

El debate entre parlamentarismo y presidencialismo en los sistemas constitucionales latinoamericanos: estado de la cuestión

RUBÉN MARTÍNEZ DALMAU
<martinezdalmau@gmail.com>
Catedrático
Universidad de Valencia

[Resumen] Durante la década de los ochenta y los noventa del siglo XX se produjo un intenso debate entre defensores del presidencialismo y del parlamentarismo en el marco del constitucionalismo latinoamericano. Algunas de las conclusiones de ese debate se incorporaron en las reformas constitucionales y en las nuevas Constituciones que se aprobaron durante la última década del siglo XX y la primera del XXI. No obstante, la cuestión ha tomado en los últimos años un cariz diferente al superar la defensa a ultranza tanto presidencialista como parlamentaria para avanzar hacia nuevas propuestas no categóricas. A pesar de los intentos de crear sistemas híbridos, las nuevas Constituciones latinoamericanas no innovaron particularmente en este ámbito, por lo que queda mucho por construir en la organización del poder público.

[Palabras clave] Presidencialismo, parlamentarismo, constitucionalismo latinoamericano, presidencialismo atenuado, constitucionalismo de transición.

[Title] The debate between parliamentarism and presidentialism in Latin American constitutional systems: status of the matter.

[Abstract] During the eighties and nineties of the twentieth century there was an intense debate between defenders of presidentialism and parliamentarism in the context of Latin American constitutionalism. Some of the conclusions of this discussion were incorporated in the constitutional reforms and in the new constitutions that were adopted during the last decade of the twentieth century and early of the twenty-first century. However, the debate has recently taken a different dimension with the overcome of the presidential and parliamentary defense and avoiding categorical proposals. Despite the attempts to create hybrid systems, the new Latin American Constitutions did not innovate particularly in this area, so there is much to build on the organization of public power.

[Keywords] Presidentialism, parliamentarism, Latin American constitutionalism, attenuated presidentialism, transitional constitutionalism.

MARTÍNEZ DALMAU, RUBÉN. «El debate entre parlamentarismo y presidencialismo en los sistemas constitucionales latinoamericanos: estado de la cuestión». En: *Elecciones*, 2015, enero-diciembre, vol. 14, N.º 15, pp. 35-53

[Recibido] 09/11/15 & [Aceptado] 28/11/15

INTRODUCCIÓN

La incorporación de elementos parlamentarios en las reformas constitucionales y en las nuevas constituciones latinoamericanas que tuvieron lugar a finales del siglo pasado obedecieron a la necesidad de repensar los efectos históricos del presidencialismo y a mitigar sus consecuencias. Detrás de estos cambios, con mayor o menor influencia en su transición hacia las normas fundamentales, se encuentra uno de los más importantes debates habidos en los últimos tiempos sobre la organización del poder público en los sistemas constitucionales latinoamericanos y sus consecuencias sobre los sistemas políticos. Por un lado una serie de autores, entre los que destaca LINZ, que consideraban históricamente demostrados los perjuicios producidos por la implementación de sistemas presidencialistas en América Latina y abogaban por modificaciones del sistema constitucional que introdujera elementos de control y dependencia del Ejecutivo por parte del Legislativo, y avanzaran así hacia el parlamentarismo. Por otro lado, el grupo de autores encabezados por la escuela alemana, particularmente NOHLEN, que desvirtuaban los supuestos beneficios del parlamentarismo y entendían que las críticas al presidencialismo eran sesgadas e insuficientemente argumentadas.

Lo cierto es que el debate entre presidencialismo y parlamentarismo tuvo lugar con base en la constancia histórica de la enorme influencia reflejada por el constitucionalismo norteamericano, en particular el federal, sobre el constitucionalismo fundacional latinoamericano, y de las experiencias autoritarias que se cernieron sobre América Latina tanto en el siglo XIX como, en particular, durante el siglo XX. Pero aunque el presidencialismo latinoamericano ha bebido de fuentes exógenas, lo cierto es que cuenta ya con perfiles definidores propios creados a través de los sucesivos mecanismos de reforma que se construyeron, principalmente, en el mantenimiento del presidente fuerte propio del presidencialismo pero con la incorporación de ciertos elementos parlamentaristas; elementos que, en algunos casos, no dejan de ser paradójicos, y en otros cuentan con poca influencia sobre el sistema político. De hecho, a la vista del acontecer en varios países que experimentaron este tipo de hibridación, no parece que los efectos del *presidencialismo atenuado*, que esencialmente quiere describirse como presidencialismo parlamentarizado hayan sido relevantes.

Este trabajo se propone poner de relieve los elementos principales en el continuum del debate entre presidencialismo y parlamentarismo en el constitucionalismo latinoamericano, exponiendo comparativamente los principales argumentos de las tesis institucionalistas; apuntar brevemente hacia algunos ejemplos sobre cómo se ha producido la hibridación entre diferentes instrumentos presidencialistas y parlamentarios, además de otros mecanismos de control, en algunas nuevas Constituciones que ejemplifican como pocas la tensión entre el Ejecutivo *fuerte* y el poder popular; y señalar determinadas condiciones en el marco de las cuales se produce la superación del debate entre presidencialismo y parlamentarismo, con la consecuente apertura de nuevas oportunidades de reflexión sobre un futuro diseño constitucional. Para ello se iniciará por algunas breves referencias sobre la construcción histórica del presidencialismo en América Latina; pasaremos a continuación a referirnos a los extremos del debate presidencialismo/parlamentarismo, para pasar finalmente a describir algunos de los rasgos principales de sus efectos y las conclusiones de un debate que, con otros contornos, sigue potencialmente abierto tanto en la doctrina como en los avances jurídicos y políticos que pudieran tener lugar.

