

4 Sistema de gobierno

Las constituciones establecen un marco de gobierno que permite la estabilidad, inclusión y cooperación entre los poderes de un país. El capítulo 4 extrae algunas lecciones prácticas para promover esos valores, ofreciendo una visión general de los sistemas presidencialistas, parlamentaristas y semi-presidencialistas, y comparando el marco institucional existente en determinadas democracias constitucionales de la OCDE. En particular, describe las principales configuraciones de gobernanza entre los poderes ejecutivo y legislativo. Explora cómo interactúan el ejecutivo y el legislativo, las pautas de separación de poderes entre ambos y cuáles son los resultados más probables del sistema político resultante de esas interacciones, con menciones a otros aspectos importantes como los sistemas electorales y de partidos. También destaca elementos sobre la participación directa de los ciudadanos.

Cuestiones clave

El sistema de gobierno hace referencia a los mecanismos de gobierno por los que se distribuyen los poderes entre el ejecutivo y el legislativo.

- La búsqueda del sistema más adecuado de gobierno requiere una evaluación de los méritos relativos de cada sistema para alcanzar los objetivos de una sociedad en particular.
- Es importante evaluar qué patrones de toma de decisiones políticas servirán mejor a las expectativas del mayor número de ciudadanos, a la vez que se protegen los intereses de las minorías. La satisfacción social con los resultados de las políticas por lo general es mayor al ser más cercano el resultado a las preferencias de la mayoría social.
- El diseño de mecanismos constitucionales tiene un impacto importante en la interacción entre las ramas de poder y dentro de las ramas individuales, y representa un conjunto importante de elecciones a considerar (por ejemplo, para evitar consecuencias potencialmente negativas de cada tipo de sistema, tales como bloqueos o tendencias autoritarias).
- El funcionamiento y la interacción de estos mecanismos en la práctica dependen del contexto nacional (y del funcionamiento de otras ramas, tales como la judicatura, y de otros mecanismos, tales como el sistema electoral). Al diseñar los mecanismos de un sistema de gobierno, debe prestarse especial atención a contrarrestar la fragmentación política (en sistemas parlamentaristas), y a asegurar la cooperación entre los poderes y gestionar la cohabitación (en sistemas presidencialistas).
- Al establecer el sistema electoral, el valor de la proporcionalidad debería ponderarse con el de mayoritarismo. Mientras que un sistema electoral inclusivo con umbrales bajos de entrada puede promover una cultura de gobierno cooperativo, que por lo general conduce a gobiernos de coalición, los sistemas electorales mayoritaristas pueden conducir a que las facciones políticas más fuertes agrupen más sensibilidades políticas en una sola opción. Al crecer la representatividad, podría resultar cada vez más difícil formar gobiernos estables.
- Históricamente, han surgido tres patrones o tipos principales de sistema de gobierno, los cuales se abarcan en este capítulo:
 - *Parlamentarismo* – El origen electoral único de la legislatura y el gobierno hacen que sea posible que un régimen parlamentario con reglas electorales inclusivas facilite la coexistencia del multipartidismo con la representación justa, resultados socialmente eficientes y un gobierno relativamente efectivo. Los sistemas parlamentarios también pueden ayudar a maximizar la inclusión y dar lugar a gobiernos de coalición que representan varias opciones políticas. Sin embargo, esto puede generar al mismo tiempo inestabilidad y bloqueos debido a las mayorías limitadas. Los sistemas parlamentarios son inherentemente flexibles, pues permiten remover al jefe de gobierno cuando la mayoría del parlamento ya no apoya su enfoque. Sin embargo, estos mecanismos también pueden debilitar la separación de poderes entre el ejecutivo y legislativo.
 - *Presidencialismo* – Los sistemas presidenciales proporcionan al electorado un mandato directo que empodera a los ciudadanos mediante más opciones para elegir. Pueden seleccionar tanto al jefe del estado como a los miembros de la legislatura, y pueden recompensar el buen desempeño de los políticos con la reelección. Sin embargo, los presidentes en este tipo de sistema por lo general son elegidos por un pequeño margen de mayoría respecto del contrincante (una característica que depende de si hay segunda vuelta o sistema de partidos) y, aún así, adquieren el poder de formar gabinetes completos sin importar la proporción de asientos obtenida en el parlamento o de la posición política

del mismo partido en el parlamento. Los presidentes no dependen de la legislatura, pues hay una separación de poderes más potente – una situación que puede generar un gobierno estable, pero también paralizaciones políticas cuando el gobierno no puede obtener el apoyo de la legislatura para su programa político. Existen varios mecanismos para resolver dichos bloqueos.

- *Semipresidencialismo (o presidencialismo rebajado)* – La distribución de poderes en este sistema implica una mayor integración del ejecutivo y el legislativo que en los sistemas puramente presidencialistas. Se aproxima a un sistema presidencial que tiene características de los sistemas parlamentarios multipartidistas. Como tal, en el mejor de los escenarios, puede combinar las fortalezas de ambos sistemas. También puede generar un reto en particular: debido a la legitimidad dual del presidente y del primer ministro, la autoridad de ambos puede entrar en conflicto.

