

PROPUESTA DE UNA TIPOLOGÍA DEL PRESIDENCIALISMO LATINOAMERICANO*

Jorge CARPIZO**

SUMARIO: I. *Familias o tipos del sistema parlamentario.* II. *Presidencialismo latinoamericano.* III. *Diversas tipologías del presidencialismo latinoamericano.* IV. *Utilidad y dificultad de las clasificaciones y tipologías.* V. *Tipología del presidencialismo latinoamericano. Una propuesta.* VI. *La perspectiva desde la norma constitucional.* VII. *La perspectiva desde la realidad constitucional.* VIII. *La perspectiva desde la interacción de la norma con la realidad constitucional.* IX. *El sistema semipresidencial en América Latina.*

I. FAMILIAS O TIPOS DEL SISTEMA PARLAMENTARIO

El sistema de gobierno resulta exitoso en un país determinado si respeta y sabe adaptarse a las características políticas, sociales, jurídicas, históricas y culturales del mismo. Ciertamente existen modelos de sistemas de gobierno. En el parlamentario se encuentra

* Agradezco a mis colegas César Astudillo Reyes, Daniel A. Barceló Rojas y Manuel Berquín Álvarez las sugerencias que realizaron a este ensayo. Cualquier error que pudiera encontrarse es responsabilidad exclusiva del autor.

** Doctor en Derecho. Investigador emérito en la Universidad Nacional Autónoma de México, de la cual fue rector, adscrito al Instituto de Investigaciones Jurídicas, donde se desempeñó como director. Presidente-fundador de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Desempeñó además los cargos de ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, procurador general de la República, secretario de gobernación, embajador de México en Francia y presidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional. Recibió 10 doctorados *honoris causa* por prestigiadas universidades nacionales y extranjeras.

principalmente el modelo inglés, en el presidencial el norteamericano, en el semipresidencial el francés de 1958, aunque este último no es el más antiguo de esa familia, pero sí es el más emblemático y el que mayor influencia ha ejercido.

No obstante, los países, que coexisten en el planeta, presentan diversidades múltiples, desde una evolución histórica y política muy variada hasta culturas y concepciones existenciales, incluidas las religiosas, con aspectos distintivos; en algunos Estados se encuentran estupendos niveles de vida para la mayoría de la población, mientras en otros la mayor parte vive en pobreza y miseria extremas; desde niveles educativos de excelencia y grandes adelantos científicos y tecnológicos hasta naciones que parecen existir en el medioevo. Estados con tradición democrática y de respeto a los derechos humanos conviven con autocracias civiles, religiosas y militares.

Las experiencias, los éxitos y los fracasos de los sistemas de gobierno configuran, en gran parte, su evolución y posible perfeccionamiento.

En consecuencia, los Estados que configuran el planeta son variopintos, aunque puedan agruparse de acuerdo con una serie de variantes. En forma general, suele hablarse, desde una visión geográfica que con frecuencia guarda cierta similitud cultural, de Europa Occidental, Europa del Este (antiguos sistemas socialistas), Rusia, el mundo árabe, África Negra, Sudoeste o Sudeste Asiático, etcétera. No obstante, dentro de dichos bloques de países se encuentran elementos semejantes y aspectos heterogéneos entre ellos. Lo mismo puede asegurarse respecto a los sistemas de gobierno. Entonces, si partimos de este presupuesto, no existe un sistema parlamentario, ni uno presidencial, ni uno semipresidencial, sino que con justicia se habla de sistemas parlamentarios, presidenciales o semipresidenciales, aunque, desde luego, cada uno de esos géneros posee ciertas características que permiten agruparlos y, a su vez, clasificarlos.¹

¹ Véase Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, México, UNAM-Porrúa, 2004, pp. 270 y 271. Del mismo autor, “Derecho constitucional”, en

En cuanto al sistema parlamentario, los estudiosos del tema suelen señalar diversos tipos, clases o variedades principales. Sartori se refiere al: *a)* modelo inglés, de primer ministro o gabinete, en el cual el Ejecutivo prevalece sobre el Parlamento, *b)* el gobierno de asamblea de la tercera y cuarta repúblicas en Francia, y *c)* el controlado por los partidos. Cada modelo presenta, a su vez, características distintivas de acuerdo con los diversos países. Dentro del modelo inglés, por ejemplo, encontramos el voto de censura constructivo de los regímenes alemán y español, lo que le imprime su sello al sistema, o el parlamentarismo nórdico, donde predomina un partido por largo tiempo, debido a que triunfa sucesivamente en las elecciones, como acontece en Noruega y Suecia.²

De Vergottini distingue entre: *a)* parlamentarismo mayoritario o con predominio del gobierno —el inglés—, *b)* con predominio del parlamento —Bélgica y Holanda—, y *c)* neoparlamentarismo —Israel a partir de 1996, con la elección directa del primer ministro, mediante un sistema electoral proporcional y simultáneamente con la elección del parlamento con ley mayoritaria—.

Este distinguido profesor italiano llega a la conclusión que lo específico del sistema de gobierno liberal, se denomine como se denomine, consiste en la existencia de la oposición política y la función que esta desempeña en el sistema, lo que permitiría des-

Las humanidades en el siglo XX. El derecho, México, UNAM, 1979, t. 1, pp. 120 y 121. Del mismo autor, “Características esenciales del sistema presidencial e influencias para su instauración en América Latina”, *Revista Peruana de Derecho Público*, Lima, Grijley, año 7, núm. 12, 2006, pp. 14-16 y 20-24. Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1964, pp. 105-107. Linz, Juan J., “Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference”, en Linz, Juan J. y Valenzuela, Arturo (eds.), *The failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1994, vol. 1, p. 6. Sagués, Néstor Pedro, “Parlamentarismo y presidencialismo. Un ensayo sistémico para la gobernabilidad democrática. El ‘minipremier’ en el Perú y en Argentina. Experiencias y perspectivas”, *Revista Peruana de Derecho Público*, Lima, Grijley, año 4, núm. 7, 2003, pp. 44 y 45.

² Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 116, 117, 125 y 126.

echar a los ordenamientos pseudodemocráticos o democráticos de fachada.³

El señalamiento del profesor de Bolonia es atractivo; sin embargo, el mismo no permite diferenciar los diversos modelos de presidencialismo, parlamentarismo y semipresidencialismo, y los submodelos respectivos. Distinguirlos resulta útil para su comprensión e, incluso, para que un sistema, sin deformarse, admita modalidades de otro con el objeto de perfeccionar su democracia con estabilidad.

Marcel Prélot contempla al sistema parlamentario desde una doble óptica: *a)* de acuerdo a quién tiene la preeminencia política, y *b)* la naturaleza geográfica. Dentro de la primera óptica, distingue el sistema en el cual predomina: *i)* el jefe de Estado, *ii)* el jefe de gobierno o, *iii)* el parlamento. Dentro de la segunda, además de Japón, los agrupa en cuatro grandes grupos de Estados: *i)* Gran Bretaña y los países de la *Commonwealth*, *ii)* las monarquías de Europa del Norte, *iii)* las repúblicas de Europa Occidental, y *iv)* los Estados anglófonos y francófonos de África, aunque aclaró que los mismos no habían podido implantarse con solidez.⁴

Philippe Ardant afirma que existen sistemas parlamentarios o, si se desea expresar así, una familia parlamentaria, pero no un único régimen parlamentario.⁵

Los autores que realizan la distinción de diversos parlamentarismos, dentro del sistema o familia parlamentaria, son innumerables.⁶

³ Vergottini, Giuseppe de, *Derecho constitucional comparado*, México, UNAM-Secretariado Europeo per le Pubblicazioni Scientifiche, 2004, pp. 378-380 y 386.

⁴ Prélot, Marcel y Boulouis, Jean, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, París, Dalloz, 1980, pp. 102-104 y 107-109.

⁵ Ardant, Philippe, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, París, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1996, p. 225.

⁶ Entre otros se pueden citar a Nohlen, Dieter, "Presidencialismo versus parlamentarismo: dos enfoques contrapuestos", en Nohlen, Dieter y Fernández B., Mario (eds.), *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1998, p. 23. Del mismo autor, "Sistemas de

Asimismo, existe la familia del sistema semipresidencial y al respecto se puede diferenciar si: *a)* prevalece el jefe de gobierno, en virtud de que la función de jefe de Estado es marginal, como en Austria, Islandia e Irlanda, *b)* existe un equilibrio doble, en el cual el jefe de Estado prevalece si no se forma una mayoría parlamentaria clara, entonces el gabinete es integrado por el presidente, como aconteció en Finlandia de 1956 a 1981, y *c)* prevalece el jefe de Estado, salvo en las etapas de cohabitación, como acontece en Francia.⁷

En consecuencia, la realidad enseña que no existe un sistema parlamentario o semipresidencial, sino, como afirmó Ardant, familias o, si se quiere expresar de manera diversa, clases, modelos, tipos, y cada uno de ellos, a su vez, presenta subtipos y subclases de acuerdo con las características que cada país va adoptando dentro de una misma “familia”.

II. PRESIDENCIALISMO LATINOAMERICANO

Resulta lógico que las ideas anteriores sean también aplicables al sistema presidencial. Existe la “familia” presidencial o presidencialista. El distinguido comparativista René David, en 1953, se percató de que los sistemas presidenciales de América Latina, debido a las condiciones diferentes en que los países de la región se encontraban, se habían apartado del sistema norteamericano y habían configurado un sistema, en gran parte, original, con resultados diferentes a los del régimen norteamericano; realmente *deviennent autre chose que dans leur pays d'origine*.⁸

gobierno: perspectivas conceptuales y comparativas”, en la misma obra citada en esta nota, p. 100. Nogueira Alcalá, Humberto, “Tópicos sobre clasificación de los tipos de gobierno constitucionales democráticos”, en *El derecho público a comienzos del siglo XXI. Estudios en homenaje al profesor Allan R. Brewer Carías*, Madrid, Civitas, 2003, t. I, pp. 354-358.

⁷ Vergottini, Giuseppe de, *op. cit.*, p. 380.

⁸ David, René, *Le Droit Comparé. Droits d'hier, Droits de demain*, París, Económica, 1982, p. 167.

Maurice Duverger insistió en la idea anterior al destacar que el sistema presidencial norteamericano era diferente del presidencialismo latinoamericano. En este último las facultades del congreso se han debilitado, y las del presidente aumentado.⁹

Lo primero que podemos, entonces, afirmar es que existen diferencias entre los sistemas presidenciales de Norteamérica y de América Latina, diferencias a las cuales me he referido en otra ocasión,¹⁰ y que son consecuencia de la diversidad de aspectos políticos, sociales, económicos, jurídicos y culturales entre esos Estados.

Ahora bien, América Latina presenta semejanzas y diferencias entre sí. Un Estado es diverso del otro, unos más, otros menos, pero cada uno posee sus propias características.

En virtud de lo anterior, es posible afirmar que no existe un presidencialismo latinoamericano, sino varios. Los presidencialismos de la región los podemos agrupar en clases o tipos. Incluso

⁹ Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, 1962, pp. 350 y 351, en las que textualmente se pregunta “¿A qué se debe esta preeminencia del presidente? En ciertos casos, al hecho de que tiene el apoyo del ejército, bien sea uno de sus jefes, o un civil por él protegido; pero la explicación no es suficiente. Puede invocarse asimismo la debilidad de los partidos, que da el papel esencial de la vida política a las personalidades. De igual manera, la importancia del ‘patronaje’, que asegura al presidente en el poder una gran influencia. Por encima de tales elementos, un hecho es probablemente capital: la opinión pública de la América Latina está acostumbrada a esa preeminencia de un solo hombre... Toda la tradición política de la América Latina, desde la independencia, es una tradición de poder personal; el sistema ha pasado a las costumbres, y esas mismas costumbres son las que constituyen hoy día el fundamento esencial de la supremacía presidencial... En la América Latina hay con frecuencia dictaduras cuyo poder descansa en una conquista hecha por la fuerza, la cual reduce a nada el papel de las asambleas legislativas. Pero es preciso señalar la diferencia entre esas dictaduras y los regímenes presidencialistas normales, en los que las cámaras desempeñan cierto papel real, gozan de una cierta libertad de acción, en los que ciertos conflictos pueden surgir entre ellas y el presidente, en los que las mismas pueden resistir en cierta medida a su acción...”

¹⁰ Carpizo, Jorge, “Características esenciales del sistema presidencial...”, *cit.*, pp. 35-42.

se ha llegado a afirmar, lo cual considero exagerado, que existen tantos presidencialismos en la región como países en los que fue y es aplicado.¹¹ Esta idea es compartida por diversos autores:¹² no existe un único presidencialismo latinoamericano sino diversos; sin embargo, los podemos agrupar en tipos para su mejor comprensión.

Además, hay que tomar en cuenta que no podemos quedarnos en el análisis del documento constitucional, hay que examinar cómo la norma se aplica y funciona en la realidad, y veremos que en América Latina no es excepcional —sino al contrario— que norma y realidad corran por cauces diferentes, o que no siempre sigan la misma dirección.

Ciertamente, existen diversos tipos de presidencialismo en América Latina; de su solo enunciado nos percatamos de que se engloban en un género o subgénero. Dentro de la diversidad existen elementos que permiten referirse al presidencialismo latinoamericano. Mario Serraféro señala tres de estos: *a*) la legitimación autónoma del cargo presidencial, *b*) las amplias facultades que a este se le atribuyen, y *c*) la ausencia de control institucional suficiente.¹³

¹¹ Serraféro, Mario D., “Presidencialismo y reforma política en América Latina”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Madrid, núm. 8, 1991, p. 202.