El interés actual del debate radica en la necesidad de contar con insumos para proponer futuras alternativas en los sistemas de gobierno latinoamericanos. Realizar el balance de las reformas introducidas puede aportar luz en una coyuntura en que los sistemas latinoamericanos parecen haberse decantado por la democracia, pero donde la sombra del autoritarismo sigue cerniéndose sobre democracias débiles y de baja calidad.

El texto que se propone no tiene como objetivo el análisis comparativo de las diferentes Constituciones, sino la revisión general de las categorías conceptuales respecto al debate entre presidencialismo y parlamentarismo en América Latina durante las últimas tres décadas. El método utilizado será el de análisis histórico y doctrinal, con incorporación de algunos ejemplos paradigmáticos que servirán como muestra de la aplicación concluyente de sus resultados en determinadas reformas constitucionales y algunas nuevas constituciones latinoamericanas.

1. PRESIDENCIALISMO Y CONSTITUCIÓN EN AMÉRICA LATINA

El presidencialismo, en mayor o menor medida, está presente prácticamente desde la fundación de los nuevos Estados latinoamericanos durante la primera mitad del siglo XIX. No es difícil establecer las diferentes huellas que en el marco de las ideas políticas y de los sistemas comparados dejaron su impronta en diferentes partes de las Constituciones fundacionales latinoamericanas y en su desarrollo posterior (CARPIZO 2006): el constitucionalismo inglés (LOCKE, el posicionamiento iusnaturalista y la separación de poderes), la experiencia de las Cortes de Cádiz y la Constitución española de 1812 (específicamente la parte dogmática de la Constitución), el pensamiento francés (ROUSSEAU y el concepto de soberanía) y el constitucionalismo norteamericano, en particular la Constitución federal de 1787, que tuvo particular influencia en las redacciones de las nuevas Constituciones en cuestiones como los catálogos de derechos, el federalismo, la separación de poderes, el control difuso de la constitucionalidad, el bicameralismo y el presidencialismo.

Como se ha afirmado en otra sede, fue en particular el constitucionalismo norteamericano el que estuvo directamente presente en las Constituciones fundacionales norteamericanas no sólo por la cercanía geográfica e histórico-política (esto es, el hecho de que eran esencialmente revoluciones liberales americanas), sino –y principalmente– por el hecho de que se trataba también, a diferencia del constitucionalismo europeo, de un fenómeno constitutivo cuyo objetivo inmediato no era la lucha contra el poder absoluto, sino la independencia de la metrópoli¹. Por medio de las ediciones inglesas que circularon en toda América a finales del siglo XVIII y principios del XIX, así como versiones en español e informaciones incluidas en obras como las de PAINE, las ideas y los códigos fueron conocidos por los constituyentes latinoamericanos e influyeron directamente en sus discusiones y en la redacción de los proyectos constitucionales y de las Constituciones. Diversos aspectos fueron tomados de textos constitucionales como el de Massachussets-Bay de 2 de marzo de 1780 y, desde luego, de la Constitución de los Estados Unidos de América de 17 de septiembre de 1787. De la primera, además del republicanismo –principal di-

1 De hecho, las negociaciones que podría haber habido dentro de la estela liberal gaditana se convirtieron, cuando se apagó la luz que brevemente había encendido la Constitución gaditana, en confrontaciones frente al poder absoluto del rey Fernando VII (LUCENA 2010).

ferencia entre las constituciones latinoamericanas y la Constitución de Cádiz-, la declaración de derechos fueron adaptados, e incluso copiados, en Constituciones latinoamericanas; de la segunda, el presidencialismo y el federalismo fueron elementos definitorios en muchas de estas Constituciones, aunque en un sentido contrapuesto en la esencia de las dos características, pues el carácter federal fue entendido por el constitucionalismo liberal revolucionario latinoamericano como una forma de construcción del necesario equilibrio constitucional territorial disperso, así como de limitación del poder del Ejecutivo (MARTÍNEZ DALMAU 2011:833-834).

Cuestión diferente es por qué el presidencialismo recaló con tanta facilidad; si por el sustrato colonial que se adaptaba a las fórmulas de un presidente fuerte y centralizador en las nuevas repúblicas criollas, o si vencieron en el combate de las ideas las posturas norteamericanas frente a las europeas -el continente había sido terreno hegemónico del absolutismo y solo empezaban a desarrollarse con enormes obstáculos y contradicciones algunos aires de revolución-, o si era mucho más factible implementar un presidencialismo de nuevo cuño que un parlamentarismo que parecía requerir de factores culturales que aún no se habían podido producir en las jóvenes repúblicas latinoamericanas (NOHLEN, 1999:31 y ss); lo cierto es que la injerencia norteamericana en las instituciones recién creadas fue de tales dimensiones que se puede hablar, en este caso, de un verdadero constitucionalismo de adaptación (MARTÍNEZ DALMAU 2011). De hecho, la influencia de la Constitución de Cádiz, que podría haber apostado por la incorporación de elementos parlamentarios en el constitucionalismo fundacional latinoamericano, fue indiscutible pero muy limitada, para lo que fue determinante finalmente tanto su fracaso como la propia evolución constitucional latinoamericana. En términos de BOTERO (2014:388), Cádiz no fue ajena, pero tampoco fue propia.

