

EL PODER EJECUTIVO EN EL PRESIDENCIALISMO. ALTERNATIVAS EN DEBATE

Dieter NOHLEN*

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

I. INTRODUCCIÓN

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

* Universidad de Heidelberg.

II. EL EJECUTIVO EN SU RELACIÓN CON EL LEGISLATIVO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III. EL SEMIPRESIDENCIALISMO

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

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

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

IV. EL PRESIDENCIALISMO RENOVADO

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

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

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

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

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

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

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

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

V. EL GOBIERNO DE GABINETE

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

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

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

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

VI. CONSIDERACIONES FINALES

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

VII. BIBLIOGRAFÍA

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

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