesario señalar que la visión general en la que se ampara el sistema de gobierno materia de estudio se encuentra en franca revisión. Y ello porque aquella visión romántica de la política en términos del comportamiento del funcionario público de acuerdo a

⁴² SARTORI, Giovanni – *Op. cit.*, p. 104.

consideraciones de interés público ya no puede sostenerse más⁴³. El político en general es un ser humano como cualquier otro, cuyo comportamiento racional lo obliga a buscar el máximo provecho de las situaciones que se presentan, maximizando su posibilidad de obtener cargos e influencia en la toma de decisiones⁴⁴. El Gobierno siempre actúa para maximizar su caudal de votos: es un empresario que vende política a cambio de votos en lugar de sus productos a cambio de dinero⁴⁵. Que el Gobierno maximice o no el bienestar social – con todas las dificultades que este concepto conlleva – depende de cómo la competencia política influye en su actuación.

En consecuencia, el presidente latinoamericano, en términos particulares, va a buscar emplear el poder del que goza hasta el límite. Suponer que el Gobierno va a limitarse de manera espontánea implica desconocer el carácter racional del comportamiento del titular del mismo, al cual hemos hecho referencia en el párrafo anterior. En la práctica, el resto de miembros del poder ejecutivo – sean ministros o secretarios – carecen de peso específico propio, pues normalmente el jefe de Estado es además líder del partido en el poder y en consecuencia dichos miembros no ejercen contrapeso alguno al poder presidencial. En suma, en el presidencialismo no existe funcionario alguno que cumpla un papel mediador – un poder neutral - y que pueda incentivar un comportamiento adecuado por parte de los actores políticos⁴⁶.

⁴³ BUCHANAN, James – *Op. cit.*, pp. 1-20.

⁴⁴ COLOMER, Joseph y NEGRETTO, Gabriel – *Op. cit.*, p. 37.

⁴⁵ DOWNS, Anthony – “**Teoría económica de la acción política en una democracia**”. En: *Diez Textos de Ciencia Política*. Barcelona: Ariel, 1992, p. 96.

⁴⁶ La preocupación por un jefe de Estado, elegido por el pueblo, que desempeñe un rol neutral o mediador no es ninguna novedad. Ya importantes gestores del pensamiento político como Constant o Stuart Mill se habían pronunciado sobre dicho tópico. Asimismo, en la primera mitad del siglo XX, constituciones como las de Austria o la alemana de Weimar - no obstante el desastroso resultado de esta última - respondían a dicha preocupación. Sobre el particular: PEREZ SERRANO, Nicolás – **Escritos de Derecho Político**. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1984, p. 162 y ss.

4. "THE WINNER TAKES IT ALL"

Existe otro interesante fenómeno que complica la viabilidad del régimen presidencial tal y como éste se encuentra diseñado. Las elecciones en un sistema presidencial se caracterizan por implicar el obtener la casi totalidad del poder político, en caso de ganar aquellas, o, en caso de perder las mismas, simplemente conformarse con la oposición parlamentaria⁴⁷. Los juristas y políticos norteamericanos, entre otros, denominan a esto *the winner takes it all* ("el ganador se lo lleva todo")⁴⁸, término proveniente en realidad de la teoría de los juegos. Y es que, como lo hemos señalado en la introducción del presente trabajo, las teorías políticas y económicas han establecido la posibilidad de aplicar los conceptos de la teoría de los juegos a la ciencia política, y en consecuencia, al derecho constitucional, a fin de explicar determinados fenómenos que las teorías jurídicas y políticas tradicionales no pueden explicar⁴⁹.

4.1. Los juegos de suma-cero en el presidencialismo.

En términos de la teoría de juegos, el presidencialismo genera resultados propios de los denominados juegos de suma cero⁵⁰. Un juego suma cero es aquél en que todo lo que gana un jugador A lo pierde un jugador B, y viceversa. De esa manera, por ejemplo, si A gana 10 dólares en un negocio, y

⁴⁷ LINZ, Juan – "Democracia Presidencial o Parlamentaria ¿Qué diferencia implica?" *Op. cit.*, p. 46.

⁴⁸ SHUGART, Matthew y CAREY, John – *Op. cit.*, pp. 30 y ss.

⁴⁹ Sobre el particular: RIKER, William H. – "Teoría de los juegos y de las coaliciones políticas". En: *Diez Textos de Ciencia Política*. Barcelona: Ariel, 1992, p. 151 y ss.

⁵⁰ LINZ, Juan - "Los Peligros del Presidencialismo", *Op. cit.*, p. 17. Una posición que consideramos matiza esto la podemos encontrar en: MAINWARING, Scott y SHUGART, Matthew – *Op. cit.*, pp. 47-48.

Y es que no es enteramente cierto que únicamente el presidencialismo genere resultados de juegos de suma cero. De hecho, el modelo Westminster de parlamentarismo, propio de Gran Bretaña, puede generar también dicho efecto, como lo hemos señalado en el capítulo anterior.

B gana -10 dólares - es decir que pierde 10 dólares -, y si adicionamos ambas cantidades el resultado es cero. Quizá el ejemplo de juego de suma cero más ilustrativo es el denominado *dilema del prisionero*⁵¹. A y B son apresados por presumiblemente haber cometido un crimen. La Policía debe establecer un mecanismo para determinar quien es el culpable del delito, o en todo caso, obtener una confesión. Se les coloca en celdas separadas y se establece en consecuencia que si ninguno de los dos delata al compañero, el período de encarcelamiento se reduce en dos meses. Si uno delata al otro, su período de prisión se reduce en tres meses, y el de su compañero aumenta en tres meses, por no haber hablado. Si ambos delatan al compañero, sus períodos de encarcelamiento aumentan en dos meses. Es obvio que el escenario más eficiente para ambos prisioneros es aquel en el cual ambos se mantienen leales al otro, lo cual implica necesariamente que cada uno de ellos conozca como el otro va a decidir y asuma que dicha decisión no va a cambiar al momento de tomarla. Esto ocurre cuando ningún jugador tiene un incentivo para desviarse de su estrategia, siempre que los demás no se desvíen de la de ellos. A este resultado eficiente se le denomina *equilibrio Nash*⁵². De los demás escenarios, el segundo y el tercero son resultados suma-cero y el cuarto más bien genera resultados negativos para ambas partes.

En términos económicos y en términos políticos, y a nivel del cuerpo social, los juegos de suma cero resultan ser ineficientes, puesto que no generan beneficio total alguno. En el ámbito de entes de naturaleza social, y en especial en el ámbito electoral, los juegos de suma cero perjudican a los competidores y desincentivan la participación de los mismos en las contiendas que se generan. Como si ello fuera poco, generan beneficio social nulo. En consecuencia, cuando se realizan elecciones políticas los resultados de suma cero dificultan la participación democrática.

⁵¹ Sobre el particular: RASMUSEN, Eric – **Juegos e Información**. México: Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 32-33.

⁵² El Premio Nobel de Economía de 1994, John Forbes Nash, estableció la idea del equilibrio en el ámbito de los juegos no cooperativos en los cuales fuera necesario llegar a acuerdos mínimos para que los resultados sean más eficientes.

El equilibrio Nash.

Dada una situación cualquiera definida por una elección de A y una elección de B, si ocurre que A supone que B no modificará su elección y opta por no modificar la suya propia y, simultáneamente, B supone que A no modificará su elección y opta también por no modificar la suya, se dice que tal situación es un Equilibrio Nash⁵³. Como se ve, el Equilibrio Nash es una situación que presenta ventajas simultáneas para los dos jugadores, y en razón de tales ventajas, ni el jugador A ni el jugador B cambiarán de decisión.

Sin embargo, puede ocurrir que A observe que puede ganar un poco más de beneficios si defrauda a B. Tal sería el caso de un punto solución inestable. La atracción ejercida por las decisiones de A y B convierte a este punto en una solución, mientras que la repulsión ejercida por ellas lo convierte en un punto inestable. En consecuencia, defraudar a B significa aprovechar la posición del óptimo social para elevar aún más los beneficios obtenibles del juego. Por ejemplo, si A y B decidieron las siguientes acciones: A no venderá mercadería en la zona C y B no venderá mercadería en la zona C. (C resulta ser un área neutral). Si, finalmente, A decide vender mercadería en la zona C porque encuentra que puede lograr beneficios mayores, defraudará a B. B, al ver eso, decidirá que de nada sirve respetar la regla infringida por A. A y B poseían como resultado social óptimo una distribución equitativa de las regiones de venta. Ahora, A y B perderán esa posición social óptima como resultado de haber buscado cada uno su ventaja individual.

En este orden de ideas, debemos señalar que la rigidez del sistema presidencial dificulta los consensos, dado que no genera incentivo alguno para que los acuerdos se respeten ni para que los grupos políticos sean leales entre sí⁵⁴. En el presidencialismo resulta muy difícil la obtención del equilibrio Nash.

⁵³ RASMUSEN, Eric – *Op. cit.*, p. 38 y ss.

⁵⁴ Los gobiernos de coalición multipartidarios en los sistemas presidenciales han sido raros, pues los costos de la participación en la coalición para quienes no tienen el poder directo pueden ser muy altos, máxime si esta participación proviene de la oposición. Es por ello que en sistemas como el peruano resulta tan complicado obtener acuerdos de gobernabilidad.

Nada asegura que aún cuando un partido o grupo político pueda conocer las estrategias y fines de los otros los mismos no van a modificarse intempestivamente. Por ello las relaciones entre mayoría parlamentaria – que normalmente pertenece a quien está en el poder - y oposición, se caracterizan por una evidente superioridad de la primera. Si a ello le sumamos la extensa batería de atribuciones de las que goza el Presidente en Latinoamérica, resulta sencillo entender como es que, al final, todos los actores políticos y sociales, incluyendo al electorado, terminan siendo seriamente perjudicados.

El juego presidencial

Ahora bien, las elecciones generales en regímenes presidenciales son siempre elecciones de suma cero, puesto que el ganador de las elecciones asume la totalidad del Gobierno mientras que el perdedor – o perdedores – deben resignarse a mantenerse como oposición, sin tener mayor participación que la posible minoría parlamentaria, con las dificultades que ello conlleva. En general, la participación de dicha minoría en el gobierno es improbable, a menos que surja como resultado de coaliciones, las mismas que en general no resultan ser estables y se restringen a alguna participación en el gabinete ministerial. En el escenario presidencialista latinoamericano, además, esta situación se agrava si notamos que la funcionalidad de la oposición se haya fuertemente limitada por el personalismo del Jefe de Estado.

En cambio, en esquemas parlamentarios o más bien mixtos resulta posible la obtención del Equilibrio Nash, toda vez que las reglas son conocidas por todos y el resultado de la elección va a beneficiar, en mayor o menor medida, a todos los competidores. Ello ocurre porque en dichos diseños incluso los grupos políticos minoritarios poseen representación en el Parlamento – con ciertas limitaciones, es cierto -, que es el organismo político que goza de legitimidad democrática directa en los sistemas parlamentaristas. Si a ello le agregamos el hecho de que en el sistema parlamentario el líder o

Sobre el particular, LINZ, Juan – **Democracia Presidencial o Parlamentaria ¿Qué diferencia implica?**, *Op. cit.*, p. 53-54.

líderes de la oposición son a la vez parlamentarios, la obtención de equilibrio resulta ser aun más favorecida⁵⁵.

4.2. La Competencia Política

En este orden de ideas, debemos notar que para asegurar la calidad de un producto, en todo mercado, debe asegurarse también un adecuado sistema de libre competencia. En tal sentido, la competencia en el mercado resulta similar a la que genera el político durante las elecciones. En una democracia, las presiones a las que se ven sometidos los políticos para sobrevivir son similares a las del empresario privado. Los políticos compiten entre sí para obtener el apoyo del electorado de la misma forma como el empresario compete con otros para obtener clientes.

Sin embargo, la competencia del político se centra únicamente al momento de las elecciones. Lo indicado es precisamente la principal diferencia entre la competencia a la que se ve sometido el político y la de un empresario común y corriente, no obstante las múltiples similitudes existentes⁵⁶. La competencia en el mercado es continua. En contraposición, la competencia política es intermitente: Una decisión resulta vinculante por un tiempo determinado. En el mercado patrimonial más bien coexisten competidores que sobreviven. Uno de los principales problemas de los regímenes políticos rígidos y en particular en el Presidencialismo, es que la competencia, en general, destruye al competidor. La competencia política es jugar al todo o nada. La captura del mercado da el mercado entero a un solo oferente⁵⁷.

⁵⁵ En los sistemas presidenciales, en cambio, el líder de la oposición, dado que en general postula a la presidencia en representación de su partido, no pertenece al Parlamento, hecho que complica la posibilidad de obtención de consensos así como el uso de mecanismos de control.

⁵⁶ BARTOLINI, Stefano – “Partidos y Sistemas de Partidos”. En: *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Alianza Editorial, 1998, p. 230.

⁵⁷ Al respecto: LINZ, Juan - “Los Peligros del Presidencialismo”, *Op. cit., loc. cit.* Asimismo: BUCHANAN Y WAGNER - “La Economía Keynesiana en la Política Democrática” En: *Deficit del Sector Público y Democracia*. Madrid: Ediciones Rialp S.A., 1983.

Ello se nota claramente en la proporción entre el resultado a obtener y el porcentaje de votación en términos electorales. En este orden de ideas, es necesario tener en cuenta que las elecciones presidenciales carecen de proporcionalidad de manera natural. El partido que gana la presidencia obtiene todos los escaños – es decir, el único existente – y los partidos perdedores no ganan ninguno. El grado de desproporcionalidad en las elecciones presidenciales es siempre sustancialmente más elevado que en las elecciones legislativas⁵⁸.

A ello debemos agregar el hecho de que en los sistemas presidenciales las elecciones del presidente tienden a ser consideradas más importantes que las parlamentarias, sea por el electorado, sea por los partidos políticos. Cuando las elecciones del Congreso y del Presidente son concurrentes existe una alta posibilidad que la campaña presidencial domine los mensajes en los medios de comunicación y en la opinión pública en general⁵⁹. Consideramos que esta es una deficiencia adicional que genera el fenómeno que venimos describiendo.

Los norteamericanos han podido paliar las serias dificultades generadas por este efecto denominado "el ganador se lo lleva todo" o "todo o nada", en cuanto a la representación parlamentaria, creando un sistema de elecciones cada dos años. Ahora bien, justo es reconocer que en lo concerniente al Gobierno no existe mecanismo alguno que asegure la competencia a la que hemos hecho referencia en el párrafo precedente. Lo antes expresado se nota por ejemplo en el hecho de que en general, salvo algunas excepciones, los presidentes norteamericanos que vuelven a postular son reelegidos en forma inmediata⁶⁰.

⁵⁸ LIJPHART, Arend – *Op. cit.*, p. 155.

⁵⁹ COLOMER, Joseph y NEGRETTO, Gabriel – *Op. cit.*, p. 15.

⁶⁰ Esto explica, por ejemplo, el hecho que el presidente Franklin D. Roosevelt haya sido elegido cuatro veces, y como resultado de ello, que la XXII Enmienda a la Constitución Norteamericana limitara la posibilidad de reelección a únicamente un período de gobierno adicional. Al respecto: DUVERGER, Maurice – *Op. cit.*, p. 347; BISCARETTI DI RUFIA, Paolo – *Op. cit.*, p. 177.

Las paradojas del Voto

En el presidencialismo, cualquiera sea la etiología del mismo, se generan las paradojas del voto que han sido estudiadas por Condorcet, Duncan Black o Keneth Arrow y a las que hemos hecho referencia en el capítulo anterior⁶¹. De hecho, ocurre en muchas oportunidades que el candidato elegido finalmente no responde a las preferencias del electorado y posee, en consecuencia, un apoyo minoritario que luego se expresa en la falta de aceptación popular de la mayoría de los presidentes en los sistemas presidenciales una vez transcurrido cierto período en el poder.

Conforme al denominado Teorema de la Imposibilidad de Arrow, no es posible establecer un mecanismo de elección que asegure la elección del candidato idóneo, en todos los casos⁶². Ello se agrava en el contexto del sistema de segunda vuelta propio de la mayor parte de los sistemas presidenciales, en los cuales puede ocurrir que quien obtenga el poder no sea necesariamente aquel que fuera preferido por la mayoría.

La razón de ello es muy clara. La ausencia de transitividad en las preferencias del electorado permite que en determinados supuestos pase a segunda vuelta un candidato por la cual una gran mayoría no votaría, pero que sin embargo obtuvo suficiente votación como para asegurar su participación en la misma. Este es el caso, en el Perú, de la segunda vuelta entre Alejandro Toledo y el ex presidente Alan García. Un caso similar pudo observarse en las recientes elecciones argentinas. En muchos de estos casos, dado que el candidato que obtiene el triunfo no resulta ser necesariamente el más idóneo, el mismo rápidamente pierde representatividad, como lo hemos señalado anteriormente.

⁶¹ ARROW, Keneth – **Social Choice and Individual Values**. New York: Cowles Foundation. 1966, p. 59.

⁶² ARROW, Keneth – *Op. cit.*, p. 46 y ss.

Incluso, si existe un amplio sector de la población que tampoco votaría por el candidato que posee mayoría relativa, resulta probable que el candidato que obtuvo la menor mayoría relativa triunfe en la segunda vuelta. Ello incluso puede generar serios inconvenientes en el ámbito de la eficiencia del régimen, puesto que el mismo carecería de mayoría, incluso relativa, en el Parlamento. Un caso patente de lo que venimos describiendo es el de las elecciones de 1990 en el Perú, donde más bien el candidato minoritario en la segunda vuelta es que se alza con el triunfo, con los resultados que todos conocemos⁶³.

No obstante, los efectos perniciosos de estas paradojas no pueden ser eliminados por completo, considerando además que el resultado depende demasiado del mecanismo electoral que se emplee. El hecho de preferir, por ejemplo, la elección directa a la elección indirecta en el caso norteamericano modifica sustancialmente el resultado, en especial cuando las diferencias de apoyo popular entre los candidatos no son muy grandes. Por otro lado, el hecho de recurrir a sistemas de segunda vuelta puede dar el triunfo a un candidato más bien minoritario, efecto que es distinto al que se generaría si es que la elección en segunda vuelta fuera determinada por el Congreso o si más bien bastara con la elección en primera vuelta⁶⁴.

Debemos señalar finalmente que los citados efectos de las paradojas de voto que se han notado pueden ser menguados de manera plausible en sistemas en los cuales el poder presidencial se encuentra controlado o morigerado por mecanismos intraorgánicos o intergánicos de control, que en el sistema presidencial se encuentran seriamente limitados. A ello haremos referencia más adelante.

⁶³ En primera vuelta, FREDEMO obtiene el 27.6 % de los votos mientras que Cambio 90 obtiene el 24.6 % de los mismos. En segunda vuelta, el FREDEMO obtiene el 33.9 % de los votos mientras que Cambio 90 obtiene el 56.5 %, que le otorgan el triunfo. Es interesante notar, además, que dicho porcentaje se obtuvo además mediante el endose de votos efectuado por el APRA, que había alcanzado un porcentaje de 19.2 % en primera vuelta.

⁶⁴ Esta situación empeora si es que el mecanismo de elección de la representación congresal es proporcional, puesto que es perfectamente posible que quien gobierne no tenga siquiera mayoría relativa, mucho menos absoluta. Ello genera la figura del gobierno dividido, cuya utilidad es también materia de discusión en este capítulo.

5. LA APLICACIÓN DE LAS FACULTADES LEGISLATIVAS DEL GOBIERNO EN PAÍSES PRESIDENCIALES.

Los esquemas de legislación delegada y de legislación de urgencia – a los cuales ya hemos hecho referencia en el capítulo precedente - han sido importados por los sistemas de gobierno latinoamericanos de los sistemas parlamentarios europeos, incorporación que ha enervado el ya autoritario régimen presidencial que existe en nuestros países. De hecho, gobiernos que poseen atribuciones legislativas delegadas implican gobiernos sumamente fuertes⁶⁵, puesto que pueden legislar sin intervención plausible del Parlamento, es especial en contextos de legislación de necesidad y urgencia.

Y es que, la razón de ser de las facultades legislativas asignadas al Poder Ejecutivo, que tienen que ver con la racionalización del régimen parlamentario, carece de gran parte de su sustento en el presidencialismo americano, cuya tendencia a la personalización del poder se encuentra plenamente acreditada, fundamentalmente en el caso latinoamericano, como lo hemos señalado precedentemente.

La experiencia demuestra, y el análisis teórico ratifica, que cuando una institución pública goza de una facultad determinada, sin que existan adecuados mecanismos de control, siempre sufrirá la tendencia de llevar el ejercicio de dicha prerrogativa hasta el límite de lo permisible. El suponer que el órgano político va a actuar mesuradamente *per se* es, por decir lo menos, ingenuo. Ello se sustenta fundamentalmente en el comportamiento racional del funcionario público. Es por eso que se hace patente la necesidad de regular la institución materia de comentario de una forma más eficiente.

⁶⁵ Los casos de Argentina, Brasil y México son patentes. Sobre el particular: SERNA DE LA GARZA, José – “**Consolidación democrática y nueva institucionalidad en América Latina**”. En: VALADES, Diego (coord.) – *El gobierno en América Latina ¿Presidencialismo o parlamentarismo?*. México: UNAM, 2000, pp. 60-61

En el caso argentino, por ejemplo, se señala que cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictarse decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos de manera conjunta con el jefe de gabinete de ministros. Este último personalmente, y diez días más tarde, someterá la medida a consideración de la llamada Comisión Bicameral Permanente. Esta comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las Cámaras. Con ello se agota el control efectuado por el Congreso a la emisión de estos decretos⁶⁶. En cuanto a la legislación delegada esta se permite únicamente en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca.

Brasil es uno de los pioneros en la incorporación de estas instituciones, en especial la legislación de urgencia, puesto que la incluye formalmente en la Constitución de 1967, que se emitió en el contexto de un gobierno militar. Por un lado, el Presidente de la República podrá adoptar medidas provisionales, con fuerza de ley, debiendo someterlas de inmediato al congreso Nacional, las mismas que están sujetas a determinadas limitaciones, en especial la regla de aprobación explícita por parte del Congreso. Por otro lado, las leyes delegadas serán elaboradas por el Presidente de la República que deberá solicitar la delegación al Congreso Nacional, con las limitaciones establecidas en la norma constitucional. El uso inadecuado de la legislación de urgencia por parte de los presidentes brasileños ha sido evidente desde la vigencia de la Constitución de 1988, en especial en el caso de los presidentes Sarney, Collor de Mello⁶⁷ y

⁶⁶ La legislación de urgencia en Argentina ha permitido la puesta en práctica decisiones estatales tan perniciosas como el denominado “corralito financiero”, que consistía en la severa limitación del uso de los fondos depositados en instituciones financieras por parte de los ahorristas.

⁶⁷ SARTORI, Giovanni – *Op. cit.*, p. 180.

especialmente en el de Franco⁶⁸. Ello obligó a posteriores modificaciones a la Constitución de Brasil, destinadas entre otras cosas a dotar de mayores parámetros a la facultad que venimos describiendo.

En Chile, puede dictar, previa delegación de facultades del Congreso, decretos con fuerza de ley sobre las materias que señala la Constitución. Esta autorización no puede extenderse a la nacionalidad, la ciudadanía, las elecciones ni al plebiscito; como tampoco a materias comprendidas en las garantías constitucionales, o destinadas a leyes orgánicas constitucionales o de quórum calificado. La autorización no podrá comprender tampoco facultades que afecten a la organización, atribuciones y régimen de los funcionarios del Poder Judicial, del Congreso Nacional, del Tribunal Constitucional ni de la Contraloría General de la República. La ley que otorgue la referida autorización señalará las materias sobre las que recaerá la delegación y podrá establecer o determinar las limitaciones, restricciones y formalidades que se estimen convenientes. Todo indica, finalmente, que no existe legislación de necesidad y urgencia en el sistema chileno, salvo para cuestiones presupuestarias.

En Colombia existen ambas figuras un tanto mezcladas. El Congreso puede revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje⁶⁹. Tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el Gobierno y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara. El Congreso podrá, en todo tiempo y por iniciativa propia, modificar los decretos leyes dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias. Esta figura existe desde la Constitución colombiana de 1991, puesto que antes de la

⁶⁸ MAINWARING, Scott – “**Pluripartidismo, federalismo fuerte y presidencialismo en Brasil**”. En: MAINWARING, Scott y SHUGART, Carey (comp.) – *Op cit.*, p. 73.

⁶⁹ Estas facultades han convertido al presidente colombiano en uno de los principales legisladores, en desmedro del Parlamento. Sobre el particular: ARCHER, Ronald P. y SHUGART, Matthew – “**El potencial desaprovechado del predominio presidencial en Colombia**”. En: MAINWARING, Scott y SHUGART, Carey (comp.) – *Op cit.*, p. 133.

vigencia de la misma el presidente podía declarar el denominado estado de emergencia económica, pudiendo emitir normas con rango de ley⁷⁰.

En Ecuador existe una figura híbrida entre el trámite de urgencia de un proyecto de ley y la legislación de urgencia. El Presidente de la República podrá enviar al Congreso proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica. En este caso, el Congreso deberá aprobarlos, modificarlos o negarlos, dentro de un plazo máximo de treinta días, contados a partir de su recepción. Si el Congreso no aprobare, modificare o negare el proyecto en el plazo señalado el Presidente de la República lo promulgará como decreto-ley. Cabe indicar que dicho concepto no vuelve a mencionarse en ningún otro lugar de la Constitución ecuatoriana.

En Venezuela el Presidente puede dictar, previa autorización por una ley habilitante, decretos con fuerza de ley. Venezuela a tenido una importante historia de uso indebido de la legislación habilitada a favor del Presidente de la República en aplicación de la Constitución de 1961 y en especial durante el gobierno de Carlos Andrés Pérez, puesto que dicha norma permitía dictar medidas extraordinarias en materia económica o financiera cuando así lo requiera el interés público y haya sido autorizado para ellos por ley especial⁷¹.

Finalmente, en Perú la legislación delegada apareció claramente definida en la Constitución de 1979, a partir de donde se hizo un uso manifiestamente inadecuado de citada institución. La legislación de urgencia aparece claramente definida en la Constitución de 1993, no obstante el empleo de decretos supremos extraordinarios, con fuerza de ley, durante la vigencia de la Carta de 1979⁷².

⁷⁰ SHUGART, Matthew y CAREY, John – *Op. cit.*, p.141.

⁷¹ SHUGART, Matthew y CAREY, John – *Op. cit.*, p.146.

⁷² EGUIGUREN PRAELI, Francisco – “**Facultades Legislativas del Poder Ejecutivo**”, En: Eguiguren, Francisco (dir.) “*La Constitución Peruana de 1979*”. Lima: Cusco, 1987, p. 433.

Los problemas generados por las facultades legislativas establecidas a favor del poder ejecutivo.

Por un lado, en las constituciones latinoamericanas no existen mecanismos de ratificación o convalidación expresa de los decretos legislativos, existiendo, en la mayoría de los casos, la mera obligación del Gobierno de dar cuenta al Congreso de la emisión de la norma legal, lo cual es una previsión que no reviste mayor relevancia, además de no estar debidamente regulada. Asimismo, no existe referencia alguna al requisito de necesidad pública que existe en otros ordenamientos constitucionales – como los europeos -, ni a la posibilidad de controlar no solo el plazo y el objeto de la autorización, sino además los principios y criterios guía que permitan crear parámetros adecuados para el ejercicio de la facultad delegada.

Como resultado, resulta insostenible mantener esquemas de facultades legislativas a favor del Gobierno en Latinoamérica tal como se encuentran diseñadas actualmente⁷³. Las facultades legislativas delegadas requieren de una regulación explícita y limitada a situaciones excepcionales, dada la existencia de múltiples prerrogativas presidenciales que pueden reemplazarla con éxito, como lo señalamos más adelante.

En el caso de la legislación de urgencia debemos postular su desaparición, no solo por su inconsistencia con la naturaleza del régimen al cual pretende aplicarse, sino también notando el uso y abuso de la citada facultad en la práctica política concreta. En general, los mismos pueden ser reformados por el Congreso, pero ello normalmente no ocurre. Como si ello fuera poco, en casi todos los casos los decretos de urgencia son aprobados tácitamente⁷⁴, lo cual reduce el control parlamentario a la nada.

⁷³ Sobre el particular: GUZMAN NAPURI, Christian - “**¿Es realmente necesario que el gobierno legisle?**”. En: *Revista jurídica del Perú*, Nro. 21. Trujillo: Normas Legales, abril 2001, p. iv

⁷⁴ COLOMER, Joseph y NEGRETTO, Gabriel – *Op. cit.*, pp. 26-27.

Y es que han sido muy pocos los gobiernos latinoamericanos que no han caído en la tentación de *decretismo*, a través del cual han pretendido gobernar por encima de las atribuciones del Congreso. Los casos de Argentina, Brasil⁷⁵ y en especial, del Perú⁷⁶ son especialmente ilustrativos, dado que muestran una situación endémica en el contexto latinoamericano. El mecanismo que venimos describiendo ha permitido que en dichos países se hayan emitido decretos con fuerza de ley sin mayor sustento, siquiera en la existencia de verdadera urgencia.

6. EL PECULIAR SISTEMA POLITICO PERUANO.

El sistema peruano, en su esquema híbrido, parece ser, en Latinoamérica, el régimen que ha incorporado más instituciones derivadas del sistema parlamentario. El régimen predominante ha oscilado entre los matices de un presidencialismo más o menos atenuado, y además en múltiples ocasiones se ha ubicado dentro de distintos niveles que podemos encontrar entre la democracia y la dictadura.