De esta forma el presidencialismo ha pasado a formar parte de la historia institucional latinoamericana, y las opciones parlamentarias quedaron relegadas a un segundo plano. A medida que a principios del siglo XX se experimentaron propuestas de reforma constitucional en América Latina, éstas incorporaron algunos elementos de lo que GARGARELLA (2014:210) denomina *presidencialismo atenuado*. Las formas que asumieron estos experimentos de *presidencialismo atenuado* fueron las más variadas: formas de censura legisla-

tiva sobre los ministros del gobierno; la existencia de un primer ministro y un Consejo de Gobierno que podían perder la confianza parlamentaria y verse en la obligación de dimitir, formas de censura parlamentaria combinadas con la capacidad del Ejecutivo para disolver las Cámaras... Guatemala, Costa Rica, Uruguay o Cuba forman parte del elenco de países que durante la primera mitad del siglo XX asumen reformas de este tipo (GARGARELLA 2014:209-210). Pero en ningún caso cuestionaron los fundamentos del presidencialismo que, cabe insistir, habían enraizado en la región desde el origen del constitucionalismo.

Así fue como, especialmente durante la segunda mitad del siglo XX, los regímenes autoritarios latinoamericanos encontraron un sustrato adecuado para asegurar su prevalencia. La falta de arraigo democrático y la presencia de Legislativos débiles, entre otros factores, sirvieron de cimientos para lo que NOGUEIRA (1993:219) denominó *presidencialismos autoritarios latinoamericanos*, caracterizados por «quebrar el principio cosubstancial al régimen presidencial de la independencia jurídica y la irrevocabilidad recíproca entre el Ejecutivo y el Legislativo. Al quebrarse este principio, sólo en beneficio del Ejecutivo, otorgándole la posibilidad de disolver el Parlamento, desconoce la autonomía real de este último en el ejercicio de sus facultades legislativas y de control del Ejecutivo». El autor incorpora otros rasgos que definen al presidencialismo autoritario: la falta de competencia política abierta y la alteración del rol de las Fuerzas Armadas (NOGUEIRA 1993:220). De estas experiencias autoritarias provienen, en buena medida, los ataques al presidencialismo que durante las últimas décadas del siglo XX defenderán un cambio en los sistemas constitucionales latinoamericanos hacia el parlamentarismo.

2. DEMOCRACIA Y PARLAMENTARISMO: EL DEBATE DURANTE LOS PROCESOS DEMOCRATIZADORES.

A medida que la región transitaba de nuevo a la democracia aparecieron importantes análisis sobre las causas que habían conducido a los regímenes autoritarios y la ingeniería constitucional que podía emplearse para evitar la vuelta atrás. Fueron en particular los trabajos de LINZ sobre el presidencialismo los que influyeron relevantemente en el marco de las propuestas de diseño constitucional para América Latina que tuvieron lugar durante los años noventa.

Desde una perspectiva histórica y desde una postura de firme posición contraria a la relación entre el presidencialismo y la democracia, LINZ entendía que el futuro democrático solo podría situarse en los consensos propiciados en el marco de un activo parlamentarismo. Explicaría que los avances democráticos europeos y su pervivencia en el tiempo se deberían, por lo tanto, en buena medida al parlamentarismo porque, sin contar con la excepción norteamericana, las democracias más estables han sido las parlamentarias (LINZ, 1994:4). Varios serían los indicadores que apoyarían esta amenaza del presidencialismo, y que serían intrínsecos a la caracterización propia de este sistema: el conflicto que proviene de las dos legitimidades democráticas, la del presidente y la del parlamento; el hecho de que esta conflictividad en los sistemas presidencialistas sea imposible de aminorar a través de la negociación parlamentaria; la falta de flexibilidad de los mandatos del presidente aun en casos de crisis graves de legitimidad y de estabilidad política; el juego de suma cero que caracteriza las elecciones parlamentarias... Argumenta el autor que «el desempeño histórico superior de las democracias parlamentarias no es accidental. Una comparación cuidadosa entre parlamentarismo y presidencialismo en cuanto tales lleva a la conclusión que, en balance, el primero es más conducente hacia democracias estables que el último. La conclusión se aplica especialmente a naciones con profundas divisiones políticas y numerosos partidos políticos; para tales países, el parlamentarismo generalmente ofrece una mejor esperanza para preservar la democracia» (LINZ 2013:12). Esto es, una fórmula que calzaría sin fisuras en los sistemas latinoamericanos.

En resumen de CAREY (2006:125) los elementos centrales del argumento de LINZ en contra del presidencialismo son dos. Primero, el presidencialismo carece de la válvula de seguridad del parlamentarismo, el voto de confianza, que permite en un momento de crisis remover a un gobierno de su cargo sin apartarse de la constitución. Segundo, el presidencialismo crea incentivos y condiciones que fomentan tales crisis, que agravan particularmente la relación entre el ejecutivo y el legislativo. Desde este prisma, si «el parlamentarismo proporciona un contexto institucional más flexible y adaptable para el establecimiento y la consolidación de la democracia» (LINZ 2013:30) y América Latina transitaba hacia las democracias, la incorporación de elementos presidencialistas en los sistemas constitucionales latinoamericanos no era solo una realidad histórica que serviría para explicar la larga presencia de periodos au-

toritarios, sino también un desacierto de cara al futuro que cortaría las alas del despegue democrático.