¹² Entre otros se puede citar a: Morgenstern, Scott y Domingo, Pilar, “The success of presidentialism? Breaking gridlock in presidential regimes”, en Valadés, Diego y Serna, José María (coords.), *El gobierno en América Latina ¿Presidencialismo o parlamentarismo?*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, p. 125. Mezzetti, Luca, “Sobre los sistemas políticos latinoamericanos (instituciones, partidos y gobernabilidad)”, *Revista Peruana de Derecho Público*, Lima, Grijley, año 6, núm. 10, 2005, p. 106. Nohlen, Dieter, “Presidencialismo, sistemas electorales y sistemas de partidos en América Latina”, en Nohlen, Dieter y Fernández B., Mario (eds.), *El presidencialismo renovado...*, *cit.*, p. 171.

¹³ Serraféro, Mario D., “Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina: un debate abierto”, *Revista Mexicana de Sociología*, México, UNAM, año LX, núm. 2, 1998, p. 171.

María de la Paz Sánchez Manzano también señala tres elementos constantes en el sistema de gobierno de la región: *a)* la designación por elección directa del presidente, con la consecuente legitimidad, *b)* facultades más amplias que aquellas que posee el presidente norteamericano, lo que conduce al predominio del presidente, y *c)* la conflictiva relación con el congreso.¹⁴

Entonces, sí existen características comunes en el presidencialismo latinoamericano, en lo cual influye América Latina como realidad y como idea; se constata la existencia de cierta unidad dentro de una amplia diversidad.¹⁵

Los conceptos anteriores llevan una larga y buena decantación; no obstante, pareciera que fueron hechos a un lado por diversos tratadistas, quienes aconsejaron que ante los reiterados “fracasos” y rupturas democráticas en América Latina, era más que aconsejable que la región transitara del sistema presidencial al parlamentario, como si en la región el sistema presidencial constituyera un tipo único, y resultara inútil y superfluo detenerse a examinar las diversas clases de presidencialismo que existen en dicha área geográfica.¹⁶ En virtud del relativo éxito de tal concepción y de lo llamativa que resulta su receta generalizada a favor del sistema parlamentario, considero útil recordar algunas de las más destacadas tipologías del presidencialismo latinoamericano que se han presentado durante décadas y exponer una propuesta sobre dicha cuestión.

¹⁴ Sánchez Manzano, María de la Paz, “Caracterización y problemática del presidencialismo iberoamericano”, *Derecho. Revista de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú*, Lima, núm. 53, 2000, pp. 271 y 272.

¹⁵ Carpizo, Jorge, “Derecho constitucional latinoamericano y comparado”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXXVIII, núm. 114, 2005, pp. 952-958 y 963-966.

¹⁶ Entre otros, véanse Linz, Juan J., *op. cit.*, pp. 5, 69 y 70. Lijphart, Arend, “Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations”, en el mismo volumen de Juan J. Linz, pp. 91-93 y 96-99. Stepan, Alfred y Skach, Cindy, “Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective”, en el mismo volumen de Juan J. Linz, pp. 119 y 132.

III. DIVERSAS TIPOLOGÍAS DEL PRESIDENCIALISMO LATINOAMERICANO

A. Karl Loewenstein desarrolló una de las más importantes tipologías del presidencialismo latinoamericano, la cual ha influido en varios de los autores que han estudiado el tema.

El conocido tratadista, en la década de los años cuarenta del siglo pasado, clasificó a los sistemas presidenciales de América Latina de aquel entonces en tres tipos; el autor alemán fue muy claro al destacar que se trataba de una clasificación “actual”; es decir, de acuerdo con el panorama que presentaba dicho sistema de gobierno en la región, al momento de su estudio. La clasificación comprendió:

- a) *Presidencialismo puro*, que se caracterizaba por la elección directa del presidente, porque los miembros del gabinete eran simples ayudantes y consejeros, cuyo nombramiento y remoción dependían exclusivamente de la voluntad del presidente. En este tipo colocó a la mayoría de los países del área latinoamericana.
- b) *Presidencialismo atenuado*, en cuanto el Poder Ejecutivo lo ejercían en forma conjunta el presidente y sus ministros; el primero se encontraba limitado en sus decisiones por la participación efectiva de los segundos, a pesar de que los ministros eran responsables solo ante el presidente. Los ministros asistían al congreso, sin voto, para informar y defender sus políticas. Además, existían las comisiones parlamentarias de investigación.
- c) *Parlamentarismo aproximado*, en el cual, desde el siglo XIX, como en Chile, se comenzaron a introducir en el sistema presidencial algunos mecanismos parlamentarios europeos, tales como la responsabilidad ministerial individual y colectiva ante el congreso, aunque con modalidades diversas. En la Constitución uruguaya de 1934, revisada en 1942, se regulaba hasta la misma dimisión del presidente cuando la censura o desa-

probación lograba cuando menos los dos tercios del congreso, sesionando en asamblea única, con una serie de peculiaridades, a las cuales me refiero al proponer una tipología.¹⁷

La clasificación de Loewenstein tuvo relevancia, en virtud del prestigio que gozaba su autor y de que puso de relieve que en América Latina el presidencialismo se había apartado del modelo norteamericano en casos diversos, y de que no existía un único presidencialismo en la región sino varios. Dentro de cierta unidad surgía la diversidad. Su clasificación inspiró, como ya asenté, a varias otras en las décadas posteriores e, incluso, su influencia llega hasta nuestros días. Esta clasificación ha perdurado más de lo que su propio autor imaginó.

B. Luis Sánchez Agesta, constitucionalista español destacado, se refirió a cinco modelos de presidencialismo latinoamericano; hizo suya la tipología de Loewenstein y agregó dos modelos: d) el gobierno colegial del Uruguay de 1952, vigente hasta 1966, y e) la democracia popular de Cuba.¹⁸

El gobierno colegiado del Uruguay desapareció hace más de cuatro décadas. Más que un tipo nuevo de presidencialismo, se caracterizó en la Constitución de 1918, porque la titularidad del Poder Ejecutivo recaía en el presidente y en un Consejo Nacional de Administración, integrado por nueve personas: seis del partido que hubiera obtenido la mayoría de votos y tres del partido que le siguiera. Además, se incorporaron algunos aspectos parlamentarios. Es obvio que se persiguió debilitar al Poder Ejecutivo; fue un tipo que osciló dentro de esta tipología entre el presidencialismo atenuado y el parlamentarismo aproximado.

En todo caso, dicho gobierno colegiado solo se implantó en Uruguay, en dos breves periodos y en forma diversa; no tuvo in-

¹⁷ Loewenstein, Karl, "La 'Presidencia' fuera de los Estados Unidos", *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, México, UNAM, año II, núm. 5, 1949, pp. 22-27.

¹⁸ Sánchez Agesta, Luis, *Curso de derecho constitucional comparado*, Madrid, Universidad de Madrid, Facultad de Derecho, 1976, pp. 243-245.

fluencia en América Latina, y el de la Ley Fundamental de 1934, reformada en 1952 para reintroducir el Ejecutivo colegiado, terminó en gran desprestigio, porque, cierto o no, a él se atribuyó, en buena parte, la crisis política y económica que aquel país sufrió entonces.

La Constitución uruguaya de 1934, a la cual ya aludí, señaló que las funciones ejecutivas las ejercía el presidente y el ministro respectivo. Se creó el Consejo de Ministros con facultades respecto a todos los actos de administración y de gobierno que propusiera el presidente o cualquiera de los ministros. Este consejo, entonces, podía revocar las decisiones del presidente, y se intentó que el órgano colegiado diseñara las grandes líneas políticas del gobierno.

El constituyente delineó al Consejo de Ministros como el “contralor interno” del presidente. En la realidad, el presidente fue el centro del Poder Ejecutivo, porque los ministros nombrados y removidos libremente por él, reunidos en el consejo, no alcanzaron a tener fuerza política.¹⁹

En 1952 se reformó la anterior Constitución para modificar el Poder Ejecutivo, el que sería ejercido por el Consejo Nacional de Gobierno, órgano integrado por nueve miembros como en 1918, con la diferencia, entre otros aspectos, que la presidencia de la República desapareció como ente independiente de dicho consejo.

El sistema cubano constituye una autocracia; una sola persona concentra el poder desde 1959 hasta la fecha.

En consecuencia, la tipología de Sánchez Agesta es realmente la de Loewenstein, aunque esta última es preferible, en virtud de que los dos modelos que adicionó el jurista español no son tales. Sin embargo, queda clara mi afirmación en el sentido de que la clasificación de Loewenstein ejerció influencia posterior. Sánchez Agesta fue uno de los constitucionalistas españoles más

¹⁹ Gros Espiell, Héctor, *Las Constituciones del Uruguay*, Madrid, Centro Iberoamericano de Cooperación, 1978, pp. 88-91, 114-116 y 140-144.

conocidos y estudiados en la América Latina de los años sesenta a los ochenta.

Adelanto una idea que expondré al proponer una tipología. No es debido en una clasificación mezclar los gobiernos democráticos con los autocráticos. El sistema presidencial o el presidencialismo solo existen en gobiernos democráticos. Las autocracias, son precisamente eso: autocracias, aunque se disfracen de sistema parlamentario o presidencial. Sería tanto como afirmar que, en sus comienzos, el fascismo o el nazismo fueron parlamentarismos; no, fueron autocracias. Y Sánchez Agesta incurrió en esa confusión.

C. Salvador Valencia Carmona, distinguido constitucionalista mexicano, se refirió a cuatro “formas” de presidencialismo en la región latinoamericana, en la época contemporánea:

- a) *dictadura oligárquica*, donde el poder se concentra en un caudillo apoyado por el ejército o su guardia pretoriana. Estas dictaduras solieron prolongarse por décadas e, incluso, el poder pasó de padres a hijos, como en el caso de los Duvalier en Haití o los Somoza en Nicaragua. Valencia Carmona expresó que esta “forma” se encontraba en extinción y constituía una supervivencia del siglo XIX en el siguiente;
- b) *dictadura militar*, que posee un tinte marcadamente autoritario, con frecuencia se apoyó en grupos económicos muy fuertes, y sujetó al país a una represión generalizada. La excepción fue la existencia de regímenes castrenses “progresistas”, que expidieron algunas normas reformistas y de carácter social;
- c) *régimen populista*, que se caracterizó por la mezcla de elementos autocráticos y de participación popular, que suele ser una respuesta de coyuntura a graves problemas económicos y la presencia de clases sociales emergentes, a las que se intentó captar. Generalmente, esta “forma” requirió un líder carismático que substituyó al viejo caudillo, y quien animó el entusiasmo colectivo y una especie de “revolución de las

expectativas”, en expresión de Di Tella. Entre los ejemplos, Salvador Valencia señaló a Juan Domingo Perón en Argentina, Getulio Vargas en Brasil, y José María Velasco Ibarra en Ecuador;

- d) *régimen democrático*, que operó de manera bastante irregular en la región, dentro del cual mencionó algunos periodos de Costa Rica, Uruguay, Chile y Colombia.²⁰

La clasificación de Loewenstein, y parte de la de Sánchez Agesta, está construida con conceptos jurídicos. La de Salvador Valencia, principalmente, con nociones políticas. Este último autor se interesó fundamentalmente en clasificar el sistema político más que el sistema de gobierno. El criterio de Valencia Carmona es válido, aunque carece de un aspecto trascendental: ¿cuál es la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo? Es probable que Valencia contestara que en sus tres primeras clases o tipos existe una subordinación total o casi total del Legislativo, al haber el Ejecutivo concentrado el poder. Entonces, esos tres tipos constituyen autocracias y pueden ser considerados clases o subtipos de aquella. No obstante, la visión política guarda importancia para conocer la esencia del sistema, más allá de las autocalificaciones que realice el propio sistema.

D. Humberto Nogueira Alcalá distinguió entre los regímenes autoritarios con fórmulas presidencialistas y los presidencialismos democráticos. Estoy de acuerdo con esta puntualización, yo mismo he señalado²¹ que ninguna autocracia o dictadura puede ser considerada un sistema presidencial, sino que son precisamente eso: autocracias. Los sistemas presidenciales solo existen en las democracias. El autor chileno para referirse a Latinoamérica

²⁰ Valencia Carmona, Salvador, *El Poder Ejecutivo latinoamericano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1979, pp. 77-83.

²¹ Véase Carpizo, Jorge, “Características esenciales...”, *cit.*, p. 22. Del mismo autor, “Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XL, núm. 119, 2007, pp. 11 y 17, noción en la cual profundizo en este ensayo al proponer una tipología del presidencialismo latinoamericano, en el inciso 5, A.

prefiere el término de presidencialista o presidencialismo para diferenciar esos sistemas del norteamericano. En 1978, a mi estudio correspondiente lo intitulé *El presidencialismo mexicano*,²² pero generalmente esos tres términos se emplean en forma indistinta.

A su vez, a los presidencialismos democráticos, “con fórmulas más o menos presidencialistas”, los clasifica en:²³

- a) *Presidencialismo puro*, donde el presidente es el órgano preponderante del sistema político. Las características corresponden a la concepción clásica del régimen presidencial.²⁴
- b) *Presidencialismo dirigido* que conserva las características del puro, pero con limitaciones, ya sean impuestas o voluntarias, a la libertad y a la participación de las fuerzas políticas en el gobierno del país. Como ejemplos señaló el Frente Nacional colombiano, que comenzó en 1958, y el régimen mexicano hasta 1990.²⁵
- c) *Presidencialismo parlamentario o atenuado*, en el cual el presidente debe tomar en cuenta la integración del congreso para definir la política gubernamental. El órgano legislativo posee extensas facultades fiscalizadoras, puede realizar interpelaciones, remover ministros a través del voto de censura o el rechazo de la moción de confianza. El titular del Poder Ejecutivo se encuentra limitado por la participación efectiva de los ministros en sus decisiones.