Es necesario señalar que en el Perú ha existido siempre la necesidad de controlar el poder presidencial, recogándose con cierto temor el sistema presidencial puro o clásico, de derivación norteamericana. Sin embargo, el resultado, en los textos constitucionales y en la realidad política ha sido siempre una asignación de poder significativamente grande a favor del presidente de la república en desmedro de otros organismos del Estado y en particular, del Congreso.

⁷⁵ SARTORI, Giovanni – *Op. cit.*, p. 180.

⁷⁶ Sobre el particular: JIMÉNEZ MAYOR, Juan F. – “**Relaciones entre el Poder Ejecutivo y Legislativo**”. En: *Pensamiento Constitucional*. Lima: Maestría en Derecho con Mención en Derecho Constitucional, PUCP, 1994. De la misma manera: EGUIGUREN PRAELI, Francisco – “**Facultades Legislativas del Poder Ejecutivo**”. *Op. cit.*, p. 433 y ss. Además: GUZMAN NAPURI, Christian - “**¿Es realmente necesario que el gobierno legisle?**”, *Op. cit.*, p. i y ss.

La Carta de 1933 es considerada la norma constitucional en el Perú que incorpora mayores elementos provenientes del régimen parlamentario a fin de reducir el poder presidencial⁷⁷. Como lo señaláramos anteriormente, el régimen previsto en el Perú es del tipo presidencial muy atenuado mediante la inclusión de ciertos mecanismos integradores, propios del parlamentarismo; es decir, existía un jefe de Estado con poderes de tal, pero existía también un Consejo de Ministros responsable políticamente de los actos del poder ejecutivo y por ello, susceptible al control del Congreso, el cual podía hacer efectiva dicha responsabilidad vía los votos de rechazo de moción de confianza y de censura. Dentro del derecho comparado el único caso que podía considerarse más o menos cercano al que comentamos, en el momento de la puesta en vigencia de la constitución materia de análisis, era la Constitución Alemana de Weimar de 1919⁷⁸. De la evolución del constitucionalismo peruano, entonces, resultó un régimen, híbrido, impuro, que participa del parlamentarismo y del presidencialismo⁷⁹. Es necesario precisar que este diseño generó no pocos inconvenientes durante su vigencia.

La Carta de 1979 se mantuvo en la línea de las normas constitucionales anteriores, fortaleciendo plausiblemente la figura del Presidente de la República. La Constitución que venimos describiendo estableció un régimen de origen presidencial, con gran poder del presidente de la república, pero que a la vez incluye instituciones propias del parlamentarismo, como son el Consejo de Ministros, la censura ministerial, la interpelación, la responsabilidad ministerial y la disolución parlamentaria, esta última incorporada por la norma que venimos comentando y aplicable únicamente a la Cámara de Diputados. La diferencia fundamental entre lo recogido por la Constitución de 1979 y lo

⁷⁷ Sobre el particular: GUZMAN NAPURI, Christian – **Las Relaciones de Gobierno entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento**. Lima: Fondo Editorial PUCP, 2003, p. 129 y ss.

⁷⁸ La diferencia principal del sistema peruano con el Régimen de Weimar era la evidente tendencia de este último hacia el semipresidencialismo, toda vez que existía un Ejecutivo Dual, en el cual el Presidente de la República era elegido por el pueblo. Sobre el particular DUVERGER, Maurice – *Op. cit.*, p. 214.

⁷⁹ VILLARÁN, Manuel Vicente - "**La Posición Constitucional de los Ministros en el Perú**". En: Villarán, Manuel Vicente - *Páginas Escogidas*. Lima: Talleres Gráficas P.L. Villanueva S.A., 1962, p. 192-193.

plasmado en otros regímenes de tipo parlamentario o semi-presidencial radica en la evidente ausencia del denominado ejecutivo dual. El Presidente de la República en el Perú es claramente Jefe de Estado y de Jefe de Gobierno a la vez, con el amplio bagaje de prerrogativas, formales y reales, que ello implica⁸⁰.

6.1. La Constitución de 1993.

El sistema que sanciona la Carta de 1993 formalmente mantiene la misma línea de anteriores textos constitucionales existentes en nuestro país, pues consagra un régimen presidencial que acoge algunos elementos propios del parlamentarismo. No obstante ello, los años de funcionamiento del tan especial régimen que establece la constitución de 1993 resultan ser un contexto muy limitado para lograr un completo análisis del sistema político en los hechos. Sin embargo en los tópicos que venimos tratando el texto constitucional no ha variado mucho, sino en cuestiones puntuales que buscaban, por lo menos formalmente, resolver entrampamientos⁸¹.

La Constitución de 1993 pretende, en consecuencia, crear un Gobierno muy fuerte que no corra el riesgo de entramparse. Asimismo, a Carta de 1993 establece un Congreso que carezca de la posibilidad de generar crisis políticas aun teniendo una composición partidaria adversa al Ejecutivo. Además, se ha elevado sustancialmente el poder presidencial, haciendo mucho más difícil su control.

Pero, por otro lado, el sistema peruano, tal como está actualmente concebido, no corrige el problema del equilibrio de poderes. Es más, pueden

⁸⁰ Al aplicar la famosa escala de Shugart y Carey a la Constitución peruana de 1979, a la cual nuestros políticos idealizan – escala que es usada para clasificar los regímenes políticos –, encontramos que los índices de la misma casi triplican los de constituciones anteriores en términos del poder presidencial, en especial gracias a la incorporación de facultades legislativas a favor del presidente. Sobre el particular, DELGADO GÜEMBES, César – *Op. cit.*, p. 80-81.

⁸¹ FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco - "El Nuevo Ordenamiento Constitucional del Perú". En: *La Constitución de 1993, Análisis y Comentario*. Lima: Comisión Andina de Juristas, 1994, p. 14.

darse, en un futuro no muy lejano, algunas graves entrampamientos derivados de la inadecuada concepción y positivización de ciertas instituciones. Ello, sin tomar en cuenta la posibilidad de una asunción de plenos poderes – que fue lo que ocurrió en la práctica durante el gobierno de Alberto Fujimori – por parte del Presidente de la República.

6.2. Las incongruencias del sistema peruano.

A pesar de lo expuesto, se hace necesario también resaltar que si el voto de censura sigue siendo un mecanismo que hace efectiva la responsabilidad política en forma solo aparente⁸². El Presidente de la República, al amparo del tercer inciso del artículo 118° de la Carta de 1993, dirige la Política General del Gobierno, prácticamente sin interferencia plausible de algún otro órgano constitucional. En consecuencia, es el Jefe de Estado quien maneja el Gobierno, a pesar de carecer de responsabilidad política alguna, puesto que ésta ha sido trasladada al Gabinete a través del refrendo ministerial⁸³.

El fenómeno antes señalado, a nuestro parecer, es la más grave incongruencia del Régimen Político Peruano, incongruencia que se repite en gran parte de Latinoamérica. Los ministros peruanos tan solo dirigen los servicios públicos, ejecutan órdenes del Presidente de la República⁸⁴ y se comportan en los hechos más como los secretarios de despacho del esquema norteamericano que como los ministros de un gabinete europeo; siendo prácticamente nula su influencia en el comportamiento del Gobierno. Asimismo, el Gabinete en nuestro País no tiene siquiera el poder que tienen los

⁸² OCHOA CARDICH, César - **“Tipología y Análisis del Régimen Político de la Constitución Peruana de 1993”**. En: *Derecho y Sociedad*, Nro. 8-9. Lima: PUCP, 1994, p. 36.

⁸³ VALEGA GARCÍA, César – **“La Responsabilidad Política del Gobierno en la Constitución de 1993”**. En: *La Constitución de 1993, Análisis y Comentarios*. Lima: Comisión Andina de Juristas, 1994, p. 199. Además: PAREJA PFLUCKER, Piedad – **Atribuciones Constitucionales del Presidente de la República**. Lima: Rikchay Perú, 1987, p. 105.

⁸⁴ RUBIO, Marcial y BERNALES, Enrique - **Constitución y Sociedad Política**. Lima: Mesa Redonda, 1986, p. 375.

ministros en los sistemas semipresidenciales, como es el caso de la Constitución de la V República Francesa⁸⁵.

En otras palabras, en el Perú el hecho que un Congreso censure a un Ministro o a todo un Gabinete no va a cambiar sustancialmente la forma como se dirige la política general de gobierno. Las razones para ello - las mismas que se han mantenido en varios de nuestros textos constitucionales - derivan de las facultades completamente discrecionales del Jefe de Estado de nombrar y remover a los ministros libremente así como del otorgamiento de las facultades de manejo directo del gobierno al jefe de Estado.

A mayor abundamiento, el uso de la censura en forma reiterada, en un contexto constitucional como el existente en el Perú, puede generar una concentración de poderes aun mayor sobre el Jefe de Estado; esto porque el Presidente se encontrará obligado a invadir facultades ministeriales de tipo administrativo dada la imposibilidad de delegar funciones sin que estas sean abandonadas por ministros censurados y dada la inoperancia de los ministerios para responder a políticas concertadas.

El sistema peruano, no obstante la incorporación de elementos propios de los sistemas parlamentarios, conserva la rigidez del presidencialismo puro, pues mantiene la imposibilidad de que el Congreso pueda hacer dimitir a quien desempeña las tareas de Jefe de Gobierno. Remover al Presidente es entonces extremadamente difícil pues, como lo hemos señalado antes, el recurso de intentar un Juicio Político es muy incierto por sus efectos, y además, consume demasiado tiempo⁸⁶. Ante una crisis política derivada de las acciones del Ejecutivo no cabe sino la presión sobre este. La censura individual a los ministros de estado o al Gabinete no va a afectar al Presidente ni a su legitimidad democrática, obtenida a través del voto popular directo.

⁸⁵ Respecto de la situación de los Ministros de Estado en el Perú: VILLARÁN, Manuel Vicente – *Op. cit.*, p. 88 y ss.

⁸⁶ LINZ, Juan – "Los Peligros del Presidencialismo", *Op.cit.*, p. 28.

En contraste, de hacerse efectiva la salida del Presidente de la República – vía declaración de vacancia o destitución por antejuicio - se generaría una crisis total muy compleja y jamás comparable siquiera a una disolución parlamentaria. La crisis del Poder Ejecutivo se transforma, dada la condición del Presidente, en una crisis del sistema político en su conjunto. En cambio, si es que fuese removido un primer ministro que fuese a la vez Jefe de Gobierno, no se generaría un efecto tan grave como la ausencia de un órgano de Gobierno, sino tan solo su reemplazo, tal como ocurre en los sistemas parlamentarios⁸⁷. Tras dicho reemplazo, el régimen seguiría en funcionamiento.

6.3. El problema de la disolución parlamentaria en el Perú.

Los mecanismos de control político directo están limitados por un mecanismo desincentivador. En el caso peruano, la censura o la denegatoria de confianza a dos gabinetes de ministros en forma consecutiva, faculta al Presidente de la República a disolver el Congreso. Ahora bien, el derecho de disolución Parlamentaria no resuelve los problemas de desequilibrio e inestabilidad política de nuestro país, ni del resto de Latinoamérica. Y como veremos a continuación, lo previsto por el texto constitucional de 1993 no solamente mantiene sino que incluso empeora los problemas ya existentes sobre el particular:

- 1) En esta línea de pensamiento, lo primero que nos corresponde decir es como la disolución parlamentaria es en principio un mecanismo propio de los sistemas típicamente parlamentarios, así como de aquellos que muestran dicha tendencia. No es pues una facultad inherente a los sistemas presidenciales, porque en ellos, en estricto sentido, no existe la responsabilidad política. El Perú es uno de los pocos países que posee tales características en Sudamérica, en cual el jefe de Estado sea jefe de Gobierno a la vez y carezca de responsabilidad directa sobre sus

⁸⁷ *Ibid.*, p. 16.

actos. Y aún así, el jefe de Estado puede disolver el órgano encargado de hacer efectiva dicha responsabilidad⁸⁸. Puede darse el caso, particularmente grave, aunque raro, de que el Congreso opte por censurar gabinetes de manera continuada y el Ejecutivo disuelva congresos de tal suerte que el Gabinete nunca asuma verdaderas funciones ni el Congreso legisle ni fiscalice⁸⁹. El resultado directo es entonces la elevación, en los hechos, del poder presidencial, dado que el Presidente podría gobernar sin la necesaria participación del Congreso, a través del uso de los decretos de urgencia, facultad para la que se encuentra explícitamente autorizado por la Constitución.

A mayor abundamiento, y a la luz de la experiencia política peruana y comparada, el factor desencadenante de estas crisis suele ser el propio jefe de Estado, que al no ser política ni penalmente responsable de ellas, no sufre mella considerable en su privilegiada posición respecto a los demás poderes del Estado⁹⁰. Tal como expresáramos anteriormente, nada obstaría para el nombramiento de gabinetes de mínima relevancia para el régimen y la asunción de prerrogativas administrativas por parte del Presidente. Como resultado de esto, el poder presidencial se elevaría hasta límites insospechados, sin que exista mecanismo alguno que resuelva el problema generado, desde un punto de vista democrático.

- 2) Llega ser pues muy peligrosa la existencia de una figura como esta, la cual que no sólo puede generar indebida acumulación de poder presidencial, sino que podría resultar una circunstancia generadora de entrapamientos entre los organismos que componen el Estado. Y es

⁸⁸ VALEGA GARCIA, César - *Op. cit.*, p. 199. BERNALES BALLESTEROS, Enrique – “**Los Poderes Ejecutivo y Legislativo en la Constitución de 1993**”. En: *División de Poderes*. Buenos Aires: CIEDLA, 1993, p. 171.

⁸⁹ Es importante señalar que por razón de la existencia del Voto de Investidura un Gabinete podría ser destituido por el Congreso casi inmediatamente después de haber sido nombrado, con las consecuencias nefastas que ello podría acarrear.

⁹⁰ BERNALES, Enrique - *Op. cit.*, p.172.

que resulta muy claro como un Primer Ministro puede generar que se le niegue confianza al Gabinete que preside a través de la instigación presidencial y precipitar la disolución del Parlamento. Como resultado de ello, el poder del Ejecutivo sobre el Congreso puede ser absoluto⁹¹.

Además, en los hechos puede terminar ocurriendo exactamente el efecto contrario: Que el Congreso otorgue confianza al Consejo de Ministros, pero que dicho organismo empiece a censurar a ministro por ministro, en forma individual⁹², sin que con ello sea posible precipitar la disolución, en especial si el Presidente de la República carece de mayoría parlamentaria. Nada obsta pues para que un Ministro que goza de la confianza de su partido sea censurado. Un Congreso inteligente solamente se ocuparía de los ministros más importantes, como por ejemplo a los de Economía y Finanzas, Interior o Justicia (los cuales en la mayoría de los casos no son a la vez Presidentes del Consejo), dejando en paz al Premier o a los demás miembros del Gabinete, con cargos menos relevantes según la coyuntura del momento. En este punto, resulta entonces muy claro como los conflictos que pudiesen surgir finalmente no se resuelven.

- 3) Asimismo la disolución parlamentaria no resuelve otros entrampamientos que pueden originar diversos grados de ingobernabilidad y que no tienen mucho que ver con el control político directo. Entre ellos cabe resaltar aquellos generados por la derogación de decretos de urgencia o de decretos legislativos, los producidos por el entrampamiento de proyectos del Ejecutivo, o los impulsados por una "crisis blanda", común en el derecho comparado, derivada de sucesivas interpelaciones sin moción alguna subsiguiente y muchas más.

Cabe entonces preguntarse cuál puede ser la solución a estos problemas. Y es que a nuestro parecer, tanto la Constitución de 1993, como

⁹¹ VALEGA GARCÍA, César – *Op. cit.*, p. 200. BERNALES, Enrique - *Op. cit.*, p.172.

⁹² OCHOA CARDICH, César – *Op. cit.*, p. 39

sus antecesoras no tienen ni han tenido una respuesta al respecto. Pero, por otro lado, todo indica que la posibilidad de darle a la disolución parlamentaria una connotación de mecanismo de resolución de conflictos y no la de un dispositivo de sanción del Congreso ante la censura a negación de confianza se presenta como una opción resistida por nuestros constituyentes⁹³. Y es que, como veremos más adelante, la disolución parlamentaria debe funcionar como un mecanismo de arbitraje electoral, que permita el traslado al electorado de los conflictos que puedan producirse al interior del Estado, en particular, entre el Congreso y el Gobierno o entre mayoría y oposición⁹⁴.

Es necesario señalar que la historia política peruana nos muestra como la utilización de la disolución parlamentaria, en un contexto y con diseño adecuado, pudo haber resuelto crisis políticas serias como las ocurridas, por un lado, durante el gobierno del Presidente Bustamante y Rivero, en cuyo periodo la crisis de gobernabilidad no tuvo que ver directamente con el control político directo sino más bien con la inactividad de las Cámaras Legislativas, sin considerar crisis políticas más recientes. Pero, por otro lado, pudo haber sido ser de utilidad ante crisis políticas más recientes, como las ocurridas durante el gobierno del Presidente Alberto Fujimori.

7. ESBOZANDO ALGUNOS MECANISMOS CORRECTIVOS

Ante los esquemas de ineficiencia señalados en los acápites precedentes respecto al presidencialismo, es posible diseñar algunos mecanismos específicos que podrían conjurar los problemas antes enumerados. Uno de ellos es la inclusión de instituciones como las de un

⁹³ FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco - *Op. cit.*, p. 48. RUBIO, Marcial y BERNALES, Enrique - *Op. cit.*, p. 392.

⁹⁴ Desdichadamente, el Proyecto de Ley de Reforma de la Constitución, lejos de replantear la disolución parlamentaria, la elimina, manteniendo el esquema tradicional de entender la misma como un mecanismo de desincentivo o sanción del uso de los mecanismos directos de control por parte del Parlamento.

Primer Ministro con facultades políticas específicas, sin que el mismo se convierta necesariamente en un jefe de Gobierno parlamentario. Asimismo, se considera conveniente el diseñar adecuadamente los mecanismos de control político directo existentes. Además, es importante incorporar la disolución parlamentaria como institución regulada eficientemente. Finalmente, se esboza la incorporación de la llamada renovación parcial del Congreso.

Y es que, en nuestra opinión, un régimen de gabinete como el inglés – y en general, el sistema parlamentario - no funcionaría en Latinoamérica, dado que el subcontinente se caracteriza no sólo por un multipartidismo muy acentuado – en la mayoría de los casos -, sino también por la existencia de muchos grupos independientes que parecieran no estar vinculados directamente con las agrupaciones ya existentes⁹⁵. Si a esto le sumamos la actual crisis de los denominados partidos políticos tradicionales en toda América Latina, podemos considerar que un régimen de ese tipo generaría más inestabilidad que cualquier otro. Por otro lado, la tradición latinoamericana no es muy favorable a la instauración de sistemas de tendencia parlamentaria⁹⁶.

Sin embargo, y a nuestro parecer, la solución en esta vía es modificar la estructura del poder ejecutivo presidencial a fin de que el mismo tienda a la dualidad. Ello implica entonces hacer efectivo el traslado de ciertas atribuciones propias del Presidente de la República y jefe de Estado en favor del Gabinete Ministerial en general y del Primer Ministro o Jefe de Gabinete en particular, siendo este último quien asumiría las atribuciones propias de un jefe de Gobierno⁹⁷. En síntesis, lo que se busca es entregarle la responsabilidad del manejo político nacional a quienes deben dar cuenta de sus actos al Congreso, bajo posible sanción de interpelación y censura.

⁹⁵ Cftar: DUVERGER, Maurice – Op. cit., p. 201.

⁹⁶ **Entrevista a Néstor Pedro Sagües.** En: Themis, Segunda Epoca, Nro. 26, p. 39.

⁹⁷ En el caso peruano, ello implica derogar el tercer inciso del artículo 118° de la Constitución de 1993. El inciso pasaría a engrosar las atribuciones del Presidente del Consejo de Ministros, contenidas en el artículo 123° de la Carta de 1993.

Es decir, postulamos reformular el régimen de tipo impuro o híbrido existente en gran parte de Latinoamérica, eliminando las deformaciones propias de los regímenes presidenciales latinoamericanos⁹⁸. Creemos conveniente acercarnos más a los modelos de tipo mixto y no tomar elementos del sistema parlamentario por partes y en modo sesgado utilizando las instituciones para finalidades distintas de las que se habían pensado originalmente para ellas en el derecho comparado, como viene ocurriendo en los más recientes textos constitucionales de los diversos países de esta parte del Mundo,.

Sin embargo, tampoco es eficiente realizar en Latinoamérica una copia exacta o un traslado de los modelos extranjeros que nos puedan servir, entre ellos el semipresidencialismo de origen francés, puesto que la realidad política de nuestros países nos obliga a la creación de instituciones propias, adecuadas a nuestro contexto. Bajo todos estos criterios, las reformas que proponemos – aplicables no solo a Latinoamérica, sino también a otros regímenes presidenciales con problemas similares - implicarían entonces los siguientes ítems:

7.1. Entregar la responsabilidad de la dirección de la Política General de Gobierno al Primer Ministro y al Gabinete.

Como lo habíamos adelantado, la reforma que estamos explicitando implica un nivel de ejecutivo dual, en el cual exista un Gabinete Ministerial provisto de funciones claras y al cual se asigne funciones decisorias específicas. En especial, el establecimiento claro de un Jefe de Gabinete o Primer Ministro, encargado de la dirección de la política general de gobierno. Esto, con la intención de que el Congreso pueda controlar directamente las acciones que se realizan en el Gobierno, fiscalizando al responsable de ejercer

⁹⁸ DUVERGER, Maurice - *Op. cit.*, p. 213.

el grueso de funciones a cargo de dicho poder del Estado⁹⁹. En otras palabras, el Congreso debe tener la oportunidad de variar la política de gobierno, respecto a un sector determinado, teniendo para ello, en particular, la posibilidad de interpelar o censurar al ministro responsable de dicho sector; o vinculado a toda la política interna de la Nación, censurando al Primer Ministro o Jefe de Gabinete¹⁰⁰.

Asimismo, la reforma que venimos explicitando repotencia al Gabinete ministerial, permitiendo la existencia de un ejecutivo dual y a la vez, susceptible ser fiscalizado a su interior, de tal forma que la llamada interdependencia por coordinación¹⁰¹, antes referida únicamente a la relación entre Congreso y Ejecutivo, se verifique además entre el Gabinete y el Presidente de la República. Y es que, las instituciones de gobierno, tal como éstas están diseñadas en los sistemas presidenciales, no resuelven los problemas de rigidez e inmutabilidad entre Ejecutivo y Congreso, así como tampoco alejan la posibilidad de una eventual acumulación de poder en la figura del Jefe de Estado.

El Presidente de la República, sin embargo, mantendría atribuciones de Estado muy importantes. Entre ellas destacan las de poder recurrir a la disolución parlamentaria, la promulgación de las leyes (con todas las facultades conexas a dicha prerrogativa, como el poder de veto u observación), el ejercicio de ciertas facultades legislativas¹⁰², el nombramiento del Primer Ministro y

⁹⁹ *Ibíd.*, p. 214.

¹⁰⁰ Desgraciadamente, en el caso peruano la propuesta esbozada por la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional establece el mantenimiento del régimen presidencial imperante en nuestro país, con las deficiencias que ello conlleva y a las que estamos haciendo referencia en el presente trabajo. Sobre el particular: MINISTERIO DE JUSTICIA – **Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional**. Lima: Ministerio de Justicia, 2001, p. 57 y ss.

Asimismo, el proyecto de Ley de Reforma Constitucional aprobado por la Comisión de Constitución del Congreso Peruano contempla un esquema similar al de las constituciones precedentes, estableciendo el grueso de las funciones ejecutivas en cabeza del Presidente de la República.

¹⁰¹ LOEWENSTEIN, Karl – *Op. cit.*, p. 132 y ss.

¹⁰² Debemos reiterar, no obstante, nuestras reservas al empleo de estas facultades, en especial las atribuciones legislativas delegadas y sobre todo, las atribuciones de urgencia. Sobre el

conjuntamente con éste último, el del resto del Gabinete, por solamente citar algunos ejemplos. El ejercicio de las facultades presidenciales estaría mediatizado por los ministros que además de refrendar sus actos poseen un efectivo poder de decisión en la política interna de gobierno, en el manejo de sus respectivos sectores y en la Administración Pública en general.

La corrección de la legitimidad dual

La existencia de un poder ejecutivo dual resolvería el problema de la *legitimidad dual*, fenómeno al cual nos hemos referido reiteradamente. Las dificultades surgen por el hecho de que el Congreso y el Presidente de la República tienen la misma legitimidad democrática derivada de ser ambos órganos elegidos directamente por el Pueblo. En consecuencia, en términos de democracia no existiría principio constitucional alguno que resuelva un eventual conflicto entre poderes¹⁰³. De hecho, ambos órganos se crearían depositarios de la voluntad popular.

Lo que proponemos implica la existencia de un jefe de Gabinete que posea verdaderas atribuciones de gobierno, situación que trasladaría la responsabilidad del Gobierno, y por ende de la posibilidad de una crisis política, de quien tiene la legitimidad equivalente al Congreso, es decir el Presidente de la República, sobre quien no la tiene, el Primer Ministro¹⁰⁴. Como el Presidente ha visto mermado su poder político directo, más no su poder mediador, podrá servir como mecanismo de resolución al no ser, en principio, el causante de la misma y a la vez gozar de la legitimidad democrática que otorga el voto popular.

particular: GUZMAN NAPURI, Christian - “¿Es realmente necesario que el gobierno legisle? Apuntes acerca del uso de la legislación delegada y la legislación de urgencia en el Perú”. *Op. cit.*, pp. I-X.

¹⁰³ LINZ, Juan – “Los Peligros del Presidencialismo”, *Op. cit.*, p. 13-14. SHUGART, Matthew y CAREY, John – *Op. cit.*, pp. 32 y ss.

¹⁰⁴ Al respecto: *Ibid.*, p. 25-26.

Ante una situación que no puede resolverse a través de la mediación, existiría un mecanismo democrático que permita resolver el conflicto sin recurrir a la salida autoritaria. Este mecanismo es el traslado de la disputa al jefe de Estado que es a la vez Presidente de la República, y de éste al electorado, vía la disolución parlamentaria, por ejemplo, para que lo resuelva. A este mecanismo haremos mención más adelante.

La responsabilidad política.

Asimismo, este esquema resuelve el problema de la falta de responsabilidad política del Jefe de Estado-Jefe de Gobierno. El entregar atribuciones de gobierno al Primer Ministro y al Gabinete posibilita al congreso la realización de un control efectivo, pues el ejercicio de las labores fiscalizadoras a su cargo puede generar un verdadero cambio de rumbo de la política gubernamental frente a un determinado sector de la administración pública o incluso en toda su orientación en forma integral.

A este nivel es necesario resaltar que en Latinoamérica, el uso de mecanismos como el voto de censura o de falta de confianza son mecanismos que hacen efectiva la responsabilidad política del Gobierno de manera solo aparente¹⁰⁵. El Presidente de la República en el sistema presidencial, como lo hemos señalado anteriormente, dirige la Política General del Gobierno, prácticamente sin interferencia plausible de algún otro órgano constitucional. Esta situación se encuentra exacerbada por el hecho de que en el sistema presidencial el nombramiento de los ministros – o secretarios de despacho - es una facultad que le corresponde únicamente el Presidente de la República¹⁰⁶.

En otras palabras, en Latinoamérica, el hecho que un Congreso censure a un Ministro o a todo un Gabinete no va a cambiar sustancialmente la forma

¹⁰⁵ OCHOA, César – *Op. cit.*, p. 36

¹⁰⁶ El hecho que el Congreso ratifique los nombramientos de los secretarios o ministros no corrige la situación que estamos describiendo. Incluso los secretarios norteamericanos son nombrados por el Presidente y luego ratificados por el Senado. Sin embargo, la facultad de remoción de los mismos es absolutamente discrecional.

como se dirige la política general de gobierno. Las razones para ello - las mismas que se han mantenido en varios de los textos constitucionales latinoamericanos – derivan, como lo hemos señalado, de las facultades completamente discrecionales del Jefe de Estado de nombrar y remover ministros así como del otorgamiento de las facultades de manejo directo del gobierno al Jefe de Estado.

A mayor abundamiento, el uso de la censura en forma reiterada, en un contexto constitucional como el existente en los países latinoamericanos, por ejemplo, puede generar una concentración de poderes aun mayor sobre el Jefe de Estado; esto porque el Presidente se encontrará obligado a invadir facultades ministeriales de tipo administrativo dada la imposibilidad de delegar funciones sin que estas sean abandonadas por ministros censurados y dada la inoperancia de los ministerios para responder a políticas concertadas.

Es necesario señalar que, en el nuevo escenario que nosotros proponemos, ante una censura o negativa de confianza, el presidente se encontrará en estos casos ante la disyuntiva de disolver el congreso o de conformar un gabinete que si no es realmente plural, será por lo menos representativo de la mayor parte de las fuerzas políticas que componen el Parlamento. Esto, porque nadie asegura que un gobierno pueda sobrevivir a un congreso adverso que le imponga condiciones¹⁰⁷.

El uso de las facultades de control.