Desde una perspectiva crítica, el debate institucionalista sobre el parlamentarismo y el presidencialismo cuenta con debilidades que muchas veces parece esconder el consenso sobre las bondades del parlamentarismo. Como afirma FLÓREZ (2010:142), una de las principales críticas a los panegiristas del parlamentarismo son de orden epistemológico. Primero, su método, necesariamente comparativo, es particularmente selectivo. Hace caso omiso de las etapas históricas caracterizadas por un parlamentarismo inestable y disfuncional, como la Europa de entreguerras (régimen de asamblea), y pone énfasis en los periodos dorados del modelo parlamentario: el régimen británico de finales del siglo VIII, ideal de inspiración para la doctrina «clásica» del parlamentarismo, y los regímenes parlamentarios funcionales de la posguerra. Además, esta perspectiva toma en consideración los fracasos democráticos de los regímenes presidenciales como el chileno, mientras intenta desconocer los largos periodos de estabilidad democrática presidencial y califica al régimen de los Estados Unidos como caso aparte.

La mayor parte de estas cuestiones fueron ya advertidas por NOHLEN (1991) en el auge del debate; se trata del extremo contrario del debate. A principios de los noventa este autor prevenía sobre la tentación parlamentarista que, al querer descartar al presidencialismo, podría «encerrar riesgos mayores que los que intenta dejar atrás». Para NOHLEN (1991:44-46), la estabilidad política y el éxito socioeconómico de los países europeos en la posguerra tienen explicaciones más integrales que la sola vigencia de una forma de gobierno; las crisis de los años setenta, en varios países latinoamericanos, habrían presentado la misma profundidad y dramatismo independientemente del sistema de gobierno, pues el grado de antagonismo ideológico, de estancamiento económico y de desigualdad social se habían entrelazado de un modo difícilmente controlable por la institucionalidad política; los tipos ideales como tales no existen en forma pura ni son «buenos» ni «malos» por su correspondiente conformación; y se estaría comparando entre modelos no comparables. La incorporación de NOHLEN al debate preparó el terreno para que una parte de la doctrina europea

participara en el que ya entonces comenzaba a apreciarse como decisivo debate entre presidencialismo y parlamentarismo en América Latina².

En definitiva, con la incorporación de la escuela alemana la categorización de los supuestos efectos amenazantes del presidencialismo quedaron en entredicho, cuestionadas por los enfoques que se esforzaban en mostrar que no podía hablarse de una homogeneización de todos los supuestos latinoamericanos donde se había experimentado un auge del autoritarismo³. Entre ellos, THIBAUT (1993:242) quien, después de estudiar algunos de los condicionantes sobre esta transición autoritaria en América Latina, concluyó que «la distinción entre los aspectos sistemáticos y los diferentes niveles históricos de la crítica al presidencialismo demuestra que los modelos de argumentación aplicados en los diferentes países, no reflejan ninguna experiencia homogénea generalizada respecto al presidencialismo que pudiera ser considerada como una crítica general de este sistema de gobierno o que pudiera servir como alegato en favor de un cambio al parlamentarismo. Las distintas experiencias, por el contrario, nos permiten descubrir contradicciones y afirmaciones problemáticas que se esconden detrás de la crítica generalizada al presidencialismo»⁴.

3. ELEMENTOS PARLAMENTARIOS EN SISTEMAS PRESIDENCIALISTAS: ¿PRESIDENCIALISMO ATENUADO?

Una vez explicados los primeros extremos del debate cabe hacer alusión a su desarrollo, tanto desde el punto de vista de los efectos del presidencialismo como la introducción de mecanismos parlamentarios en el presidencialismo latinoamericano: la vía de desarrollo del presidencialismo *atenuado*. Mientras las propuestas de la doctrina proferían con creces las bondades del parlamentarismo y su relación directa con el éxito en los procesos de democratización, las reformas constitucionales durante las últimas décadas

2 Una recopilación de primera mano de los términos del debate puede verse en NOHLEN (1998).

3 Fuera del debate propiamente entre presidencialismo y parlamentarismo se situaron algunos autores que asumían posiciones decantadas pero, a la vez, matizadas. Entre ellos, más cercanos a las tesis presidencialistas, MAINWARING y SHUGART (2002), para quienes no puede hablarse de un solo modelo de presidencialismo, y el éxito (o fracaso) del sistema presidencialista dependerá de factores mucho más complejos que los que intenta simplificar la dicotomía presidencialismo/parlamentarismo.

4 El estudio de THIBAUT (1993) hace referencia a las críticas al presidencialismo en América del Sur, y realiza un interesante esfuerzo en explicar la diversificación de causas que estuvieron realmente en las experiencias autoritarias, principalmente los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay.

del siglo XX parecían discurrir en un sentido al menos diferente. En términos de CAREY (2006:125), en el momento en que se había generado entre los académicos de la política comparada un cierto consenso a favor del parlamentarismo, los eventos fuera de la academia demostraron que el mundo político se movía en otra dirección. En reformas constitucionales como la argentina de 1994 o la brasileña de 1988 las propuestas de parlamentarización tuvieron cierto auge incluso en los documentos técnicos y, en el caso brasileño, la alternativa fue sometida a votación, pero finalmente incorporaron tímidas reformas, como la incorporación de la jefatura del gabinete de ministros en Argentina (SERRAFERO 1999) o llanamente no prosperaron, como fue el caso del referéndum brasileño (VON METTENHEIM 2001:175).