Introducción

Este capítulo presenta una visión general de los tipos principales de mecanismos gubernamentales entre los poderes ejecutivo y legislativo en algunas democracias constitucionales de la OCDE. Explora cómo interactúan el ejecutivo y el legislativo, los patrones de separación de poderes entre ambos y cuáles son los resultados más probables del sistema político a raíz de dichas interacciones. El capítulo se centra principalmente en los casos de Australia, Colombia, Costa Rica, Finlandia, Alemania, Irlanda, Nueva Zelanda, Portugal, España y Suiza, con referencias a otros países cuando estas apoyan el análisis.

Por lo general, y a pesar de no haber consenso sobre la definición de cada sistema, han emergido tres patrones o tipos de gobierno históricamente: parlamentario, presidencial y semipresidencial. Los patrones de interacción entre el legislativo y ejecutivo en cada país resultan del contexto nacional a nivel histórico, geográfico y cultural.

Elegir un tipo de gobierno sobre otro en la elaboración de una constitución democrática implica decidir qué patrones de toma de decisiones políticas serviría mejor a las expectativas de la mayoría de los ciudadanos. Por lo tanto, un enfoque orientado a los resultados de las políticas podría apoyar la elección. La satisfacción social con resultados de las políticas es mayor cuanto más cercano sea a las preferencias de la mayoría (o, como algunos analistas lo expresan, a la “preferencia abstracta de la mediana de los votos”). La regulación de las elecciones (es decir, el acceso popular a instituciones), el sistema de partidos y la regulación de interacciones institucionales después de las elecciones (es decir, el tipo de gobierno) también son importantes para acercar los resultados de las políticas a las preferencias de la mayoría de los votantes. También tienen una fuerte influencia sobre cómo cada sistema de gobierno funciona en la práctica. Estas circunstancias dependen por lo general de las estructuras de partidos existentes (en particular si son muchas o pocas), pero también si los partidos están organizados alrededor de posturas ideológicas o son canales para individuos ambiciosos y si dichas estructuras se ven influenciadas por las reglas electorales. Además de la inclusión, los sistemas electorales necesitan asegurar la competencia abierta para el poder, espacio para que las minorías puedan hacer escuchar su voz y un cierto nivel de rendición de cuentas y estabilidad del gobierno.

Este capítulo examina los diseños gubernamentales en democracias constitucionales mediante el análisis de los sistemas presidenciales, parlamentarios y semipresidenciales. También abarca elementos de participación directa de los ciudadanos mediante mecanismos democráticos directos y presenta algunas consideraciones sobre el poder legislativo. El objetivo general del capítulo es proporcionar algunas nociones prácticas de diseño gubernamental que combinen estabilidad, inclusión y cooperación entre las ramas de gobierno para generar mejores resultados de las políticas. Por ejemplo, en Colombia, el diseño

del gobierno busca que colaboren “*armónicamente para la realización de sus fines.*” (art. 113 de la constitución).

Breve descripción del tema

La distinción tradicional entre el parlamentarismo y el presidencialismo sigue teniendo influencia en los diseños constitucionales alrededor del mundo. La diferencia clave entre ambos sistemas radica en si el gobierno depende colectivamente de la legislatura para mantenerse en el poder (Cheibub, Elkins and Ginsburg, 2013^[1]). Si es posible que la legislatura destituya a un gobierno por motivos políticos (es decir, no a causa de un delito), el sistema puede considerarse ampliamente parlamentario. Si no es así, entonces se considera presidencialista (en tanto el jefe de estado sea escogido por elección popular). Otra distinción práctica entre el sistema presidencial y parlamentario es que, en el presidencialismo, el presidente es a su vez jefe del ejecutivo y jefe de estado, mientras que, en el sistema parlamentario, el gobierno actúa como el ejecutivo y el presidente o monarca como jefe de estado. Varios países han adoptado formas mixtas de diseño gubernamental (principalmente, el semipresidencialismo).

Los gobiernos en sistemas parlamentarios tienden a seguir de cerca y controlar la agenda legislativa mediante iniciativas legislativas en vista de los riesgos potenciales de la destitución en caso de perder una votación importante en el parlamento (por ejemplo, una ley presupuestaria). En sistemas parlamentarios, la agenda legislativa por lo general la establece el ejecutivo: si este último pierde el control de la agenda, probablemente significará que el ejecutivo ya no tiene el apoyo de la mayoría en el parlamento, lo cual probablemente conducirá a una moción de censura. Por el contrario, el riesgo de remoción del poder a la mitad del mandato es menor para gobiernos en sistemas presidenciales; por lo tanto, existe mayor aceptación del poder del legislativo para establecer la agenda legislativa. El poder de veto, es decir, el mecanismo que permite que los presidentes actúen en respuesta a propuestas iniciadas en la legislatura, es un rasgo típico de las constituciones presidencialistas, aunque este poder puede ser fácilmente anulado por el parlamento, como es el caso en Colombia, Costa Rica, Finlandia y Portugal. Si resulta difícil invalidar el veto presidencial, esto puede conducir a bloqueos políticos que pueden convertirse en un vehículo hacia el agitación y la inestabilidad política.