Por otro lado, creemos que en este nuevo escenario, el congreso pondrá mucho cuidado al hacer uso de sus facultades de control, aún en el supuesto de la presencia de una mayoría parlamentaria adversa al Presidente de la República. Dichas precauciones se sustentan en primer término en el temor a una disolución parlamentaria que puede estar cercana, pero también se sostendrían en el hecho de que una oposición recalcitrante podría asegurar un

¹⁰⁷ Sobre el particular: GUZMÁN NAPURI, Christian – “**Propuestas base para una adecuado Equilibrio de Poderes**”. En: *Revista Jurídica del Perú* Nro. 28. Trujillo, Editorial Normas Legales, 2001, p. 21-36.

triunfo del partido gobernante en las elecciones para un nuevo congreso, ante la existencia de no una, sino dos figuras de gran importancia relativa: El Presidente de la República y el Primer Ministro, en donde solo la segunda puede ser removida.

El rol mediador del Presidente.

Además, la existencia de una figura – el Jefe de Estado - que simbólicamente actúe en representación de la nación, otorga mayor flexibilidad a las relaciones entre poderes, al poderle corresponder a dicha figura un rol mediador, propio del denominado poder neutral, tan importante en el parlamentarismo racionalizado. Dicho rol se sustentaría, en especial, en su relativa inamovilidad en el cargo frente a una mayor inestabilidad del Gabinete y el Congreso, así como en sus facultades de control respecto al Congreso y el Gabinete ministerial.

El Presidente de la República, como jefe de Estado, se convertiría así en una figura neutral, la cual incluso puede carecer de representación partidaria mayoritaria. Es más, y por lo menos en teoría, sí toma una decisión determinada no llegaría a ella como consecuencia de un cálculo partidario, sino como resultado de un análisis que toma en cuenta los grandes objetivos nacionales. En suma, desempeñaría un indispensable rol arbitral, el mismo que corresponde en general a los jefes de Estado en las democracias parlamentarias¹⁰⁸.

Es necesario también señalar como la existencia de la figura que venimos proponiendo permite claramente la despersonalización y limitación del poder presidencial - necesidad impostergable en el sistema político latinoamericano -, al diferenciar en forma nítida las calidades de jefe de Gobierno que es líder del partido, de las del jefe de Estado que es a la vez presidente de la República. Lo que ocurre es que en los países

¹⁰⁸ LINZ, Juan – “**Democracia Presidencial o Parlamentaria ¿Qué diferencia implica?**”, *Op. cit.*, p. 64-65.

latinoamericanos, como lo hemos señalado, la conjunción de ambos roles genera sobre al Presidente una acumulación tal de prerrogativas que las expectativas que sobre él cifra el electorado le permiten ejercer un control severo sobre el Congreso como un conjunto.

El Presidente ejerce el control antes citado sobre su propio partido, pues los parlamentarios de dicha bancada, aprovechando la popularidad de su líder, le serán sumisos para asegurar su postulación en los próximos comicios. Asimismo, el jefe de Estado también ejerce control sobre la oposición, pues el temor a mostrar una imagen derivada de un comportamiento recalcitrante - contra alguien tan popular como el jefe de Estado podría afectar seriamente sus opciones para una carrera política en el futuro. Esta última situación es muy común en Latinoamérica, donde podemos observar partidos de oposición muchas veces incapaces de crear espacios para, por lo menos, ejercer - eficientes labores de fiscalización.

El multipartidismo latinoamericano.

Adicionalmente, creemos que un Jefe de Gabinete que actúe como Jefe de Gobierno permitiría expresar mejor el multipartidismo latinoamericano, al lograr que, en una situación en la cual el Partido de Gobierno carece de mayoría absoluta en el Congreso, se propicien las condiciones necesarias para la configuración de gabinetes plurales¹⁰⁹. Ello limita claramente los poderes presidenciales así como los poderes que resulten aplicables al Gabinete en su conjunto, y permite, a la vez, corregir el inmovilismo que genera la existencia de gobiernos divididos, como veremos en el próximo capítulo del presente trabajo.

El régimen presidencial es fundamentalmente multipartidista, y ello genera múltiples problemas¹¹⁰. De hecho, el presidencialismo puro funciona

¹⁰⁹ LAGO CARBALLO, Antonio – *Op. cit.*, p. 26.

¹¹⁰ De hecho, solo Estados Unidos, Costa Rica y Filipinas pueden preciarse de ser presidencialismos bipartidistas. Argentina y Venezuela, antes conspicuos miembros de este

mejor en esquemas bipartidistas, puesto que resulta menos probable que el presidente se encuentre con mayorías adversas¹¹¹. Cuando ello ocurre, el Presidente encuentra difícil conformar un gabinete plural, puesto que no existe incorporación efectiva de los líderes de los partidos en el gabinete, puesto que éste no gobierna. Las posibilidades de que el Presidente delegue su poder en este contexto son mínimas. En el particular esquema de presidencialismo racionalizado que proponemos es posible que el Presidente – o el Primer Ministro - negocie otorgando cuotas de poder efectivas puesto que los miembros del Gabinete poseen una importante cuota de poder.

Sin embargo, y como lo hemos señalado en el capítulo anterior, en un modelo como el propuesto no puede esperarse que un gabinete esté conformado por todas las fuerzas políticas presentes en el Parlamento. De hecho, lo que puede ocurrir es que se conforme un gabinete de coalición conformada por los partidos más cercanos ideológicamente y los suficientes para conformar mayoría y constituir el Gabinete. Claro está, los partidos que conformen dicha coalición deberían ser los más cercanos a las preferencias del votante medio, dentro de los cuales podría estar o no el partido al cual pertenece el Presidente de la República.

A fin de asegurar este resultado, es indispensable mantener el sistema de elección proporcional en distrito electoral múltiple, como se emplea en la mayoría de los países presidenciales¹¹². Sin embargo, es necesario tener en cuenta las dificultades que entraña el sistema de lista abierta o de voto preferencial. Por otro lado, el sistema mayoritario – propuesto por algunos juristas – conforma mayorías más bien artificiales e impide la representación de las minorías. En un sistema presidencial dicho esquema, lejos de ayudar, complica puesto que permite la polarización a favor del partido que llevó al

selecto club, han salido de él como resultado de las crisis políticas que han enfrentado en los últimos años.

¹¹¹ SARTORI, Giovanni – *Op. cit.*, pp. 192 y ss.

¹¹² COLOMER, Joseph y NEGRETTO, Gabriel – *Op. cit.*, pp. 11 y ss.

Presidente al poder, con el consecuente riesgo de personalización del poder político.

El efecto *todo a ganador*.

Lo señalado en el párrafo anterior está vinculado además a la posibilidad de resolver el efecto *todo a ganador* que acompaña a toda elección de Jefe de Estado en los sistemas presidenciales¹¹³. Este último consiste, como lo hemos señalado líneas arriba, en el hecho de que las elecciones en un sistema presidencial se caracterizan por implicar el obtener la totalidad del poder político o simplemente conformarse con la oposición parlamentaria.

Los norteamericanos han podido paliar las serias dificultades generadas por este efecto denominado "el ganador se lo lleva todo" o "todo o nada", en cuanto a la representación parlamentaria, creando un sistema de elecciones cada dos años. Ahora bien, justo es reconocer que en lo concerniente al Gobierno no existe mecanismo alguno que asegure la competencia a la que hemos hecho referencia en el párrafo precedente. Lo antes expresado se nota por ejemplo en el hecho de que en general, salvo algunas excepciones, los presidentes norteamericanos que vuelven a postular son reelegidos en forma inmediata¹¹⁴.

La corrección del efecto *todo a ganador* tantas veces señalado ocurriría porque, de implementarse nuestra propuesta, parte importante del interés que los partidos y el electorado prodigan a la elección presidencial se trasladaría a la elección parlamentaria, al implicar ésta en gran medida que partido – o coalición de partidos - manejaría el Gabinete, sin elevar de manera considerable el factor incertidumbre¹¹⁵. Por otro lado, como resultado directo, y

¹¹³ LINZ, Juan – "Los Peligros del Presidencialismo", *Op. cit.*, p.17.

¹¹⁴ Esto explica, por ejemplo, el hecho que el presidente Franklin D, Roosevelt haya sido elegido cuatro veces, y como resultado de ello, que la XXII Enmienda a la Constitución Norteamericana limitara la posibilidad de reelección a únicamente un período de gobierno adicional. Al respecto: DUVERGER, Maurice – *Op. cit.*, p. 347.

¹¹⁵ Ello ocurre además porque el hecho de que las elecciones en regímenes parlamentarios no determinen de manera directa quien gobernará no implica que el votante no lo sepa.

al mediar en eventuales conflictos de poderes, la labor del Presidente de la República se verá reconfigurada, al mismo tiempo que el Consejo de Ministros se verá obligado a actuar con gran cautela.

Las paradojas de voto.

Finalmente, las reformas que proponemos permitirían paliar – mas no eliminar - los efectos de las posibles paradojas de votación que se pudiesen presentar en la elección del Presidente de la República. De hecho, el efecto de la falta de representación del Presidente, en el supuesto de que el mecanismo de elección del mismo no sea el más idóneo, sería mucho menos traumático en un esquema dual que en un esquema monista. La pérdida de representación de su partido lo obligará a modificar la conformación de su gabinete a fin de que el mismo sea más plural y goce de las preferencias del votante medio. A la vez, la falta de representación popular del Parlamento podía justificar la respectiva disolución, efecto que podría generarse también a través de la renovación parcial del Parlamento, como veremos más adelante. Conforme el Congreso goce de legitimidad, ésta se trasladará al Gobierno, encargado del manejo de la política interna.

7.2. El Control Político Directo.

Conviene darle ciertas facilidades a la minoría parlamentaria para el ejercicio del denominado control político directo, conformado en particular por los mecanismos de interpelación y censura ministerial¹¹⁶. De hecho, en la mayoría de los países que poseen dichas instituciones las mismas se encuentran bastante limitadas en sus efectos y producción, a lo cual debe

Normalmente, al momento de las elecciones, el líder del partido está claramente definido, lo cual, en un régimen parlamentario, determina claramente al jefe de gobierno una vez que el partido en cuestión obtiene el triunfo.

¹¹⁶ GUZMAN NAPURI, Christian – **Las Relaciones de Gobierno entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento.** *Op. cit.*, p. 234.

agregarse el hecho de que los ministros no influyen de manera efectiva en las decisiones políticas que toma el Poder Ejecutivo.

En primer lugar, un porcentaje de congresistas como el prescrito por la Constitución peruana de 1993 para la presentación de una moción de censura (veinticinco por ciento del número legal de congresistas) es un porcentaje elevado si lo comparamos con otros ordenamientos que mantienen esta institución, en especial los europeos. En el caso del Jefe de Gabinete argentino – único miembro de dicho gabinete que puede ser censurado -, el mismo puede ser interpelado a los efectos del tratamiento de una moción de censura, por el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cualquiera de las Cámaras, y ser removido por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las Cámaras¹¹⁷.

En Bolivia, cualquier parlamentario puede presentar una moción para la interpelación o la censura de un ministro. Sin embargo, la renuncia del mismo puede o no ser aceptada por el Presidente de la República, con lo cual la virtualidad del mecanismo se encuentra seriamente limitada. A la vez, sin embargo, los poderes del Presidente se encuentran bastante limitados¹¹⁸. En Costa Rica se requiere dos tercios de votos presentes para censurar a los citados funcionarios, cuando a juicio de la Asamblea fueren culpables de actos inconstitucionales o ilegales, o de errores graves que hayan causado o puedan causar perjuicio evidente a los intereses públicos. El caso de Ecuador es curioso, pues en la norma constitucional de dicho país se confunde el juicio político con la censura, aplicándose ésta a altos funcionarios públicos distintos a los ministros. Ello permite afirmar que la existencia de censura en Ecuador se convierte en un tema discutible.

¹¹⁷ PÉREZ GUILHOU, Dardo. “**Presidente y Jefe de Gabinete en la Reforma**”. En: *La Reforma Constitucional Argentina*. Buenos Aires: Asociación Argentina de Derecho Constitucional, 1994, p. 75.

¹¹⁸ Sobre el particular régimen boliviano. MAYORGA, Rene Antonio – “**Presidencialismo parlamentario y gobiernos de coalición en Bolivia**”. En: LANZARO, Jorge (comp.) – Op. cit., pp. 104 y ss

Por otro lado, en Guatemala, el voto de falta de confianza es aprobado tras una interpelación y por no menos de la mayoría absoluta del total de diputados al Congreso. En el caso paraguayo, la moción de censura se produce como resultado de una interpelación ministerial, lo cual la limita sustancialmente. En Uruguay, pareciera que la moción de censura puede ser presentada por cualquier parlamentario, pero la censura que se produzca puede ser observada por el Presidente cuando sea pronunciada por menos de dos tercios del total de componentes de la Asamblea General y puede acarrear la disolución del Congreso. Finalmente, en Venezuela la aprobación de la moción de censura requiere una votación no menor de las dos terceras partes de los integrantes de la Asamblea Nacional.

Mecanismos correctivos.

En primer término, en países como Francia e Italia, el porcentaje para la presentación de la moción de censura es del orden del diez por ciento, teniendo en cuenta que ambos países poseen regímenes distintos¹¹⁹ y que dicho porcentaje implica una racionalización del régimen parlamentario. Similar situación, en el ámbito latinoamericano, se da en el caso de Colombia, donde la moción de censura requiere ser presentada por la décima parte de los miembros de la cámara. Es posible que éste último sea un porcentaje adecuado, dado el sistema de partidos existente en las naciones latinoamericanas, en sociedades múltiples y polarizadas, estableciéndose el voto de la mayoría absoluta del número legal de parlamentarios como el requisito ineludible para censurar a los ministros, y de esa manera obligarlos a renunciar. Lo que ocurre es que se ha entendido tradicionalmente que si es un derecho de la oposición proponer la dimisión de los miembros del Gabinete, es un derecho de la mayoría gobernante poderlos mantener en el gobierno. El Parlamento, fundamentalmente cuando el Gobierno goza de mayoría, se ha comportado siempre como caja de resonancia de éste. Porque es claro que

¹¹⁹ DE VERGOTTINI, Giuseppe - **Derecho Constitucional Comparado**. Madrid: Espasa-Calpe, 1983, pp. 468, 481.

cuando hay una mayoría parlamentaria adicta al régimen, es improbable que ésta censure a los ministros de estado.

Además, es necesario independizar la presentación de la moción de censura y el voto subsecuente de la utilización de interpelaciones o investigaciones. Los mecanismos de control directo – sean censura o negativa de confianza – tienen por finalidad hacer efectiva la responsabilidad política de los ministros y no sancionar a los mismos por la comisión de infracciones, pues para ello existe el juicio político o cualquiera de las variantes de dicha institución que se hayan implantado.

Asimismo, resulta indispensable otorgarle verdadera virtualidad jurídica a la censura ministerial. La misma carece de sentido si su efecto no implica la renuncia del ministro censurado y, sobretodo, la obligación del Presidente de aceptar la renuncia de manera inmediata¹²⁰, sin que exista mecanismo alguno a través del cual el Presidente pueda observar la decisión del Parlamento. Esta virtualidad jurídica debe ir acompañada, como lo hemos indicado líneas arriba, de una efectiva transferencia de prerrogativas de gobierno a los ministros, y en especial, al Primer Ministro o Jefe de Gabinete.

Los beneficios a nivel del control político.

Ahora bien, en el esquema que proponemos, el gabinete ministerial tiende a la pluralidad, lo cual haría más viable, y a la vez más efectivo, el uso de los mecanismos de control directo por parte del Congreso, en especial si el partido o la coalición gobernante han perdido representatividad o legitimidad respecto a la opinión pública y el Congreso.

Bajo las figuras descritas en el presente acápite - a las cuales sumaríamos la estructura dual del poder ejecutivo que hemos reseñado en el acápite precedente -, el problema generado por un poder ejecutivo sobredimensionado podría corregirse. Ahora es el gabinete ministerial el que

¹²⁰ COLOMER, Joseph y NEGRETTO, Gabriel – *Op. cit.*, p. 34.

asumiría gran parte de los riesgos políticos existentes, convirtiéndose en el responsable directo del manejo de la política general de Gobierno. Si al Congreso no le agrada la labor efectuada por el Gabinete en este sentido, lo interpelará, lo censurará o le negará la confianza cuando éste último órgano se la solicite. En otras palabras, el Gabinete, que sería la instancia encargada de gobernar, será elegido producto de una coordinación – sea expresa o tácita - entre el Congreso y el Presidente de la República.

7.3. La Inclusión de la disolución parlamentaria.

Tal como lo hemos señalado líneas arriba, en el caso del Presidencialismo, y a fin de conjurar las dificultades generadas por las características antes descritas, los sistemas latinoamericanos han ido incorporando paulatinamente instituciones propias del sistema parlamentario, como el refrendo ministerial, el Consejo de Ministros, hasta llegar, en algunos casos, a la disolución parlamentaria. En el caso de ésta última institución, su inclusión se ha hecho fuera de contexto, en sistemas que aun conservan los elementos constituyentes del presidencialismo. El caso peruano resulta ser sumamente ilustrativo en este sentido.

La intención que podría encontrarse en la inclusión de una institución como la descrita es que, ante una situación de crisis, derivada de los conflictos descritos en los párrafos precedentes, existiría un principio democrático para resolver el *impasse*: El traslado de la disputa al electorado, vía la disolución parlamentaria, para que el mismo la resuelva. La disolución parlamentaria, tal como el uso de la censura, sirven como obvios mecanismos para romper las situaciones de estancamiento político¹²¹. Dichos mecanismos corrigen en consecuencia los puntos muertos en la discusión política, así como las crisis de legitimidad de la que adolecen los entes políticos en determinados momentos.

¹²¹ STEPAN, Alfred y SKACH, Cindy – “**Presidencialismo y parlamentarismo en perspectiva comparada**”. En: *Las Crisis del Presidencialismo*. Madrid: Alianza Editorial, 1977, p. 204.

En consecuencia, y de conformidad con lo antes señalado, si el electorado considera que el Gobierno (o la mayoría parlamentaria) tienen la razón en la disputa, elegirá un Parlamento conformado en forma mayoritaria por miembros del partido gobernante. Si no es así, la mayoría estará conformada por la oposición, con lo cual, el Gobierno deberá llegar a un acuerdo a través de alianzas concertadas, o en el peor de los casos, renunciar.

Sin embargo, a fin de hacer posible que la disolución parlamentaria realmente funcione, deberán existir, en primer lugar, mecanismos que permitan que el Parlamento pueda revocar el mandato de ciertos miembros del gobierno, a fin de generar el contrapeso adecuado, contrapeso que debe de tener un correlato efectivo en los hechos. Tales mecanismos, como lo hemos señalado antes, podrían estar referidos a la censura ministerial o el rechazo de la cuestión de confianza y las diversas variantes de ambos que existen en el derecho comparado. Es necesario precisar que para que lo señalado tenga un resultado eficiente, es menester, necesariamente, que las categorías de jefe de estado y de gobierno se encuentran separadas en la medida de lo posible¹²².

El análisis precedente se debe fundamentalmente al hecho de que muchos autores se han pronunciado en el sentido que el sistema presidencial, de inspiración norteamericana, no conjura de manera alguna las crisis políticas sean estas derivadas de la pérdida de representatividad del gobierno o de la controversia entre poderes. Ello, puesto que el sistema presidencial en general coloca las citadas categorías sobre una sola persona, el Presidente de la república, tal como lo hemos señalado reiteradamente.

En el supuesto de la existencia de una institución como la disolución parlamentaria, los políticos se encontrarán en todo momento al pendiente de sus acciones, puesto que al darse esta disolución se volverá a realizar elecciones. Asimismo, el Gobierno, temeroso de enfrentarse con la posible competencia en el supuesto de que un parlamento adverso fuese elegido, también mejorará la calidad de su gestión. En este sentido, los sistemas

¹²² Al respecto: LAGO CARBALLO, Antonio – *Op cit.*, p. 26.

parlamentarios europeos parecerían, en su diseño, ser económicamente más consistentes (y por ende, socialmente más eficientes) que los sistemas presidenciales propios del Continente Americano. Sin embargo, y como lo hemos establecido en el primer capítulo de este trabajo, en los esquemas parlamentarios más puros, la estabilidad del régimen depende demasiado del control que posee el líder del partido que tiene mayoría en el Parlamento sobre éste mismo, así como de la disciplina de voto de los partidos existentes. En naciones en las cuales no funcionan los modelos más o menos puros, es necesario la puesta en práctica de esquemas más bien híbridos o mixtos, diseñados en función de cada realidad concreta.

Asimismo, la disolución parlamentaria permitiría, corregir las crisis de representatividad que muestra el sistema en determinadas circunstancias. Tal como lo hemos señalado anteriormente, los gobiernos y las representaciones parlamentarias tienden a perder representatividad con el transcurso del tiempo, pérdida de representatividad que no puede corregirse en forma alguna en el sistema presidencial¹²³.

7.4. El Caso de la Renovación Parcial del Parlamento

Por otro lado, es preciso indicar que otro mecanismo sumamente útil en este contexto, y que permitiría sobretodo corregir crisis de representatividad, es la elaboración de mecanismos de renovación parlamentaria por tercios o por mitades¹²⁴. Es decir, el permitir que cada cierto tiempo (ello depende de la duración del mandato parlamentario en cada país en concreto) el Electorado pueda modificar, por lo menos en una parte, la estructura del Parlamento, modificación que responderá necesariamente a la situación de panorama jurídico y político en el momento dado. El esquema norteamericano de renovación parcial del Congreso resulta interesante a este nivel.

¹²³ Un desarrollo de lo expuesto en el texto se puede encontrar en nuestro trabajo: GUZMAN NAPURI, Christian – **Las Relaciones de Gobierno entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento**. *Op. cit.*, p. 235-236.

La renovación parcial del Parlamento, de alguna forma y en lo que respecta a la representación parlamentaria, palia también el efecto todo o nada - al que hemos hecho referencia en líneas anteriores - resultante de las elecciones parlamentarias. Asimismo, genera un mecanismo en el cual el elector puede corregir la composición de un Parlamento que no encuentra correspondencia con la correlación de las fuerzas políticas en la realidad política concreta. Finalmente, permite aumentar la cantidad de ciudadanos que podrían ocupar un escaño en algún momento, dada la reducción relativa del mandato parlamentario¹²⁵.

Sin embargo, encontramos posibles circunstancias que generarían la necesidad de un diseño cuidadoso de la renovación parcial del Parlamento. Una de ellas implica que los miembros del Parlamento gozan de un tiempo menor para informarse de las cuestiones de Estado, lo cual podría complicar la toma de decisiones. Ello ocasionaría una dependencia mayor de los congresistas - dependencia que ya es bastante alta - respecto de la administración pública y los *lobbies*.

Otro elemento a tener en cuenta es la permanente cercanía de las elecciones, que acentuaría la tendencia observada, - absolutamente coherente con el comportamiento racional del funcionario público al que ya hemos hecho referencia - de que los parlamentarios trabajen en función a la siguiente elección¹²⁶. Para ello resulta indispensable, como lo hemos indicado líneas arriba, la creación de mecanismos que permitan conciliar la necesidad de obtención de utilidad personal, por parte del parlamentario, con la eficiencia social que todo régimen político debe procurar.

¹²⁴ En el Perú existen interesantes propuestas en este sentido, en especial la contenida en el Proyecto de Ley de Reforma de la Constitución, actualmente en debate en el Congreso.

¹²⁵ DIENEL, Peter y HARMS, Hans – **Repensar la Democracia**. Barcelona: Ediciones del Serbal, 2000, p. 47.

¹²⁶ *Ibid.*, *loc. cit.*

7.5. Las limitaciones a las facultades legislativas delegadas.

Ahora bien, en una realidad de normatividad adecuada que regule el funcionamiento del Congreso, la legislación delegada debe restringir su operatividad a situaciones excepcionales, en las cuales exista verdaderamente la necesidad inmediata de legislación emitida por el Poder Ejecutivo. Y es que, en el régimen presidencial existen múltiples instituciones que pueden reemplazarla con éxito.

En primer lugar, existe en el derecho comparado la posibilidad de delegar atribuciones legislativas en órganos infra parlamentarios, como ocurre en el caso peruano con la Comisión Permanente, la misma que puede legislar en determinados supuestos. Dicha figura permite mayor representatividad puesto que una comisión del Congreso tiene una conformación partidaria con similar proporcionalidad que la del Congreso entero. Además permite mayor rapidez en la elaboración legislativa, virtud que supuestamente se imputa a la legislación delegada.

En segundo lugar, en los países latinoamericanos en general el Presidente goza de iniciativa legislativa – la misma que no posee el presidente norteamericano -, que en algunos países inclusive puede implicar la tramitación preferente del proyecto de ley correspondiente por parte del Congreso en situaciones de urgencia, como es el caso de Brasil, Chile, Ecuador, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay¹²⁷. Ello proporciona, por un lado, el manejo del Gobierno de lo que pretende se apruebe y además, que su aprobación se realice rápidamente, supuestas virtudes de la legislación delegada. Ante tal situación, la existencia de facultades delegadas en forma irrestricta implica una duplicidad de prerrogativas que resulta ser, por decir lo menos, peligrosa.

En tercer lugar, el Gobierno goza de atribuciones reglamentarias y administrativas, que no requieren necesariamente de la emisión de normas con

¹²⁷ COLOMER, Joseph y NEGRETTO, Gabriel – *Op. cit.*, p. 23.

rango de Ley. Si a ello le agregamos la facultad del Presidente de observar las leyes emitidas por el Congreso – el veto presidencial a las leyes -, debemos concluir que la acumulación de facultades de gobierno, en las actuales circunstancias, resulta evidentemente pernicioso.

Por otro lado, la legislación de necesidad y urgencia debe ser eliminada en países presidenciales¹²⁸. Los Congresos han demostrado que carecen de idoneidad para controlar el uso de dicha facultad por parte del Poder Ejecutivo. Ante esta constatación, la facultad en cuestión convierte al Presidente de la República en un legislador habitual, lo cual desvirtúa la razón de ser del principio de separación de poderes, tal como lo hemos descrito en la introducción del presente trabajo. Por otro lado, y dado que el Presidente de la República pretenderá maximizar el poder político del que goza, no existe razón alguna para suponer que el uso de la misma será adecuado. Como lo hemos señalado líneas arriba, la experiencia en Latinoamérica ha mostrado de manera patente como dicha institución se ha usado reiteradamente de manera indebida por parte del Presidente.

7.6. Un par de concepciones adicionales.

En estas precisiones no estamos haciendo referencia directa a la posibilidad de la revocatoria, por parte del pueblo, del mandato presidencial o congresal. Un análisis exhaustivo de ambas posibilidades excede los fines del presente trabajo. Sin embargo, debemos señalar algunos puntos importantes sobre el particular. Por un lado, una institución como la revocatoria de autoridades - adecuadamente diseñada, claro está - podría facilitar la corrección de situaciones en las cuales las autoridades elegidas democráticamente pierden representación política en relación con el electorado. La revocatoria de autoridades permite que los particulares,

¹²⁸ COLOMER, Joseph y NEGRETTO, Gabriel – *Op. cit.*, p. 26.

cumpliendo ciertos requisitos establecidos en la Ley, puedan poner fin al mandato de una autoridad pública elegida mediante el voto popular directo¹²⁹.

Ahora bien, y como lo hemos señalado reiteradamente, la pérdida de representatividad del Gobierno de turno echa por tierra la justificación de la existencia de la democracia representativa, que es la necesidad de simular la decisión del electorado en un momento político dado. Este es el caso en el cual resultaría sumamente interesante el crear mecanismos que permitieran activar la revocatoria de autoridades a fin de afectar políticamente, por ejemplo, a los miembros del Parlamento.

En un escenario como el descrito en el párrafo anterior, un mecanismo como la revocatoria de autoridades permitiría recomponer la conformación de las instituciones políticas que hayan perdido representatividad. Desde el punto de vista de la eficiencia social, permitiría generar que los actores políticos, a través de los mecanismos establecidos por la ley, puedan llegar a las soluciones más eficientes.

Es necesario precisar que, en principio, en prácticamente ninguna constitución de Latinoamérica, con la excepción de régimen de Venezuela¹³⁰, existe mecanismo alguno de participación del electorado que permita revocar

¹²⁹ GUZMÁN NAPURI, Christian – “**Algunos apuntes respecto a los denominados mecanismos de democracia participativa**”. En: *Revista Jurídica del Perú* Nro. 19. Trujillo: Editorial Normas Legales, 2001, p. 64.

¹³⁰ La Constitución Venezolana de 1999 establece en su artículo 72° que todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables popularmente. La norma venezolana establece que se considerará revocado el mandato respectivo y se procederá de inmediato a cubrir la falta absoluta conforme a lo dispuesto en la Constitución y la ley siempre que se cumpla con los requisitos siguientes: Cuando haya concurrido al referéndum que se convoque un número de electores y electoras igual o superior al veinticinco por ciento de los electores y electoras inscritos, y cuando igual o mayor número de electores y electoras que eligieron al funcionario o funcionaria hubieren votado a favor de la revocatoria, siempre que haya concurrido al referendo un número de electores y electoras igual o superior al veinticinco por ciento de los electores y electoras inscritos. De hecho, se ha intentado un referéndum revocatorio contra el presidente Hugo Chávez, cuyo resultado es aún incierto.

La Constitución venezolana establece como una limitación el hecho que durante el período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria no podrá hacerse más de una solicitud de revocación de su mandato. Asimismo, la norma antes citada, en su artículo 233°, establece expresamente que el mandato presidencial es revocable popularmente.

en forma directa el mandato de algún miembro del Gobierno Central. La posibilidad de revocatoria se restringe únicamente a las relaciones entre órganos del Estado, en especial entre Gobierno y Parlamento¹³¹.