El distinguido tratadista sudamericano señaló como ejemplos de este tipo a las Constituciones de Costa Rica de 1949, de Uru-

²² Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1978, pp. 240.

²³ Nogueira Alcalá, Humberto, *op. cit.*, pp. 339-345. Del mismo autor, “Los regímenes presidenciales de América Latina, tipología y análisis crítico”, en *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992, pp. 472-486.

²⁴ Véase la nota 1.

²⁵ Nogueira Alcalá, Humberto, “Tópicos sobre clasificación...”, *cit.*, pp. 344 y 345.

guay de 1967, de Guatemala de 1985, de Perú de 1993, y de Argentina con la reforma de 1994.

Fácil es percatarse de que la tipología de Nogueira Alcalá está inspirada, también, en gran parte, en la formulada por Loewenstein.

No obstante, en mi criterio, no es del todo correcto identificar al tipo puro con el órgano preponderante del sistema, aunque en una época de América Latina con frecuencia coincidieron. Téngase en cuenta que es probable que se califique al sistema presidencial norteamericano como tipo puro, y dependiendo de una serie de factores, hay épocas en que el órgano preponderante ciertamente es el presidente; en otras, el congreso y, a veces, existe equilibrio entre esos órganos del poder, pero el tipo de presidencialismo norteamericano en las tres situaciones apuntadas conserva su mismo carácter normativo, constituye un tipo puro, y son aspectos del ser, los que lo hacen oscilar y precisar el tipo de acuerdo con la realidad. Lo mismo acontece en América Latina.

Es interesante el tipo que el profesor chileno propone de presidencialismo dirigido, en virtud de que en diversas ocasiones existen situaciones en que el régimen no puede ser calificado de autocracia, pero presenta carencias democráticas y, en otras, no satisface todas las características que la democracia moderna exige, pero existe respeto a los derechos humanos, aunque no total, y el poder es susceptible de ser controlado, aunque no plenamente. En un buen análisis de la situación latinoamericana, este tipo no debe ser olvidado, aunque hay que ser extremadamente cuidadoso en su manejo y examen, para no incurrir en confusiones o justificar una autocracia.

Nogueira Alcalá es uno de los autores que más se ha dedicado a estudios serios sobre presidencialismo y parlamentarismo en nuestra región; su tipología es primordialmente de carácter jurídico, sin descuidar el aspecto político.

E. Jorge Lanzaro, inspirado principalmente en Dahl y Lijphart, distingue entre presidencialismo de mayoría y presidencialismo pluralista. Lijphart señaló la anterior caracterización

únicamente respecto a los sistemas parlamentarios porque, desde su óptica, los presidencialismos son siempre de mayoría.²⁶

Lanzaro utiliza las ideas del teórico holandés y las coloca de cabeza: desde luego, existe presidencialismo pluralista y América Latina lo comprueba.

Para Lanzaro, el presidencialismo de mayoría implica que el que gana, gobierna. Por el contrario, en el presidencialismo pluralista, de jure o de facto, el que gana comparte su triunfo de alguna manera y se ve obligado a negociar los actos de gobierno. En este segundo tipo, las mayorías no llegan “manufacturadas”, sino que deben ser formadas a través de intercambios, negociaciones, compromisos y coaliciones, que relacionan al presidente con el congreso, los partidos y las fracciones de partido.

Desde las anteriores perspectivas puede hablarse de gobierno de partido o de un solo partido (presidencialismo mayoritario) y, de su contraparte, de gobierno de compromiso, gobierno de minoría o de coalición en sus diversas fórmulas (presidencialismo pluralista).

Lanzaro resalta seis “claves” para discernir si el régimen presidencial puede ser calificado de mayoría o pluralista, dependiendo de las siguientes coordenadas:

- a) Las relaciones entre el gobierno y el congreso, las competencias de cada uno de ellos, la participación del presidente en el procedimiento legislativo, incluida la clave del veto, las facultades legislativas del presidente; la discrecionalidad de la administración; los canales de información y comunicación entre los poderes políticos; Poder Ejecutivo más personal o más colegiado, y las facultades de los ministros; la

²⁶ Lijphart, Arend, “Presidentialism and Majoritarian Democracy...”, *cit.*, pp. 91-93, 96-99, 101 y 102. Del mismo autor, *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Barcelona, Ariel, 2000, pp. 14-19, 108, 109 y 126-132. Véase Dahl, Robert A., *Dilemmas of pluralist democracy. Autonomy vs. Control*, New Haven, Yale University Press, 1982, pp. 75, 76, 166, 175-181, 202-205.

- organización del Poder Legislativo, el número de cámaras, el quórum y la fuerza de sus comisiones.
- b) El grado de descentralización política y su efectividad; las repercusiones del federalismo en la conformación del sistema de partidos y en el nivel de las instancias centrales de gobierno; la participación de los representantes de partido —exclusiva o plural— en los órdenes de gobierno; las relaciones de poder de las autoridades electas y de los partidos con los cuerpos profesionales de la sociedad, incluidas las burocracias.
 - c) El sistema de partidos políticos, el grado de pluralismo, el reconocimiento a las reglas de juego, la legitimidad compartida, la alternancia, la competitividad; el patrón de intercambios y de cooperación; el régimen electoral, el principio mayoritario, proporcional o mixto; la franja de inclusión o exclusión de diversas opciones políticas.
 - d) Las reglas no escritas y las culturas y subculturas políticas y partidarias, con mayores o menores grados de heterogeneidad/homogeneidad, con “sus mezclas y superposiciones irregulares, sus conflictos, en un régimen que es a la vez de articulación y de competencia...”.
 - e) Los estilos de liderazgo y de legitimación; el apego a la constitución real y las facultades meta-constitucionales que el sistema político o la cultura política otorga al presidente como puede ser la jefatura de su partido político.
 - f) Los ejercicios plebiscitarios o “populistas”, que implican un gobierno “vertical” o “personalista”, que puede conducir a una presidencia caudillesca que incluso puede presionar o saltar los procedimientos institucionales y pueden conducir al “hiper-presidencialismo”. Lo opuesto es una conducción pluralista del gobierno.

Ahora bien, Jorge Lanzaro advierte que en la actualidad el presidencialismo latinoamericano se renueva con el “presidencialismo de coalición”, cuyo origen se encuentra en esta región

geográfica desde hace tiempo, pero en nuestros días adquiere nuevo vigor y se extiende a países en los cuales era desconocido. El autor alude a coaliciones: electorales, de reforma, legislativas y de gobierno. Estas últimas son las más importantes y presentan aspectos novedosos en la parte latina del continente americano.

El autor concluyó que el presidencialismo en la región transita “a través de sendas sinuosas y diversificadas, con tipos de régimen y modos de gobierno distintos y mutantes, diferentes formatos de democracia y ciertas alternativas de pluralismo...”.²⁷

Las ideas de Lanzaro son por demás interesantes; es la razón por la cual las he glosado y sintetizado. No intentó realizar una tipología del presidencialismo latinoamericano, pero se acercó mucho a ello. No obstante, sus seis “claves” pueden desglosarse en decenas de “claves”, como el lector se habrá percatado, y eso que solo expuse los aspectos más relevantes de cada “clave” o subclave. Sin embargo, queda clara la distinción entre presidencialismo de mayoría y presidencialismo pluralista, aunque en cada sistema los matices son disímbolos, y probable es que ningún presidencialismo satisfaga plenamente las decenas de “claves” que expone, pero sí acierta en establecer una gran distinción, la que se beneficiaría si los parámetros se concretaran a seis características esenciales.

El mérito principal de Lanzaro es que rompió el mito académico, repetido sin mayor análisis, que el presidencialismo únicamente puede ser gobierno de mayoría, excluyéndosele tajantemente del gobierno pluralista. Uno de los aspectos sobresalientes del presidencialismo latinoamericano, y cada día más, son las coaliciones de gobierno, las cuales existen generalmente cuando el Ejecutivo no cuenta con mayoría en el congreso y desea hacer realidad su programa de gobierno. Entonces, sin la colaboración del congreso esa finalidad no podrá alcanzarse o será muy difícil y accidentada.

²⁷ Lanzaro, Jorge, “Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina”, en Lanzaro, Jorge (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, Agencia Sueca de Desarrollo Internacional-Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2001, pp. 22-28 y 32-34.

Existen países en la región latinoamericana en los cuales se presentan gobiernos divididos, y no son afectos a formar gobiernos de coalición, que, desde luego, no son la panacea, sino que pueden ser instrumento de buen gobierno. Uno de estos ejemplos lo constituye México, mi país, el cual debe mirar, aprender e inspirarse, en este aspecto como en muchos otros, en el derecho constitucional latinoamericano comparado.

No estoy en contra del presidencialismo de mayoría cuando un partido o una coalición de partidos ganan las elecciones y tiene mayoría en el congreso, siempre y cuando aquellas sean libres, periódicas, imparciales, objetivas y equitativas. Tal es la voluntad del electorado. Únicamente hay que respetar los derechos de las minorías políticas y siempre será provechoso escucharlas y, hasta donde sea posible, hacerlas participar en las decisiones. El futuro de los gobiernos en América Latina, probablemente, se encuentre en gobiernos pluralistas, incluyentes, de coalición, aunque un partido obtenga mayoría electoral, en virtud de sus beneficios para la estabilidad y la gobernabilidad del país. Al tiempo.

Las “claves” de Lanzaro constituyen un buen ejercicio de combinación de elementos jurídicos, políticos, sociológicos y culturales, análisis que suelen ser útiles para el conocimiento de la realidad o ser constitucionales.

F. S. Mainwaring y M. Shugart señalaron que el presidencialismo —se están refiriendo a Latinoamérica— presenta variaciones importantes y no constituye un régimen homogéneo; en consecuencia, las diferencias entre dichos presidencialismos son realmente importantes, tanto como las que existen entre el sistema presidencial y el parlamentario.

Los presidencialismos varían principalmente de acuerdo con cuatro factores-clave, a saber: *a*) si se configura como un presidencialismo puro o qué tanto se aleja de este modelo, *b*) las facultades legislativas del presidente, *c*) el sistema de partidos políticos, que afecta la relación entre el congreso y el presidente, y *d*) la existencia o falta de disciplina partidista.

Estos autores afirmaron que existen otros factores importantes que determinan la manera en que el presidencialismo funciona, y entre ellos resaltaron: la calidad del liderazgo, la naturaleza de las divisiones sociales y los conflictos políticos, el desarrollo económico y la cultura política. No obstante, estos tratadistas enfatizaron que los arreglos institucionales auxilian u obstaculizan al régimen democrático en su objeto de gobernar con efectividad.

Mainwaring y Shugart dedujeron “tentativamente” de sus trabajos y de los de los otros autores incluidos en el libro, que: a) los sistemas presidenciales tienden a funcionar mejor cuando el presidente posee facultades legislativas limitadas, en virtud de que entonces el congreso tiene mayor oportunidad para debatir y ponerse de acuerdo en asuntos controvertidos, además en estos casos —de facultades legislativas limitadas—, si el presidente no cuenta con mayoría en el congreso, estará menos inclinado, por carencia de instrumentos, a intentar someter al congreso, con lo cual disminuyen las probabilidades de enfrentamiento o crisis entre esos dos órganos políticos.

Los profesores norteamericanos señalaron un segundo factor en este punto: b) el presidencialismo generalmente funciona mejor si el Ejecutivo cuenta con el apoyo de un bloque importante de legisladores.²⁸

Mainwaring y Shugart construyeron una especie de tipología en la cual entremezclaron elementos jurídicos y políticos; no obstante, el peso mayor recae en estos últimos, por lo cual nos encontramos ante una clasificación de naturaleza política. Esta afirmación no contiene ningún matiz despectivo. Por el contrario, siempre he sostenido que el derecho constitucional, para su cabal comprensión y entendimiento, no puede ignorar aspectos que por su naturaleza son analizados por otras ciencias sociales.²⁹

²⁸ Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew Soberg, “Introduction y Conclusion: Presidentialism and the Party System”, en Mainwaring, S. y Shugart, M. S. (eds.), *Presidentialism and democracy in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 1997, pp. 1, 435 y 436.

²⁹ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo...*, cit., pp. 10 y 11.