Dentro del análisis político cabe resaltar que una de las principales críticas de NOHLEN (1998:163) de finales de los noventa a las tesis de la tentación parlamentarista, particularmente la de LINZ, es que el mantenimiento de los sistemas presidencialistas en los sistemas constitucionales latinoamericanos convergerían en nuevos episodios autoritarios como los experimentados en las décadas anteriores. Pero, afirma el autor, «el pronosticado nuevo derrumbe de las democracias en América Latina no se produjo, observándose, por el contrario, una permanencia de la democracia en América Latina nunca antes vista en su historia, y con ello una relativización de la supuesta relación causal entre sistema de gobierno y desenlace feliz o fatal de la democracia. Lo que la realidad de la región presenta es, en suma, una cierta flexibilidad y capacidad de adaptación del sistema presidencial».

Es cierto que la postura de NOHLEN no parece tener en cuenta los efectos que pudiera haber tenido la introducción de elementos parlamentarios en la reformas posteriores al debate. Pero, en definitiva, podemos estar seguros de que la verdadera prueba de que las tesis institucionalistas no son completas para describir la realidad latinoamericana es que muchos de estos mecanismos de parlamentarización introducidos en los sistemas constitucionales a causa del debate de finales del siglo pasado no han sido particularmente útiles para mejorar la calidad democrática y no parece que hayan sido asimilados por el sistema político.

Así, a diferencia de otros ámbitos donde es definible una clara distinción entre el constitucionalismo clásico y el nuevo constitucionalismo latinoame-

ricano, en cuestión de reformas del sistema político se difuminaron las diferencias. Constituciones del nuevo constitucionalismo, como la colombiana de 1991 o la ecuatoriana de 2008 incorporaron elementos sincréticos parlamentarios para hacer menos intenso el predominio presidencialista. En algunos casos se realizó desde el marco de una marcada diferenciación con el viejo constitucionalismo, como en la construcción del Estado plurinacional y la incorporación de los pueblos indígenas como sujetos colectivos reconocidos constitucionalmente (MARTÍNEZ DALMAU 2013:271 y ss). Recordemos que una de las principales características del nuevo constitucionalismo latinoamericano es su capacidad de crear constructos originales (VICIANO y MARTÍNEZ DALMAU 2011:15 y ss) aunque en el campo del sistema político, en particular la configuración de las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo, estos avances fueron más bien escasos. En cuanto a las reformas parciales o a las Constituciones de origen no democrático, se limitaban a asuntos menores que en ningún caso entrañaron un cambio respecto al viejo constitucionalismo; más bien al contrario, suponían la victoria de la visión clásica del constitucionalismo sobre la democrática (como los casos de la Constitución peruana de 1993 o de la reforma argentina de 1994).

Pero todas estas incorporaciones tenían un objetivo común aunque conseguido en diferente grado: como afirma UPRIMNY (2011:119-120), estas modificaciones incluyeron junto con los procesos de fortalecimiento de los órganos de control y de la rama judicial una estrategia más global de rediseño del régimen político con el objeto de lograr un mayor equilibrio entre los órganos y las ramas del poder público, a fin de superar los excesos del poder presidencial. Por ello, la mayor parte de las reformas tendió a reducir ciertas facultades presidenciales y a incrementar la capacidad de control y de decisión de los Legislativos. Por ejemplo, casi todas limitaron, al menos parcialmente, las posibilidades de que el presidente pudiera legislar por decreto, mientras que incrementaron las de fiscalización del parlamento, que en ciertos casos adquirió la facultad de vetar ministros. Pero esta atemperación del presidencialismo fue limitada, pues no sólo ningún país latinoamericano optó por fórmulas parlamentarias sino que, además, las Constituciones de la región conservaron para el presidente poderes enormes en comparación con el modelo presidencial clásico (UPRIMNY 2011:120).

Uno de los casos donde se aprecia claramente la contradicción que pone de manifiesto UPRIMNY es en el diseño institucional ecuatoriano. El Presidente de la República cuenta en la Constitución ecuatoriana de 2008 con el mayor poder que ha podido acumular un presidente constitucional en el país suramericano; ya no solo en la formulación de políticas públicas, sino en la dinámica institucional representativa, como la capacidad de disolver el Parlamento que suele conocerse como muerte cruzada⁵. Pero un análisis ecuánime del texto constitucional nos incorpora al menos cuatro límites al poder presidencial que no pueden obviarse (MARTÍNEZ DALMAU 2010:28 y ss), y que discuten en sus fundamentos las tesis del hiperpresidencialismo como la de VERDESOTO (2009) o BASABE-SERRANO (2009): en primer lugar, que muchas de las funciones del Presidente a las que se alude forman parte del elenco de funciones comunes a los Ejecutivos en los diferentes sistemas comparados, y al mismo desempeño de la función de gobierno; en segundo lugar, que la Constitución ecuatoriana vigente incorpora elementos de control, sobre todas las funciones en general y sobre el Ejecutivo en particular, como el referendo revocatorio al Presidente de la República; en tercer lugar, que la creación de la Función de Transparencia y Control Social, y en concreto su objetivo de designar varias de las autoridades estatales –algunas de las cuales en sistemas comparados forman parte del elenco de decisiones del Presidente de la República–, controlar la actividad del Estado y promover la participación, está trazada con el objetivo de establecer una mayor base de legitimidad social en la toma de decisiones públicas y mantener presente una supervisión ciudadana permanente sobre toda actividad de gobierno; y, en cuarto lugar, el fortalecimiento de un sistema de control concentrado de la constitucionalidad, instrumento necesario para la consolidación del Estado constitucional (MARTÍNEZ DALMAU 2008). Bajo el prisma de la Constitución ecuatoriana de 2008 no podemos referirnos seria-