Además, en el derecho comparado, la revocatoria de autoridades está diseñada, en principio, únicamente en función a gobiernos regionales y locales¹³². Ahora bien, la lógica que anima a la revocatoria de autoridades municipales, por ejemplo, se encuentra en la gran democratización que implica la relación directa entre el Municipio y sus electores, respecto de la cual es más factible (dados los menores costos de ponerse de acuerdo) que se puedan emplear mecanismos de democracia directa¹³³. Sin embargo, el problema aquí radica también en el hecho de la necesidad de una adecuada política de descentralización, que permita que las decisiones se distribuyan adecuadamente entre los diversos niveles de decisión territorial, sea regional o local, en la doble concepción de éste último nivel, la provincial y la distrital.

8. A MODO DE COROLARIO.

Finalmente, y desde el punto de vista político, el sistema de gobierno presidencial, o presidencialismo, resulta ser inadecuado para la realidad latinoamericana. Los problemas que se manifiestan son múltiples. Por un lado, la posibilidad de la acumulación excesiva de poder sobre el Presidente. Por otro lado la rigidez excesiva del sistema, que no permite la corrección de crisis, sea de representatividad o al interior del régimen. Finalmente, existen

¹³¹ La revocatoria de los miembros del Congreso, en una lógica de elección proporcional por el sistema de lista podría llevar los mecanismos de elección a situaciones absurdas. La situación podría cambiar en esquemas mayoritarios o mixtos en los cuales se empleen más bien sistemas uninominales. De hecho, el interés de la revocatoria en los sistemas presidenciales no radica en la revocatoria del mandato parlamentario, sino más bien en la del mandato presidencial.

¹³² Sobre el particular: GUZMÁN NAPURI, Christian – “**Algunos apuntes respecto a los denominados mecanismos de democracia participativa**”. *Op. cit., loc. cit.*

¹³³ Acerca de la relación entre las municipalidades y la democracia: KLEIN, Harald – “**Gobiernos Locales y Democracia**”. En: *Boletín Nro. 12*. Lima: Instituto del Ciudadano, 1995.

problemas derivados de fenómenos como la legitimidad dual o el efecto todo a ganador existente en el presidencialismo.

Asimismo, el sistema presidencial es económicamente ineficiente, al no respetar de manera alguna los principios de eficiencia social necesarios para un uso eficiente de los recursos. Asume que el poder del Estado podrá controlarse mediante mecanismos de control limitados, confiando en que el comportamiento del político se mantendrá espontáneamente a nivel del interés común.

A modo de resumen, debemos señalar que, a fin de corregir las incongruencias del presidencialismo, se han esbozado muchas posibles soluciones. Una de ellas es el establecimiento de mecanismos de dualización del Poder Ejecutivo Presidencial. Asimismo, se considera que la disolución parlamentaria, adecuadamente diseñada y acompañada de mecanismos de revocatoria del mandato de miembros del gobierno que tengan verdadero poder de decisión puede ser sumamente útil.

Otra solución a tomar en cuenta estriba la renovación parcial del Parlamento, sea ésta por tercios o mitades. Los mecanismos antes descritos, que no son mutuamente excluyentes, podrían servir de base a una racionalización del régimen que permita un control adecuado del poder y la flexibilización de las relaciones entre los órganos que componen el Estado.

CAPITULO 3

LOS REGÍMENES POLITICOS MIXTOS Y OTRAS PROPUESTAS QUE PUEDEN SER ATENDIBLES

Algunos países de Europa han creado una especie de mixtura entre el Presidencialismo y Parlamentarismo denominada, por propios y extraños, *semipresidencialismo*. Casos de lo antes indicado los podemos encontrar en Francia (prototipo y arquetipo del régimen del cual estamos hablando), Finlandia, Portugal, la Rusia actual y el sistema que consagraba la Constitución Alemana de Weimar de 1919. En menor medida, puede encontrarse en las constituciones de Austria, Irlanda e Islandia, no obstante que el poder presidencial en estos últimos casos es sustancialmente menor, sea en el papel o en la práctica, lo cual puede generar que no participen de la clasificación que venimos reseñando.

En los regímenes típicamente mixtos, si bien el Poder Ejecutivo sigue siendo dual, el Jefe de Estado tiene atribuciones efectivas, provenientes de la representatividad de la que goza, a la vez, derivada de su elección popular. En realidad, el régimen semipresidencial es un sistema mixto, ni parlamentario ni presidencial, que recoge elementos que en principio son característicos de los dos regímenes típicos que hemos revisado en los capítulos

precedentes ¹. Por un lado, existen mecanismos clásicos de control y fiscalización entre órganos del Estado, propios de la *interdependencia por integración* y junto a ellos un ejecutivo de naturaleza dual, rasgos típicos de los sistemas parlamentarios. Pero por otro lado, el titular del Estado goza de una amplia representatividad derivada del hecho de ser elegido por el pueblo.

Las características principales del sistema que fue implantado con la V República Francesa son las siguientes²:

- a) El Ejecutivo es dual, tal que existe un jefe de Estado, denominado Presidente de la República y un Consejo de Ministros o Gabinete presidido por su Primer Ministro, como jefe de Gobierno.
- b) El Gabinete es políticamente responsable, en consecuencia, es susceptible de ser interpelado y censurado. El efecto de la censura o del rechazo de la moción de confianza es evidentemente la pérdida del cargo por parte del ministro o gabinete en cuestión.
- c) El jefe de Estado es elegido por sufragio universal, al igual que en los sistemas presidenciales. Tal precepto fue incluido en la Constitución Francesa a partir de la Reforma de 1962, que implica una elección directa que equipara al Presidente de la República con el Parlamento, en lo que a representatividad política se refiere.
- d) El Ejecutivo tiene la facultad de disolver la Cámara Baja o Asamblea Nacional, en caso de grave controversia que ponga en riesgo la gobernabilidad de la Nación, al igual que en los sistemas parlamentarios.

¹ SARTORI, Giovanni – **Ingeniería Constitucional Comparada**. México: Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 136 y ss.

² DE VERGOTTINI, Giuseppe - **Derecho Constitucional Comparado**. Madrid, Espasa-Calpe, 1983, pp. 476 y ss.

- e) En el caso particular de Francia, existen ciertos actos del Presidente de la República que no requieren el refrendo del ministro del ramo para su validez, como la disolución parlamentaria o las facultades contraídas mediante el polémico artículo 16° de la Constitución Francesa³.

En Francia, por ejemplo, existe un parlamento bicameral cuya existencia se justifica en el temor a la predominancia parlamentaria: Los franceses aun conservan la idea que dos Cámaras se controlan mutuamente. Una Cámara es de carácter político, la Asamblea Nacional, y otra es de carácter deliberativo, el Senado, cuyo peso político se ha elevado en los últimos años, pero no alcanza aun al de la Asamblea Nacional⁴. Sin embargo, el Senado aun conserva sus facultades de Juicio Político (antejuicio) y de aprobación de cargos públicos⁵.

El Poder Ejecutivo a su vez está conformado por un Jefe de Estado con múltiples atribuciones (artículo 8 de la Constitución Francesa), que combina las prerrogativas típicas del jefe de Estado de un régimen parlamentario con ciertas atribuciones propias de los Presidentes en el sistema Presidencial, incluida la posibilidad de acceder a los llamados "poderes excepcionales. Asimismo tiene un Gabinete o Gobierno, el cual conduce la política interna de la Nación. Este Gabinete se encuentra liderado por un Primer Ministro (artículos 20° y 21° de la Constitución Francesa) cuyo poder esta ciertamente limitado dada la especial preeminencia constitucional del Presidente de la República.

Por otro lado, existen límites a la responsabilidad política de los ministros respecto al refrendo del jefe de Estado, existiendo mecanismos de tipo alterno propios de la interdependencia por coordinación, acompañados por una figura presidencial de un poder relativo muy elevado.

³ DUVERGER, Maurice - **Instituciones Políticas y Derecho Constitucional**. Barcelona: Ediciones Ariel, 1970, p. 299.

⁴ DE VERGOTTINI, Giuseppe – *Op. cit.*, p. 480

⁵ DUVERGER, Maurice – *Op. cit.*, p. 305.

Ahora bien, como veremos más adelante, el primer problema que genera el semipresidencialismo es la posibilidad de que en el Poder Ejecutivo coexistan dos elementos de origen partidario distinto, pues la elección separada del Presidente y el Parlamento permitiría que el Presidente de la República pertenezca a un partido distinto de aquel al que pertenece el Primer Ministro, pues éste debe gozar de la confianza de una Cámara que no necesariamente posee mayoría presidencial. De hecho, en Francia, por ejemplo, ha sido muy común observar el fenómeno al que hacemos referencia, denominado genéricamente *cohabitación*.

Un segundo problema radica en el hecho de que el semipresidencialismo pretende conjurar el riesgo de una dictadura parlamentaria (denominada genéricamente *assembleísmo*) a través de un fortalecimiento, a veces excesivo, de los poderes del Poder Ejecutivo en general y el Presidente en particular a través en especial del uso de ciertas facultades extraordinarias⁶.

1. EL CASO FRANCÉS.

Un ejemplo claro de lo que venimos señalando en los párrafos precedentes es el de la Constitución francesa de la V República, resultado de la crisis política desatada en 1954 y que generó un plausible fortalecimiento de las atribuciones del Presidente de la República. Es claro que la Constitución Francesa de 1958 fue diseñada con la intención de conjurar la inestabilidad política propias de la III y IV Repúblicas, agravada por la incompetencia de los poderes ejecutivos débiles para corregir las crisis que se generaban en la nación.

Lo que ocurre es que la Primera Constitución francesa, que data de 1787, crea un régimen monárquico - parlamentario parecido formalmente al sistema político inglés. Sin embargo, esta propuesta fracasa y concluye con el

⁶LOEWENSTEIN, Karl - **Teoría de la Constitución**. Barcelona: Editorial Ariel, 1976, p. 118.

destronamiento y posterior ejecución de Luis XVI (1793), decisión motivada en su falta de habilidad para dirigir el país⁷, en plena Revolución Francesa. Francia pasa entonces a un Gobierno de parlamento o asamblea (La Convención) el cual degeneró en un régimen tan salvaje que fue bautizado con el apelativo de "Terror". Como lo hemos señalado anteriormente, la Convención Francesa implicaba un sistema parlamentario unicameral, en el cual técnicamente no existía Poder Ejecutivo⁸. Dicha Convención estaba controlada, a su vez, por ente corporativo menor, formado por miembros de la propia asamblea, denominado Comité de Salvación Pública⁹, cuyo mandato podía ser revocado en cualquier momento. Como resultado, la asamblea legislativa carecía de control alguno y degeneró en un claro régimen dictatorial, basado en una concepción errónea de la voluntad popular enraizada en una asamblea legislativa¹⁰.

El Directorio, la siguiente forma de gobierno republicano revolucionario órgano ejecutivo del gobierno republicano francés creado en 1795 de acuerdo con la constitución promulgada por la Convención Nacional. El Directorio, formado por cinco miembros elegidos por las dos cámaras de la Asamblea Legislativa, controló el poder desde octubre de 1795 hasta noviembre de 1799. Cada director ocupaba el cargo de presidente durante tres meses y se reemplazaba a uno de los miembros anualmente. Entre las figuras que prestaron

⁷ AA.VV. - **Historia Universal**. Buenos Aires: El Ateneo, 1984, T. II, p. 422.

⁸ Es esta experiencia la que ha obligado a los franceses a relacionar unicameralidad con dictadura parlamentaria. Los franceses creen firmemente que la existencia de dos cámaras asegura la estabilidad del régimen, puesto que las dos cámaras pueden controlarse mutuamente. Sin embargo, la bicameralidad no evitó la inestabilidad consustancial a las III y IV repúblicas francesas.

⁹ La interdependencia entre ambos órganos permitió que el claro líder del Comité, Maximilien de Robespierre, se convirtiera también en líder de la Convención Francesa y principal gestor del Terror.

¹⁰ Los jacobinos franceses, al mando de Robespierre, eran fervientes partidarios de las ideas de Jean-Jacques Rousseau. Y es que, aunque Rousseau realizó una gran contribución al movimiento por la libertad individual y se mostró contrario al absolutismo de la Iglesia y el Estado en Europa, su concepción del Estado como personificación de la voluntad abstracta de los individuos, derivada de su concepción de *voluntad general*, así como sus argumentos para el cumplimiento estricto de la conformidad política y religiosa, son considerados por algunos historiadores y analistas como una fuente de la ideología totalitaria.

sus servicios en el Directorio se encontraban el vizconde de Barras, Lazare Carnot, Joseph Fouché y Emmanuel Sieyès. La economía del Estado quedó tan debilitada debido a la incompetencia y corrupción de este órgano, que el gobierno se declaró en quiebra a comienzos de 1796. Desde este momento, el Directorio trató de recuperar su solvencia económica mediante conquistas en el extranjero y situó a Napoleón Bonaparte (posteriormente Napoleón I), que había participado en la constitución del Directorio, al mando de los ejércitos franceses en Italia. Napoleón consiguió varias victorias sucesivas que aumentaron su poder y prestigio, mientras que la influencia del Directorio iba disminuyendo en el país. La combinación de las derrotas en el exterior y de los levantamientos contrarrevolucionarios en el interior había socavado la autoridad del Directorio en 1799, por lo que Bonaparte consiguió tomar el poder sin apenas oposición el 9 de noviembre de ese año. Este hecho, que ocasionó la caída del Directorio, se conoce como el golpe de Estado del 18 de brumario del año VIII, la fecha correspondiente del calendario republicano instaurado en 1792.

Como resultado, la Asamblea terminó entregando el poder a los Cónsules, cuyo exponente preclaro fue el propio Napoleón Bonaparte, nombrado Primer Cónsul, con poderes casi absolutos. Napoleón, tiempo después, en 1804, se hizo nombrar Emperador. Sin embargo, la situación de hegemonía en Europa originó una Guerra Continental, la posterior desaparición del I Imperio Francés y la restauración de la Monarquía, en 1815, al amparo de la misma Constitución. Si bien es cierto que volvió a haber reyes en Francia, también es verdad que en la conciencia del pueblo francés existía un fuerte rechazo en contra de la Monarquía. El sentimiento en dicha Nación era pues absolutamente opuesto al existente en Inglaterra sobre el particular. La razón obvia era el Absolutismo Monárquico, que como expresáramos en el capítulo primero, jamás existió en su real dimensión en Gran Bretaña.

Hacia 1848 estalló una nueva Revolución, de dimensiones europeas y de carácter social, que depuso, en principio definitivamente, a la Dinastía Borbónica en Francia. Era este el inicio de la denominada Segunda República,

acompañada de una nueva Constitución, la misma que duró solo cuatro años¹¹. La Segunda República tuvo como primer y único Presidente a Luis Napoleón, el mismo que se hizo nombrar Emperador en Francia con el nombre de Napoleón III¹², degenerando en el denominado Segundo Imperio.

Napoleón III gobernó hasta 1870, año en que el desastre de la guerra Franco-Prusiana originó la caída del régimen y la aparición de la III República. Este régimen fue de carácter parlamentario y con un Ejecutivo monista, conformado por un Jefe de Estado reducido a un simple "equilibrador"¹³, que carecía propiamente de facultades de gobierno¹⁴. Esto generó una gran inestabilidad producto del predominio de la asamblea. Lo que ocurría en Francia era que la normatividad constitucional pretendía asegurar la imposibilidad del establecimiento de un gobierno personalista o una nueva dictadura, sea Monarquía, Imperio o República.

1.1. El Asambleísmo francés.

Conocido también como "Gobierno de Asamblea" es una degeneración del régimen Parlamentario clásico¹⁵, por la cual el Parlamento monopoliza una porción sustancial del poder estatal, limitando seriamente el papel del Jefe de Estado, y del Gobierno en general. Sus características, en el caso francés, fueron:

¹¹ DUVERGER, Maurice – *Op. cit.*, p. 305.

¹² AA. VV. - **Historia Universal**, *Op. cit.*, T. II, p. 480-481.

¹³ AA. VV. - **Historia Universal**, *Op. cit.*, T. II, p., 482. PIZZORUSSO, Alessandro - **Lecciones de Derecho Constitucional**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1984, p. 35.

¹⁴ DUVERGER, Maurice – *Op. cit.*, p. 297.

¹⁵ LOEWENSTEIN, Karl - *Op. cit.*, p. 99.

- a) Gran inestabilidad ministerial. Los gabinetes eran censurados y obligados a dimitir, si es que éstos no se sometían al Parlamento¹⁶. A lo largo de 65 años la III República Francesa tuvo más de cien gobiernos distintos.
- b) El descrédito en el que cae la figura de la Disolución del Parlamento. Si bien es cierto el presidente podía disolver la Cámara Baja - la Asamblea Nacional -, también es cierto que ningún Gobierno se atrevía a ejercer dicha alternativa, en primer lugar, porque lo más lógico es que la nueva conformación sea muy similar a la anterior y en segundo término, porque ni bien se instalase la nueva Cámara censuraría al gabinete y lo obligaría a renunciar¹⁷.

El potencial perjuicio que podría generar una eventual disolución parlamentaria era muy superior el que generaba un parlamento recalcitrante y resultaba más cómodo el sometimiento a los designios de la Asamblea. Es así como la única disolución parlamentaria ocurrida bajo el amparo de este régimen, en 1877, dio como resultado un parlamento adverso al Jefe de Estado¹⁸.

- c) Hipertrofia de los poderes del Parlamento Francés, sobre todo los de la Asamblea Nacional, poderes cercanos a los que alguna vez tuvo la Convención. Entonces, para obtener gobiernos estables, era necesario realizar alianzas entre partidos ("gabinetes conversados") las cuales solían ser muy frágiles y su poder muy efímero.
- d) El multipartidismo, debido a la existencia de muchos partidos pequeños, los cuales debían ponerse de acuerdo para gobernar. Esto generaba una seria

¹⁶ AA. VV. – **Historia Universal**, T. II. p. 482. LOEWENSTEIN, Karl – *Op. cit.* p. 98-99. PIZZORUSSO, Alessandro - *Op. cit.* p. 35 – 36.

¹⁷ DUVERGER, Maurice - *Op. cit.*, p. 200.

¹⁸ El Mariscal Mac Mahon, quien fue Presidente de la República, recurrió al arbitraje electoral para corregir una discrepancia con el Parlamento. El resultado fue tan desastroso, que se vio obligado a renunciar. Al respecto: HAURIOU, Andre - **Derecho Constitucional e Instituciones Políticas**. Barcelona: Ariel, 1980, p. 274-275.

inestabilidad política, agravada por un sistema electoral basado en escrutinio uninominal, mayoritario por circunscripción electoral.

- e) Atrofia del Ejecutivo. Se observaba un jefe de Estado reducido al papel de simple mediador y un Gabinete que gobernaba temiendo ser censurado y obligado a renunciar. Puesto que el Presidente Francés nombraba al Gabinete, se encontraba a merced del Parlamento y debía conciliar con los partidos políticos que conformaban este, ofreciéndoles participación de sus representantes en el Gobierno a conformar¹⁹.

En 1940 feneció la Tercera República Francesa, como resultado de la invasión Nazi. Fue hasta 1946 que se instala la IV República, a través de una nueva Constitución, cuya finalidad era corregir la inestabilidad propia del régimen anterior. La citada constitución racionalizó el parlamentarismo existente, a través de mecanismos como el del voto de investidura, por el cual el Gabinete debía solicitar la confianza al Parlamento al iniciar sus funciones, tal que la Asamblea se obligue a apoyarlo; a través de la mediatización de la disolución de la cámara política, haciendo que ésta solamente pueda plantearse tras dos crisis ministeriales, sin que sea necesaria la conformidad del Senado, a diferencia de lo que ocurría durante la vigencia del régimen constitucional anterior.

Sin embargo, el endémico multipartidismo francés, un poder ejecutivo aun muy débil, así como la guerra fría y la crisis de Argelia generaron el temor a la aparición de un régimen como el de la III República, el cual la opinión pública proscribía. De hecho, el régimen se mostraba especialmente inestable, puesto que entre 1946 y 1958 se formaron veinticinco gobiernos distintos²⁰. Esta

¹⁹ LOEWENSTEIN, Karl - *Op. cit.*, p, 98-99.

²⁰ SULEIMAN, Ezra N. – “**Presidencialismo y estabilidad política en Francia**”. En: *Las Crisis del Presidencialismo*. Madrid: Alianza Editorial S.A., 1997, T.I, p. 218.

situación no encontraría una solución definitiva, hasta que apareciese una figura cuya prestancia personal pudiese crear poder a su alrededor²¹.

1.2. La Constitución de la V República Francesa.

El gran fortalecimiento de los poderes presidenciales puede observarse, de manera patente, en el siempre polémico artículo 16° de la Constitución de la V República Francesa, el mismo que permite al presidente asumir poderes extraordinarios ante situaciones extraordinarias o de urgencia²². Justamente, la existencia de este artículo pretendía corregir las graves crisis que pudiesen surgir en el futuro, las mismas que en su momento acabaron con los regímenes precedentes. En efecto, la III República no sobrevivió a la invasión alemana, de la misma forma que la IV República hubo de sucumbir ante la Crisis de Argelia.

Otro ejemplo lo podemos encontrar en el fenómeno que aparece en la Constitución francesa consistente en la existencia de facultades presidenciales que no requieren autorización ministerial (el refrendo típicamente parlamentario) para su ejecución. La discusión se centra en la cuestión respecto a la responsabilidad política. Ante la ausencia de refrendo no podría imputarse la responsabilidad a los ministros del acto presidencial. Sin embargo, tampoco cabría imputar esta responsabilidad al Presidente (no existe, en ningún ordenamiento, la figura de la censura presidencial por parte del Parlamento) razón por la cual se abre la puerta a posibles actos arbitrarios.

²¹ PIZZORUSSO, Alessandro - *Op. cit.* p. 35. LOEWENSTEIN, Karl - *Op. cit.*, p. 110. Varios Autores - **Historia Universal**, p. 622.

²² Es necesario señalar que una interpretación incorrecta de este artículo generó la aparición en la Constitución Italiana, y de ahí, en todo el Mundo, de facultades legislativas a favor del Poder Ejecutivo, que éste puede ejercer sin autorización previa del Parlamento. Semejante atribución, que se justifica en forma muy tenue en sistemas parlamentarios, carece de justificación en regímenes presidenciales, donde sin embargo también se emplea la llamada legislación de urgencia. Sobre el particular: GUZMÁN NAPURI, Christian – “**¿Es realmente necesario que el Gobierno legisle?**” En: *Revista Jurídica del Perú*. Lima, Editorial Normas Legales, 2001.

Además, el parlamento francés no posee el monopolio legisferante. Señalamos esto por dos razones fundamentales: La primera, porque es posible que el Poder Ejecutivo pueda emitir normas con rango de ley con ciertas condiciones y en determinado supuestos, a través de esquemas de legislación delegada o de legislación de urgencia a los cuales nos hemos referido reiteradamente.

La segunda razón de la ausencia de monopolio legislativo respecto del Parlamento se encuentra referida al hecho de que, en la Constitución Francesa, se ha limitado la posibilidad de emisión legal del Parlamento a supuestos enumerados taxativamente en el mismo texto constitucional. En consecuencia, aquello no incluido como tema a ser regulado por el Parlamento solo puede ser normado a través de la emisión de decretos o reglamentos por parte del poder ejecutivo²³.

No obstante todo lo antes indicado, sin embargo, la inclusión de elementos provenientes del régimen presidencial parece haber generado mayor estabilidad al sistema. Ello, porque permite que un ente con poder efectivo, en este caso, el Jefe de Estado, pueda actuar como árbitro para resolver conflictos entre el Primer Ministro, que es quien gobierna, y el Parlamento.

Por otro lado, un efecto interesante del semipresidencialismo tiene que ver con el hecho de que los partidos políticos, tradicionalmente muy atomizados e inorgánicos, ante la obligación de generar candidatos de consenso como Presidentes de la República los ha obligado a coaligarse, a generar consensos y a generar, por lo menos electoralmente, un bipartidismo hegemónico, encuadrado en términos de derechas e izquierdas, mayoría y oposición.

Es evidente, finalmente, que el semipresidencialismo de origen francés, lejos de convertirse en un adecuado paliativo, puede más bien oscilar entre

²³ DUVERGER, Maurice - *Op. cit.*, p. 299.

gobiernos típicamente parlamentarios, cuando existe un gabinete de mayoría parlamentaria y autoritarismos presidenciales que se dan cuando el Presidente goza de mayoría en las Cámaras. En consecuencia, algunos teóricos postulan que el semipresidencialismo, tal como está diseñado, tiende a combinar las deficiencias de ambos sistemas de gobierno. Ello se manifiesta en especial en sistemas distintos al francés que manejaban o manejan esquemas similares, como la Alemania de Weimar o el sistema portugués.

En 1986, después de que la coalición de fuerzas de derechas Unión del Reagrupamiento y del Centro (URC), integrada por el RPR y la UDF, consiguiera una estrecha victoria en las elecciones para la Asamblea Nacional, Mitterrand – elegido presidente en 1981 - eligió como primer ministro a Jacques Chirac, líder del RPR y alcalde de París. Esta fue la primera vez desde 1958 en que partidos opuestos gobernaban juntos en un denominado gobierno de ‘cohabitación’. Sin embargo, Chirac perdió las elecciones presidenciales de 1988 y Mitterrand eligió a su compañero socialista Michel Rocard como primer ministro, siendo la primera experiencia de este tipo relativamente breve²⁴.

Una situación interesante se dio en las recientes elecciones presidenciales en Francia. El entonces Presidente de la República, Jacques Chirac, quien era presidente desde 1995, postuló a la reelección en el año 2002 teniendo como adversarios a su entonces primer ministro, el socialista Lionel Jospin y un ultraderechista, Le Pen²⁵. La segunda vuelta presidencial, contra todo pronóstico, se definió entre Le Pen y Chirac, con la lógica victoria de este último. Jospin de inmediato se vio obligado a renunciar a su cargo, dado su limitado apoyo popular, el mismo que se hizo evidente en las elecciones parlamentarias respectivas, en las cuales la derecha obtuvo la mayoría parlamentaria que requería para

²⁴ SARTORI, Giovanni, *Op. cit.*, p. 139.

²⁵ Este era el tercer caso de cohabitación en la V República Francesa, y la segunda que ocurría en la década del 90, puesto que un período anterior de cohabitación se había dado entre 1993 y 1995, en los últimos dos años del período de Mitterrand y durante el gobierno de Édouard Balladur. Es necesario precisar que la última cohabitación se inició en 1997 con la victoria electoral de los socialistas y duró hasta el año 2002.

governar. Es evidente que en sistemas presidenciales o en los sistemas parlamentarios puros situaciones como las que venimos describiendo resultarían ser por completo impensables, dada la conformación monolítica del poder ejecutivo en uno y otro caso.

2. EL CASO DE LOS DEMAS REGÍMENES SEMIPRESIDENCIALES.

La doctrina moderna reconoce la existencia de un conjunto de regímenes semipresidenciales tributarios o similares al sistema semipresidencial francés, que resultan ser sumamente raros en el derecho constitucional comparado, contrariamente a lo que se pueda suponer.

La República de Weimar.

En primer lugar, resulta interesante el análisis de la República de Weimar, régimen surgido en Alemania tras la derrota de la misma en la Primera Guerra Mundial y que dio lugar al Tercer Reich. El interés surge, en primer lugar del hecho de que dicho sistema es el único de los que vamos a reseñar que actualmente no existe. Asimismo, el régimen de Weimar es importante por ser el primero que intenta coordinar elementos del sistema parlamentario y del presidencial.

El sistema de la República de Weimar, implicaba un presidente elegido por el pueblo, que debía servir de contrapeso al denominado Reichstag (o cámara baja) y al gobierno que gozaba de la confianza de éste último²⁶. La razón de ser del diseño estribaba en el hecho de evitar esquemas de asambleísmo similares al francés. En consecuencia, era necesario darle al Presidente determinados poderes especiales, en un sistema parlamentario atemperado por un presidente

²⁶ LOEWENSTEIN, Karl - *Op. cit.*, p, 112.

fuerte²⁷. El resultado de dicho esquema, único hasta ese momento en el Mundo, podía resultar complicado si el Presidente y el Parlamento no llegaban a un acuerdo respecto a quien debería gobernar. La República de Weimar, entonces, tendía a mostrar los defectos del sistema presidencial, en especial, la legitimidad dual y la posibilidad de que el presidente y el gobierno pudiesen adquirir poderes arbitrarios. Si a ello le sumamos un sistema de partidos sumamente fragmentado y una representación parlamentaria proporcional a ultranza era posible prever el fracaso del régimen.

Ello fue en efecto lo que ocurrió. La depresión económica mundial iniciada en 1929 sumió a Alemania en una nueva crisis. En marzo de 1930, se hizo cargo del gobierno el canciller Heinrich Brüning, apoyado por los poderes extraordinarios con que contaba el presidente Hindenburg. Brüning hizo disminuir el gasto público y firmó en la Conferencia de Lausana (Suiza) un acuerdo que redujo de forma extraordinaria el pago alemán de las reparaciones de guerra. Sin embargo, la política deflacionista del canciller fue muy impopular – dada la falta de apoyo del presidente y del parlamento²⁸ - y se vio obligado a dimitir en mayo de 1932. El desorden provocado por el caos económico y político fue entonces aprovechado tanto por el Partido Comunista Alemán como por el Partido Nacionalsocialista Alemán del Trabajo de Adolf Hitler (el partido nazi), de tendencias nacionalistas y antisemitas extremas.