G. Este tema de la tipología del presidencialismo latinoamericano también ha preocupado a otros distinguidos estudiosos entre los que podemos citar a: R. A. Gómez, Francisco Cumplido, Antonio Colomer Viadel, Dieter Nohlen y al exdirector del Instituto de Investigaciones Jurídicas de México, el tratadista Diego Valadés.³⁰

³⁰ R. A. Gómez, distinguió a los ejecutivos latinoamericanos en: a) el presidente constitucional, b) el caudillo demagógico, c) el guardián militar, y d) el caudillo paternalista, en *Government and politics in Latin America*, Nueva York, Random House, 1965, pp. 90-98. Francisco Cumplido se refirió a: a) el gobierno presidencial de Ejecutivo vigorizado, b) el gobierno presidencial parlamentario, c) el gobierno presidencial controlado, d) el gobierno semipresidencial, y e) sin olvidarse del gobierno presidencial autoritario, en *El sistema democrático en América Latina*, Santiago de Chile, Editorial ICHEH, 1984, pp. 10-25. Antonio Colomer Viadel propuso una clasificación basada, según su afirmación, “en la relación interna entre competencias constitucionales y comportamientos institucionales, y de otra, en la relación externa de esta presidencia con los otros poderes y el conjunto social”, y se refirió a: a) presidencialismo hegemónico de excepción, b) presidencialismo hegemónico constitucional democrático, c) presidencialismo autónomo, de equilibrio de poderes, y d) presidencialismo con sujeción parlamentaria, en “El presidencialismo iberoamericano y el Estado. Notas para el análisis de una crisis”, en *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 1992, pp. 141-144. Dieter Nohlen distinguió, desde el aspecto constitucional, entre presidencialismo reforzado, presidencialismo puro, presidencialismo atenuado y presidencialismo parlamentarizado, en “Presidencialismo *versus* parlamentarismo...”, *cit.*, pp. 23 y 24. Dieter Nohlen, en obra diversa, afirmó que: “En el ámbito del presidencialismo, en América Latina, hay tantas variantes como casos; en forma tipológica pueden distinguirse por lo menos cinco: el presidencialismo autoritario, el reforzado, el puro, el atenuado y el parlamentarizado. Más allá de sus propias características, influyen decididamente en su funcionamiento: primero, la relación entre Estado y sociedad (por ejemplo la fuerza del factor clientelismo y corporatismo) y la fortaleza del sistema representativo; segundo, el sistema de partidos políticos, su estructura y dinámica; tercero, los modos de comportamiento e interacción de los actores políticos. Respecto a estas y otras variables, los presidencialismos en América Latina difieren tanto que parece muy cuestionable debatir los problemas de gobierno bajo un único concepto de presidencialismo. Vale añadir que incluso dentro de una variante del sistema presidencial, es importante tomar en cuenta el factor tiempo, dado que el modo de funcionamiento del sistema puede variar acorde con el cambio de los tres parámetros mencionados...”, en *El*

IV. UTILIDAD Y DIFICULTAD DE LAS CLASIFICACIONES Y TIPOLOGÍAS

Antes de proponer una tipología del presidencialismo latinoamericano, abordo las razones de por qué me ocupo del tema, de su utilidad para el conocimiento de las instituciones, y de las dificultades que implica cualquier tipología o clasificación en las ciencias sociales y, en este específico caso, en el derecho constitucional comparado.

No obstante, mi experiencia me indica que los beneficios son más importantes que las imprecisiones en que se pueda incurrir.³¹

Clasificar implica reunir, de acuerdo con las semejanzas y las diferencias, a familias, sistemas, órdenes jurídicos e instituciones que son aparentemente similares.³² Es decir, supone un ejercicio de agrupamiento de los objetos de análisis con la finalidad de integrar categorías sistemáticas, en las cuales se incluyan los casos que presentan elementos afines y que permiten formar dichas categorías. Exhaustividad y exclusividad —en palabras de Giuseppe de Vergottini— son los rasgos propios de una clasificación.³³

Las clasificaciones tienen valor pedagógico, nos permiten comprender con mayor facilidad las semejanzas y las diferencias de

contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico, México, UNAM-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2003, pp. 17 y 55. Diego Valadés identifica tres modelos de sistema presidencial en América Latina de acuerdo con la vigencia y la eficacia de los instrumentos de control. En esta forma se refiere al sistema presidencial tradicional, al transicional y al democrático. El tradicional se relaciona con el ejercicio autoritario del poder. En el transicional existen controles jurisdiccionales eficaces, pero los de carácter político no presentan pleno desarrollo. En el democrático operan eficazmente tanto los controles jurisdiccionales como los políticos, en *El gobierno de gabinete*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp. 29-31.

³¹ En otras ocasiones me he ocupado de proponer clasificaciones y tipologías con finalidades didácticas. Véase Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, 1999, pp. 62-77, 267-269, 310-317 y 428-433.

³² Pegoraro, Lucio y Rinella, Angelo, *Introducción al derecho público comparado*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 86.

³³ Vergottini, Giuseppe de, *op. cit.*, p. 41.

familias, ordenamientos e instituciones que parecen iguales o similares y, concomitantemente, ayudan a precisar el derecho, código o institución nacionales. Por contraste, aflora con mayor precisión lo nuestro, con sus fortalezas y debilidades, lo cual puede constituir buen instrumento para el mejoramiento de lo clasificado.³⁴

Las clasificaciones en el derecho constitucional comparado —o en el derecho público comparado— presentan diversas dificultades, tal y como ha expuesto Lucio Pegoraro, a saber: su rigor científico no es el que corresponde a las ciencias de la naturaleza; se utilizan términos con significados parecidos, pero no iguales; el objeto a clasificar es extraordinariamente mutable, con lo cual un tipo o clase, en un tiempo breve, puede pasar a otro diferente; la clasificación no es el objeto de la investigación, sino únicamente un instrumento para la realización de la misma; la selección del material y su agrupamiento, así como la búsqueda de los términos precisos para los géneros identificados, porque ambas actividades se encuentran condicionadas por la exigencia de la verificación empírica, y por la existencia de los usos lingüísticos.³⁵ Además, no es lo mismo una clasificación de derecho público que una de derecho civil y, dentro del derecho público, tampoco lo es si se refiere a derecho laboral o penal que a derecho constitucional, el cual se encuentra bastante determinado por la terminología relacionada con los fenómenos del poder.

Las clasificaciones realizadas en derecho constitucional presentan imprecisiones. No obstante, hay que ser lo más preciso posible para circunscribir el concepto con el término adecuado, buscando que se preste a las menores interpretaciones; con esa finalidad, la definición que se propone del término, género, tipo

³⁴ David, René y Jauffret-Spinozi, Camille, *Les grands systèmes de droit contemporains*, París, Dalloz, 2002, pp. 4 y 16. Afonso da Silva, José, “Direito constitucional comparado e processo de reforma do Estado”, en Serna de la Garza, José María (coord.), *Metodología del derecho comparado. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 269. Vergottini, Giuseppe de, *op. cit.*, p. 52.

³⁵ Pegoraro, Lucio y Rinella, Angelo, *op. cit.*, pp. 87-92.

o clase, debe ser lo menos ambigua posible; habrá de perseguirse que las diferencias entre conceptos y tipos sean fácilmente ostensibles; habrá que buscar el justo equilibrio entre la simplicidad y la complejidad, debido a que ambos extremos pueden inutilizar la utilidad de la clasificación y, además, el concepto clasificado deberá tener o haber tenido alguna estabilidad temporal.³⁶ Desde luego, los conceptos y tipos deben ser susceptibles de comparación para poderlos clasificar.³⁷ La materia de la clasificación —el género— son los tipos —la especie— que se agrupan y se distinguen. La tipología es la clasificación que se ha afinado y completado.

Con base en lo anterior, voy a proponer una tipología de los sistemas presidenciales latinoamericanos. Sin duda alguna, mi tipología tiene aspectos que agradecer a las que he expuesto en este ensayo.

Las tipologías examinadas, y la mía, se encuentran dentro del campo de la microcomparación, en virtud de que se refieren a una institución concreta: el sistema presidencial en América Latina, en contraste con la macrocomparación, que es la relativa a los sistemas u ordenamientos jurídicos en su globalidad, haciendo énfasis en sus aspectos distintivos y fundamentales.

En el derecho constitucional, para la realización de una clasificación se presenta un grave problema: si nos concretamos a conocer únicamente lo que la norma dispone e ignoramos el ser y la aplicación de aquella, podemos estar caminando en el vacío y, en consecuencia, no aproximarnos al conocimiento y realidad de la institución. Por otra parte, si nos alejamos del campo de la norma, caemos en el de la politología que, con todo su valor, se aleja del derecho constitucional, de la seguridad que otorga la forma, y estamos en mayor riesgo de equivocarnos.

A su vez, existe un tercer método, contrastar la norma con la realidad de su aplicación, el cual Karl Loewenstein empleó con gran provecho en su conocida clasificación ontológica de

³⁶ *Ibidem*, pp. 93-98 y 100.

³⁷ Afonso da Silva, José, *op. cit.*, p. 272.

las Constituciones.³⁸ No obstante, una investigación de derecho constitucional debe privilegiar los elementos jurídicos: la norma, la jurisprudencia, la doctrina, sin descuidar aspectos políticos, sociales, económicos y culturales.³⁹

Todavía existen juristas que son alérgicos a esta última clase de comparación o clasificación, en virtud de que se encuentran dentro de la pretendida pureza de la ciencia jurídica, la cual tanto defendió el gran jurista Hans Kelsen.⁴⁰ Sin embargo, no puede olvidarse que el derecho constitucional es el cauce normativo por el cual se desarrolla el fenómeno del poder, y el estudio exclusivo de la norma, reitero, puede conducir a conclusiones erróneas.

En consecuencia, los análisis y estudios de las relaciones del deber-ser con el ser, son parte esencial del derecho constitucional para su cabal comprensión.

V. TIPOLOGÍA DEL PRESIDENCIALISMO LATINOAMERICANO. UNA PROPUESTA

A. Lo primero que hay que asentar respecto a una tipología del presidencialismo latinoamericano es que este únicamente puede ubicarse dentro del gobierno democrático. Es decir, las autocracias no configuran un sistema presidencial, sino algo diferente, como son las dictaduras, los gobiernos totalitarios, los gobiernos militares, los gobiernos de facto, las tiranías, las teocracias o similares. Si estos gobiernos se autodenominan sistema presidencial o parlamentario, es únicamente una falacia, una máscara, un disfraz para ocultar la realidad.

³⁸ Loewenstein, Karl, *Teoría de la..., cit.*, pp. 422-424.

³⁹ Silvero Salgueiro, Jorge, “El método funcional en la comparación constitucional”, en Serna de la Garza, José María (coord.), *Metodología del derecho comparado. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 411. David, René y Jauffret-Spinosi, Camille, *Les grands systèmes..., cit.*, p. 15.

⁴⁰ Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho*, Buenos Aires, Eudeba, 1960, pp. 20, 40, 41, 60 y 97-99.

He definido a la democracia como el método y la técnica que permite a los ciudadanos elegir a los dirigentes, quienes se encuentran controlados y responsabilizados en los marcos que señala el orden jurídico del país, con la finalidad de garantizar el goce de los derechos humanos.⁴¹ Prefiero otra definición mía, que es más extensa. Para el propósito de estos párrafos, la asentada, es suficiente.

En forma ejemplificativa, se puede decir que en la democracia las elecciones son libres, existen pesos y contrapesos entre los órganos del poder; las autoridades están limitadas, controladas y son responsables de sus actos, y existe respeto a los derechos humanos; por el contrario, en la autocracia no existen elecciones o si las hay son una farsa, el poder está concentrado sin contrapeso alguno y el detentador de ese poder es irresponsable de sus actos; se desprecian los derechos humanos, los cuales son consuetudinariamente violados y, a veces, incluso como política de Estado.

Entonces, insisto, los sistemas presidenciales únicamente se encuentran dentro de gobiernos democráticos, en los cuales el poder está controlado y asegurada la vigencia de los derechos humanos.

En mi tipología descarto por completo los gobiernos autocráticos, los cuales por desgracia han proliferado en nuestra región, en virtud de que no son objeto de mi estudio. Desde luego, analizarlos es importante, pero no en este ensayo.

Así, concluyo, los sistemas presidenciales solo existen en el contexto de gobiernos democráticos.

B. La tipología del presidencialismo latinoamericano debe contemplarse desde tres ángulos o perspectivas:

- a) la de la norma constitucional, el deber-ser constitucional o la jurídico-constitucional.
- b) la de la realidad constitucional, el ser constitucional o la político-constitucional, y

⁴¹ Carpizo, Jorge, “Concepto de democracia y...”, *cit.*, p. 33.

- c) la de la interacción de la norma con la realidad constitucional, la del deber-ser con el ser o, la de la norma con la realidad política.

En las tres perspectivas utilizaré el primer término expuesto.

C. Desde la perspectiva de la norma constitucional distingo cinco tipos:

- a) presidencialismo puro,
- b) presidencialismo predominante,
- c) presidencialismo atemperado,
- d) presidencialismo con matices parlamentarios, y
- e) presidencialismo parlamentarizado.

Desde la perspectiva de la realidad constitucional distingo tres tipos:

- a) presidencialismo hegemónico,
- b) presidencialismo equilibrado, y
- c) presidencialismo débil.

Además, debe tenerse en cuenta una tercera perspectiva que ayuda a comprender el universo del presidencialismo latinoamericano en casi dos siglos, a partir de su implantación en la región.

Desde la perspectiva de la interacción de la norma con la realidad constitucional, se pueden distinguir diversos tipos, que se forman con los señalados en las otras dos perspectivas:

Tanto el presidencialismo puro como el predominante, el atemperado y el que posee matices parlamentarios pueden configurar alguno de los tres tipos que se presentan en la realidad: presidencialismo hegemónico, equilibrado o débil.

Ahora bien, el presidencialismo parlamentarizado puede ser hegemónico o débil. Por su propia naturaleza excluye el tipo equilibrado, como expondré.

En las páginas siguientes realizo comentarios sobre estos tipos y los elementos que los caracterizan.

VI. LA PERSPECTIVA DESDE LA NORMA CONSTITUCIONAL

Examino los cinco tipos propuestos desde esta perspectiva, los caracterizo y expongo algunos ejemplos para su mayor comprensión.