5 Procedimiento por el cual el Presidente de la República, bajo determinadas circunstancias, puede disolver al parlamento y convocar elecciones que serán tanto legislativas como presidenciales. Se encuentra regulado en el artículo 148° de la Constitución ecuatoriana de 2008: "La Presidenta o Presidente de la República podrá disolver la Asamblea Nacional cuando, a su juicio, ésta se hubiera arrogado funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional; o si de forma reiterada e injustificada obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, o por grave crisis política y conmoción interna. Esta facultad podrá ser ejercida por una sola vez en los tres primeros años de su mandato. En un plazo máximo de siete días después de la publicación del decreto de disolución, el Consejo Nacional Electoral convocará para una misma fecha a elecciones legislativas y presidenciales para el resto de los respectivos períodos. Hasta la instalación de la Asamblea Nacional, la Presidenta o Presidente de la República podrá, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional, expedir decretos-leyes de urgencia económica, que podrán ser aprobados o derogados por el órgano legislativo".

mente a un *hiperpresidencialismo* en Ecuador, sino a un poder ejecutivo fuerte respecto a sus competencias, pero con controles sobre él a su vez relevante; algo hasta ahora inusual, por paradójico, en el constitucionalismo comparado, y que no deja de plantear dudas sobre su funcionalidad futura.

Pero donde quizás más claramente se puede apreciar esta quasi esquizofrenia institucional entre democracia y poder presidencial es en el caso venezolano de 1999, con la incorporación de instrumentos sociales de control sobre el Presidente al mismo tiempo que se le faculta, previa aprobación de una mayoría cualificada de la Asamblea Nacional, para poder legislar a través de leyes habilitantes⁶. El Presidente, que además no requiere de segunda vuelta para su elección y fácilmente puede resultar ganador por mayoría simple, obtiene así unas facultades propias de los Ejecutivos parlamentarios pero sin el control del Legislativo que podría, en el parlamentarismo, llegar hasta la censura del presidente del Gobierno. Lo que no significa que esta censura no exista en el caso venezolano, pero debe realizarse directamente por la ciudadanía través del referéndum revocatorio y, además, con las condiciones que determina la Constitución y que buscan que se mantenga al menos el mismo nivel de legitimidad en la revocatoria que aquella que lo condujo al poder; se trata, además, de un instrumento pensado desde la Constitución para el control de cualquier cargo electo, no solo del Presidente de la República⁷. Se ponen de relieve, una vez más, las tensiones entre poder popular y fortalecimiento del poder presidencial (BRANDÃO 2015:113 y ss). A lo que hay que añadir la creación en la Constitución de 1999 de la figura del Vicepresidente Ejecutivo, cargo de confianza del Presidente de la república pero con rasgos parlamentarios como el apoyo legislativo. En este marco, resalta la posibilidad de que el Presidente disuelva la

6 Artículo 203° *in fine* de la Constitución venezolana de 1999: "Son leyes habilitantes las sancionadas por la Asamblea Nacional por las tres quintas partes de sus integrantes, a fin de establecer las directrices, propósitos y marco de las materias que se delegan al Presidente o Presidenta de la República, con rango y valor de ley. Las leyes habilitantes deben fijar el plazo de su ejercicio".

7 Artículo 72° de la Constitución venezolana de 1999: "Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables. Transcurrida la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria, un número no menor del veinte por ciento de los electores o electoras inscritos en la correspondiente circunscripción podrá solicitar la convocatoria de un referendo para revocar su mandato. Cuando igual o mayor número de electores o electoras que eligieron al funcionario o funcionaria hubieren votado a favor de la revocación, siempre que haya concurrido al referendo un número de electores o electoras igual o superior al veinticinco por ciento de los electores o electoras inscritos o inscritas, se considerará revocado su mandato y se procederá de inmediato a cubrir la falta absoluta conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en la ley. La revocación del mandato para los cuerpos colegiados se realizará de acuerdo con lo que establezca la ley. Durante el período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria no podrá hacerse más de una solicitud de revocación de su mandato".

Asamblea Nacional en el caso de que ésta ejerza una obstaculización grave a la designación del Vicepresidente⁸, al estilo de la Constitución peruana de 1993⁹.

Es imprescindible en este lugar hacer alusión, aunque sea brevemente, a la paradójica relación que detecta GARGARELLA (2014:285) entre el auge del presidencialismo y la ampliación de derechos en el nuevo constitucionalismo latinoamericano. Esta relación, que pareciera contradictoria, se basa en lo que el autor denomina Constitución de dos velocidades: «por un lado, una Constitución ansiosa por asegurar la imposición del orden, por otro lado, una Constitución preocupada porque cada paso dado sea conforme al pleno respeto de garantías y derechos. Por un lado, una Constitución que pone trabas a una democratización de la sociedad, manteniendo una organización del poder verticalista y concentrada en pocos y, por el otro, una Constitución que aspira a una democratización de la sociedad a través de nuevos derechos y la expansión de derechos más tradicionales, los derechos políticos».