Las elecciones al Reichstag, celebradas en septiembre de 1930, habían convertido al partido nazi en la segunda fuerza política del país, y su popularidad aumentó a medida que empeoraba la situación económica. Los nazis obtuvieron la mayoría en el Reichstag en los comicios de julio de 1932, que fueron resultado de una disolución parlamentaria. Los políticos conservadores – aliados de los nazis - persuadieron a Hindenburg para que situara a Hitler al frente del gobierno, creyendo que podrían tenerle bajo control dentro de un gabinete de coalición.

²⁷ SARTORI, Giovanni, *Op. cit.*, p. 144.

²⁸ LINZ, Juan – “**Democracia presidencial o parlamentaria ¿Qué diferencia implica?**” En: *Las Crisis del Presidencialismo*. Madrid: Alianza Editorial S.A., 1997, T.I., p. 108.

Hindenburg nombró canciller a Hitler el 30 de enero de 1933. Éste último, una vez que gozó de mayoría parlamentaria, no tardó en abolir el cargo de presidente y autoproclamarse *Führer* ('conductor') del III Reich, poniendo así fin a la República de Weimar y al régimen por ella creado. Los resultados posteriores son bien conocidos. Hitler llevó al desastre a la nación alemana, como resultado de la derrota en la Segunda Guerra Mundial.

El caso de Finlandia.

Según la Constitución de 1919, Finlandia estaba dirigida por un presidente, que era elegido a través del sufragio indirecto por un periodo de seis años. Sin embargo, y desde 1988, el presidente finlandés es elegido por votación popular directa²⁹. Si ningún candidato obtiene la mayoría absoluta, el presidente es elegido por un colegio electoral compuesto por 301 miembros elegidos a su vez por votación popular según un sistema de representación proporcional.

El presidente a su vez nombra un gabinete denominado Consejo de Estado, el mismo que se sujeta a la aprobación del Parlamento – que está formado por una sola cámara - y que está encabezado por el primer ministro. Este Consejo de Estado es el que ejerce en la práctica el Gobierno. Sin embargo, el Presidente goza de importantes poderes propios, que puede ejercer incluso contra la voluntad del Gobierno³⁰. Dichos poderes fueron reducidos de manera relativa en la reforma de 1988, en especial la facultad de disolver el parlamento³¹. En suma, el esquema finlandés tan parecido al de Weimar parece funcionar, por lo menos a primera vista, dado que permite concordar la confianza parlamentaria con la confianza presidencial³².

²⁹ SARTORI, Giovanni, *Op. cit.*, p. 151.

³⁰ DUVERGER, Maurice - *Op. cit.*, p. 315-316.

³¹ LIJPHART, Arend – **Modelos de Democracia**. Barcelona: Ariel, 2000, p. 122.

³² LOEWENSTEIN, Karl - *Op. cit.*, p, 113.

El caso de Portugal.

Portugal es, como resultado de la Constitución de 1976, una República encabezada por un presidente elegido democráticamente para un periodo de cinco años. El presidente de la República nombra al primer ministro, que es el jefe administrativo oficial del país. El primer ministro, a su vez, preside un gabinete formado por 15 ministros. Por otro lado, el Parlamento unicameral, denominado Asamblea de la República, posee el poder legislativo. Los miembros de la Asamblea son elegidos bajo un sistema de representación proporcional y se mantienen en el cargo durante un periodo de cuatro años. La Asamblea tenía un total de 230 escaños a principios de la década de 1990.

Ahora bien, si bien es cierto la reforma de 1982 redujo sustancialmente los poderes del presidente no obstante su origen popular³³ – poderes que fueron establecidos originalmente a la francesa -, el sistema sigue siendo semipresidencial. Ello ocurre dada la elección democrática del presidente y el nombramiento del primer ministro por parte de dicho presidente y el hecho de que dicho Primer Ministro se encuentra encargado de la dirección de la Administración Pública. Sin embargo, Portugal es un caso de semipresidencialismo más bien débil³⁴, en el cual sin embargo el Presidente goza de un importante prestigio.

El peculiar sistema ruso.

La antigua Unión Soviética, hasta fines de la década de 1980, poseía un verdadero régimen de asamblea, donde el poder teóricamente recaía en el *Soviet Supremo*, dirigido de manera directa y única por el denominado Partido

³³ SHUGART, Matthew y CAREY, John – **Presidents and Assemblies**. New York: Cambridge University Press, 1992, pp. 64-65.

³⁴ Para algunos, a partir de 1982, el régimen de Portugal dejó de ser semipresidencial para convertirse en un régimen parlamentario con presidente electo, como es el caso de Irlanda. Sobre el particular: SARTORI, Giovanni - *Op. cit.*, p. 151.

Comunista de la Unión Soviética. Sin embargo, era el *Presidium*, elegido por el Soviet Supremo, el que dirigía al país, sin que exista una distinción clara entre poder ejecutivo y poder legislativo³⁵. Como resultado, el régimen soviético se debía sustentar en un esquema eminentemente autoritario. Dicho esquema fue copiado por casi todos los estados de la órbita comunista, dada la compatibilidad de este sistema con la dictadura de partido, tan común en dichos estados³⁶.

Una vez caído el régimen comunista, y disuelta la URSS, se elaboró una nueva constitución. Como resultado de dicha norma, el poder ejecutivo está encabezado por el presidente, elegido popularmente. El presidente, a través de la Constitución de 1993, asumió numerosos poderes, actuando como comandante en jefe de las Fuerzas Armadas y presidente del Consejo de Seguridad, organismo encargado de la toma de decisiones relativas a temas de defensa. El presidente cuenta en especial con el poder de nombrar al primer ministro, pero siempre sujeto dicho nombramiento a la ratificación por parte de la Duma, mediante un mecanismo de investidura típicamente parlamentarista; si la Cámara rechaza la candidatura, el presidente tiene la posibilidad de disolver la cámara legislativa y convocar nuevas elecciones.

Por otro lado, y como resultado de la Constitución de 1993, el cuerpo legislativo nacional, esto es, la Asamblea Federal, consta de un cuerpo bicameral: la Duma y el Consejo de la Federación. Los 450 miembros de la Duma son elegidos por sufragio universal, mientras que el Consejo está compuesto por dos representantes de cada una de las 88 divisiones administrativas que configuran la Federación Rusa. La Duma – que funciona como una cámara baja – como lo hemos señalado, confirma el nombramiento, realizado por el presidente, de los primeros ministros. Los legisladores elegidos en diciembre de 1993 ocupan el cargo sólo durante un periodo de dos años. A comienzos de 1996, y según

³⁵ DUVERGER, Maurice - *Op. cit.*, p. 448 y ss.

³⁶ LOEWENSTEIN, Karl - *Op. cit.*, p, 100.

promulgaba la Constitución, este periodo se amplió hasta un plazo de cuatro años.

El esquema que venimos describiendo muestra en el papel un sistema semipresidencial, con un presidente especialmente fuerte. De hecho, para algunos autores, de entre las modalidades de semipresidencialismo, Rusia representa el extremo fuerte, aun más que el sistema francés típico³⁷, desde ya considerado sumamente dinámico. Sin embargo, no termina de quedar claro el rol del Primer Ministro como jefe de Gobierno. Pareciera ser el segundo al mando, y quien reemplaza al Presidente en caso de ausencia.

La posible inexistencia de dualidad en el Gobierno nos llevaría incluso a sospechar que el de Rusia es un régimen presidencial antes que un sistema semipresidencial y que la tendencia del mismo se dirige hacia un fortalecimiento de los poderes del Presidente en especial ante una figura especialmente importante como la de Valdimir Putin. A ello hay que agregar que buena parte de los antiguos países comunistas de Europa del Este y de las repúblicas que conformaban la antigua Unión Soviética han adoptado constituciones más bien presidenciales, a diferencia de gran parte del resto de Europa, lo cual no deja de ser interesante para el análisis que estamos realizando en el presente trabajo.

Los seudo semipresidencialismos.

Existe un conjunto de regímenes políticos que se asemejan sospechosamente al semipresidencialismo, pero que en el papel o en el diseño son más bien de naturaleza distinta, sea porque tienden claramente al parlamentarismo o porque son en realidad regímenes presidenciales. Nos referimos en particular a Austria, Bulgaria, Irlanda, Islandia y Sri Lanka, no obstante que algunos de dichos sistemas han sido incorporados erróneamente por algunos autores a esquemas semipresidenciales.

³⁷ SARTORI, Giovanni - *Op. cit.*, p. 148, n. 9.

El caso de Austria

En primer lugar, si bien es cierto, Austria muestra en el papel un diseño semipresidencial, dada la elección popular del presidente en un esquema muy parlamentario; en la práctica, sin embargo, los partidos políticos le han dado al jefe de Estado un rol más bien decorativo³⁸.

Curiosamente, la práctica política ha transformado el régimen en un parlamentarismo similar al esquema alemán actual, en el cual el grueso de los poderes le corresponden al Primer Ministro, puesto que el rol mediador del Presidente ha sido reducido a su mínima expresión dada la existencia de partidos que pueden enfrentar cualquier interferencia del Presidente³⁹.

El caso de Bulgaria.

Habíamos señalado que la mayoría de los países de Europa del Este tienden, en los hechos y normativamente, a un presidencialismo parlamentario. En buena cuenta, la norma en estos países es la existencia de un presidente muy fuerte, que coexiste con un primer ministro, que si bien es cierto debe gozar de confianza parlamentaria, en la práctica no gobierna⁴⁰.

De entre los países del Este de Europa, Bulgaria posee rasgos tan parlamentarios que a algunos los ha llevado a pensar que es en realidad un sistema semipresidencial. Sin embargo, a Bulgaria le sigue faltando uno de los elementos fundamentales del semipresidencialismo, que es la dualidad del poder ejecutivo.

³⁸ DUVERGER, Maurice - *Op. cit.*, p. 314. SARTORI, Giovanni, *Op. cit.*, p. 143-144.

³⁹ SHUGART, Matthew y CAREY, John – *Op. cit.*, p. 71-72.

⁴⁰ STEPAN, Alfred y SKACH, Cindy – “**Presidencialismo y parlamentarismo en perspectiva comparada**”. En: *Las Crisis del Presidencialismo*. Madrid: Alianza Editorial S.A., 1997, T.I, p. 189.

El caso de Irlanda

El caso irlandés es muy curioso. Si bien es cierto, la Constitución establece que el presidente es elegido por sufragio universal, no establece ningún poder especial en su favor⁴¹. Según la Constitución irlandesa, un gabinete de gobierno de unos 15 miembros tiene el poder ejecutivo, siendo responsable ante la Cámara de Representantes (en gaélico, *Dáil Éireann*).

Por otro lado, un primer ministro es el jefe del gobierno, nombrado por el presidente tras su nominación en la Cámara. En el papel, y en la práctica, entonces, Irlanda es un sistema enteramente parlamentario en el cual el Presidente cumple un rol meramente decorativo⁴².

El caso de Islandia

Asimismo, Islandia muestra una situación similar a la de Austria. El presidente es elegido por el pueblo y posee poderes importantes, pero los mismos no se ejercen debidamente. El jefe del estado de Islandia es el presidente, que se elige cada cuatro años por sufragio universal por los habitantes mayores de 18 años. La Constitución confiere el poder ejecutivo al presidente y a un consejo de ministros, aunque en la práctica es sólo éste último el que ejerce el poder ejecutivo. El primer ministro dirige el gabinete, que es responsable ante el Parlamento.

Por añadidura, la Constitución de Islandia es bastante flexible, pues puede modificarse mediante una mayoría simple, hecho que permite que el sistema de partidos pueda modificar fácilmente el esquema de equilibrio de

⁴¹ SHUGART, Matthew y CAREY, John – *Op. cit.*, pp. 71.

⁴² SARTORI, Giovanni - *Op. cit.*, p. 143.

poderes⁴³ y que exista un esquema de revisión judicial débil. Como resultado, en la práctica el sistema islandés funciona como un parlamentarismo puro⁴⁴.

El caso de Sri Lanka

Finalmente, Sri Lanka es en realidad un régimen presidencial, no obstante la existencia de un consejo de ministros y un primer ministro a la cabeza. El jefe de Estado y de gobierno es un presidente elegido directamente para un periodo de seis años. El presidente nombra al primer ministro y a los miembros del gobierno y tiene la autoridad de disolver el Parlamento. El sistema muestra en consecuencia un ejecutivo monista y una condición muy fuerte del poder ejecutivo, elementos ausentes en el semipresidencialismo, no obstante la existencia de voto de censura⁴⁵. El sistema de Sri Lanka es en realidad un régimen presidencial con incrustaciones parlamentarias. Si llegáramos a clasificar a este diseño como semipresidencial, podríamos hacer lo propio con el Perú y otros regímenes latinoamericanos, lo cual es por completo absurdo.

3. LA FUNCIONALIDAD DE LOS SISTEMAS MIXTOS

Como lo hemos señalado, los regímenes mixtos que venimos describiendo muestran ciertas complicaciones que es preciso apuntar, al nivel de su aplicación a sistemas políticos que aun no poseen dichos regímenes y respecto de los cuales se está discutiendo su implantación.

⁴³ SHUGART, Matthew y CAREY, John – *Op. cit.*, pp. 72. SARTORI, Giovanni - *Op. cit.*, pp. 143-144.

⁴⁴ SARTORI, Giovanni - *Op. cit.*, p. 143.

⁴⁵ SHUGART, Matthew y CAREY, John – *Op. cit.*, pp. 65-66. SARTORI, Giovanni - *Op. cit.*, p. 146.

1. En primer lugar, los regímenes semipresidenciales se caracterizan por establecerse a partir de regímenes parlamentarios más bien clásicos, caracterizados por una gran inestabilidad política y a partir del fortalecimiento de la figura del presidente⁴⁶. Esta inestabilidad provenía indiscutiblemente de la debilidad del Gobierno y del multipartidismo imperante en los parlamentos de dichos países. En tal sentido, la aplicación del sistema semipresidencial a esquemas presidenciales, en el entendido que dichos esquemas sean atenuados o no, se nos muestra muy complicada. Los sistemas semipresidenciales implican un evidente fortalecimiento de la figura del jefe de Estado a través de su elección popular y la asignación de determinadas facultades de gobierno, fortalecimiento que en los sistemas presidenciales puede generar aun más complicaciones que las señaladas en el presente trabajo.

2. Asimismo, y como lo hemos señalado tangencialmente, el sistema semipresidencial nos permite situaciones en las cuales el Poder Ejecutivo puede estar dominado por dos partidos distintos, que incluso podrían resultar antagónicos. En esta situación, los conflictos al interior de dicho organismo no son pocos, en especial si el régimen es sumamente multipartidario. En un sistema presidencial, el conflicto es entre Presidente y Parlamento; en el semipresidencialismo, el conflicto puede generarse entre el Presidente y el primer Ministro apoyado en el Parlamento, lo cual para algunos autores sería lo mismo⁴⁷. En el caso francés, y en el ámbito de la representación parlamentaria, se combina en cierta medida la elección mayoritaria a doble vuelta con la representación proporcional – en el caso del senado –, lo cual permite en la práctica una corrección importante al sistema que venimos anotando⁴⁸. Sin embargo, dicha

⁴⁶ SARTORI, Giovanni - *Op. cit.*, pp. 153 y ss. LOEWENSTEIN, Karl - *Op. cit.*, pp. 117 y ss.

⁴⁷ SARTORI, Giovanni - *Op. cit.*, p. 139.

⁴⁸ A ello debemos agregar el hecho de que la cohabitación comienza a convertirse en una situación más o menos común, por lo menos desde la década de los noventa, con lo cual la corrección podría resultar más que discutible.

estabilidad no se observa de la misma manera en sistemas como el portugués o el finlandés.

3. El semipresidencialismo, como lo hemos indicado, combina elementos diversos del sistema presidencial y del sistema parlamentario. En tal sentido, el semipresidencialismo puede transformarse sucesivamente en un esquema parlamentario puro o en un esquema típicamente presidencial⁴⁹. Cuando el Presidente carece de mayoría en las cámaras, se encuentra obligado a conformar un gabinete que represente a las fuerzas políticas del Parlamento y ello lo reduce a un simple mediador casi al nivel de los parlamentarismos republicanos europeos, dándose la ya mencionada cohabitación⁵⁰. El costo político de esta situación puede ser muy alto, en particular si el sistema electoral impide la formación de mayorías.

Por otro lado, cuando el presidente goza de dicha mayoría parlamentaria (en especial, en la Asamblea Nacional), su Primer Ministro pertenece a su partido. Como el Presidente es el líder de dicho partido, lo más probable es que el Presidente gobierne sin influencia clara de ninguno de los otros entes estatales, lo cual lleva al régimen más bien hacia esquemas típicamente presidenciales.

Como resultado, los sistemas semipresidenciales, lejos de combinar las ventajas de los regímenes presidencial y parlamentario, en ocasiones muestran las falencias de ambos, de manera simultánea. La eficiencia del sistema, medida en función de los costos de toma de decisión que conjura, se encontraría seriamente comprometida. Finalmente, en supuestos en los cuales no existen mayorías parlamentarias claras, el sistema puede degenerar en esquemas de

⁴⁹ SARTORI, Giovanni - *Op. cit.*, p. 139.

⁵⁰ LIJPHART, Arend – *Op. cit.*, p. 122.

ingobernabilidad, tal como en el caso de existir aquellas, el régimen puede convertirse en la práctica un autoritarismo de tipo presidencial.

4. EL PARTICULAR CASO DE ISRAEL.

Un caso sumamente particular, único en el Mundo, es el de Israel. En este sistema, el jefe del Estado, el presidente, se elige para un periodo de cinco años y sus poderes se encuentran muy limitados. El principal cuerpo ejecutivo del país es un gabinete de unos 25 ministros encabezado por el Primer Ministro, con lo cual Israel muestra un esquema fundamentalmente parlamentario, en el cual se muestra un poder ejecutivo claramente dual. El gabinete se mantiene mientras tenga el apoyo del cuerpo legislativo. El órgano legislativo de Israel, o *Kneset*, es un cuerpo unicameral de 120 miembros elegidos por cuatro años según un sistema de representación proporcional. El Parlamento posee el poder de hacer dimitir al Primer Ministro, mientras que éste puede disolver el Parlamento⁵¹.

Sin embargo, en las elecciones nacionales de 1996, el primer ministro se eligió por votación popular al mismo tiempo que el Parlamento. Ello significa que el ejercicio del poder de remoción por parte de cualquiera de los organismos ante citados implica la celebración de nuevas elecciones⁵². Este esquema convierte el sistema israelí en una suerte de semiparlamentarismo mixto, que se encontraría aun más al medio del espectro que estamos describiendo incluso que los sistemas netamente semipresidenciales. De hecho, el Primer Ministro funciona prácticamente como un presidente susceptible de ser censurado y capaz de disolver el Parlamento.

⁵¹ SARTORI, Giovanni - *Op. cit.*, p. 133.

⁵² LIJPHART, Arend – *Op. cit.*, p. 123.

La eficiencia del régimen israelí todavía se encuentra en discusión. La inestabilidad política propia de la región y la turbulencia del Medio Oriente impiden un análisis profundo. En las elecciones celebradas en mayo de 1996, Simón Peres resultó derrotado por el candidato derechista del Likud, Benjamín Netanyahu, por un estrecho margen de votos. Se inició entonces un estancamiento, cuando no un retroceso, en el proceso de paz puesto en marcha años antes, pese a las presiones ejercidas por la comunidad internacional (con Estados Unidos a la cabeza) y la moderación con que actuó la Autoridad Palestina presidida por Yasir Arafat.

A comienzos de 1998, la coalición gubernamental salvó por un estrecho margen el voto de censura promovido por la oposición parlamentaria. El manejo del conflicto palestino provocó una grave crisis política en 1998 ante la incapacidad del primer ministro para alcanzar un acuerdo de paz definitivo con los palestinos. La *Kneset* decidió su autodisolución y la convocatoria de elecciones para el mes de mayo de 1999, en las que se elegiría, por separado, al nuevo primer ministro y a los componentes de la nueva legislatura. Se esperaba que de los comicios surgiera una nueva mayoría parlamentaria que acometiera las conversaciones con otro talante distinto al mantenido por Netanyahu, que se presentó a la reelección.

Sin embargo, el triunfo correspondió al candidato laborista, Ehud Barak, un general retirado que prometió la consecución de una paz estable basada en la fortaleza y la seguridad. El nuevo primer ministro formó un gobierno de coalición que contó con el respaldo de un Parlamento escorado hacia la izquierda, en el que los pequeños partidos se constituyeron en árbitros de la situación frente a la evidente pérdida de votos de las grandes formaciones, en particular del Likud. Las elecciones de febrero de 2001, sin embargo, mostraron el fracaso de la gestión de Barak, que no había podido cumplir sus promesas de 1999, no había firmado ningún acuerdo de paz y, más aún, dejaba al país en serios problemas con sus vecinos. Finalmente, Ariel Sharon asumió el mando de Israel, en una

complicada crisis que no es capaz de resolver si no es a través de la presión internacional.

Como podemos observar, el problema con el régimen israelí es la evidente falta de coherencia del sistema, que mezcla instituciones sin mayor sustento⁵³. El Primer Ministro puede disolver el Kneset, pero ello acarrea la pérdida de su cargo. Y viceversa, la censura al Primer Ministro implica la disolución del Parlamento y obliga a nuevas elecciones para ambos organismos. El esquema israelí genera un primer ministro atado, por un lado, al apoyo electoral, pero por otro lado, con la posibilidad de que no posea una mayoría parlamentaria o una coalición que lo apoye, que incluso puede hacerle la vida imposible sin necesidad de censurarlo⁵⁴.

En los sistemas parlamentarios puros o racionalizados, el Primer Ministro se mantiene en el poder mientras la mayoría o la coalición de gobierno lo apoyen. La censura contra él va a generar únicamente su reemplazo por otro Primer Ministro que posea confianza parlamentaria. La censura contra el primer ministro israelí, sin embargo, genera una crisis de conjunto. Por un intento de asegurar estabilidad política a través del voto popular, se ha incrementado más bien el riesgo de esquemas rígidos, defecto propio del presidencialismo. En consecuencia, el régimen israelí no resulta ser, en absoluto, una alternativa que pueda tomarse en cuenta seriamente.

5. GOBIERNOS UNIFICADOS Y GOBIERNOS DIVIDIDOS. LA DENOMINADA DEMOCRACIA CONSENSUAL

⁵³ Curiosamente, algunos partidarios del presidencialismo clásico utilizan el régimen israelí como un ejemplo de mecanismo que pueda corregir los problemas que genera la rigidez de dicho sistema de gobierno, sin notar que el régimen israelí es en realidad un híbrido difícilmente clasificable como una modalidad de régimen presidencial. MAINWARING, Scott y SHUGART, Carey (comp.) - **Presidencialismo y democracia en América Latina**. Buenos Aires: Paidós, 2002, p. 47.

⁵⁴ SARTORI, Giovanni - *Op. cit.*, pp. 133 y ss.

Varios de los problemas que se relacionan con los sistemas de gobierno tienen vinculación con la distinción entre gobiernos unificados y gobiernos divididos. Un gobierno que goza de mayoría parlamentaria configura gobiernos unificados. En cambio, en un esquema de falta de mayorías claras se está ante un gobierno dividido. Tradicionalmente se ha considerado que los gobiernos divididos son ciertamente ineficientes. Sin embargo, esta afirmación se encuentra en franco proceso de revisión.

En regímenes presidenciales la situación parece ser muy complicada. Ello proviene del hecho de que el Presidente carece de mayoría en las cámaras, sea por que su partido no la posee por si mismo, sea porque la mayoría le corresponde a la oposición. El resultado, como lo hemos señalado reiteradamente, ha implicado inmovilismo político, o en gran parte de los casos, crisis e inestabilidad que han derivado en un golpe de Estado⁵⁵. Los esquemas multipartidarios y la rigidez del sistema presidencial, defectos que hemos observado en el capítulo anterior, justifican en gran medida esta afirmación.

Ahora bien, la regla general en Latinoamérica parece ser la existencia de gobiernos divididos, por lo menos en las dos últimas décadas⁵⁶. Esta constatación permite discutir si es posible la creación de gobiernos eficaces aun ante la existencia de gobiernos divididos – en especial, en esquemas presidenciales -, los cuales aparentemente no pueden evitarse de manera clara, razón por la cual se han establecido correcciones como las descritas en los capítulos anteriores del presente trabajo.

⁵⁵ NEGRETTO, Gabriel L. – *Op. cit.*, p. 2.

⁵⁶ No debe perderse de vista el hecho de que esta es también la regla en el caso del sistema norteamericano, en donde en los últimos cincuenta años han prevalecido claramente los gobiernos divididos. SARTORI, Giovanni - *Op. cit.*, pp. 103 y ss.

Los gobiernos divididos muestran un aumento del costo en el que se tiene que incurrir para tomar decisiones, en primer lugar puesto que eleva los costos de transacción en el ámbito político. Ello ocurre con frecuencia, en especial si la Constitución del país en cuestión contiene fórmulas abiertas u oscuras que impiden una eficaz toma de decisiones o si los partidos en el poder son conflictivos. Cuando ello ocurre, los Presidentes adquieren la tendencia de emplear facultades legislativas que incluso la Constitución les provee, siempre al límite de los parámetros asignados, cuando estos existen. Ello les permite, por lo menos de manera momentánea, tomar decisiones sin requerir la participación del Parlamento⁵⁷.

Los gobiernos divididos generan además los efectos de los juegos de suma cero, donde el ganador de las elecciones posee el mayor botín, la Presidencia de la República, y quienes no obtuvieron dicho botín se deben conformar con la oposición parlamentaria, que en el presidencialismo resulta mucho menos rentable. Como resultado, se generan situaciones similares al dilema del prisionero, en las cuales no se toman decisiones esperando que el otro ente las tome y pueda bloquearse las mismas.

Para alguno autores, estas dificultades no resultan ser tan graves, y permitirían ciertas mejoras en determinados supuestos. En primer lugar, la posición del Presidente, para obtener un cambio legislativo, bastaría que su partido estuviera a nivel del legislador mediano, es decir, aquel que representa al votante medio⁵⁸ y que se encuentra en el centro de las posiciones políticas. El Presidente obtendría apoyo para su propuesta sin necesidad de mayoría parlamentaria propia.

Por otro lado, el Presidente goza de poder de veto para evitar los cambios legislativos que no considera convenientes. La parálisis sólo se produce si es

⁵⁷ NEGRETTO, Gabriel L. – *Op. cit.*, p. 5.

⁵⁸ COLOMER, Joseph y NEGRETTO, Gabriel – **La Gobernanza de la Democracia Presidencial**. México: CIDE, 2002, p. 19. NEGRETTO, Gabriel L. – *Op. cit.*, p. 7.

que no existe manera que el Parlamento puede vencer el veto presidencial, situación imposible si se analiza las constituciones presidenciales en el Mundo. Es evidente que dicho veto debe vencerse con una mayoría especial, pero queda claro que dicha mayoría se obtendría si la decisión del Congreso se encuentra a nivel del votante medio.

Ahora bien, para paliar los efectos del gobierno dividido en Latinoamérica se han tomado en cuenta diversos mecanismos. Uno de ellos es la incorporación de ciertos elementos provenientes del parlamentarismo para atenuar la separación entre los organismos del Estado. Por otro lado, encontramos la incorporación de facultades legislativas especiales, cuyas dificultades hemos reseñado ampliamente. Finalmente, y la que para algunos autores parece la propuesta más plausible, se han incorporado mecanismos que fortalecer el apoyo al Presidente dentro del Congreso⁵⁹. Ello puede obtenerse, se señala, a través de esquemas unicamerales, elecciones concurrentes del Presidente y el Congreso, elección plural del presidente – en contraposición al sistema mayoritario a doble vuelta - y esquemas de elección proporcional a lista cerrada, es decir, sin votación preferencial.

Las limitaciones a los modelos descritos.

Varios de los paliativos antes descritos no han surtido el efecto deseado. La incorporación de instituciones derivadas del régimen parlamentario, como lo hemos señalado en su momento, o han resultado por completo inoperantes, o han permitido más bien que el Presidente de la República obtenga un poder mayor en desmedro del Congreso, en especial por la asignación de responsabilidad política a los ministros de Estado, que libera de la misma al jefe de Estado. Por otro lado, la incorporación de facultades legislativas le ha permitido al Presidente el gobernar prácticamente sin intervención del Congreso,

⁵⁹ NEGRETTO, Gabriel L. – *Op. cit.*, p. 14.

situación que se ha hecho patente en países como Argentina, Brasil, Colombia y Perú, como hemos visto en el capítulo anterior.

Por otro lado, la elección más bien plural del Presidente - es decir, sin que exista segunda vuelta - puede afectar su legitimidad democrática, al haber sido elegido más bien por una minoría, en especial si el esquema es especialmente multipartidario. La distorsión que muestra el presidencialismo en materia de representatividad se agrava de manera clara⁶⁰. Asimismo, la elección parlamentaria a través del sistema proporcional a lista cerrada – es decir, sin voto preferencial - genera que la decisión de quienes ocupan determinados escaños dependa de manera excesiva de los partidos políticos, los cuales no necesariamente poseen mecanismos internos considerados democráticos.

Finalmente, la existencia de gobiernos unificados, en realidades como las latinoamericanas, genera el riesgo, tantas veces indicado, de que el sistema degenera en una autocracia presidencial basada en el predominio del partido de gobierno, lo cual en la práctica es también sumamente pernicioso. Ello empeora si es que el propio sistema constitucional establece reglas que fomenten dichos gobiernos unificados, que más bien logran generar mayorías meramente artificiales. Similar razonamiento podemos emplear cuando nos referimos a gobiernos unificados en sistemas parlamentarios, como veremos más adelante.