Los ejemplos son útiles; sin embargo, también muestran que no es posible hacer una separación como si se tratara de un pan o de una fruta. A veces, entre un tipo y el otro, existen zonas comunes o grises que hacen difícil su colocación en un tipo determinado, lo cual se presta a discusión. Además, podría pensarse que alguna de sus características casi lo podría colocar en un tipo diverso. La tipología propuesta sería aséptica sin los ejemplos y menos vulnerable a las críticas. A pesar de ello, opté por los ejemplos en este inciso, porque persigo que la tipología tenga efectos didácticos y auxilie a comprender el complicado panorama del presidencialismo latinoamericano frente a la concepción que propugna su unidad y que señala que puede ser examinado en bloque, casi olvidando o ignorando su diversidad.

A. El *presidencialismo puro* no es sinónimo de hegemónico. Se le llama puro porque se aproxima al modelo norteamericano en gran parte: el Poder Ejecutivo es unitario; la designación del presidente la realiza el pueblo, en elección directa o indirectamente y por un periodo determinado; existen equilibrios, pesos y contrapesos entre los órganos del poder; el presidente designa y remueve libremente a los ministros, quienes son responsables ante el presidente; este posee facultad de veto respecto a los proyectos de leyes; ni el presidente ni los ministros son políticamente responsables ante el congreso, aunque pueden ser sujetos de un juicio de responsabilidad política, que es un mecanismo diverso al de la responsabilidad política en un sistema parlamentario, aunque posean algún elemento en común.

También se le denomina puro a este tipo debido a que no posee matices parlamentarios ni contiene elementos que alteren, en lo fundamental, el sistema de controles mutuos del presidencialismo.

Ahora bien, lo anterior no quiere decir que las Constituciones latinoamericanas hayan seguido y sigan al pie de la letra el modelo norteamericano. Desde las primeras Constituciones, primordialmente por la influencia de la Constitución española de Cádiz, el presidencialismo latinoamericano presentó algunas características propias, como, entre otras, el refrendo ministerial de los actos del presidente, la iniciativa de ley por parte del Poder Ejecutivo y la designación de los ministros sin intervención del Senado.⁴²

En buena parte del siglo XIX un gran número de Constituciones diseñó el tipo puro, el cual, poco a poco, fue transformándose. Hoy en día, los países que lo consagran son los menos, entre los cuales se pueden mencionar a Brasil, con una característica propia, y a México.

Costa Rica se encuentra en una situación limítrofe. El distinguido constitucionalista Rubén Hernández Valle considera que Costa Rica posee un carácter híbrido entre el presidencialismo y el parlamentarismo, siendo predominante el primero; enuncia las características que, de acuerdo con su criterio, son de carácter parlamentario en la Constitución de ese país,⁴³ varias de las cuales son las que he señalado como elementos propios del presidencialismo latinoamericano desde su instauración. En todo caso, se le podría calificar de sistema con matices parlamentarios, aunque considero que se encuentra más cerca del tipo puro. La obligación de los ministros de informar al congreso y la facultad de este a citarlos a comparecer a sus sesiones en forma obligatoria y a in-

⁴² Véase Cox, Gary y Morgenstern, Scott, "Reactive Assemblies and Proactive Presidents: a Typology of Latin American Presidents and Legislatures", en Valadés, Diego y Serna, José María (coords.), *El gobierno en América Latina...*, cit., pp. 156-159 y 162-165.

⁴³ Hernández Valle, Rubén, "El sistema constitucional costarricense", en García Belaunde, D., Fernández Segado, F. y Hernández Valle, R. (coords.), *Los sistemas constitucionales iberoamericanos*, Madrid, Dykinson, 1992, pp. 217-219. Moulin, Richard, *Le présidentielisme et la classification des régimes politiques*, París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1978, p. 268. Respecto a México, véase Carpizo, Jorge, *El presidencialismo...*, cit., pp. 29-40.

terpelarlos, no altera, en mi opinión, el quid del tipo puro. Si no, ni México podría ser clasificado actualmente dentro de este tipo.

Ahora bien, la Constitución de Costa Rica contiene un precepto ambiguo que se puede prestar, a primera vista, a confusiones; es el 121, fracción 24, de acuerdo al cual la Asamblea Legislativa puede: "...por dos tercios de votos presentes, censurar a los mismos funcionarios (ministros) cuando a juicio de la Asamblea fueren culpables de actos inconstitucionales o ilegales, o de errores graves que hayan causado o puedan causar perjuicio evidente a los intereses públicos...".

Nótese que para dicha "censura" se exige una votación calificada, lo que protege a los ministros; que las causas son más de carácter penal que político; que la asamblea goza de un amplio margen de discrecionalidad "a su juicio", y no se especifica nada más, tampoco un procedimiento; pero, lo más importante, es que la censura no implica la renuncia del ministro, *lo que el presidente de la República decide libremente*. Son estos aspectos los que me inclinan a contemplar a la Constitución de Costa Rica más cerca del tipo de presidencialismo puro que del de matices parlamentarios.

Las Constituciones de Bolivia de 1878 y 1967 también dejaban los efectos de la censura al criterio del presidente de la República, aunque este puede verse presionado por la opinión pública y por la necesidad de preservar buenas relaciones con el congreso.

En otras palabras, la decisión última de la responsabilidad del ministro queda en manos del titular del Poder Ejecutivo. No niego que a pesar de lo anterior, esa "censura" puede tener importantes efectos políticos.

En mi criterio, esa característica no configura a las tres Constituciones citadas como presidencialistas con matices parlamentarios, en virtud de que no existe realmente responsabilidad ministerial o, en todo caso, esta queda al libre criterio del presidente.

B. El presidencialismo predominante se caracteriza porque la Constitución le atribuye al presidente un gran cúmulo de facultades, incluso una fuerte influencia en los procesos económicos; el supuesto equilibrio entre los poderes políticos sufre un desequi-

librio a favor del órgano ejecutivo o los controles respecto a este son débiles, en parte porque los órganos de control gozan de escasa autonomía o casi de ninguna. Es claro que la Constitución diseñó al presidente como el pivote del sistema constitucional y alrededor del cual giran, en buena parte, los otros órganos del Estado. Sin embargo, existen mecanismos bastante eficaces para la protección de los derechos humanos de las personas, lo que lo aleja de cualquier autocracia.

La principal diferencia con el presidencialismo puro es que en este el diseño constitucional es de equilibrio de poderes y se persigue que así opere en la realidad, para lo cual se establece un buen sistema de pesos y contrapesos entre los órganos del poder. En cambio, en el presidencialismo predominante, el diseño constitucional hace del presidente de la República el eje y la columna del sistema político y, en consecuencia, existe un desequilibrio en el sistema de controles en su beneficio.

Dentro del marco anterior, generalmente el presidente posee amplias facultades legislativas, de la índole más diversa, que contribuyen a fortalecerlo en detrimento del congreso.

Un ejemplo de este tipo es la Constitución de la República Dominicana de 1966, reformada parcialmente en 1994, en virtud de que los pesos y contrapesos se desequilibran a favor del presidente, debido a una serie de preceptos, entre los que se pueden mencionar: *a*) en el juicio de responsabilidad política, la Cámara de Diputados no puede formular acusación, sino con el voto de las tres cuartas partes de la totalidad de los miembros de la Cámara, y el Senado no puede destituir al funcionario, si no es con idéntico quórum de votación; dichos quórum hacen casi inoperante el mencionado juicio, *b*) el congreso autoriza o no al presidente para salir al extranjero solo cuando sea por más de quince días; realmente el término nulifica el contrapeso, *c*) el congreso solo puede interpelar a los altos funcionarios —no al presidente— cuando así lo decidan las dos terceras partes de los legisladores presentes en la respectiva cámara. De nueva cuenta es un quórum exagerado para una simple interpelación sin

consecuencia jurídica alguna, *d*) el veto del presidente se supera con votación de las dos terceras partes del número total de los miembros de cada cámara, cuando el quórum normal es de las dos terceras partes de los legisladores presentes, *e*) el presidente puede suspender el ejercicio de derechos, si el congreso no está reunido y se altera la paz pública, cuando lo conducente sería que convocase al congreso para decidir de dicha suspensión, *f*) queda en manos del presidente, incluyendo la facultad de legislar, todo lo relativo a zonas aéreas, marítimas, fluviales, militares, habilitación de puertos y costas marítimas, *g*) las modificaciones al régimen legal de la moneda o de la banca, necesitan la aprobación de los dos tercios de la totalidad de los legisladores, a menos que sea iniciativa del presidente, a propuesta o con el voto favorable de la junta monetaria, *h*) un control casi absoluto de todo lo relacionado con la Ley de Gastos Públicos por parte del presidente, en virtud de que para modificaciones a la misma, si no es a iniciativa del propio Ejecutivo, para su aprobación se requieren las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada cámara. En cambio, para dichas modificaciones, si el presidente está de acuerdo, el quórum de votación es de mayoría simple, y si el congreso no está reunido, prácticamente el presidente tiene manos libres respecto a los egresos.

En consecuencia, reitero, el equilibrio que debe existir entre los poderes Ejecutivo y Legislativo se fractura en beneficio del primero, creándole un predominio que proviene de la propia Constitución.

C. En el *presidencialismo atemperado* la Constitución diseña al Poder Legislativo como el pivote del sistema constitucional, al cual le otorga las más importantes atribuciones; generalmente el presidente no goza de la facultad de veto⁴⁴ y sus competencias legislativas se encuentran restringidas, y las del congreso aumentadas.

⁴⁴ Aunque la Constitución señale que el presidente sí tiene la facultad de veto, si este puede ser superado por simple mayoría de los legisladores presentes, entonces realmente esa facultad no puede ser considerada como veto ni como una función de control del órgano Ejecutivo respecto al Legislativo.

Un ejemplo clásico lo tenemos en México con la Constitución de 1857, y en buena parte, hasta las reformas de 1874: existía una sola cámara legislativa a pesar de establecerse un sistema federal, y el presidente solo podía hacer observaciones a los proyectos del congreso, las que se superaban por este con una votación de mayoría simple de los legisladores presentes. Es decir, no tenía el presidente facultad de veto.⁴⁵ Esta carencia alteraba los pesos y contrapesos en el sistema presidencial, en virtud de que la facultad de veto es uno de los mecanismos más importantes, si no es que el número uno, que posee el presidente de la República en las relaciones y controles mutuos respecto al congreso.

Otros ejemplos de ese tipo los constituyen la Constitución Federal de Centro América de 1824,⁴⁶ la del Uruguay de 1830,⁴⁷ y la de Chile de 1925, antes de la reforma de los años setenta.⁴⁸

D. Presidencialismo con matices parlamentarios. Para la comprensión de este tipo y el siguiente —presidencialismo parlamentarizado—, indispensable es dilucidar cuáles son realmente las diferencias entre el sistema presidencial y el parlamentario. En otros estudios, como ya asenté, me he abocado a ello,⁴⁹ e incluso las he sintetizado a tres aspectos. Para el objeto de esta tipología resalto una de ellas: la responsabilidad política: el parlamento puede censurar o negarle un voto de confianza al gabinete o a un mi-

⁴⁵ Cueva, Mario de la, “La Constitución de 5 de febrero de 1857”, en *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, México, UNAM, 1957, t. II, pp. 1321-1327. Sierra, Justo, *Evolución política del pueblo mexicano*, México, UNAM, 1957, pp. 281 y 284-286. Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México*, México, Porrúa, 1956, pp. 143, 144 y 147-149. Cosío Villegas, Daniel, *La Constitución de 1857 y sus críticos*, México, Hermes, 1957, pp. 151-160.

⁴⁶ García Laguardia, Jorge Mario, “El sistema constitucional guatemalteco”, en García Belaunde, D., Fernández Segado, F. y Hernández Valle, R. (coords.), *Los sistemas constitucionales iberoamericanos*, cit., p. 535.

⁴⁷ Gros Espiell, Héctor, *op. cit.*, pp. 50 y 51.

⁴⁸ Lujambio, Alonso, “Presidentes y congresos. Estados Unidos, la experiencia latinoamericana y el futuro mexicano”, *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, núm. 133, 1993, p. 539.

⁴⁹ Véase la nota 1.

nistro; entonces están obligados a renunciar. A su vez, el jefe de gobierno puede solicitar al jefe del Estado la disolución del parlamento y la convocatoria a nuevas elecciones, la que normalmente le será concedida.

Lo anterior implica el quid de los controles en el sistema parlamentario, no así en el presidencial, el cual posee sus propios mecanismos de control.⁵⁰

Entonces, el sistema presidencial con matices parlamentarios es aquel en el cual los controles del poder son aquellos propios del sistema presidencial, pero admite algunos aspectos que se inspiren en el parlamentario, sin alterar realmente el sistema de controles, tales como la existencia de un consejo de ministros con facultades amplias, cuyos integrantes son removidos libremente por el presidente, donde el congreso puede censurar a un ministro pero, para que la censura proceda, indispensable es que la votación sea por mayoría calificada o muy calificada, o aquellos casos en que la dimisión del ministro censurado es facultad discrecional del presidente.

Los anteriores matices se pueden combinar también con que el presidente no posea la facultad de veto o este se supera con la simple mayoría de los legisladores presentes, lo cual no constituye realmente un veto. Este último elemento, por sí solo, no determina este tipo.

Los aspectos que enuncié, y en los cuales el presidencialismo latinoamericano se apartó del modelo norteamericano desde un principio, no constituyen matices parlamentarios, sino modalidades dentro de la familia presidencial, y que respondieron a hechos precisos como el mencionado refrendo ministerial, inspirado en la Constitución de Cádiz, que estuvo vigente en América Latina, que fue conocida en la región, y esta fue representada en las Cortes de Cádiz por 63 diputados constituyentes.