Las dinámicas constituyentes no han solucionado estas contradicciones y parece, de hecho, que se trata de un tema pendiente tanto en las reformas constitucionales como en el nuevo constitucionalismo. Concluiremos por ello, a continuación, que difícilmente se puede hablar en la actualidad de un presidencialismo atenuado, sino en todo caso de un presidencialismo latinoamericano en construcción, con todo lo que ello implica, dentro de un más amplio constitucionalismo latinoamericano en transición (VICIANO y MARTÍNEZ DALMAU, 2015).

8 Artículo 187: “Corresponde a la Asamblea Nacional: (...) 10. Dar voto de censura al Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva y a los Ministros o Ministras. La moción de censura sólo podrá ser discutida dos días después de presentada a la Asamblea, la cual podrá decidir, por las tres quintas partes de los diputados o diputadas, que el voto de censura implica la destitución del Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva o del Ministro o Ministra”. Artículo 240: “La aprobación de una moción de censura al Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, por una votación no menor de las tres quintas partes de los integrantes de la Asamblea Nacional, implica su remoción. El funcionario removido o funcionaria removida no podrá optar al cargo de Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, o de Ministro o Ministra por el resto del período presidencial. La remoción del Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva en tres oportunidades dentro de un mismo período constitucional, como consecuencia de la aprobación de mociones de censura, faculta al Presidente o Presidenta de la República para disolver la Asamblea Nacional. El decreto de disolución conlleva la convocatoria de elecciones para una nueva legislatura dentro de los sesenta días siguientes a su disolución. La Asamblea no podrá ser disuelta en el último año de su período constitucional”.

9 Que determina la capacidad del Presidente de la República de disolver el Parlamento cuando éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros (art. 134°).

4. CONCLUSIÓN: HACIA NUEVAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN DEL PODER PÚBLICO

Planteábamos al inicio que la evolución del presidencialismo latinoamericano cuenta con caracteres definidores particulares donde debemos tener en cuenta la incorporación de mecanismos propios del parlamentarismo. Como resalta CAREY (2006:154), las reformas de principio de siglo XXI han experimentado dos tendencias importantes en el funcionamiento de los regímenes presidenciales en América Latina: el debilitamiento de las restricciones sobre la reelección, y el surgimiento de la sustitución legislativa de los presidentes durante las crisis de gobierno. Ambas implican una convergencia con los sistemas parlamentarios en la medida en que relajan la naturaleza fija de los mandatos presidenciales. Esta convergencia ha venido acompañada durante el desarrollo constitucional posterior de otros acercamientos a los sistemas parlamentarios, pero sin abandonar los fundamentos del presidencialismo. A la vista de los resultados no podemos referirnos a una verdadera hibridación de ambos sistemas; el parlamentarismo atenuado no deja de ser para muchos autores más una opción democrática de futuro que una constatación del presente (BERNALES, 1999:162 y ss).

Pero asimismo cabe recordar que, así como el parlamentarismo es el fruto de un largo periodo histórico de construcción de relaciones entre rey y Legislativo, -más adelante Ejecutivo y Legislativo, lo que posibilitó la aparición de repúblicas parlamentarias-, el presidencialismo latinoamericano también requerirá de un periodo propio de formación que coagule sus características. Entre ellas, posiblemente, se encuentre la incorporación de elementos parlamentarios. Parece claro que el debate sobre el presidencialismo y el parlamentarismo como fundamento de una posible ingeniería constitucional para los sistemas latinoamericanos se ha superado, porque sería negar los fundamentos de su cultura constitucional y la historia de sus instituciones que, sin duda, tendrán calado en las propuestas que se realicen. Podemos estar de acuerdo en que, como indica FLÓREZ (2010:148), «no existe modelo de gobierno óptimo en abstracto. Superada la opción excluyente presidencialismo/parlamentarismo, el debate debe canalizarse hacia los matices concretos de los regímenes, sean estos presidenciales o parlamentarios, hacia las circunstancias históricas y políticas. Las variantes de cada uno de los dos modelos son numerosas y su

funcionalidad depende del contexto en el cual se adoptan y las necesidades que buscan satisfacer».

Este es el paradigma actualmente predominante en la doctrina: la necesidad de repensar el sistema constitucional desde la experiencia del sistema político y las capacidades reales de acción entre ellos. Esto es, desde una superación del debate clásico entre presidencialismo y parlamentarismo. Lo que no significa que renunciemos a asumir una postura crítica sobre los efectos perniciosos, o al menos obstaculizadores, que el presidencialismo ha podido producir sobre el devenir político-constitucional latinoamericano, y que siguen vivos en el actual *constitucionalismo de transición* que experimenta América latina. Como afirma GARGARELLA (2014:297), la crítica al presidencialismo no implica una defensa al sistema parlamentarista, como si esta fuera la única alternativa existente al presidencialismo. El propio autor entiende que el parlamentarismo no aparece como una opción viable a la luz de los principios del constitucionalismo latinoamericano, y menos aún en el marco de la situación actual de los legislativos latinoamericanos. Se tratará, en todo caso, de un sistema propio latinoamericano que, por ahora, solo está en ciernes, pero que cuenta con un enorme potencial de creación en la organización del poder público.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BASABE-SERRANO, Santiago

2009 «Ecuador: reforma constitucional, nuevos actores políticos y viejas prácticas partidistas». En: *Revista de Ciencia Política* vol. 29, n°2: 381-406.