Asimismo, varias de las afirmaciones vertidas respecto a la posibilidad de gobiernos divididos eficientes se estrellan contra una realidad evidente. La primera es que las mismas permiten establecer mecanismos a través de los cuales los actores del conflicto o de la situación de inmovilismo salen del mismo a través de la victoria de alguno de ellos, como último recurso ante el evidente fracaso de la negociación directa por los altos costos de la misma. La existencia de un ganador y un perdedor exagera los efectos de suma cero que acompañan

⁶⁰ SHUGART, Matthew y CAREY, John – *Op. cit.*, pp. 30-32.

a los fenómenos políticos en el presidencialismo. El efecto inmediato es la existencia de una democracia conflictiva y no una democracia consensual.

La segunda estriba en el carácter del funcionario público, que evidentemente maximiza su poder. La amplia batería de facultades del Presidente de la República le permite gobernar aun en el supuesto de gobiernos divididos. En el peor de los casos, el Presidente puede usar sus facultades legislativas especiales para forzar al Congreso a resolver de una forma determinada. Como si lo antes indicado fuese poco, la existencia de mayoría a favor del Gobierno le permitiría gobernar holgadamente y sin control alguno. Todas estas consideraciones generan un evidente riesgo a la concepción de Estado de derecho, al permitir una severa mediatización del principio de separación de poderes.

Finalmente, los esquemas de eficiencia que venimos empleando en el presente trabajo quedan seriamente afectados si el Parlamento, el Presidente, o ambos, se encuentran en una situación de clara pérdida de legitimidad derivada de la falta de aprobación popular⁶¹. En consecuencia, el bienestar social a obtener, aun cuando la toma de decisiones fuese fluida, se encontraría sumamente limitado. Ello proviene de la constatación de que, en estas circunstancias, el legislador mediano no coincide con el votante mediano y las preferencias del primero no son las del segundo.

El modelo consensual de democracia.

En primer lugar, en el Parlamentarismo también es común la existencia de gobiernos divididos. De hecho, dado que ello no puede evitarse constitucionalmente, el sistema pretende generar paliativos para los efectos de

⁶¹ Un somero análisis de la situación de Latinoamérica basta para justificar esta afirmación. Tan solo cuatro gobiernos latinoamericanos se encuentra a un nivel de aprobación popular superior al 50%, de los cuales sólo dos se encuentra sustancialmente por encima de ese límite. Los citados niveles de aprobación en países parlamentarios serían suficientes para generar la dimisión del gobierno.

dicho gobierno dividido, tal como lo hemos señalado en el primer capítulo del presente trabajo. El único modelo parlamentario que asegura gobiernos unificados es el Westminster, que existe propiamente únicamente en el Reino Unido⁶². Como lo hemos señalado, Barbados es una sociedad sumamente homogénea y Nueva Zelanda se ha apartado del modelo desde que trasladó hacia esquemas proporcionales su sistema electoral. El resto de la Commonwealth tiene sistemas parlamentarios semejantes, sin que los mismos puedan ser considerados regímenes de Gabinete. Para asegurar la existencia de gobiernos unificados, se requiere de sistemas bipartidistas y de disciplina partidaria, a fin de asegurar una adecuada alternancia en el poder. Por otro lado, y como lo hemos señalado reiteradamente, el riesgo de gobiernos unificados, incluso en el parlamentarismo, es la personalización del poder y el efecto *todo a ganador*.

Para algunos autores, incluso, el esquema de gobierno unificado se encuentra en contra de la democracia, puesto que permite el gobierno de la mayoría con exclusión de la minoría, lo cual evidentemente vulnera el principio fundamental de dicha institución. En el modelo Westminster se dice que dicha dificultad está paliada por la homogeneidad que caracteriza a las sociedades en las que se aplica. El modelo genera claras dificultades cuando se aplica a sociedades heterogéneas, en las cuales los partidos políticos manejan ideologías más bien distintas. El resultado evidente será el de la dictadura de la mayoría. Curiosamente, similar situación se da en sistemas presidenciales en los cuales el esquema es más bien unificado y no dividido.

En consecuencia, se señala, el gobierno de coaliciones puede generar efectos beneficiosos. Algunos autores señalan que ello permite que de ahí se genere la denominada democracia consensual, en la cual se permite que los partidos puedan compartir el poder ejecutivo. Mientras más amplia sea la coalición, mejores resultados se obtendrán en el ámbito de la eficiencia social,

⁶² LIJPHART, Arend – *Op. cit.*, pp. 21 y ss.

puesto que mayor cantidad de intereses se verán representados. Ejemplos interesantes de estos esquemas de democracia consensual son Suiza, Bélgica y la Unión Europea⁶³.

El modelo consensual se caracteriza, en primer lugar, por permitir la distribución del poder e impedir que el mismo se acumule en manos de un solo detentador del poder, hecho de ineludible importancia. El modelo consensual hace posible, por otro lado, que el Gobierno y el Parlamento se encuentren obligados a actuar de manera concertada, fenómeno que no encontramos en los sistemas propios de la democracia mayoritaria. En tal sentido, la existencia de democracia consensual en los sistemas presidenciales se muestra muy difícil, en tanto la elección del Presidente es por esencia mayoritaria.

Asimismo, el modelo consensual permite su aplicación incluso en situaciones multipartidistas, en situaciones en las cuales no exista un partido con una mayoría clara. Ello se debe a la existencia de sociedades plurales y heterogéneas, donde un modelo centralizado como el Westminster sería altamente ineficiente. Las diferencias en dichas sociedades provienen no solamente de factores meramente políticos, sino también de elementos socio económicos, religiosos y raciales⁶⁴.

6. EL PRESIDENCIALISMO ALTERNATIVO.

El destacado constitucionalista y politólogo Giovanni Sartori - al cual citamos de manera reiterada en el presente trabajo - propone una figura sumamente interesante que cabría analizar en el presente trabajo a fin de favorecer la formación de gobiernos estables y eficientes. Este esquema es

⁶³ LIJPHART, Arend – *Op. cit.*, pp. 45 y ss.

⁶⁴ LIJPHART, Arend – *Op. cit.*, p. 48.

denominado por su autor Presidencialismo Alternativo, dentro de una concepción más bien mixta de los sistemas de gobierno⁶⁵.

El sistema propuesto por Sartori se caracteriza por funcionar de manera alternada o intermitente, donde la idea básica es tener un sistema parlamentario estimulado o castigado, de manera alternativa, por el desplazamiento del presidente o por el reemplazo por éste. Es decir, mientras el sistema parlamentario funcione, se le deja en paz; si no funciona, el sistema deviene en presidencial. Y es que, según Sartori, el parlamentarismo y el presidencialismo funcionan impulsados por un solo motor⁶⁶. Los sistemas mixtos, a su vez, funcionan con dos motores, pero de manera simultánea, de tal suerte que no siempre podrían funcionar de manera coordinada. Sartori propone entonces que puedan funcionar ambos motores, pero de manera alternada.

Ahora bien, Sartori señala que si bien es cierto la base del esquema que propone es el parlamentarismo, nada obsta para que el mismo pueda aplicarse a sistemas presidenciales que no funcionan no obstante los correctivos que se hayan aplicado. El autor señala que los sistemas presidenciales tienen dos opciones: el semipresidencialismo de tipo francés, que no funciona en escenarios multipartidistas, o un sistema parlamentario que se corrija a sí mismo, a través de un esquema de alternancia.

La propuesta de Sartori implica que legislatura y presidente sean elegidos por el pueblo, de manera simultánea. El presidente, no obstante su legitimidad democrática, sería el típico presidente parlamentario, a la usanza del esquema austriaco, puesto que el Parlamento podría nombrar al gobierno. Hasta aquí, el sistema es propiamente parlamentario. Sin embargo, si el esquema parlamentario no funciona, se transforma en uno presidencial, en donde el presidente elegido por el pueblo se transforma en el presidente monista de un

⁶⁵ SARTORI, Giovanni - *Op. cit.*, pp. 168 y ss.

⁶⁶ SARTORI, Giovanni - *Op. cit.*, p. 168.

sistema presidencial, jefe de Estado y jefe de Gobierno a la vez, con el poder de nombrar y remover a discreción a los miembros del gabinete⁶⁷.

Las debilidades de la propuesta descrita por Sartori.

No obstante lo interesante de la propuesta de Sartori, es preciso notar algunas debilidades que notamos en la misma, que podría hacer difícil su puesta en práctica. En primer lugar, Sartori parte de una premisa errónea: no es correcto afirmar que el sistema presidencial posea un solo motor. De hecho, uno de los principales problemas del presidencialismo, como lo hemos anotado en el presente trabajo de manera reiterada, es la existencia simultánea de dos organismos estatales elegidos por el pueblo – Congreso y Gobierno -, sin que exista mecanismo alguno para corregir los posibles *impasses* que puedan surgir entre ambos si que ambos se consideran depositarios de la voluntad popular de manera simultánea.

Ahora bien, la propuesta de Sartori, si bien corrige el problema de los excesos parlamentaristas y conjura el riesgo de la inestabilidad generada por un parlamento que no ejerce sus funciones adecuadamente, no impide que el periodo presidencialista devenga en autoritario, ni impide todos los problemas que genera la *legitimidad dual*, situación a la cual Sartori no parece haber tomado en cuenta en su propuesta⁶⁸.

Por otro lado, Sartori pretende limitar de inicio los poderes presidenciales de un Presidente elegido democráticamente. Los ejemplos de Austria, Irlanda o Islandia – a los cuales ya nos hemos referido - son tan peculiares en el derecho constitucional comparado que se nos antojan irrepetibles. Solo uno de ellos, que es el caso de Irlanda, incorpora constitucionalmente un presidente típicamente parlamentario, que es elegido por el pueblo. En los otros dos casos, la práctica

⁶⁷ *Ibid.*, p. 170.

⁶⁸ Importantes críticas al sistema propuesto por Sartori pueden encontrarse en: VALADÉS, Diego - **El control del poder**. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, pp. 408-409.

política, y no la norma constitucional, son los que han relegado al presidente a un rol decorativo. Ahora bien, en el resto de los países – sean americanos, europeos o asiáticos - en donde el presidente es elegido por el pueblo, éste goza de amplios poderes para gobernar.

En los regímenes presidenciales latinoamericanos la situación que venimos describiendo se agrava sustancialmente. Si bien la aplicación del diseño que propone Sartori resulta difícil en contextos como el europeo, resulta aun más difícil en contextos como el latinoamericano, en el cual los poderes presidenciales no provienen únicamente del texto constitucional, sino de la práctica política concreta⁶⁹. En otras palabras, un presidente latinoamericano, que es elegido por el pueblo, y que a su vez no goce de poderes constitucionales, gozará de dichos poderes en la práctica. Ello ocurre dada la situación existente, oscilante entre dictaduras y regímenes presidenciales con predominancia del Gobierno⁷⁰. Como resultado, el sistema seguirá siendo presidencial.

7. ALGUNAS PROPUESTAS GENERALES, CONCURRENTES Y COADYUVANTES.

Desde nuestro particular punto de vista, encontramos diversos esquemas adicionales que pueden permitirnos asegurar un adecuado equilibrio de poderes, en el marco de lo que venimos proponiendo en los capítulos precedentes del

⁶⁹ De lectura necesaria para entender esta afirmación puede encontrarse: ESPINOSA SALDAÑA BARRERA, Eloy – “**Algunas notas Sobre la evolución del presidencialismo latinoamericano a la luz de lo previsto por la Constitución peruana de 1993**”. En: *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol Nro. 20/21*. Valencia, 1997, p. 41 y ss. PAREJA PAZ SOLDÁN, José - **Derecho Constitucional Peruano y la Constitución de 1979**. Lima: Ital Perú S.A., 1980, pp. 253 y ss. Es necesario señalar que este último autor resulta ser un ferviente defensor del presidencialismo, mientras que el primero se muestra más bien crítico al sistema presidencial en su matiz latinoamericano.

⁷⁰ DUVERGER, Maurice – *Op. cit.*, p. 213.

presente trabajo. La necesidad de implantar los siguientes esquemas proviene de la constatación de que un sistema de gobierno adecuado es una condición necesaria, mas no es suficiente para obtener una democracia adecuada y que permita eficiencia social. Las propuestas que siguen pretenden asegurar que el régimen a adoptarse en un estado determinado sea verdaderamente eficiente.

7.1. El rol del Poder Judicial.

En la discusión respecto al equilibrio de poderes y la eficiencia de los sistemas de gobierno no debe dejarse de lado el rol que cumple el poder judicial como ente contralor de los actos legislativos, políticos o administrativos emitidos por el Gobierno o el Parlamento. En primer lugar, el poder judicial puede generar mecanismos de fiscalización respecto a los demás organismos integrantes del aparato estatal, fundamentalmente a través del control jurisdiccional de las normas legales mediante el empleo del denominado control difuso⁷¹.

Un poder judicial independiente y eficiente puede controlar la emisión legal tan certeramente como podría hacerse mediante el uso de controles políticos directos, el ejercicio del derecho de veto por parte del jefe de Estado, cuando este existe, así como el desempeño de las facultades del Parlamento de revisar las normas emanadas del Ejecutivo.

Ahora bien, las limitaciones al uso del control difuso provienen en particular de consideraciones que pretenden argüir que los parlamentos son los garantes de la Constitución. La lógica proviene de principios democráticos que pueden resultar atendibles, como el señalar que las decisiones sobre la aplicación de una Ley deben ser tomadas por los representantes del pueblo⁷². Pero, por otro lado,

⁷¹ Es importante señalar, sin embargo, que el control difuso – cuyo origen proviene del constitucionalismo norteamericano - no es la regla en la organización del poder judicial en el Mundo. De hecho, gran parte de los países de Europa carecen de control difuso de constitucionalidad, si es que no lo proscriben explícitamente.

⁷² LIJPHART, Arend – *Op. cit.*, p. 210.

el Parlamento tendría limitados incentivos para derogar o declarar la inconstitucionalidad de una norma en vista que es dicho organismo el que la emitió. Ello explica, por ejemplo, la muy limitada aplicación del control difuso en países europeos, que también tiene directa relación con la desconfianza que el sistema europeo continental muestra ante el Poder Judicial.

El control judicial de la administración pública.

Por otro lado, desde el punto de vista constitucional, es importante analizar la posibilidad de la existencia de mecanismos de control del Estado, en especial de la Administración Pública, que se haga efectivo a través del uso directo de los órganos jurisdiccionales⁷³. En este orden de ideas, cierto sector de la doctrina, en especial en el ámbito norteamericano, señala que no resultaría posible controlar jurisdiccionalmente - y en consecuencia, jurídicamente - los llamados *actos políticos*, puesto que los mismos forman parte de prerrogativas que no se encuentran delimitadas y que tienen relación con la oportunidad en que las citadas decisiones se toman. Cuando la doctrina se refiere a “actos políticos” o “actos de direccionalidad política”, hace alusión a aquellos actos en los cuales el Estado actúa en términos de oportunidad, teniendo plena libertad para definir que materias debieran ser consideradas de interés público⁷⁴. De acuerdo con lo antes señalado, solamente podría impugnarse en sede judicial aquellas acciones basadas en facultades que se encuentran taxativamente reguladas, lo cual complicaría más de lo debido la situación generada por la posibilidad de un ejercicio ilimitado del poder por parte del Estado.

Queda claro que, por lo menos en el modelo presidencial, la limitación del accionar jurisdiccional tiene su razón de ser en la existencia del principio de separación de poderes, a través del cual se considera que el control de los actos

⁷³ LOEWENSTEIN, Karl - *Op. cit.*, p. 305 y ss.

⁷⁴ ESPINOSA SALDAÑA B., Eloy; “**Algunos alcances sobre la posibilidad de revisión judicial de aquellos actos calificados como <políticos> o <de direccionalidad política>**”. En: *Revista Jurídica del Perú Nro. 14*. Lima: Normas Legales S.A., Enero-Marzo, 1998.

políticos resulta ser, o debería ser, únicamente de índole política. Entonces bastaría, según el razonamiento precitado, con el control político mutuo, por más limitado que éste sea, para asegurar la calidad del accionar del Estado. Esto justifica además, como hemos señalado reiteradamente, que el sistema constitucional norteamericano sea un régimen caracterizado por una de separación de poderes rígida o tajante, con muy limitados puntos de contacto entre los órganos que conforman el Estado, lo que Karl Loewenstein denomina interdependencia por coordinación a diferencia de la interdependencia por subordinación propia de los modelos parlamentarios⁷⁵. La posibilidad de una intromisión directa de la judicatura en asuntos considerados “políticos” echaría por tierra gran parte del acotado principio de separación rígida.

Es necesario señalar que en los Estados Unidos, que es donde se elaboró la acotada teoría, existen corrientes recientes que permiten cierto matiz en la doctrina antes reseñada. Dicho matiz permite que las materias que tienen que ver directamente con el contenido de los actos políticos no puedan ser controlados, sino más bien las cuestiones de procedimiento relacionadas con dichos actos. Esto tiene sentido, en especial, en naciones en las cuales se admite que la judicatura tiene la posibilidad real de aplicar directamente la Constitución. Ello se da fundamentalmente para definir si una norma administrativa o legal ha sido emitida, o su contenido está de acuerdo, con lo expresado por la norma constitucional.

Cuando existe un sistema de control difuso de constitucionalidad, o un sistema más bien mixto, lo señalado en el párrafo anterior es posible indubitadamente. Sin embargo, cuando el control es únicamente concentrado, la situación puede complicarse, puesto que podría interpretarse que el ordenamiento jurídico, en principio, no concede al Juez el uso de mecanismos de aplicación directa de la constitución, dado que no le concede la posibilidad de

⁷⁵ LOEWENSTEIN, Karl - *Op. cit.*, p. 132 y ss.

emplear control de constitucionalidad alguno respecto de las normas legales⁷⁶. Es necesario precisar que, en el esquema norteamericano, esto parece compensar la excesiva rigidez del sistema y permite un mayor control de los actos políticos por parte de los particulares.

Ahora bien, la doctrina de la supuesta existencia de actos del Estado que no son susceptibles de control judicial se encuentra en franca retirada. Ello no quiere decir que no existan ciertos ordenamientos jurídicos que aun mantengan actos que no son susceptibles de análisis jurídico alguno. Sin embargo, consideraciones que reseñaremos posteriormente, relativas a la necesidad de control del Estado por parte de los particulares, justifica plenamente la existencia del control judicial de la administración pública aun cuando ésta haga uso de facultades supuestamente discrecionales.

Asimismo, la posibilidad de impugnar actos emitidos por la Administración Pública, a través de lo que se denomina de manera genérica proceso contencioso administrativo, puede configurar un mecanismo muy eficiente de control hacia el Estado. Las constituciones, por lo menos desde el punto de vista del control estatal, deberían contener mecanismos a través de los cuales el administrado pueda contrarrestar los actos de la Administración Pública como tal, actos que lo perjudiquen indebidamente en forma directa. Desde el punto de vista doctrinario, se entiende que la administración pública es aquella entidad del Estado encargada del control y manejo de los servicios y bienes públicos, los mismos que se encuentran a cargo de dicho Estado.

En este orden de ideas, la Administración Pública, al gozar de atribuciones derivadas del poder del Estado (denominadas genéricamente *ius imperium*), puede al actuar afectar el interés del particular, el cual debería gozar de

⁷⁶ En el caso español, por ejemplo, algunos autores consideran que la existencia de un modelo concentrado de control de constitucionalidad no es óbice para que el juzgador pueda aplicar la Constitución. Sobre el particular: ESPINOSA-SALDAÑA B., Eloy - “**Algunos alcances sobre la posibilidad de revisión judicial de aquellos actos calificados como <políticos> o <de direccionalidad política>**”, *Op. cit.*, p. 77-78.

mecanismos adecuados para protegerse. La justificación la encontramos en el hecho ineludible que si bien es cierto el Derecho Administrativo implica la obligación de la administración de actuar bajo consideraciones de interés público⁷⁷, también es cierto que quien toma las decisiones, llámese funcionario público, es un ser humano como cualquier otro, que decide no necesariamente en términos de interés público sino más bien, como todo ser racional, buscando maximizar el beneficio de su cargo. La principal función del derecho administrativo debería ser entonces el canalizar adecuadamente el comportamiento interesado del funcionario público a fin que coincida o guarde coherencia con el interés común.

A este nivel, cabe hacer una acotación adicional en cuanto a lo señalado cuando describíamos el llamado control jurisdiccional de los llamados actos políticos. En primer lugar muchos autores señalan que cuando el Estado actúa en uso de su función administrativa no cabe la existencia de actos políticos o que se consideren intrínsecamente discrecionales, siendo incluso las resoluciones y normas respecto de los cuales hay un margen amplio de acción, actos susceptibles de ser impugnados judicialmente a fin de evitar un perjuicio a los derechos fundamentales de los particulares⁷⁸.

En segundo lugar, es necesario señalar que cuando nos referimos a actividad discrecional hacemos referencia a aquella que no depende de normas legislativas concretas y preexistentes que la regulen. Las facultades

⁷⁷ Existen interminables discusiones respecto a la naturaleza del concepto de interés público y al manejo de los ineludibles conflictos que se generan al enfrentarlo con el interés particular de cada individuo. Se entiende, a grandes rasgos, que interés público es el que pertenece a la generalidad de los ciudadanos y los favorece a todos. Sin embargo, para algunos el conflicto entre éste y el interés particular no tiene razón de ser, puesto que el conflicto mismo generaría que el interés público dejase de serlo.

Por lo antes indicado, nosotros preferimos el uso del término utilidad pública, o utilidad social, definida a su vez en términos de eficiencia paretiana, a fin de permitir el uso de variables más objetivas. BUCHANAN, James y TULLOCK, Gordon – **El Calculo del Consenso**. Madrid: Espasa Calpe, 1980, p. 324 y ss.

⁷⁸ GARCIA DE ENTERRIA - **Curso de Derecho Administrativo**. Madrid, Civitas, 2000, pp. 463 y ss. El autor se refiere de manera reiterada a la existencia de mecanismos que tendría por finalidad corregir las indebidas inmunidades del poder, las cuales prácticamente ya no existen.

discrecionales le permiten al órgano administrativo cierta libertad para elegir entre uno u otro curso de acción, o para hacer una cosa de una u otra forma. La necesidad de dejar a la Administración Pública cierta actividad discrecional deriva, en principio, de la circunstancia de que es imposible para el legislador tener una visión exacta de los elementos concretos que, al menos en parte y en ciertos casos, condicionan la oportunidad de la decisión administrativa⁷⁹. Ahora bien, la actividad discrecional en realidad no es tal, pues se encuentra limitada por el ordenamiento jurídico, y en especial, por los derechos fundamentales.

Desde este punto de vista, toda constitución debe prever, aun cuando sea solamente de manera enunciativa, ciertos procesos de naturaleza judicial que permitan al particular proteger su interés. A estos procesos la doctrina los denomina genéricamente *procesos de control de la administración*. En principio, a fin de establecer un adecuado control de la Administración Pública, debería ser posible por lo menos hacer efectivos tres tipos de pretensiones: en primer lugar, el impugnar las decisiones emitidas por la autoridad administrativa, por otro lado, conseguir comprometer a la autoridad en el cumplimiento de una obligación determinada; y, finalmente, el permitir la impugnación de las normas emitidas por la administración con carácter general que se opongan a la Constitución o las leyes.

Es necesario señalar que el control que venimos describiendo debe iniciarse a instancia de parte y la demanda deberá ser interpuesta ante el Poder Judicial, única entidad que podría, en uso de su autoridad, obligar a la Administración al cumplimiento de una decisión determinada. Y por si lo expuesto no fuera suficiente, un proceso judicial tiene la ventaja adicional de permitir el control directo de su tramitación por parte del particular y la obligatoria sujeción al proceso por parte de la administración en términos de imparcialidad. El procedimiento típico de control de la legalidad administrativa es el proceso

⁷⁹ GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo – *Op. cit.*, pp. 452 y ss.

contencioso administrativo⁸⁰, que en gran parte del Mundo posee un conjunto de elementos que le permiten al Poder Judicial un control certero de los actos de la administración. Es necesario señalar, sin embargo, que el funcionamiento de estos mecanismos de control depende en gran medida de la independencia que en el texto constitucional y en los hechos se garantiza al Poder Judicial en cada nación en concreto.

7.2. La participación de los denominados organismos constitucionales autónomos. La vuelta a la República de las Magistraturas.

Entrado el siglo XX, el constitucionalismo moderno notó que los tres poderes tradicionales no resultaban ser suficientes para garantizar la eficiencia del sistema. Era necesario entonces incorporar diversos entes autónomos a fin de efectuar ciertas tareas que no podían ser entregadas a ninguno de los organismos que se distribuían originalmente el poder, sea porque los mismos no se encontraban capacitados para ello, sea porque al rol político que debían desempeñar algunos de ellos impedía – y actualmente impide - un manejo imparcial de dichas tareas.

Ahora bien, la existencia de una organización política en la cual el poder se dividía entre diversos detentadores del poder encargados de interactuar mutuamente no es ninguna novedad, pues aparece por primera vez en la República Romana. En sustitución del Rey, y una vez instaurada la República, el conjunto de la ciudadanía elegía anualmente a dos magistrados, conocidos como pretores (o jefes militares), que más tarde recibieron el título de cónsules. La participación dual en el ejercicio del poder supremo y la limitación a un año de permanencia en la magistratura evitaban el peligro de la autocracia. La existencia del Senado Romano, por otro lado, se mantenía incluso desde la monarquía. Sin embargo, conjuntamente con ellos, existía un conjunto de magistraturas

⁸⁰ SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso – **Principios de derecho administrativo**. Madrid : Centro de Estudios Ramón Areces, 2000 p. 583-584.

encargadas de diversas funciones, como los pretores, los censores, los cuestores y, finalmente, lo denominados Tribunales de la Plebe.

El primero de dichos organismos constitucionales autónomos que aparece en el constitucionalismo moderno fue el Tribunal Constitucional, ente encargado de controlar la constitucionalidad de las normas legales. La aparición de dicho organismo permite establecer una más amplia definición de los principios del Estado de derecho, puesto que al sometimiento del Estado a la Ley – en particular del Poder Ejecutivo -, hay que agregar el sometimiento del legislador a la Constitución⁸¹.

La aparición del Tribunal Constitucional fue una de las primeras muestras de la desconfianza del propio ordenamiento jurídico ante el axioma del interés público, puesto que se verificaba la posibilidad de que el Estado, supuesto guardián de la validez de las normas, emitiera normas inconstitucionales, en especial, el Parlamento⁸². Por otro lado, y dada la existencia de un principio democrático en tanto la emisión de las leyes, principio al que ya nos hemos referido líneas arriba, fue necesario que dicho organismo estuviese separado de la organización propia del Poder Judicial y actuase siempre a pedido de parte⁸³. Como resultado, el Tribunal Constitucional fue dotado de la facultad de declarar la inconstitucionalidad de normas de rango de ley y eliminarlas del ordenamiento jurídico.

Posteriormente surgieron organismos autónomos de especial importancia. Uno de los más importantes, en gran parte del Planeta, es el organismo encargado de participar en el nombramiento de jueces y fiscales, denominado muchas veces Consejo de la Magistratura o Consejo Judicial. Ello tiene especial

⁸¹ RAINER, Arnold – **El Derecho Constitucional Europeo a fines del siglo XX**. En: *Derechos Humanos y Constitución en Iberoamérica*. Lima: Grijley, 2002, p. 30.

⁸² LOEWENSTEIN, Karl - *Op. cit.*, p. 317 y ss.

⁸³ LIJPHART, Arend – *Op. cit.*, p. 210.

importancia considerando que no resulta eficiente asignar este rol al Parlamento – ente eminentemente político – ni al Gobierno, muchas veces interesados en controlar a los órganos jurisdiccionales.

Relacionado también con las tareas judiciales encontramos también al ministerio fiscal o ministerio público, encargado de representar a la sociedad en juicio. El Ministerio Público se convierte, entonces, en un defensor de la legalidad y de los “intereses públicos” protegidos por el derecho, a partir de la promoción de la acción de la Justicia⁸⁴. Sobre la base de la importancia de dicha misión, era necesario separar a los fiscales de la organización del propio Poder Judicial, para asegurar la imparcialidad de quienes participan en los procesos judiciales actuando como mandatarios del denominado interés público.

El denominado sistema electoral requiere también organismos autónomos. Resulta indispensable establecer organismos y mecanismos adecuados a fin de asegurar imparcialidad en la determinación de quienes deben dirigir los destinos de la nación. En tal sentido, el sistema electoral requiere autonomía funcional e independencia orgánica⁸⁵. Asignar la tarea de dirigir los procesos electorales, así como la de resolver las controversias que se susciten a entes políticos no otorga ninguna garantía de que los mismos se llevan de manera adecuada. Si consideramos que el político pretende maximizar la cuota de poder de la que goza, es evidente que podrá verse forzado a intervenir en la determinación de los resultados electorales⁸⁶.

Finalmente, en muchos países del Mundo existe el denominado *Ombudsman* o Defensor del Pueblo, encargado de proteger los intereses de los

⁸⁴ Sobre el particular: SAN MARTÍN CASTRO, César - **Derecho Procesal Penal**. Lima: Grijley, 199, p. 163 y ss.

⁸⁵ Sobre el particular: PANIAGUA CORAZAO, Valentín – **Sistema Electoral**. En: *La Constitución de 1993, análisis y comentarios*. Lima: Comisión Andina de Juristas, 1995, p. 231.