Lo que se persigue con esos matices parlamentarios fue y es añadir controles al Poder Ejecutivo para alcanzar un adecuado

⁵⁰ Véase el interesante criterio de Moulin, Richard, *op. cit.*, pp. 234, 235 y 320.

sistema de pesos y contrapesos, pero conservando en esencia el régimen presidencial; en otras palabras, al analizar la Constitución resaltan las características que definen y circunscriben al sistema presidencial, aunque se encuentran elementos adicionales que no lo desvirtúan.

Esta corriente tiene antecedentes antiguos en la región. Un buen ejemplo es la Constitución de Perú de 1860, que contuvo elementos que no son matices parlamentarios y otros que sí lo son. Entre los primeros, que se alejan del modelo norteamericano, pero no son matices parlamentarios, se pueden mencionar los siguientes: los ministros ofrecían anualmente al congreso una memoria de su dependencia y, en cualquier tiempo, debían entregar los informes que se le solicitaran (artículo 100); los ministros podían presentar proyectos de ley y concurrir a los debates del Congreso, retirándose antes de la votación (artículo 103); aquellos podían ser interpelados por el Congreso (artículo 103).

Al mismo tiempo, dicha Constitución sí contuvo algunos matices parlamentarios, aunque no muy claros —inspirados en el modelo inglés, tal y como aconteció con varias Constituciones en Sudamérica—: el congreso examinaba los actos del presidente al concluir el periodo constitucional, si no los aprobaba, por lesionar la Constitución o la ley, fincaba la correspondiente responsabilidad (artículo 59, 24), la creación del Consejo de Ministros (artículo 100); la responsabilidad solidaria, colegiada y la individual de los ministros por los actos de su ministerio (artículo 104); la Cámara de Diputados podía entablar acusación contra uno o varios ministros en determinados casos (artículo 107).⁵¹

La Constitución de Uruguay de 1918 estableció que cualquier legislador podía solicitar a los ministros datos e informes (artículo 49); convocar a los ministros a las cámaras, por resolución de la tercera parte de sus miembros con fines legislativos, de inspección o de fiscalización (artículo 50), y ya no por mayoría de votos como en la anterior Constitución de 1830; el congreso podía nombrar

⁵¹ Ugarte del Pino, Juan Vicente, *Historia de las Constituciones del Perú*, Lima, Editorial Andina, 1978, pp. 434 y 435.

comisiones parlamentarias de investigación (artículo 51); la Comisión Permanente podía hacer las “advertencias convenientes” al presidente, y si no surtían efecto a la segunda vez, decidía si convocaba a la asamblea general (artículos 54 y 55); el veto del presidente se superaba por simple mayoría si existía divergencia entre el presidente y el Consejo Nacional de Administración, y por los tres quintos de dicha asamblea si no ocurría dicha discrepancia (artículo 62).

El artículo 70 dispuso que el Poder Ejecutivo se delegaba al presidente y al Consejo Nacional de Administración, compuesto de nueve miembros y electos directamente por el pueblo (artículo 82).

Lo sobresaliente de esta Constitución estribó en que, aunque no lo señaló expresamente, de los artículos citados se dedujo, y se creó la costumbre constitucional de la posibilidad de renunciaciones ministeriales “como consecuencia de votos de censura unicamerales o de declaraciones de falta de confianza”.⁵²

La Constitución de Argentina, reformada profundamente en 1994, creó la figura de jefe de gabinete, quien es nombrado y removido por el presidente de la República, pero quien es políticamente responsable ante el congreso (artículo 100), el que lo puede remover de su cargo por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada cámara (artículo 101), sin necesidad de expresar causa. No obstante, los otros ministros no son responsables ante el congreso. En la realidad, el jefe de gabinete es un representante del presidente de la República y un “fusible”, si surgen enfrentamientos graves entre los poderes políticos.⁵³

E. El presidencialismo parlamentarizado se caracteriza porque el presidente es nombrado directamente por el pueblo. La única excepción actual se encuentra en Bolivia: cuando ninguno de los candidatos alcanza la mayoría absoluta de sufragios, es elegido por el Congreso entre uno de los dos candidatos que haya logrado la mayor votación; el presidente tiene un periodo fijo y

⁵² Gros Espiell, Héctor, *op. cit.*, p. 98.

⁵³ Véase Planas, Pedro, *Regímenes políticos contemporáneos*, Lima, Fundación Friedrich Ebert, 1997, pp. 364 y 370.

nombra con libertad a los ministros, pero se introducen controles propios del sistema parlamentario que pueden llegar a alterar el sistema presidencial, tales como: el gabinete y los ministros individualmente son responsables tanto ante el presidente como ante el congreso; este último puede censurar a los ministros, incluso excepcionalmente al propio presidente, quienes entonces deben apartarse del cargo, con diversas modalidades; aun en contadas leyes fundamentales, el presidente puede disolver al congreso y convocar a elecciones, dándose incluso el caso de que, a pesar de la disolución del congreso, el periodo fijo del presidente se respeta. En esta última situación, hay que examinar si no estamos ante el tipo de presidencialismo predominante, en virtud de que el control parlamentario sufre un fuerte desequilibrio a favor del presidente.

No existe duda alguna que, en este tipo de presidencialismo, la práctica y el desarrollo de los preceptos puede conducir al sistema parlamentario, lo cual hasta ahora, como regla general, no ha acontecido, debido a que el presidente continua siendo el pivote del sistema político; los aspectos parlamentarios no han funcionado o lo han hecho ocasionalmente, y en estos últimos casos no han modificado ni transformado el sistema de gobierno, pero dichos mecanismos se encuentran en la Constitución y pueden ser empleados, y conducir a un pleno o casi parlamentarismo.⁵⁴ Si las condiciones políticas no son las adecuadas para el sistema parlamentario, se corre el peligro de caer en asambleísmo, cuyo resultado es, con frecuencia, la ingobernabilidad. En los casos excepcionales en que el presidencialismo se aproximó a algo muy cercano al sistema parlamentario, las experiencias dejaron, hasta ahora, recuerdos negativos en la sociedad.

⁵⁴ Mayorga, René Antonio, “Presidencialismo parlamentarizado y gobiernos de coalición en Bolivia”, en Lanzaro, Jorge (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones...*, cit., p. 112. Sobre la necesidad de un órgano legislativo fuerte, tanto en el sistema presidencial como en el parlamentario, véase Aragón Reyes, Manuel, “Gobierno y forma de gobierno: problemas actuales”, en Aragón Reyes, Manuel y Gómez Montoro, Ángel J. (coords.), *El gobierno. Problemas constitucionales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, pp. 54-57.

Ahora bien, me interesa que resulte diáfana la diferencia esencial entre presidencialismo con matices parlamentarios y presidencialismo parlamentarizado. En el primer tipo, el presidencialismo acepta aspectos parlamentarios pero el sistema continúa siendo primordialmente presidencial, en virtud de que los controles entre los poderes políticos son los propios de este sistema. En cambio, en el presidencialismo parlamentarizado existe un régimen híbrido que acepta los controles de ambos tipos y los hace suyos, en combinaciones varias.

En razón de la claridad, resalto un aspecto: cuatro párrafos arriba me referí al jefe de gabinete argentino, y lo consideré como matiz parlamentario, no como elemento del presidencialismo parlamentarizado, debido a que es responsable tanto ante el presidente, que lo puede despedir libremente, como ante el congreso. Si solo fuera responsable ante este último órgano, no dudaría en considerar a ese jefe de gabinete como parte del presidencialismo parlamentarizado, ya que sería algo parecido a un jefe de gobierno.

A continuación destaco cinco casos de presidencialismo parlamentarizado:

- 1) En la Constitución de Perú de 1856 encontramos un Consejo de Ministros (artículo 93) y la responsabilidad de estos por las resoluciones que hubiesen aprobado en dicho consejo (artículo 97). La Ley de Ministros, de ese mismo año, instauró la figura de presidente del consejo junto con la censura ministerial, figura esta que sí aconteció en la realidad durante el periodo de 1860 a 1919.⁵⁵

⁵⁵ Planas, Pedro, cita a Manuel Vicente Villarán y su obra "Posición constitucional de los ministros en el Perú", *cit.*, p. 42. Del mismo autor, *Rescate de la Constitución*, Lima, Abril Editores, 1992, pp. 515-521 y 561-572. García Belaunde, Domingo, con la colaboración de Walter Gutiérrez Camacho, *Las Constituciones del Perú*, Lima, edición oficial del Ministerio de Justicia, 1993, pp. 523, 524 y 527. Ugarte del Pino, Juan Vicente, *op. cit.*, p. 514, respecto a la Constitución del Perú de 1920.

- 2) La Constitución de Uruguay de 1934, en su sección VIII, a partir del artículo 137, estableció un peculiar sistema de censura; en síntesis: esta podía ser individual o colectiva, aprobada por la mayoría absoluta de los integrantes de la asamblea, y los ministros debían renunciar. Sin embargo, si la censura se realizaba por menos de los dos tercios del total de los componentes de la asamblea, el presidente podía objetar dicho voto de censura. Si aquella mantenía la censura con un voto inferior al mencionado, el presidente podía disolver la asamblea y convocar a elecciones.

La nueva asamblea, por mayoría absoluta de los legisladores, podía mantener o revocar la censura. Si la mantenía, el presidente y el Consejo de Ministros tenían que renunciar.

El presidente estaba incapacitado para disolver la asamblea en los últimos seis meses de su mandato.⁵⁶

- 3) La Constitución de Guatemala de 1985 establece el Consejo de Ministros para conocer los asuntos que le someta el presidente de la República, quien lo convoca (artículo 195). Si el congreso emite un voto de falta de confianza a un ministro, por no menos de la mayoría absoluta del total de los diputados, el ministro debe renunciar de inmediato. Empero, satisfaciéndose algunos requisitos, el ministro puede recurrir la falta de confianza y después de escucharlo, el congreso volverá a votar, y para ratificar dicha falta de confianza, se necesita la votación aprobatoria de las dos terceras partes del total de los diputados que integran el congreso. Si se ratifica el voto de falta de confianza, el ministro se tiene que separar del cargo de inmediato. En cada caso, el voto de falta de confianza no puede exceder de cuatro ministros (artículo 167).

⁵⁶ Véanse Gros Espiell, Héctor, *op. cit.*, p. 115. Shugart, Matthew Soberg y Carey, John M., *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Nueva York, Cambridge University Press, 1992, pp. 24 y 25.

Aunque los ejemplos de presidencialismo parlamentarizado han venido incrementándose,⁵⁷ agregó únicamente dos casos, uno reciente, y otro antiguo, que guarda una situación peculiar y que resulta interesante.

- 4) El caso reciente, la Constitución de Colombia de 1991 en su artículo 135, numeral 9, establece que la moción de censura a los ministros debe ser propuesta, por lo menos, por la décima parte de los miembros de la respectiva cámara. El ministro será escuchado en audiencia, y si la moción es aprobada por la mayoría absoluta de los integrantes de cada cámara legislativa, es separado del cargo. Si se rechaza, no puede presentarse otra sobre idéntica materia, a menos que ocurran hechos nuevos.

Esta Constitución restringe las facultades del presidente de la República y amplía las del congreso.⁵⁸

- 5) El antiguo caso peculiar: la Constitución de Chile de 1833, que diseñó un sistema presidencial con muchas de las características del tipo puro, y agregó que los ministros podían simultáneamente ser legisladores, y la facultad del congreso de acusar constitucionalmente a los ministros y destituirlos del cargo.

Al principio, la moción de censura tuvo efectos “morales”, y el gabinete ministerial resistió exitosamente dichas mociones. No obstante, la situación comenzó a cambiar cuando el congreso se percató de la eficacia que guardaba su “colaboración” o concurso en los actos del Ejecutivo, en virtud de que estos para perfeccionarse necesitaban su aprobación o ratificación.

El profesor Nogueira Alcalá indica que la aplicación de dicha Constitución durante las primeras cuatro décadas

⁵⁷ Véanse Shugart, Matthew Soberg y Carey, John M., *op. cit.*, pp. 282 y 283. Planas, Pedro, *op. cit.*, pp. 34-37, 41 y 42. Moulin, Richard, *op. cit.*, p. 225.

⁵⁸ Hartlyn, Jonathan, “Presidentialism and Colombia Politics”, en Linz, Juan J. y Valenzuela, Arturo (eds.), *The failure of Presidential Democracy...*, *cit.*, vol. 2, pp. 244 y 245.

de su vigencia fue esencialmente presidencialista, “más aún con una hipertrofia de la función presidencial”, aunque a partir de 1871 se desarrolló una interpretación pseudo-parlamentaria, de acuerdo con sus propias palabras, a partir de una serie de hechos concretos; los conservadores dejaron de ser la fuerza política principal de apoyo al presidente en el congreso, se amplió el cuerpo electoral, se desarrolló el pluripartidismo y la construcción de alianzas electorales. Todo lo anterior condujo a la guerra civil de 1891, en la cual triunfaron las fuerzas adictas a la interpretación parlamentaria de la Constitución.

De 1891 a 1924, fecha esta última en que se produjo un golpe de Estado, el congreso tuvo la dirección del gobierno, conforme a las coaliciones que se formaban. En ese periodo “se produjeron ochenta y ocho cambios completos y treinta y tres cambios parciales de Gabinete Ministerial, pasando por el Gabinete quinientas treinta personas, los ministros permanecían en sus cargos un periodo promedio de cuatro meses”;⁵⁹ solamente en cinco años, hubo dieciocho ministros de finanzas.

Esa época parlamentarizada dejó tristes recuerdos, debido a que la inestabilidad política conllevó repercusiones económicas y sociales negativas.