BERNALES BALLESTEROS, Enrique

1999 «Crítica al presidencialismo en América Latina». Araucaria. En *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades* vol. 1, n°2: 155-156.

BOTERO BERNAL, Andrés

2014 «Una sombra en la noche: en torno al constitucionalismo gaditano y la nueva Granada». En: *Historia Constitucional* 15:311-389.

BRANDÃO, Pedro

2015 *O novo constitucionalismo pluralista latino-americano*. Rio de Janeiro:Lumen Juris.

CAREY, John M.

2006 «Presidencialismo versus parlamentarismo». En *PostData* 11:121-161.

CARPIZO, Jorge

2006 «Características esenciales del sistema presidencial e influencias para su instauración en América Latina». En: *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 115:57-91.

FLÓREZ RUIZ, José Fernando

2010 «Parlamentarismo frente a presidencialismo. Actualización de un debate crucial para América Latina». En: *Revista Derecho del Estado* 25:135-158.

GARGARELLA, Roberto

2014 *La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*. Buenos Aires:Katz.

LINZ, Juan J.

1994 «Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?», en JUAN J. LINZ y ARTURO VALENZUELA (eds.), *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives* n. 1. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

2013 «Los peligros del presidencialismo». En: *Revista Latinoamericana de Política Comparada* 7:11-31 (texto original publicado en *Journal of Democracy* nº1, 1990:51-69).

LUCENA GIRALDO, Manuel

2010 *Naciones de rebeldes. Las revoluciones de independencia latinoamericanas*. Madrid:Taurus.

MAINWARING, Scott y SHUGART, Matthew

2002 *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires:Paidós.

MARTÍNEZ DALMAU, Rubén

2008 «Supremacía de la Constitución, control de la constitucionalidad y reforma constitucional», en ÁVILA SANTAMARÍA, RAMIRO; GRIJALVA JIMÉNEZ, AGUSTÍN, y MARTÍNEZ DALMAU, RUBÉN (eds.), *Desafíos constitucionales. La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*. Quito:Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; Tribunal Constitucional del Ecuador.

- 2010 «El nuevo diseño constitucional ecuatoriano». En: *Ágora Política* 2:19-23.
- 2011 «El constitucionalismo fundacional en América Latina y su evolución: entre el constitucionalismo criollo y el nuevo constitucionalismo», en GARCÍA TROBAT, PILAR y SÁNCHEZ FERRIZ, REMEDIO (coords.), *El legado de las Cortes de Cádiz*. Valencia:Tirant.
- 2013 «Pluralidad y pueblos indígenas en las nuevas Constituciones latinoamericanas», en PIGRAU SOLÉ, ANTONIO (ed.), *Pueblos indígenas, diversidad cultural y justicia ambiental. Un estudio de las nuevas Constituciones de Ecuador y Bolivia*. Valencia:Tirant.

NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto

- 1993 *Regímenes políticos contemporáneos*. Santiago de Chile: Editora Jurídica.

NOHLEN, Dieter

- 1991 «Presidencialismo vs parlamentarismo en América Latina. Notas sobre el debate actual desde una perspectiva comparada». En: *Revista de Estudios Políticos* 74:43-54.
- 1998 «Presidencialismo versus parlamentarismo: dos enfoques contrapuestos». *Revista de Estudios Políticos* 99:161-173.
- 1999 *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos. Opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico*. México DF:Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

SERRAFERO, Mario

- 1999 «Presidencialismo argentino: ¿atenuado o reforzado?». En: *Araucaria* 2:121-154.

THIBAUT, Bernhard

- 1993 «Presidencialismo, parlamentarismo y el problema de la consolidación democrática en América Latina». En: *Estudios Internacionales* 102:216-252.

UPRIMNY, Rodrigo

- «Las transformaciones constitucionales recientes en América Latina: Tendencias y desafíos», en RODRÍGUEZ GARAVITO, CÉSAR, *El Derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo XXI.

VERDESOTO, Luis

- 2009 «Instituciones e intenciones de un diseño cuestionado». En: *Umbrales* 19:199-228.

VICIANO PASTOR, Roberto y MARTÍNEZ DALMAU, Rubén

- 2011 «El nuevo constitucionalismo latinoamericano: fundamentos para una construcción doctrinal». En: *Revista General de Derecho Público Comparado* 9:1-24.

- 2015 «Constitucionalismo de transición y nuevo constitucionalismo latinoamericano en el pensamiento de Carlos de Cabo». En AA.VV., *Constitucionalismo crítico. Liber Amicorum Carlos de Cabo Martín*. Valencia:Tirant.

VON METTENHEIM, Kurt E.

- 2001 «Presidencialismo, democracia y gobernabilidad en Brasil», en CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (ed.), *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

[Sobre el autor]

RUBÉN MARTÍNEZ DALMAU

Es Doctor en Derecho por la Universidad de Valencia. Profesor Titular de Derecho Constitucional en la misma universidad. Ha sido Secretario académico del Máster en Asuntos Electorales, democracia, sistemas electorales y observación electoral de la misma universidad. Ha publicado «El proceso constituyente boliviano (2006-2008) en el marco del nuevo constitucionalismo latinoamericano», «Democracia, participación y voto electrónico», «Constitución, legitimidad democrática y autonomía de los bancos centrales», entre otros.