⁸⁶ Esquemas de control del poder político sobre los procesos electorales son corrientes en los regímenes autocráticos y autoritarios, pero no son raros en las democracias. Sobre el particular: LOEWENSTEIN, Karl - *Op. cit.*, pp. 335-337.

particulares frente a la Administración Pública. Como ya lo hemos anotado líneas arriba, la aparición de esta entidad es una prueba adicional del fenecimiento del dogma del interés público, pues se pretende proteger al administrado de quien debería ser el primer encargado de hacer efectivos sus derechos, en este caso, el Estado.



7.3. El control ciudadano de los actos del Estado.

James Buchanan, como lo hemos indicado en la introducción del presente trabajo y a quien hemos citado de manera reiterada, descubrió que era posible la aplicación y la extensión de la teoría económica a las opciones políticas y gubernamentales; y, además, encontró que también era posible extender dicha teoría a las decisiones de los ciudadanos para efectos de hacer posible la elección entre las diversas opciones existentes⁸⁷. Asimismo, y como resultado del análisis anterior, Buchanan realizó un descubrimiento que también parece una verdad de perogrullo: Las decisiones políticas, que son las realizadas por los estamentos del Estado encargados del manejo estatal, necesariamente generan costos a los particulares y a la sociedad en su conjunto. Asimismo, las decisiones políticas no le cuestan al Estado como tal, sino a todos los que se encuentran bajo el dominio de dicho estado⁸⁸.

Como resultado de la constatación referida en el párrafo precedente, y dado que los Estados administran bienes y fondos - los cuales por definición son públicos y escasos - el pueblo debería tener la posibilidad de recurrir a mecanismos previstos por la ley, y de obligatorio cumplimiento, que permitan a dicha entidad controlar e intervenir en las decisiones de los actores públicos.

Todo el razonamiento antes descrito configura, a muy grandes rasgos, parte importante de los conceptos a través de los cuales Buchanan obtiene el Premio Nobel de Economía, y que configuran la llamada Teoría de la Elección

⁸⁷ Como lo hemos señalado en la introducción del presente trabajo, la posibilidad de aplicación del análisis económico a hechos distintos a los meramente patrimoniales no resulta ser novedad. Ya otro Premio Nobel de Economía, Gary Becker, había señalado la posibilidad de aplicar el método de estudio de la economía para entender prácticamente cualquier. BECKER, Gary - **"El Enfoque Económico del Comportamiento Humano"**. En: *The Economic Approach to Human Behaviour*. Chicago: University of Chicago Press, 1976.

⁸⁸ Sobre el particular: BUCHANAN, James - **"From Private Preferences to Public Philosophy: The Development of de Public Choice"**. En: *The Economics of Politics*. Londres: IEA, 1978, pp. 1-20.

Pública (*Public Choice*). La teoría antes referida resulta importante para comprender diversos fenómenos políticos y jurídicos que se dan en la realidad. Asimismo, permite entender la razón por la cual las normas jurídicas constitucionales deben elaborarse de tal forma que permitan un adecuado control del comportamiento del Estado por parte del electorado y además permite entender también porque dicho control resulta indispensable.

En este orden de ideas, son las Constituciones de los Estados las encargadas de hacer posible dicho control. Ello, que también parece una verdad evidente, no se ha tenido en cuenta en la mayoría de los países en los cuales existe una norma constitucional más o menos coherente. Y es que en realidad lejos de configurar - y/o de regular adecuadamente - mecanismos de fiscalización entre electores y gobiernos, las constituciones políticas de las diversas naciones elaboran únicamente controles al interior del Estado, amparados en el concepto de separación de poderes, concepto que resulta ser un presupuesto necesario, pero que no resulta ser suficiente para conjurar la posibilidad de un régimen autoritario.

Y es que, una vez aplicado el análisis económico al comportamiento del funcionario público⁸⁹, debemos concluir necesariamente que éste, como ser racional, busca maximizar la utilidad de su cargo, es decir, obtener el máximo provecho del mismo. Y, como resultado de ello, y como lo hemos señalado reiteradamente, cuando el funcionario es un político con un cargo importante, éste va a buscar crear las condiciones adecuadas para poder ser reelegido, así como procurar elevar la cuota de poder de la que goza. Como evidente consecuencia de ello, debe deducirse que el Estado tiende necesariamente a elevar el poder material del que goza. Resulta entonces una utopía considerar que el Estado, un ente monolítico, podrá controlarse a sí mismo, no obstante que existan en su interior mecanismos de fiscalización entre órganos.

⁸⁹ Cuando hablemos de funcionario público, para los efectos del presente trabajo, nos referiremos necesariamente a toda persona que labore para el Estado, sin importar la función específica que desempeña.

Los razonamientos contenidos en los párrafos que anteceden han sido desconocidos sistemáticamente por gran parte de los ordenamientos jurídicos del Mundo, que siguen suponiendo sin sustento alguno que el funcionario público es un ser económicamente neutro y que obra siempre en términos de "interés común"⁹⁰. Semejante consideración es totalmente inconsistente, pero no solamente con la teoría expuesta hasta el momento, sino también con lo observado empíricamente en las sociedades modernas.

Es así como el control al que estamos haciendo referencia no se encuentra enfocado únicamente en el Estado como tal, sino además en las personas que conforman dicha entidad, seres humanos comunes y corrientes que no tienen mayor diferencia con el elector común que el desempeño de un cargo público. Esta es la razón por la cual las constituciones deben contener normas que permitan conciliar el interés del funcionario con el interés común, expresado en términos de eficiencia social. Es decir, como en el mercado patrimonialmente considerado, debe propenderse a que el comportamiento individual favorezca los intereses del grupo. Las normas constitucionales así como las normas legales relacionadas con el funcionamiento del Estado tienen el especial encargo de hacer posible la referida canalización.

Como lo hemos expresado líneas arriba, el control entre electores y el Estado se justifica plenamente dada la constatación, en la teoría y empíricamente, que no basta con los controles al interior del estado para evitar que éste degenera en el llamado "Estado Leviatán"⁹¹. Dado que los gobiernos se

⁹⁰ Ver al respecto: BUCHANAN, James - *Op. cit.* p. 18-19. TULLOCK, Gordon - "**El Voto como un Medio de Control Colectivo**". En: TULLOCK, Gordon, *Los Motivos del Voto*. Madrid: Editorial Espasa Calpe S.A., 1979, Cap. III, p. 39. En la misma línea: KAFKA, Folke - **Teoría Económica**. Lima: Universidad del Pacífico, 1981, p. 612 y ss.

⁹¹ Algunos analistas han acuñado esta frase para referirse al desmedido crecimiento de la administración pública norteamericana, crecimiento que no tiene control alguno que no provenga del propio Estado. Si bien esto es cierto, también es cierto que el Estado norteamericano no degenera en el autoritarismo dada la existencia de un eficiente mecanismo de checks and balances (frenos y contrapesos).

encuentran conformados por personas que buscan maximizar su utilidad, estos procurarán, ante la ausencia de controles efectivos, elevar su cuota de poder. En este orden de ideas, debemos señalar en un primer término que tales controles son posibles únicamente en una sociedad democrática, ya que tanto desde el punto de vista jurídico, como desde una perspectiva fáctica, una dictadura no puede ser controlada por el electorado en forma alguna.

Asimismo, el hecho de que aquellos que conforman el gobierno deben ser elegidos mediante el sufragio universal permite hacer posible cierto control. En este punto, es preciso señalar que si bien es cierto que la elección de las autoridades políticas mediante el voto directo configura un elemento importante de participación política, la posibilidad de participar no debe agotarse en dicha elección, sino más bien es necesaria la existencia de mecanismos establecidos por la constitución destinados a hacer posible un control más o menos inmediato de las decisiones políticas por parte del electorado.

7.4. La necesaria reducción del poder del aparato estatal.

En este punto es necesario partir de un axioma más o menos obvio, que parte de definir que mientras menos poder estatal haya, o mientras este se decante mejor en otros detentadores de poder, habrá menos poder que distribuir en el ámbito de los organismos del Estado que pretenden poder político. Como resultado, controlar el poder político será una labor más sencilla si es que el mismo es menor en intensidad. No es casualidad, entonces, que los estados que gozan de sistemas políticos relativamente eficientes poseen un alto nivel de libertades políticas y económicas. De la misma manera, los estados que gozan de limitada estabilidad política a su vez poseen un nivel limitado de libertades

Sin embargo, justo es reconocer que todo lo expuesto hace que los costos de mantenimiento del sistema resulten ser muy altos. El temor de ciertos analistas entonces estriba en la posibilidad de un colapso, generado en especial por problemas presupuestarios derivados de la falta de equilibrio financiero. BUCHANAN, James - Op. cit. p. 18.

políticas y económicas. Como resultado, los primeros son más eficientes y se encuentran en mejor situación para generar bienestar social.

Sin embargo, es necesario determinar cuales son los mecanismos más idóneos para hacer efectiva dicha flexibilización del poder estatal. Uno de ellos es la reducción de la participación estatal en la sociedad y en la economía cuando los particulares pueden obtener soluciones eficientes por sí mismos, a través del uso del mercado. Asimismo, el establecimiento de efectivos mecanismos de desconcentración y descentralización – en particular, mediante la creación de los denominados gobiernos infra estatales -contribuyen a morigerar el poder del Estado, permitiendo su control y fiscalización.

La reducción del aparato estatal.

Como lo hemos señalado anteriormente, es obvio que la limitación del poder del que goza el Estado, a su vez, coadyuvará en la limitación del poder de quienes lo dirigen. De hecho, el poder del Estado ha aumentado en las últimas décadas como resultado de doctrinas políticas y económicas cuyo exponente más conspicuo resulta ser el colectivismo. Este último asume que existen intereses, no de personas en particular, sino de entes colectivos, sean el Estado, una clase social determinada o la Sociedad en su conjunto, que operan con obvia independencia de los sujetos individualmente considerados⁹². Como resultado, el ente colectivo goza de titularidad de derechos propia, distinta y más importante que la titularidad de las personas que la componen. El ente orgánico posee una existencia, un modelo de valores y una motivación independiente de los seres humanos miembros del mismo⁹³. En general, el Gobierno, el Parlamento, o ambos a la vez, asumen la representación de dichos entes colectivos, vulnerando de manera directa principios propios del Estado de derecho.

⁹² NINO, Carlos - **Ética y Derechos Humanos. Un ensayo de fundamentación.** Barcelona: Ariel, 1989, p. 247.

⁹³ BUCHANAN, James y TULLOCK, Gordon – *Op. cit.*, p. 37.

A su vez, debemos diferenciar el colectivismo del denominado *utilitarismo social*, que resulta ser igualmente nocivo. Dicha concepción pretende justificar el sacrificio de ciertos individuos a fin de obtener el bienestar de otros. El utilitarismo social entiende que existiría un aumento de la utilidad social ante el citado sacrificio, hecho que para los utilitaristas justificaría a las claras la afectación de los derechos e intereses de las personas. El utilitarismo social pretende demostrar que una sociedad está ordenada cuando una sociedad obtiene el mayor equilibrio neto de satisfacción distribuido entre los individuos que la conforman⁹⁴.

Es necesario señalar que dicha mejora social implica una sumatoria de la mejoría de las personas individualmente consideradas, la misma que es más elevada en su conjunto que el perjuicio de aquellas que resultarían sacrificadas. En términos sociales, la disminución del beneficio de las personas afectadas no reduce el incremento del bienestar de la sociedad en su conjunto. El resultado es un incremento neto de la utilidad social⁹⁵.

El utilitarismo social se muestra entonces como una evidente trasgresión al imperativo moral kantiano, puesto que preconiza el eventual uso de las personas únicamente como un medio, mas no como fines en sí mismas. Ello se hace aun más patente si la afectación del individuo ocurre en contra de la voluntad del mismo. Evidentemente, caben sacrificios voluntarios por parte de los seres humanos en beneficios de otros, pero estos operan en tanto y en cuanto el ser humano puede disponer de ciertos derechos que se imputan de libre disposición⁹⁶.

⁹⁴ RAWLS, John – **Teoría de la Justicia**. México: Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 34 y ss.

⁹⁵ NINO, Carlos – *Op. cit.*, p. 241.

⁹⁶ Es necesario tomar en cuenta, además, que la mejoría en términos paretianos a veces implica que las personas puedan, racionalmente, admitir una aparente desmejoría en beneficio de una mejoría expectacía. Esta afirmación explica como en ciertos escenarios el particular puede admitir comportamientos redistributivos de naturaleza colectivista. Sobre el particular: BUCHANAN, James y TULLOCK, Gordon - *Op. cit.* p. 228-229.

Sin embargo, es importante señalar que no debemos confundir utilitarismo con los conceptos de eficiencia social. La eficiencia social, desde el punto de vista paretiano del término⁹⁷, implica que existe una situación socialmente eficiente – y en consecuencia, deseable - cuando se genera una mejora de ciertos individuos de la Sociedad, sin perjuicio de ninguno y no obstante que no todos mejoren de la misma manera o en la misma proporción⁹⁸.

En la situación descrita en el párrafo precedente no existe de manera alguna un daño, inexistencia que se configura como un requisito indispensable para obtener eficiencia social. No existe en forma directa un sacrificio en los derechos de ninguna persona. En consecuencia, no existe afectación al llamado principio de inviolabilidad de la persona el mismo que implica la imposibilidad de imponer sacrificios o privaciones a las personas que no redunden en su propio beneficio⁹⁹. Además está decir que el principio de eficiencia social – tal como lo estamos describiendo – resulta ser por completo incongruente con las ideologías materia de análisis.

Ahora bien, el colectivismo se nos muestra más radical que el simple utilitarismo social, puesto que no sólo considera que es posible sacrificar el interés de algunos en beneficios de otros, sino que además pretende que es posible limitar derechos fundamentales debido a intereses de una colectividad que pretende tener existencia propia. Ello adquiere un matiz evidente si notamos que, en general, quien define el interés de dicho ente colectivo no es el propio ente a través de la decisión unánime - o por lo menos mayoritaria - de sus miembros sino más bien una persona o grupo de personas que supuestamente goza de la representación de dichos intereses. En la mayoría de los supuestos,

⁹⁷ Vilfredo Pareto, como lo hemos señalado reiteradamente, fue el primero en el elaborar un concepto de bienestar social típicamente individualista, prescindiendo en consecuencia del utilitarismo clásico. Al concepto de eficiencia social paretiana hemos hecho referencia reiteradamente en el presente trabajo.

⁹⁸ KAFKA, Folke – *Op cit.*, p. 730 y ss.

⁹⁹ NINO, Carlos – *Op. cit.*, p. 239.

es el Estado el que representa estos intereses¹⁰⁰. Pero, en ocasiones asociaciones diversas o personas jurídicas de derecho público no propiamente estatales pueden adjudicarse la titularidad de estos derechos.



¹⁰⁰ Es necesario señalar que cuando hablamos de Estado nos referimos a todos los entes que gozan de facultades de gobierno, desde entidades del Gobierno Central, hasta las propias municipalidades.

El estatismo.

El estatismo postula que es el Estado, en representación de la colectividad, el ente que se encuentra en mejor capacidad de satisfacer las necesidades de las personas de manera directa, por encima de los propios individuos considerados de manera individual. El estatismo vulnera, en primer término, conceptos como el principio de autonomía, el cual implica que el Estado no debe intervenir en la libre elección del individuo¹⁰¹. Inclusive, el Estado no debería intervenir aun cuando exista – en su opinión - algún beneficio, dado que partimos del supuesto de que el dicho ente no puede conocer mejor que el individuo que es lo que a éste más le conviene¹⁰². Por otro lado, el estatismo es tan costoso que su aplicación termina generando el colapso del régimen. Finalmente, el estatismo presume erróneamente que el funcionario estatal es un ser “económicamente neutral”, que no pretende maximizar los beneficios derivados del cargo que ocupa y que actúa en busca del bien común.

Para demostrar que la democracia liberal resulta ser el modelo de sociedad económicamente más consistente - y evidentemente, el modelo socialmente más deseable - debemos recurrir primero al concepto de costos administrativos (denominados también costos operativos o costos de organización). Definimos costo administrativo como aquel gasto, en tiempo, dinero y esfuerzo, generado por el funcionamiento del Estado. El costo de los salarios de los funcionarios de la administración pública, el costo de la construcción de la sede de un Ministerio y el costo de los materiales de una dirección de una entidad estatal determinada son ejemplos en dicho sentido. Los costos administrativos – y en consecuencia, el costo de toma de decisiones - son más elevados mientras más grande sea el aparato estatal.

¹⁰¹ NINO, Carlos, *Op. cit.*, p. 204-205.

¹⁰² Evidentemente, existen claras excepciones a esta consideración, derivadas de evidentes limitaciones de la persona que no permiten una elección totalmente racional. Ejemplo de ello son los incapaces.

De acuerdo con el *Teorema de Coase* – al cual nos hemos referido en la introducción del presente trabajo - cuando los costos de transacción son elevados, es necesaria la asignación de titularidades (léase derechos subjetivos) y la existencia de adecuados mecanismos de protección de dichas titularidades (léase ordenamiento adjetivo) para poder llegar a la solución más eficiente¹⁰³. Evidentemente, la intervención estatal genera costos, traducido en la elaboración de las normas legales que asignan las titularidades y rigen los mecanismos de protección (por parte del Poder Ejecutivo y Judicial), y así como en la puesta en práctica y funcionamiento de uno o varios órganos encargados de la solución de conflictos en relación con las titularidades asignadas sean estos el Poder Judicial, el Ministerio Público, el Tribunal Constitucional, el Defensor del Pueblo o los organismos que hagan sus veces.

En consecuencia, y desde el punto de vista del análisis económico, el Teorema de Coase y la necesidad de asignación de titularidades no solo justificarían la existencia de un Estado y de una solución legal - determinada únicamente cuando los costos de transacción impiden una solución eficiente por parte de los particulares -, sino además la necesidad de la existencia de estamentos diferenciados dentro del Estado, encargados unos de asignar titularidades, y otros de proteger las mismas.

Ronald Coase llegó a afirmar que el Estado podía considerarse como una gran empresa dentro de la cual se toman decisiones centralizadas¹⁰⁴. Estas decisiones incluyen a definiciones sobre cuanto se produce, como se produce, para quien va a producirse, así como tomas de posición respecto a como se distribuye el producto, de que forma se va a organizar la asesoría legal o quien va a realizar las auditorías. Por ejemplo, una empresa puede encontrarse en la

¹⁰³ TORRES LOPEZ, Juan - **Análisis Económico del Derecho**. Madrid: Editorial Tecnos S.A., 1987, p. 50 y ss. POLINSKY, Michell - **An Introduction to Law and Economics**. Boston: Little Brown and Company, 1983, pp. 23-26. POSNER, Richard A., - **El análisis económico del derecho**. México: Fondo de Cultura Económica. 1998, p. 15-16.

¹⁰⁴ *Ibid. loc. cit.*

disyuntiva de tener una gerencia legal, contratar un estudio de abogados o ambas cosas. La administración de la empresa realizará su análisis en función de la obtención de ganancias, aumentando los beneficios y minimizando los costos. Puede que la empresa en cuestión considere que contratar al estudio de abogados resulte menos costoso, pues tendría que pagarle por cada trabajo que realice, u otorgar una suma mensual muy alta. Puede que no lo considere así, dado que la empresa de la que hablamos no tendría que organizar una oficina nueva, contratar personal - labor que para las empresas más grandes siempre resulta sumamente complicada - ni tener que controlar al citado personal. En realidad, la empresa en cuestión deberá decidir si debe pagar por usar el mercado, que implica costos de transacción, o si debe pagar por organizar a su empresa, que es lo que define los denominados costos de organización.

En particular, la toma de decisiones, así como el control de los recursos, en una gran empresa, podrían ser tan costosos que originarían que ésta comience a funcionar ineficientemente¹⁰⁵. Si una gran empresa concentra demasiados recursos (considerando como tales al personal, activos fijos, créditos y demás), la labor organizativa resultará cada vez más compleja. El crecimiento de la empresa la llevará a una situación en la cual no podrá controlarse la integridad de los recursos. A esto los economistas llaman *deseconomía de escala*. A la empresa en cuestión le quedarán únicamente dos caminos: o reducir su tamaño, eliminando secciones respecto de las cuales resultaría menos costoso utilizar el mercado, subcontratando a quien pueda hacer esa labor; o podría desaparecer del mercado.

En una empresa, una *deseconomía de escala* ocurre cuando ésta toma inadecuadas decisiones empresariales que implican excesivos gastos organizativos, no obstante que la utilización del mercado podría resultar menos costosa y por ende más eficiente. Observar esta situación, el empresario -

¹⁰⁵ *Ibid. loc. cit.*

hombre económico por definición - buscará maximizar su interés, procurará el menor costo posible y utilizará el mercado ahí donde éste es menos oneroso.

Los trabajos de Ronald Coase ayudaron a comprender porque los estados en los cuales se apostaba por una lógica colectivista y una organización centralizada y planificada son económicamente ineficientes¹⁰⁶. Los Estados que pretenden controlar todos los recursos existentes en la Nación son como la gran empresa que crece desmedidamente. Va a llegar entonces un momento en el cual la decisión centralizada no podrá controlar adecuadamente todos los recursos, generándose una deseconomía de escala, a escala nacional. Ese momento es en el cual debe decidirse ceder al mercado la responsabilidad de asignar los recursos. Las ideas de Ronald Coase, forjadas en la década de los sesenta, fueron confirmadas en los años noventa a través particularmente de la caída del sistema socialista, en especial el de la Unión Soviética. El sistema comunista colapsó simplemente porque el exceso de recursos a su cargo generó que se transformara en una deseconomía de escala¹⁰⁷.

El estatismo, en consecuencia, eleva los costos de transacción, así como los costos de funcionamiento del Estado. Como si ello fuera poco, los costos de toma de decisiones se elevan sustancialmente. Tal como lo hemos señalado reiteradamente, los costos de la toma de decisiones impiden que las mismas puedan ser adoptadas eficientemente. La situación política degenera en inmovilismo – dada la imposibilidad de tomar decisiones eficientemente – o en autoritarismo, pues los costos de toma de decisiones pueden terminar obligando

¹⁰⁶ Debemos señalar que el razonamiento que estamos empleando resulta igualmente válido para dictaduras de Izquierda o de Derecha. El presente análisis del costo social de las dictaduras resulta por completo independiente a la actitud del Estado respecto al libre mercado como tal. Pretendemos demostrar que una Dictadura – sea proletaria o no - generará una deseconomía de escala aun cuando su intervención en la actividad económica propiamente dicha sea limitada.

¹⁰⁷ Sin embargo, el problema de la ineficiencia administrativa derivada de un aparato estatal demasiado grande no resulta ser privativa de las naciones totalitarias o autoritarias. Los Estados Unidos, abanderados del liberalismo político y económico, poseen una administración pública sumamente ineficiente desde el punto de vista económico. Se sabe, por ejemplo, que solo una parte de las decisiones presidenciales llegan a su destino. Las demás se diluyen entre los asesores, secretarios y personal subalterno. El costo social de lo antes expresado resulta ser muy alto.

a cualquiera de los entes detentadores del poder a prescindir de los demás para tomar decisiones. Está de más afirmar que cualquiera de las situaciones descritas hacen imposible que el Estado pueda actuar eficientemente, con el consiguiente perjuicio respecto a la búsqueda de bienestar social.

Los diseños desconcentrados y descentralizados.

La existencia de mecanismos de decantamiento de los poderes del Estado permite un adecuado control del poder estatal, en términos específicos de control vertical¹⁰⁸, a través de la delegación de poder político. Ahora bien, conforme se delega, se pasa de un esquema de centralización a otro de descentralización. El descentralizar implica que existen núcleos de autoridad delegada, básicamente en las distintas zonas geográficamente consideradas en un país determinado, que implica una división de poder garantizada por el ordenamiento jurídico¹⁰⁹. Una organización estatal establecida mediante divisiones geográficas, con autonomía política y administrativa, implica entonces la existencia de una descentralización muy amplia.

Por un lado, la idea de descentralizar implica proporcionar alivio a la dirección estatal central – denominada en general Gobierno Nacional o Gobierno Central –, permite generar mejores decisiones, y adquirir una mayor velocidad para tomar dichas decisiones. En suma, la descentralización, sea ésta política o administrativa, reduce el costo de la toma de decisiones al interior del Estado. Ello implica, además, la necesidad de una construcción delicada de las competencias que les corresponde a cada uno de los entes que componen la organización descentralizada.

Por otro lado, la descentralización acerca el poder estatal al particular, proporcionándole mecanismos más eficientes de control político y de

¹⁰⁸ LOEWENSTEIN, Karl - *Op. cit.*, pp. 353 y ss.

¹⁰⁹ LIJPHART, Arend – *Op. cit.*, p. 178.

acercamiento a los que detentan dicho poder. Mientras más descentralizado se encuentre el poder, le resultará más sencillo al ente descentralizado el conocer las opciones y preferencias que manejan los pobladores sometidos a su jurisdicción. De hecho, los mecanismos de descentralización democratizan el acceso de dichos particulares al Estado en general, puesto que facilitan la realización de mecanismos de participación política propios de la democracia directa¹¹⁰.

Asimismo, la existencia de entes descentralizados con cierta cuota de autonomía permite que los mismos controlen el poder que ejerce el Estado central o nacional. Esta interacción mutua genera que ambos morigeren el uso que hacen de las facultades que el ordenamiento les provee. Todas las ventajas antes referidas pueden observarse en el análisis de los sistemas políticos que muestran tendencias hacia la descentralización, sea que consideremos en el análisis a las autonomías españolas, los *länder* alemanes, los cantones suizos, los estados norteamericanos o las regiones italianas, por citar algunos ejemplos. De hecho, los esquemas de democracia consensual tienen una relación muy amplia con regímenes altamente descentralizados¹¹¹.

Es necesario tener claro, sin embargo, hasta donde puede descentralizarse. En primer lugar, existen ciertas ventajas de la propia centralización a tomar en cuenta. Por un lado, ciertas cuestiones especializadas no son susceptibles de ser descentralizadas. Puede darse como resultado un indebido incremento de los costos administrativos: la coordinación administrativa puede ser costosa, haciéndose difícil la toma de decisiones. Por otro lado, la tecnología actual facilita las comunicaciones y el transporte, lo cual genera que ciertas decisiones puedan manejarse de manera centralizada.

¹¹⁰ Un ejemplo interesante, nuevamente, es el modelo suizo, en el cual se complementan una organización muy descentralizada con el recurrente empleo de mecanismos de democracia directa como el referéndum. LIJPHART, Arend – *Op. cit.*, p. 216.

¹¹¹ LIJPHART, Arend – *Op. cit.*, p. 49.

Pero, además, la propia descentralización admite límites¹¹², derivados precisamente del costo de la toma de decisiones. No puede pretenderse descentralizar todas las decisiones estatales, puesto que se requiere ciertas consideraciones uniformes en el manejo estatal. Paradójicamente, una administración descentralizada puede resultar siendo más grande que una organización centralizada, al existir la necesidad de la creación de organismos encargados de efectuar mecanismos de coordinación.

Si bien no es materia del presente trabajo determinar las ventajas y desventajas de esta importante técnica, es cierto que debe establecerse la existencia de, en principio, tres niveles de descentralización, uno central, otro regional o provincial, y finalmente, un régimen en el ámbito local o municipal¹¹³.



¹¹² Sobre los costos de la descentralización: POSNER, Richard A., - *Op. cit.*, p. 594.

¹¹³ En el caso peruano existen más bien cuatro niveles, puesto que en el ámbito local existen municipios provinciales y distritales. Este diseño, rarísimo en el derecho comparado, genera no pocos problemas de distribución de competencia y altos costos en la toma de decisiones.

CONCLUSIONES

1. Es necesario que existan en el Mundo regímenes de gobierno eficientes, que puedan asegurar el bienestar y la gobernabilidad de las sociedades a su cargo. En este orden de ideas, dicha eficiencia ha sido obtenida por muchos regímenes apelando a la estabilidad, pero también a la flexibilidad. A su vez, la citada eficiencia es producto del diseño jurídico constitucional, pero también de la naturaleza de las sociedades involucradas y de su evolución política en el devenir histórico.
2. En primer término, el peralamentarismo o régimen parlamentario en sus formas más puras, genera diversas ineficiencias, derivadas de su propia naturaleza. El régimen parlamentario clásico, como hemos visto den el presenta trabajo, requiere además de ciertos matices que permitan corregir la ineficiencia que muestra cuando no confluyen adecuadamente ciertos elementos que hemos analizado de manera directa. Ello resulta de importancia medular, puesto que tal como un sistema presidencial puro puede degenerar en autoritarismo respecto al Jefe de Estado, el sistema parlamentario puro puede degenerar en el llamado gobierno de asamblea y ciertos regímenes denominados como mixtos oscilarían entre una situación u otra.
3. En primera instancia, la conformación de los partidos políticos resulta ser un tema medular en la eficiencia de los sistemas parlamentarios. La razón de ello estriba en la conformación del Gobierno a partir del Parlamento. El Jefe de Estado, al nombrar al Jefe de Gobierno, debe

tomar en cuenta el resultado de las elecciones parlamentarias y por ende, cual es el partido que goza de mayoría en las cámaras. Tres elementos son fundamentales, entonces, para analizar lo que estamos indicando: la existencia de un sistema bipartidista o multipartidista, la existencia de disciplina partidaria y el régimen electoral que se haya implantado en el país de que se trate.