No obstante, este ejemplo histórico es importante y aleccionador. Los presidencialismos parlamentarizados tienden a conducir al sistema parlamentario, si el congreso tiene la fuerza suficiente, dentro de circunstancias que le son favorables, para hacer efectiva la responsabilidad ministerial que la Constitución consagra, tímidamente permite o la insinúa con ambigüedad. Lo delicado del caso estriba en que si no existen las condiciones políticas para que el sistema parla-

⁵⁹ Nogueira Alcalá, Humberto, “El sistema constitucional chileno”, en García Belaunde, D., Fernández Segado, F. y Hernández Valle, R. (coords.), *Los sistemas constitucionales iberoamericanos*, cit., pp. 276 y 277. Véase Moulin, Richard, *op. cit.*, pp. 333 y 339.

mentario sea exitoso, el sistema puede degenerar, como en el caso del tipo con matices parlamentarios, en asambleísmo, con los conocidos defectos que implica. Es probable que en este tipo el peligro de asambleísmo sea aún más real, lo que deduzco del ejemplo mencionado de esta Constitución chilena de 1833.

VII. LA PERSPECTIVA DESDE LA REALIDAD CONSTITUCIONAL

A. Antes de examinar los tipos propuestos desde la perspectiva de la realidad constitucional, realizo algunas observaciones que ayudan a circunscribir los tipos.

No deja de sorprender que en general existe en América Latina una corriente, tanto en el sector político como en el académico, que apoya al presidencialismo, cuando menos en el tiempo presente y dentro de las actuales circunstancias, aunque simultáneamente propone controles propios del parlamentarismo, como es la responsabilidad ministerial, la cual ha estado presente en la región, primordialmente en Sudamérica, a partir de, cuando menos, la segunda mitad del siglo XIX.

Desde esta óptica, entonces, puede parecer extraño que el ejemplo chileno de 1871, y con mayor énfasis en 1891, no se hubiera multiplicado, y que los ejemplos de presidencialismo parlamentarizado no se hubieran convertido en sistemas parlamentarios, debido a que en múltiples Constituciones se colocaron los cimientos, las bases y la estructura para que tal situación aconteciera. Hasta se podría pensar que, desde el ángulo teórico, varios de esos sistemas eran más parlamentarios que presidenciales⁶⁰ pero, en la realidad, funcionaron casi siempre como presidencialistas y, generalmente, del tipo hegemónico. ¿Por qué?

Si la respuesta es de carácter general, resulta obvio que esta no es aplicable cien por ciento a un país. Sin embargo, a más de que no pretendo examinar caso por caso, sí existen elementos

⁶⁰ Véase Moulin, Richard, *op. cit.*, pp. 241-243 y 265.

que prevalecieron o prevalecen en muchos de los Estados latinoamericanos. Con esta aclaración, considero que entre los elementos más importantes se pueden enunciar los siguientes: los presidentes fueron los grandes dispensadores de favores y dádivas; en múltiples ocasiones contaron con el apoyo de los principales poderes de facto como el ejército, la iglesia y los poseedores de la riqueza; partidos políticos débiles, dominados por el presidente o él era el jefe indiscutible del mayor partido o fuerza política; los mecanismos de control parlamentario raramente se emplearon en la realidad, por diseño insuficiente o por la indiscutible fuerza política detentada por el presidente; el Poder Ejecutivo era el gran elector de los cargos públicos; la falta de cultura jurídico-política y el desprecio, en diversos grados, al Estado de derecho; el fracaso de los llamados “parlamentarismos” en la región y el consecuente desprestigio; y que el sistema parlamentario se encontraba distante de la vida política real del país.⁶¹

B. En el ser constitucional del presidencialismo latinoamericano, hay que tener en cuenta cuatro elementos muy importantes:

- a) el sistema de partidos, en el cual influye el régimen electoral;
- b) el gobierno de coalición o compartido;
- c) el gobierno dividido, y
- d) el poder de la calle.

a) El sistema presidencial en la realidad funciona de forma esencialmente diversa, dependiendo de si el sistema de partidos responde al esquema de partido hegemónico, al bipartidismo, tripartidismo, multipartidismo moderado o multipartidismo extremo.

Asimismo, su funcionamiento dependerá en buena parte de la habilidad del Poder Ejecutivo para negociar y llegar a acuerdos, según sea la situación que se presenta.

En los países en los cuales existe un partido predominante y el presidente es el jefe real de él, lo más probable es que el tipo responderá al presidencialismo hegemónico. No es lo mismo go-

⁶¹ Véase Gros Espiell, Héctor, *op. cit.*, pp. 66, 67, 75, 116, 143, 182 y 183.

bernar en un país con partido predominante que en uno con multipartidismo moderado o extremo, aunque, reitero, resulta importante la habilidad política del presidente.

Desde luego, hay que tener en cuenta al sistema electoral que constituye un factor trascendente para la conformación de ese sistema de partidos.

b) Al gobierno de coalición le denominó también gobierno compartido, en virtud de que el Poder Ejecutivo no es monolítico, no se integra el gabinete con miembros de un solo partido, sino de dos o más.

Generalmente, si el partido del presidente obtiene mayoría en el congreso, este no se inclinará a invitar al gabinete a miembros de otro partido, aunque puede hacerlo por razones diversas.

Por el contrario, si no tiene esa mayoría, puede estar predisposto a que participen en el gabinete el dirigente o dirigentes principales de otro u otros partidos con los cuales se asegure dicha mayoría.

Los gobiernos presidenciales de coalición suelen darse en varios países sudamericanos, y con éxito. Todo depende de la relación de fuerzas entre los partidos coaligados, la distancia ideológica entre ellos, la disciplina de partido, y el contexto político del país. Un gobierno de coalición puede dar como resultado un presidencialismo equilibrado y exitoso, aunque también puede configurar uno débil si el presidente no logra un gabinete bien integrado, bastante homogéneo, con las reglas claras y alrededor de un programa de gobierno.

c) El gobierno dividido implica que el presidente no cuenta con mayoría en el congreso y, por la razón que sea, no forma una coalición de gobierno.

El gobierno dividido también puede ser exitoso, aunque las dificultades son mayores, si logra, a través de la negociación política, una mayoría legislativa suficiente para impulsar programas, iniciativas o proyectos concretos.

Desde luego que se corre el peligro de confrontaciones Ejecutivo-Legislativo y que se propicie la inamovilidad gubernativa,

si el congreso reiteradamente no aprueba las iniciativas presidenciales. No obstante, existen mecanismos constitucionales que pueden coadyuvar a superar este problema como son las iniciativas bloqueadas.⁶²

El gobierno dividido no configura necesariamente un presidencialismo débil, aunque tiende a ello. Puede conformar un presidencialismo equilibrado, dependiendo de factores diversos como la negociación y la habilidad política del Ejecutivo, la fuerza de la opinión pública; el respeto y diálogo entre los partidos políticos, y la cultura política de la negociación.

El gobierno dividido significa, entre otros aspectos, que el electorado decidió no otorgar todo el poder a un partido. Los gobernantes deben ser sensibles a tal situación que, a su vez, implica el mandato de diálogo, negociación y concertación entre los partidos políticos.

d) El poder de la calle. Hay que tener en cuenta que en América Latina, más allá de los poderes Ejecutivo y Legislativo, de las relaciones entre ellos, y de la situación del presidente, se en-

⁶² Carpizo, Jorge, “Propuesta de modificaciones constitucionales en el marco de la denominada reforma del Estado”, en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (coords.), *El proceso constituyente mexicano a 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, pp. 207 y 208. Burdeau, Georges *et al.*, *Manuel de droit constitutionnel*, París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1997, p. 657. Favoreu, Louis *et al.*, *Droit constitutionnel*, París, Dalloz, 1999, p. 763. Huber, John D., “Executive Decree Authority in France”, en Carey, John M. y Shugart, Matthew Soberg (eds.), *Executive Decree Authority*, Nueva York, Cambridge University Press, 1998, pp. 247-250. Valadés, Diego, *El control del poder*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, p. 416. Al respecto el derecho constitucional latinoamericano comparado ofrece posibilidades y alternativas diversas. Véase García Belaunde, Domingo, “El sistema constitucional peruano”, en García Belaunde, D., Fernández Segado, F. y Hernández Valle, R. (coords.), *Los sistemas constitucionales iberoamericanos*, *cit.*, p. 752. Shugart, Matthew Soberg y Carey, John M., *Presidents and Assemblies...*, *cit.*, pp. 140-150. González, Luis Eduardo y Gillespie, Charles Guy, “Presidentialism and Democratic Stability in Uruguay”, en Linz, Juan J. y Valenzuela, Arturo (eds.), *The failure of Presidential Democracy...*, *cit.*, vol. 2, pp. 157 y 158. Lamounier, Bolívar, “La reforma institucional en Brasil: proyectos y resultados 1985-1993”, en Nohlen, Dieter y Fernández B., Mario (eds.), *El presidencialismo renovado...*, *cit.*, p. 234.

cuenta el poder de la calle, de las manifestaciones y movimientos sociales, lo cual puede configurar un presidencialismo débil, donde, incluso, el titular del Ejecutivo pueda verse compelido a renunciar al cargo, como ha acontecido en Bolivia y Ecuador en años recientes, aunque lo peculiar de este fenómeno en la actualidad es que la sustitución presidencial se ha llevado a cabo, tal y como señalan las normas constitucionales, sin quebrantar el sistema democrático del país, en contraste a lo acontecido en décadas pasadas, en las cuales la sustitución anticipada, y fuera del marco jurídico, del presidente, implicaba la ruptura del orden constitucional.

C. Tal y como ya asenté, desde la perspectiva de la realidad constitucional, se pueden distinguir tres tipos diversos:

- a) presidencialismo hegemónico,
- b) presidencialismo equilibrado, y
- c) presidencialismo débil.

D. Las características del presidencialismo hegemónico son:

- 1) Existe un partido predominante, bipartidismo o dos bloques de partidos y el presidente es el jefe de su partido.
- 2) El presidente cuenta generalmente con mayoría en el congreso.
- 3) Existe disciplina en los partidos políticos.
- 4) El poder se encuentra bastante concentrado.
- 5) Los controles constitucionales entre los poderes políticos funcionan con debilidad.
- 6) Las iniciativas y propuestas presidenciales son generalmente aprobadas por el congreso sin mayor dificultad, aunque su propia mayoría legislativa puede negociar con el Ejecutivo algunas modificaciones a las iniciativas.

A pesar de la concentración de poder, el presidencialismo hegemónico no constituye una autocracia, porque existen eleccio-

nes libres y periódicas, alternancia en los cargos, controles deficientes o débiles pero controles, respeto al Estado de derecho, a pesar de que ocurren arbitrariedades; los derechos humanos se acatan, aunque su protección presenta debilidades; sin embargo, no existe una política de Estado para violarlos.

Dentro de este tipo, la realidad latinoamericana ha conocido y conoce muy diversos matices y situaciones, desde gobiernos autoritarios o casi autoritarios, populistas, democráticos con carencias, hasta plenamente democráticos, aunque estos últimos han sido los menos.

Es probable que el tipo que ha predominado en la realidad de América Latina sea precisamente este, el hegemónico, y que a esta situación se deba que para tratar de reforzar al congreso, se hayan incorporado mecanismos de control parlamentario —la responsabilidad política de los ministros—, para tratar de equilibrar el sistema, lo cual hasta ahora, en términos generales, ha fracasado en virtud de que el sistema presidencial cuenta con sus propios controles en los cuales hay que insistir, y son estos los que se postergan para privilegiar los de carácter parlamentario.

No obstante, no considero, como ya asenté, que determinados controles que las Constituciones latinoamericanas han incorporado sean de índole parlamentaria o que alteren el sistema presidencial: informes anuales, comparecencias, interpelaciones, refrendo, o comisiones de investigación. Estos pueden funcionar bien en un sistema presidencial sin desvirtuarlo.

E. Las características del presidencialismo equilibrado son:

- 1) El sistema de partidos constituye bipartidismo, tripartidismo o multipartidismo, generalmente, de carácter moderado.
- 2) Si el presidente no cuenta con mayoría en el congreso, intenta construirla a través del gobierno de coalición o para proyectos determinados.
- 3) En general existe disciplina de partido, pero no tan rígida y, en casos diversos, los partidos dejan libertad a los legisladores para que voten de acuerdo con su conciencia.

- 4) Cada uno de los poderes ejerce las facultades que le señala la Constitución, lo cual lo fortalece dentro de su competencia.
- 5) Los controles constitucionales operan adecuadamente para establecer pesos y contrapesos entre los poderes políticos.
- 6) Muchas de las iniciativas del Poder Ejecutivo resultan exitosas; para ello tiene que dialogar y negociar con su propio partido, con el partido socio en el gobierno de coalición, o con los otros partidos en el congreso. Con frecuencia, sus iniciativas sufren alteraciones como consecuencia de la negociación.

El presidencialismo equilibrado, dentro del esquema del sistema presidencial, es probablemente el que responde mejor a la idea de democracia con gobernabilidad. El *quid* se encuentra en el adecuado sistema de controles y en su buen funcionamiento. El poder equilibrado refuerza el Estado de derecho y la adecuada protección de los derechos humanos. En este año de 2007, en varios países de la región, funciona el presidencialismo equilibrado, como en Brasil, Chile, Costa Rica, Perú, Uruguay y, me inclino a incluir entre ellos a México, Estado del cual haré una breve reflexión al final de este inciso.