4. Por otro lado, la existencia de una sola legitimidad, en contraposición a la legitimidad dual propia del presidencialismo, podría generar algunos inconvenientes que es preciso anotar. El primer problema que detectamos a este nivel es la transferencia de legitimidad que se da hacia el poder ejecutivo en ciertos ejemplos de régimen parlamentario, en especial en los regímenes de gabinete, como el británico. En regímenes distintos al inglés el régimen resulta claramente perjudicial. En primer lugar, por el hecho de que las elecciones se enfoquen en personas y no en partidos, como lo hemos señalado. En segundo término, el riesgo de personalización y acumulación del poder se hace evidente. En consecuencia, el Gobierno de Gabinete en un escenario parlamentario resulta incluso más pernicioso que el presidencialismo puro, puesto que la clara interdependencia entre Gobierno y Parlamento asegura un control casi absoluto del primero sobre el segundo.
5. Ahora bien, la situación contraria, que resulta ser en muchos casos muy perniciosa, es el llamado *asambleísmo* o gobierno de asamblea. El asambleísmo implica la absoluta prevalencia de la asamblea sobre quien ejerce el Poder Ejecutivo. En ocasiones esta situación impide gobernar adecuadamente, dada la atrofia de los poderes del Gabinete Ministerial. Gobiernos débiles en término de equilibrio de poderes son, en suma, gobiernos ineficientes e inestables. Si bien es cierto, los casos modernos de regímenes de asamblea son más bien raros, el hecho es que muchos sistemas parlamentarios muestran claras tendencias hacia gobiernos de dicha naturaleza, en especial si el partido en el gobierno carece de una mayoría clara en el Parlamento y sobrevive precariamente gracias a coaliciones partidarias.

6. En el derecho comparado se manejan diversos mecanismos de corrección que pretenden racionalizar el régimen parlamentario desde sus esquemas más puros. La ciencia política europea ha notado que el sistema parlamentario no funciona en su modelo más puro, en consecuencia, el derecho constitucional pretende corregir los problemas de gobernabilidad a los que estamos haciendo referencia en los acápites precedentes y permitir la generación de diseños constitucionales más eficientes en los diversos sistemas parlamentarios existentes. Ejemplos de estos mecanismos son la racionalización de los mecanismos de control directo, el voto de investidura, el voto de censura constructivo, la atribución de ciertas facultades efectivas al jefe de Estado y las denominadas facultades legislativas o legisferantes del poder ejecutivo.
7. En cuanto al presidencialismo, concluimos que es un sistema intrínsecamente ineficiente. La razón de ello la encontramos en diversas peculiaridades de dicho régimen. En primer lugar, en una realidad de inadecuada institucionalización de las instituciones públicas distintas al Gobierno - en especial, del Parlamento -, este sistema puede generar la excesiva acumulación de poder sobre el presidente de la república. Otra dificultad que muestra el sistema presidencial es que configura escenarios en los cuales no existen mecanismos adecuados de corrección de conflictos al interior del propio estado, dada la excesiva rigidez que muestra. Ello se nota en especial en la crisis de representatividad que han afectado reiteradamente a los gobernantes en naciones presidenciales.
8. Por otro lado, en el Régimen Presidencial existe un serio inconveniente resultado de la llamada *legitimidad dual*, fenómeno por el cual, en las naciones con un sistema de gobierno de corte presidencial, tanto el Congreso como el Presidente de la República tienen la misma legitimidad democrática, derivada de ser ambos órganos elegidos directamente por el Pueblo. Como resultado, el sistema obtiene la solución al *impasse* que pueda generarse recurriendo a mecanismos

externos al mismo, como por ejemplo el golpe de Estado, en el cual instituciones que operan fuera del sistema político, como las fuerzas armadas, se irrogan una supuesta función de árbitros de aquel.

9. Existe otro interesante fenómeno que complica la viabilidad del régimen presidencial tal y como éste se encuentra diseñado. Las elecciones en un sistema presidencial se caracterizan por implicar el obtener la casi totalidad del poder político, en caso de ganar aquellas, o, en caso de perder las mismas, simplemente conformarse con la oposición parlamentaria. Los juristas y políticos norteamericanos llaman a esto *the winner takes it all* (“el ganador se lo lleva todo”). Ello, en buena cuenta, genera que las elecciones se conviertan en un juego suma – cero, situación a todas luces ineficiente, en términos de la teoría de los juegos.
10. El caso peruano es aun más peculiar, y más ineficiente, pues mezcla de manera incoherente un sistema eminentemente presidencial con elementos del régimen parlamentario. Esta situación, lejos de mejorar el desempeño de los actores políticos, ha mezclado deficiencias de ambos sistemas. Ello explica la naturaleza eminentemente inestable e ineficaz de los gobiernos peruanos durante toda la vida independiente del país.
11. Como resultado, es necesario esbozar algunos mecanismos correctivos. En este orden de ideas, lo ideal sería dualizar el Ejecutivo, trasladando la facultad de manejar la política general de gobierno al Gabinete y al Primer Ministro. Así, el Presidente sería el gran Arbitro, el supremo conciliador, facultado a intentar resolver cualquier tipo de entrampamientos, acudiendo para ello, como último recurso, a la Disolución del Congreso. En el modelo que proponemos, el Primer Ministro y el Gabinete dirigen la política interna de la Nación.
12. Asimismo, es necesario redefinir la Disolución Parlamentaria, entendiéndola no como un mecanismo de sanción el uso del control directo por parte del Congreso, sino más bien como un mecanismo de solución de conflictos entre poderes, los cuales no podrían ser resueltos

de otra manera. La disolución parlamentaria – adecuadamente diseñada, claro - permite trasladar los conflictos entre poderes, del Estado al electorado, para que este último los resuelva a través del sufragio.

13. En tal sentido, la puesta en práctica de regímenes de tipo mixto podría, a primera vista conjurar muchas de las dificultades que encontramos en el presidencialismo y en el parlamentarismo. Ahora bien, como se ha visto en el presente trabajo, el primer problema que genera el semipresidencialismo – régimen mixto por excelencia - es la posibilidad de que en el Poder Ejecutivo coexistan dos magistraturas de origen partidario distinto, pues la elección separada del Presidente y el Parlamento permitiría que el Presidente de la República pertenezca a un partido distinto de aquel al que pertenece el Primer Ministro, pues éste debe gozar de la confianza de una Cámara que no necesariamente posee mayoría presidencial. De hecho, en Francia, por ejemplo, ha sido muy común observar el fenómeno al que hacemos referencia, denominado genéricamente *cohabitación*.
14. Un segundo problema radica en el hecho de que el semipresidencialismo pretende conjurar el riesgo de una dictadura parlamentaria (denominada genéricamente *assembleísmo*) a través de un fortalecimiento, a veces excesivo, de los poderes del Poder Ejecutivo en general y el Presidente en particular. Es evidente, entonces, que el semipresidencialismo, lejos de convertirse en un adecuado paliativo, puede más bien oscilar entre gobiernos típicamente parlamentarios, cuando existe un gabinete de mayoría parlamentaria y autoritarismos presidenciales que se dan cuando el Presidente goza de mayoría en las Cámaras. En consecuencia, los regímenes mixtos tienden a combinar las deficiencias de ambos sistemas de gobierno.
15. Un caso muy particular es el de Israel, que algunos autores han considerado como una propuesta atendible. Sin embargo, es un esquema que no ha mostrado eficiencia y que no permite verdadera

estabilidad. Finalmente, la denominada democracia consensual es una alternativa a tomar en cuenta, pero que solo es posible en esquemas racionalizados de presidencialismo o parlamentarismo, que hemos esbozado de manera exhaustiva.

16. Otra propuesta de tipo mixta que es pertinente analizar es la señalada por Giovanni Sartori y que él denomina Presidencialismo Alternativo. El sistema propuesto por Sartori se caracteriza por funcionar de manera alternada o intermitente, donde la idea básica es tener un sistema parlamentario estimulado o castigado, de manera alternativa, por el desplazamiento del presidente o por el reemplazo por éste. Sin embargo, incluso un esquema tan interesante como el señalado por Sartori adolece que serias debilidades que hemos señalado explícitamente en su momento.
17. Finalmente, la obtención de gobiernos eficientes pasa por un conjunto de propuestas adicionales que permitirían coadyuvar a la obtención de dicha meta. Entre ellas, esbozadas en su momento, incluimos el rol del poder judicial, la participación de los organismos constitucionales autónomos, el control ciudadano de los actos del estado, y la reducción del poder conjunto que posee el aparato estatal.

BIBLIOGRAFIA

I. LIBROS:

1. ALDAO, Carlos A. – **El Poder Legislativo**. Buenos Aires: Talleres Gráficas Argentinas, 1929, 210 p.
2. ARISTOTELES - **Política**. Madrid: Espasa - Calpe, 1980.
3. ARROW, Keneth – **Social Choice and Individual Values**. New York: Cowles Foundation, 1966.
4. BADIA, Juan Fernando – **Regímenes políticos actuales**. Madrid: Tecnos, 2001.
5. BAR, Antonio - **El Presidente del Gobierno en España**. Madrid: Civitas, 1983, 260 p.
6. BERNALES BALLESTEROS, Enrique – **El Parlamento en el Perú, Análisis Político Jurídico**. Lima: PUCP, 1971, 87 p.
7. BERNALES BALLESTEROS, Enrique – **“Parlamento y Democracia”**. Lima: Hípatia, 1990, 385 p.
8. BIDART CAMPOS, Germán – **“Derecho Constitucional. Realidad, Norma y Justicia”**. Buenos Aires: Ediar, 1966, Dos tomos.
9. BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo – **Introducción al derecho constitucional comparado**. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.
10. BUCHANAN, James y TULLOCK, Gordon – **El Calculo del Consenso**, Madrid: Espasa Calpe, 1980.
11. COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS – **La Constitución de 1993, Análisis y Comentarios**. Lima: 1994, 269 p.
12. CORWIN, Edward Samuel – **El Poder Ejecutivo. Funcionamiento y Poderes 1787-1957**. Buenos Aires: Editorial Bibliográfica Argentina, 1958, 366 p.

13. CORWIN, Edward y Samuel Peltasen, J.W. - **La Constitución. Una interpretación de la Constitución de los Estados Unidos de América.** Buenos Aires: Editorial Bibliográfica Argentina, 1968, 212 p.
14. CHIRINOS SOTO. Enrique – **La Nueva Constitución, Al Alcance de Todos.** Lima: Ediciones Importadores, 1986, 540 p.
15. DE VERGOTTINI, Giuseppe - **Derecho Constitucional Comparado.** Madrid: Espasa-Calpe, 1983, 729 p.
16. DELGADO GÜEMBES, César – **Régimen de Gobierno y Poder Presidencial.** Cusco: Imprenta Editorial Pozo, 1998.
17. DIENEL, Peter y HARMS, Hans – **Repensar la Democracia.** Barcelona: Ediciones del Serbal, 2000.
18. DUVERGER, Maurice – **Instituciones Políticas y Derecho Constitucional.** Barcelona: Ariel, 1962, 167 p.
19. **Enciclopedia Universal Ilustrada** – Madrid: Espasa-Calpe, 1975, 105 Tomos.
20. **Enciclopedia Juridica Omeba** - Buenos Aires: Editorial Argentina, 1968, 26 tomos.
21. FERNÁNDEZ MARTINI, Manuel – **Derecho Parlamentario Español.** Madrid: Closas Orcoyen, 1992, 3 tomos.
22. FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco – **El Sistema Constitucional Español.** Madrid: Dykinson S.L., 1992 1136 p.
23. GARCÍA BELAÚNDE, Domingo – **Las Constituciones del Perú.** Lima: Ministerio de Justicia, 1993, 622 p.
24. GRIMBERG, Carl - **Historia Universal.** Santiago de Chile: Lord Cochrane S.A., 1987, 39 Tomos.
25. GUZMAN NAPURI, Christian – **Las Relaciones de Gobierno entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento.** Lima: Fondo Editorial PUCP, 2002, 260 p..
26. HAMILTON, MADISON, JAY – **El Federalista.** México: Fondo de Cultura Económica, 1943.
27. HARRINGTON, James – **La República de Oceana.** México: Fondo de Cultura Económica, 1987.
28. HAURIOU, André – **Derecho Constitucional e Instituciones Políticas.** Barcelona: Ariel, 1980, 1100 p.

29. HERRERA PAULSEN, Darío – **Derecho Constitucional e Instituciones Políticas**. Lima: Eddili, 1987, 584 p.
30. HOBBS, Thomas – **Leviatán**. Madrid: Sarpe, 1984.
31. KAFKA, Folke – **Teoría Económica**. Lima: Universidad del Pacífico, 1994, 800 p.
32. LANZARO, Jorge (comp.) – **Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina**. Buenos Aires: CLACSO, 2001, 359 p.
33. LIJPHART, Arend – **Modelos de Democracia**. Barcelona: Ariel, 2000.
34. LOEWENSTEIN, Karl - **Teoría de la Constitución**. Barcelona: Ariel, 1979, 619 p.
35. LOCKE, John – **Ensayo sobre el Gobierno Civil**. Barcelona: Ediciones Orbis, 1983.
36. MAINWARING, Scott y SHUGART, Carey (comp.) - **Presidencialismo y democracia en América Latina**. Buenos Aires: Paidós, 2002, 316 p.
37. MINISTERIO DE JUSTICIA - **Diario de los Debates de la Asamblea Constituyente de 1978** – Lima: Edición Oficial, 1980, 8 tomos.
38. MINISTERIO DE JUSTICIA – **Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional**. Lima, Edición Oficial, 2001.
39. MONTESQUIEU, Barón de – **Del Espíritu de las Leyes**. Madrid: Tecnos, 1980, 516 p.
40. NINO, Carlos – **Ética y Derechos Humanos. Un ensayo de fundamentación**. Barcelona: Ariel, 1989.
41. NOGUEIRA ALCALA, Humberto – **El Gobierno**. Santiago de Chile: Participa, 1992.
42. NOHLEN, Dieter – **Sistemas Electorales y Partidos Políticos**. México: Fondo de Cultura Económica, 1983.
43. PAREJA PAZ SOLDÁN, José - **Derecho Constitucional Peruano**. Lima: Ediciones Librería Studium, 1973, 626 p.
44. PAREJA PAZ SOLDÁN, José - **Derecho Constitucional Peruano y la Constitución de 1979**. Lima: Ital Perú S.A., 1980, 440 p.
45. PEREZ SERRANO, Nicolás – **Escritos de Derecho Político**. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1984.

46. PISANO FISCHER, Carlos – **El Poder Ejecutivo en las Constituciones Latinoamericanas**. Santiago de Chile: 1968, 168 p.
47. PIZZORUSSO, Alessandro - **Lecciones de Derecho Constitucional**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1984, dos tomos.
48. PLANAS SILVA, Pedro – **Regímenes Políticos Contemporáneos**. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.
49. PLANAS SILVA, Pedro – **Democracia y Tradición Constitucional en el Perú**. Lima: Editorial San Marcos, 1998.
50. POLINSKY, Michell - **An Introduction to Law and Economics**. Boston: Little Brown and Company, 1983.
51. POSNER, Richard A. - **El análisis económico del derecho**. México: Fondo de Cultura Económica, 1998, 682 p.
52. RAMÍREZ, Manuel – **El Control Parlamentario del Gobierno en las Democracias Pluralistas**. Madrid: Labor S.A., 1978, 497 p.
53. RASMUSEN, Eric – **Juegos e Información**. México: Fondo de Cultura Económica, 1996.
54. RAWLS, John – **Teoría de la Justicia**. México: Fondo de Cultura Económica, 1995.
55. ROUSSEAU, Jean Jacques – **El Contrato Social**. Madrid: Taurus, 1966, 143 p.
56. RUBIO, Marcial y BERNALES, Enrique – **Constitución y Sociedad Política**. Lima: Mesa Redonda, 1986, 671 p.
57. RUBIO CORREA, Marcial – **Estudio de la Constitución Política de 1993**. Lima: PUCP, 1999, Seis Tomos.
58. SÁNCHEZ DE DIOS, Manuel – **La Moción de Censura**. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados 1992, 416 p.
59. SANTOLALLA, Fernando – **Derecho Parlamentario Español**. Madrid: Editora Nacional, 1989, 427 p.
60. SARTORI, Giovanni – **Ingeniería Constitucional Comparada**. México: Fondo de Cultura Económica, 1996.
61. SHUGART, Matthew y CAREY, John – **Presidents and Assemblies**. New York: Cambridge University Press, 1992, 320 p.
62. SIEGAN, Bernard – **Reforma Constitucional**. Lima: CITEL, 1993, 170 p.

63. SPINOZA, Baruch – **Tratado Teológico Político**. Madrid: Alianza Editorial, 1986.
64. STRAUSS, Leo y CROPSEY, Joseph (comp.) – **Historia de la Filosofía Política**. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.
65. TORRES LOPEZ, Juan - **Análisis Económico del Derecho**. Madrid: Editorial Tecnos S.A., 1987.
66. TULLOCK, GORDON - **Los Motivos del Voto**. Madrid: Editorial Espasa Calpe S.A., 1979.
67. VALADES, Diego (coord.) – **El gobierno en América Latina ¿Presidencialismo o parlamentarismo?**. México: UNAM, 2000.
68. VALLE RIESTRA, Javier – **La Responsabilidad Constitucional del Jefe de Estado**. Lima: Labrusa S.A., 1998, 219 p.
69. VV. AA. – **Historia Universal**. Buenos Aires, El Ateneo, 1984, dos tomos.
70. VEGA VERA, David Manuel – **El Presidencialismo Mexicano en la Modernidad**. México: Porrúa, 1989, 208 p.
71. VIDAL PERDOMO, Jaime – **Derecho Constitucional General e Instituciones Políticas Colombianas**. Bogotá: Legis, 1998.
72. VOTO BERNALES, Andrés – **Consultas de Marketing**. Lima: Mercados Consultora y Publicaciones S.A., 2000

II. ARTICULOS Y TRABAJOS:

1. ABAD YUPANQUI, Samuel – **“Congreso Constituyente ¿El fin justifica los medios?”** En: *Themis, Segunda Epoca, Nro. 26*. Lima: PUCP, 1993.
2. BARTOLINI, Stefano – **“Partidos y Sistemas de Partidos”**. En: *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Alianza Editorial, 1998.
3. BECKER, Gary - **"El Enfoque Económico del Comportamiento Humano"**. Introducción del libro "The Economic Approach to Human Behaviour". University of Chicago Press, 1976.
4. BERNALES BALLESTEROS, Enrique – **“El Funcionamiento del Sistema Político de la Constitución de 1979”**. En: *“La Constitución diez años después”*. Lima, Fundación Friedrich Naumann, 1989.

5. BERNALES BALLESTEROS, Enrique – **“Los Poderes Ejecutivo y Legislativo en la Constitución Peruana de 1993”**. En: División de Poderes. Buenos Aires, CIEDLA, 1993, 224 p.
6. BERNALES BALLESTEROS, Enrique – **“La Comisión Permanente en la Constitución de 1993”** En: La Constitución de 1993, Análisis y Comentario. Lima, Comisión Andina de Juristas, 1994, 269 p.
7. BUCHANAN, James - **"From Private Preferences to Public Philosophy: The Development of the Public Choice"**. En: The Economics of Politics, IEA, Londres, 1978, pp. 1-20.
8. BUCHANAN Y WAGNER - **"La Economía Keynesiana en la Política Democrática"** En: *Deficit del Sector Público y Democracia*. Ediciones Rialp S.A., Madrid, 1983.
9. COLOMER, Antonio – **“Claves y paradojas del presidencialismo. La tentación parlamentaria del presidencialismo iberoamericano: El caso de Perú”**. En: I Encuentro Internacional de Peruanistas. Lima, Universidad de Lima, 1988, Tomo I.
10. DALLARI, Dalmo A. – **“Constitución para un Brasil Nuevo”**. En: DERECHO, Nro. 41-44, Lima, PUCP, 1989-1990.
11. DELGADO GUEMBES, César – **“La Reforma del Parlamento”** En: “Lecturas sobre Temas Constitucionales”. Nro. 8, Lima, Comisión Andina de Juristas, Junio 1992.
12. DOWNS, Anthony - **"Lógica Básica de la Votación"**. En: *Teoría Económica de la Democracia*. Madrid: Editorial Aguilar S.A., , Primera Edición, 1973.
13. DOWNS, Anthony – **“Teoría económica de la acción política en una democracia”**. En: *Diez Textos de Ciencia Política*. Barcelona: Ariel, 1992.
14. EGUIGUREN PRAELI, Francisco – **“Facultades Legislativas del Poder Ejecutivo”**. En: Eguiguren, Francisco (dir.) *La Constitución Peruana de 1979*. Lima, Cusco, 1986.
15. EGUIGUREN PRAELI, Francisco – **“Desarrollo y Vigencia de los Derechos y Garantías en Diez Años de Régimen Constitucional”**. En: *DERECHO* Nro. 43-44. Lima, PUCP. 1989-1990.
16. EGUIGUREN FRAELI, Francisco - **“Reforma Constitucional y Poder Ejecutivo”**. En: *Lecturas sobre Temas Constitucionales* Nro. 8. Lima: Comisión Andina de Juristas, 1992.

17. EGUIGUREN PRAELI, Francisco - **“Las Relaciones entre Gobierno y Parlamento en el Perú”**. En: “Contribuciones” Nro. 1/95, Buenos Aires, CIEDLA, 1995.
18. EGUIGUREN PRAELI, Francisco – **“Las Relaciones entre Gobierno y Parlamento: Elementos para una Propuesta de Reforma en el Perú”**. En: Formas de Gobierno, Relaciones Ejecutivo Parlamento”. Lima, Comisión Andina de Juristas, 1993, 233 p.
19. ESPINOSA SALDAÑA BARRERA, Eloy – **“Algunas notas Sobre la evolución del presidencialismo latinoamericano a la luz de lo previsto por la Constitución peruana de 1993”**. En: *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* Nro. 20/21. Valencia, 1997.
20. ESPINOSA SALDAÑA BARRERA, Eloy; **“Algunos alcances sobre la posibilidad de revisión judicial de aquellos actos calificados como “políticos” o “de direccionalidad política”**. En: *Revista Jurídica del Perú* Nro. 14. Trujillo, Normas Legales S.A., 1998.
21. FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco – **“Las Relaciones entre los Órganos del Gobierno en la Constitución del Perú”**. En: DERECHO Nro. 43-44, Lima, PUCP, 1989-90.
22. FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco – **“El Nuevo Ordenamiento Constitucional del Perú”**. En: *La Constitución de 1993, Análisis y Comentarios*. Lima, Comisión Andina de Juristas: 1994, 269 p.
23. FERREIRA RUBIO, Delia y GORETTI, Mateo – **“La Reforma Constitucional Argentina”**, En: *Contribuciones*. Buenos Aires: CIEDLA, 1995.
24. FERRERO, Raúl – **“Gran Bretaña y EE.UU.”**. En: *DERECHO* Nro. 22. Lima, PUCP, 1963.
25. GARCÍA BELAÚNDE, Domingo – **“Forma de Gobierno en la Constitución Peruana”**. En: *Revista de Estudios Políticos* Nro 74. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, Octubre-Diciembre, 1991.
26. GARCÍA BELAÚNDE, Domingo – **“El Constitucionalismo Peruano en la Presente Centuria”**. En: *DERECHO* Nro. 43-44. Lima: PUCP, 1989-90.
27. GUZMÁN NAPURI, Christian – **“Algunos apuntes respecto a los denominados Mecanismos de Democracia Participativa”**. En: *Revista Jurídica del Perú* Nro. 19. Trujillo: Editorial Normas Legales, 2001.

28. GUZMÁN NAPURI, Christian – “**Propuestas base para una adecuado Equilibrio de Poderes**”. En: *Revista Jurídica del Perú* Nro. 28. Trujillo: Editorial Normas Legales, 2001.
29. GUZMAN NAPURI, Christian - “**Una aproximación a la aplicación del análisis económico del derecho al derecho constitucional**”. En: *Derecho y Sociedad* Nro. 15. Lima, PUCP, 2000.
30. GUZMAN NAPURI, Christian - “**Unicameralidad o bicameralidad del parlamento peruano. Un análisis preliminar**”. En: *Revista jurídica del Perú, N° 22*. Trujillo: Editorial Normas Legales, 2001.
31. JACKISH, Carlota – “**Teoría de Distribución de Poderes**”. En: *División de Poderes*. Buenos Aires: CIEDLA, 1993.
32. JIMÉNEZ MAYOR, Juan F. – “**Relaciones entre el Poder Ejecutivo y Legislativo**”. En: *Pensamiento Constitucional*. Lima: Maestría en Derecho con Mención en Derecho Constitucional, PUCP, 1994.
33. KLEIN, Harald – “**Gobiernos Locales y Democracia**”. En: *Boletín* Nro. 12. Lima: Instituto del Ciudadano, 1995.
34. LAGO CARBALLO, Antonio – “**Presidencialismo vs Parlamentarismo: Una Cuestión disputada**”. En: *Ius Et Veritas, Nro. 10*. Lima: PUCP, 1995.
35. LINZ, Juan – “**Los Peligros del Presidencialismo**”. En: *Formas de Gobierno, Relaciones Ejecutivo Parlamento*. Lima: Comisión Andina de Juristas, 1993, 231 p.
36. LINZ, Juan – “**Democracia presidencial o parlamentaria ¿Qué diferencia implica?**” En: *Las Crisis del Presidencialismo*. Madrid: Alianza Editorial S.A., T.I.
37. LOZADA SALVADOR, María – “**El Presidencialismo en América Latina**”. En: *Revista Jurídica del Perú* Nro. 2. Lima: Normas Legales, Año XVII.
38. MCCLINTOCK, Cynthia – “**Presidentes, Mesías y Crisis Constitucionales en Perú**”. En: *Las Crisis del Presidencialismo*. Madrid: Alianza Editorial S.A., T.II.
39. MELOVEGA, Jorge - “**Control Parlamentario en la Constitución Peruana**”. En: Eguiguren Francisco (dir.) *La Constitución Peruana de 1979*. Lima: Cusco, 1986.
40. MOLINELLI, Guillermo – “**Las Relaciones Presidente - Congreso en EE.UU.**”. En: *Revista Jurídica Argentina "La Ley"*. Buenos Aires, Tomo 1988-B.

41. NOHLEN, Dieter – “**Sistemas de Gobierno, Perspectivas Conceptuales y Comparativas**”. En: *Formas de Gobierno, Relaciones Ejecutivo Parlamento*. Lima: Comisión Andina de Juristas, 1993, 233 p.
42. NORTH, Douglas – “**Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico**”. Extractos recogidos por el Instituto Apoyo. Lima, 1995
43. OCHOA CARDICH, César – “**Tipología y Análisis del Régimen Político de la Constitución Peruana de 1993**”. En: *Revista Derecho y Sociedad* Nro. 8-9, Lima, PUCP, 1994.
44. OLSON, Marcur – “**La lógica de la acción colectiva**”. En: *Diez Textos de Ciencia Política*. Barcelona, Ariel, 1992.
45. OSTERLING, Felipe – “**El Equilibrio entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo**”. En: *Themis* Nro. 26. Lima, PUCP, 1993.
46. PAREJA PAZ SOLDÁN, José – “**El Régimen Presidencial en la Constitución de 1979**”. En: *DERECHO* Nro. 35. Lima, PUCP, 1981, 202 p.
47. PAREJA PAZ SOLDÁN, José – “**Las Relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo**”. En: *Revista del Foro*. Lima, Año LXVI, Nro. 2-3-4.
48. PÉREZ GUILHOU, Dardo – “**Presidente y Jefe de Gabinete en la Reforma**”. En: “*La Reforma Constitucional Argentina*”. Buenos Aires, Asociación Argentina de Derecho Constitucional, 1994.
49. RETES, Pablo y SORIANO, Rodolfo – “**El Presidencialismo Mexicano**”. En: “*División de Poderes*”. Buenos Aires, CIEDLA, 1994, 224 p.
50. RIKER, William H. – “**Teoría de los juegos y de las coaliciones políticas**”. En: *Diez Textos de Ciencia Política*. Barcelona: Ariel, 1992.
51. SAGÜÉS, Nestor Pedro (entrevista) – “**Rol de los Parlamentarios en la Sociedad Actual**”. En: *Derecho y Sociedad* Nro. 6. Lima, PUCP, 1992.
52. SAGÜÉS, Nestor Pedro – “**Aproximaciones a una Teoría del Control Parlamentario sobre el Poder Ejecutivo**”. En: “*Formas de Gobierno, Relaciones Ejecutivo Parlamento*”. Lima, Comisión Andina de juristas, 1993, 233 p.
53. SARTORI, Giovanni – “**Ni presidencialismo ni parlamentarismo**”. En: *Las Crisis del Presidencialismo*. Madrid: Alianza Editorial S.A., 1997, T.I.

54. STEPAN, Alfred y SKACH, Cindy – “**Presidencialismo y parlamentarismo en perspectiva comparada**”. En: *Las Crisis del Presidencialismo*. Madrid, Alianza Editorial, 1977.
55. SULEIMAN, Ezra N. – “**Presidencialismo y estabilidad política en Francia**”. En: *Las Crisis del Presidencialismo*. Madrid, Alianza Editorial S.A., 1997, T.I,
56. VALEGA GARCÍA, César – “**La Responsabilidad Política del Gobierno en la Constitución de 1993**”. En: “*La Constitución de 1973, Análisis y Comentarios*”. Lima, CAJ, 1994, 269 p.
57. VANOSSI, Jorge Reinaldo – “**¿Régimen Mixto o Sistema Híbrido?**”. En: *Comentarios a la Reforma Constitucional*. Buenos Aires, Asociación Argentina de Derecho Constitucional, 1995.
58. VILLARÁN, Manuel Vicente – “**La Posición Constitucional de los Ministros en el Perú**”. En: Villarán, Manuel Vicente – “*Páginas Escogidas*”. Lima. Talleres Gráficos F.L. Villanueva S.A., 1962, 463 p.