F. Las características del presidencialismo débil son:

- 1) Casi siempre existe un sistema multipartidista, más extremo que moderado, y la distancia ideológica es grande entre los partidos más fuertes.
- 2) El presidente no cuenta con mayoría en el congreso y el gobierno opera dividido, dificultándose los acuerdos para obtener la aprobación de sus iniciativas.
- 3) Aunque exista disciplina de partido, la misma puede resultar irrelevante ante la multiplicidad de partidos.
- 4) El poder se encuentra disperso.
- 5) Los controles constitucionales del sistema presidencial se ven alterados en beneficio del Poder Legislativo o con controles propios del parlamentarismo —responsabilidad política de

los ministros ante el órgano legislativo—, y este último realiza una interpretación amplia y extensiva de los controles que la Constitución le señala, más que para controlar al Ejecutivo, para subordinarlo.

- 6) La acción del Ejecutivo se dificulta. El congreso intenta o logra ser el eje del gobierno. Las iniciativas presidenciales se congelan en el congreso o difícilmente son aprobadas por este órgano.

G. La misma Constitución normativa puede, en épocas diferentes, de acuerdo con diversos factores, operar en la realidad como presidencialismo hegemónico, equilibrado o débil. Es más, durante un mismo periodo presidencial, el tipo puede modificarse si en razón de las votaciones intermedias, el presidente pierde o logra la mayoría legislativa. O sea, la realidad cambiante modifica el tipo de presidencialismo, aunque la Constitución normativa no sufra modificación alguna.

Ejemplifico con la Constitución mexicana de 1917. Durante décadas el país fue gobernado por un partido predominante, que contó con amplias mayorías legislativas, sin que califique como estas se obtenían, y donde el presidente de la República fungía como el jefe real de un partido extraordinariamente disciplinado. Los anteriores datos son suficientes para comprender por qué México durante esas décadas contó con un presidencialismo hegemónico en la realidad.

En las elecciones intermedias de 1997, ese partido predominante perdió la mayoría en la Cámara de Diputados, pero el sistema continuó siendo principalmente hegemónico. El presidente de la República logró que el órgano legislativo le aprobara deuda pública que había contratado fuera de los marcos constitucionales —artículo 73, fracción VIII— y que sometió a la aprobación del congreso con posterioridad; aunque el presidente ya no logró la aprobación de otras iniciativas, continuó siendo el pivote del sistema político.

En 2000, el partido predominante dejó de ser tal, perdió la elección presidencial, y se terminó de forjar un sistema tripartito de partidos, en el cual ninguno obtuvo mayoría en las dos cámaras legislativas federales. El presidente, en lugar de dialogar y negociar con el congreso, lo injuriaba y no realizó ningún esfuerzo serio para que sus iniciativas se aprobaran; las anunciaba, las enviaba con retardo, y no contó con negociadores políticos eficientes o sencillamente los neutralizó con sus ofensas al órgano legislativo y su lengua irresponsable.

El presidencialismo hegemónico comenzó a oscilar hacia uno equilibrado y, alrededor de los dos años y medio últimos de ese periodo presidencial, se comenzó a vislumbrar un presidencialismo débil, en virtud de que numerosas iniciativas presidenciales quedaban “congeladas” en el congreso por las razones apuntadas; el Ejecutivo no trabajaba con seriedad, ya que su estrategia la basó exclusivamente en la propaganda mediática. Cierto, los controles constitucionales comenzaron a operar mejor o de acuerdo con la Constitución normativa, pero a pesar de ello, los dos últimos presidentes (1994-2006) se han burlado del congreso en un aspecto esencial: los controles relacionados con el “poder de la bolsa”.

En 2006, de nuevo, ninguno de los tres partidos políticos obtuvo mayoría absoluta en ninguna de las dos cámaras legislativas federales. El ambiente político subió de temperatura a grados alarmantes. La elección presidencial se ganó con una diferencia del 0.5% de los votos emitidos; todo el proceso fue de antagonismo feroz, y los resultados fueron controvertidos por el partido que obtuvo el segundo lugar en la elección.

Actualmente, ante ese panorama, parece que el Congreso de la Unión está decidido a tomar el liderazgo político, sin que pueda predecirse el desenlace. En otras palabras, no se conoce si el presidencialismo equilibrado se va a consolidar, o si el sistema de gobierno va a oscilar a un presidencialismo débil, como auguran algunos síntomas en el firmamento mexicano, entre ellos que el ala radical —la extrema derecha— del partido del propio presi-

dente de la República, ala que cuenta con gran fuerza política y con un número importante de senadores y diputados, se comporta más bien como una fracción de oposición dedicada a obstaculizar al titular del Poder Ejecutivo.

H. No hay que olvidarse que, en la realidad, más allá de los aspectos institucionales, en el funcionamiento del sistema político, y de acuerdo con las condiciones de cada país latinoamericano, gravitan con gran peso los grupos de presión y los factores reales de poder, como el gran capital, los medios de comunicación, los sindicatos, el ejército, la iglesia católica, las organizaciones no-gubernamentales, las guerrillas y el crimen organizado. Además, hay que tener en cuenta el contexto internacional y la presión de organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

VIII. LA PERSPECTIVA DESDE LA INTERACCIÓN DE LA NORMA CON LA REALIDAD CONSTITUCIONAL

A. Los tipos de presidencialismo de acuerdo con la norma y de acuerdo con la realidad interactúan entre sí, definen y precisan, a su vez, a los diversos tipos.

Mi concepción de Constitución es que, en las escritas, esta es el punto en el cual la realidad jurídica valorada y la norma se interfieren. La realidad —el ser— determina a la norma en cuanto acontece algo que puede estar o no de acuerdo con la norma, pero esta influye y determina a la realidad en cuanto sus preceptos se van imponiendo sobre el ser, e incluso van alcanzando vigencia preceptos que únicamente tenían valor programático en una época.⁶³

En otras palabras, coincido con la concepción helleriana que indica que en la noción de Constitución no se puede separar completamente la normalidad de la normatividad, el ser del

⁶³ Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, cit., pp. 42 y 43.

deber-ser; así, una Constitución política solo puede concebirse como un ser al que dan forma las normas.⁶⁴

B. Desde la perspectiva anterior, el tipo de presidencialismo puro en la realidad puede configurar un presidencialismo hegemónico, equilibrado o débil, de acuerdo con las características que he señalado para cada uno de estos tipos. En consecuencia, se puede hablar de presidencialismo puro-hegemónico, puro-equilibrado, puro-débil.

El presidencialismo predominante generalmente es hegemónico en la realidad, en virtud del valor de la norma y de que el presidente de la República luchará por ejercer todas las facultades que la Constitución le otorga. Los propios elementos de la realidad pueden configurar muy excepcionalmente un presidencialismo predominante-equilibrado o predominante-débil.

El presidencialismo atemperado tiende a ser un presidencialismo débil, pero de nueva cuenta, dependiendo de los elementos de la realidad, nos podemos encontrar con un presidencialismo atemperado-hegemónico o atemperado-equilibrado.

El presidencialismo con matices parlamentarios puede conformar los tres tipos de presidencialismo desde la perspectiva de la realidad.

El presidencialismo parlamentarizado oscila entre el parlamentarizado-hegemónico, y el parlamentarizado-débil; difícilmente es equilibrado.

El presidencialismo parlamentarizado es el menos exitoso; la hibridación de los sistemas de gobierno ha resultado en inestabilidad y rupturas políticas. La mezcla de los controles de ambos sistemas no ha demostrado, en la práctica, el éxito que anunciaron sus defensores. Entonces, no se configura como un presidencialismo equilibrado, debido a que la norma no lo persigue, y a que la realidad lo rechaza.

Es curioso observar que los ingenieros del presidencialismo parlamentarizado generalmente intentaron construir un presi-

⁶⁴ Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1963, pp. 267-269.

dencialismo débil, pero consiguieron configurar un presidencialismo parlamentarizado-hegemónico, cuando menos hasta ahora, en virtud de factores políticos reales, tanto nacionales como internacionales, y de la cultura política de las propias sociedades.

Tengo claro que si los factores reales se modifican, el presidencialismo parlamentarizado conducirá, con alto grado de probabilidad, a un sistema parlamentario, lo cual no me preocupa si se configura con gobernabilidad y estabilidad, debido a que están dadas las condiciones políticas para ello, y, por el contrario, se elude el asambleísmo que sería una consecuencia inevitable, si en un país no se satisfacen los elementos para alcanzar un sistema parlamentario exitoso.

C. La tipología que propongo persigue fines didácticos, que permitan una mejor comprensión de la diversidad y complejidad del presidencialismo latinoamericano, conforme a circunstancias de tiempo y lugar.

América Latina —casi una veintena de países— ha tenido sistemas presidenciales durante casi dos siglos, sistemas que se han diseñado de acuerdo con los eventos, situaciones y los ideales de cada nación, y que han oscilado en el tiempo.

A veces, un mismo Estado ha cambiado su Constitución con frecuencia. Por ejemplo, a partir de su independencia, Bolivia ha contado con 16 leyes fundamentales, Costa Rica con 14, Ecuador con 18 y Venezuela con 26.

Dentro de la vigencia de una misma Constitución, el tipo de presidencialismo se ha alterado conforme a elementos de la realidad que estructuran un determinado tipo e, incluso, como asenté, el tipo ha cambiado en un mismo periodo presidencial, en virtud de múltiples factores como el de las elecciones intermedias y la pérdida u obtención de mayoría legislativa por parte del partido que detenta el Poder Ejecutivo.

En consecuencia, la tipología del presidencialismo latinoamericano no constituye labor fácil de elaborar y se presta a ambigüedades. No obstante, vale la pena intentarla para comprender

mejor dicho sistema de gobierno en la región latina del continente americano.

IX. EL SISTEMA SEMIPRESIDENCIAL EN AMÉRICA LATINA

Diversos autores consideran que en Latinoamérica algunas Constituciones han configurado un sistema semipresidencial, como es el caso de la peruana de 1979, o un sistema semiparlamentario, como la Constitución cubana de 1940.⁶⁵ Sin entrar a discutir dichas afirmaciones, hay que señalar que esas Constituciones no fueron exitosas; la primera terminó con el golpe de Estado de Fujimori, y la segunda fue de presidencialismo hegemónico en la realidad.

No obstante, no puede desconocerse que el sistema semipresidencial, especialmente el francés de la V República, presenta atractivos para diversas corrientes políticas y académicas que lo proponen como solución a los presidencialismos hegemónicos y a los débiles en la región, así como para superar el “problema” de los gobiernos divididos y su paralización. Dentro de esta corriente se encuentran algunos personajes que merecen mi respeto, como Humberto Nogueira Alcalá, Santiago Nino, Octavio Amorim Neto, Paulo Tafner y Giovanni Sartori.⁶⁶ Lo interesante de sus puntos de vista y análisis es que no proponen el sistema

⁶⁵ Thibaut, Bernhard, “Presidencialismo, parlamentarismo y el problema de la consolidación democrática en América Latina”, en *Estudios internacionales*, Santiago de Chile, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, año XXVI, núm. 102, 1993, p. 245. Nogueira Alcalá, Humberto, “Los regímenes presidencialistas de...”, *cit.*, pp. 483-486. Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, pp. 90 y 91.

⁶⁶ Nogueira Alcalá, Humberto, “Los regímenes presidencialistas de...”, *cit.*, pp. 493 y 494. Nino, Carlos Santiago, “El hiper-presidencialismo argentino y las concepciones de la democracia”, en *El presidencialismo puesto a prueba*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992, p. 55. Amorim Neto, Octavio y Tafner, Paulo, “Presidencialismo brasileiro: delegação, coordenação e conflito”, en Valadés, Diego y Serna, José María (coords.), *El gobierno en América Latina...*, *cit.*, pp. 226 y 227. Sartori, Giovanni, *op. cit.*, p. 115.

parlamentario para América Latina, porque consideran que no sería el idóneo, sino el semipresidencial.

Queda claro, entonces, que el debate sobre cuál es el mejor sistema de gobierno para América Latina continuará. Es probable que no sea acertado expresar un criterio que abarque a toda la región; antes de contestar es indispensable examinar a fondo la situación política de cada país.

No obstante, considero que en principio, en la actualidad, y hasta donde esta cuestión me ha preocupado y la he estudiado, pienso que probablemente el sistema de gobierno que puede ser más idóneo para nuestra región es el presidencialismo puro-equilibrado, en el cual operen, como deben operar, los pesos y contrapesos propios del sistema presidencial, aclarando que controles, como informes ministeriales, comparecencias e interpelaciones a los ministros, así como su ratificación por el congreso, el gabinete, el refrendo ministerial y las comisiones de investigación legislativas, no alteran la “pureza” del sistema, sino son consecuencia de la colaboración y coordinación entre los órganos del poder, y forman parte de los controles del Legislativo respecto al Ejecutivo. Reitero, lo que sí altera el sistema de controles del sistema presidencial es la introducción de la responsabilidad política ministerial.

El campo en el cual se pueden hacer ajustes al presidencialismo puro-equilibrado es amplio y abarca áreas como el fortalecimiento de los tribunales constitucionales, las iniciativas legislativas de urgencia o “guillotina”, el cabal funcionamiento del federalismo y el municipio; de varios de estos aspectos me he ocupado en otra ocasión.⁶⁷

Lo que realmente me preocupa de esta problemática es que los países de América Latina no vayan a cometer errores que impliquen retrocesos en su incipiente democracia sino, al contrario, que se realicen reformas y adecuaciones que la fortalezcan, la vivifiquen y la protejan de aventuras políticas.

⁶⁷ Carpizo, Jorge, “Propuestas de modificaciones constitucionales...”, *cit.*, pp. 193-223.