Otra distinción entre los sistemas existentes es el grado y alcance de los poderes específicos asignados al ejecutivo. Puede hacerse una distinción entre las tareas que por lo general están bajo la autoridad de la legislatura, pero con la participación del ejecutivo, y los poderes que por lo general están reservados para el ejecutivo – como declarar la guerra o el estado de emergencia, u otorgar perdones. Dentro de la primera categoría, los poderes del ejecutivo pueden abarcar la capacidad de vetar iniciativas aprobadas por el parlamento, de promulgar la legislación por decreto, de tomar la iniciativa en algunos asuntos políticos, referendos o plebiscitos y de ejercer un importante control sobre el presupuesto.

Existe una variedad de enfoques para mantener el equilibrio de autoridad entre el ejecutivo y la legislatura. Además de la destitución, otros atributos permiten distinguir las relaciones ejecutivo-legislativas entre las constituciones presidencialistas y parlamentaristas (Ginsburg, Cheibub and Elkins, 2013^[2]):

1. *Poder de veto* – El poder de veto del ejecutivo se originó en la Constitución de Estados Unidos y es una característica esencial de los sistemas presidenciales. Muchas constituciones tienen algún tipo de aprobación presidencial o real de la legislación y muchas incluyen un veto, incluso si este puede anularse o implica solamente cierta demora para adoptar la legislación. Muchas constituciones permiten que el jefe de estado (el monarca, gobernador general o presidente) devuelvan una iniciativa para su reconsideración por parte de la legislatura; por lo general se requiere una mayoría cualificada para anular el veto y, en ocasiones, el jefe de estado puede someter la cuestión a un referéndum público si sigue disconforme con la ley, o a un tribunal constitucional para evaluar la constitucionalidad de la iniciativa. En Colombia, Costa Rica, Finlandia y Portugal, los parlamentos pueden anular los vetos presidenciales, excepto si la

objeción involucra la inconstitucionalidad, en cuyo caso interviene el tribunal constitucional (Colombia y Portugal). El Presidente de Irlanda no puede vetar las iniciativas que apruebe el *Oireachtas* (parlamento) pero, tras consultar con el Consejo de Estado, puede remitirlas ante el Tribunal Supremo para que emita una sentencia sobre si cumplen con la constitución. El presidente de Francia no tiene el poder de vetar la legislación; se le requiere promulgar leyes del parlamento en un periodo de quince días después de haberse confirmado su aprobación final. Aún así, puede pedir que el parlamento reabra el debate sobre la ley o cualquier parte de la misma o remitirla al Consejo Constitucional para una evaluación sobre su constitucionalidad. Se proporcionan más detalles sobre los poderes de veto bajo la sección de sistemas presidenciales.

2. *Decreto ejecutivo* – El decreto ejecutivo solía encontrarse en el pasado en sistemas presidencialistas o monárquicos, pero no en constituciones parlamentarias, donde aún a día de hoy tales decretos no existen, sino que deben recibir ratificación del parlamento y son conocidos como “decretos con fuerza de ley”. El poder de legislar por decreto puede derivar de la legislatura (donde el poder legislativo puede controlar la autoridad de usar este poder) o directamente de la constitución (es decir, bajo circunstancias excepcionales [como en emergencias de estado o cuando la legislatura no esté en sesión] o para asuntos particulares) (Böckenförde, Hedling and Wahi, 2011^[3]). La capacidad del presidente para promulgar normas existe en Francia (*engagement de responsabilité* en el art. 38 de la Constitución), aunque el parlamento la otorga con base *ad hoc*.
3. *Iniciativa legislativa* – La iniciativa legislativa del ejecutivo ha formado tradicionalmente parte de los gobiernos parlamentarios, donde al ejecutivo se le otorga el poder de presentar iniciativas importantes y, por ende, dar forma a la agenda legislativa. Por lo general, las leyes delegan al poder ejecutivo el poder de crear normas vinculantes mediante instrumentos como decretos, legislación secundaria o reglas administrativas. Varias constituciones van más allá de autorizar el uso de estos instrumentos (Francia, arts. 37-38). En vista de que ciertas lagunas pueden existir en relación con cualquier estatuto, las constituciones por lo general no especifican los temas para los cuales pueden usarse los decretos. En muchas constituciones parlamentarias, este poder se extiende para incluir las posibilidades de forzar el fin de los debates legislativos, imponer una votación de sí/no y ligar el resultado de una votación a la supervivencia del gobierno. A su vez, las constituciones presidenciales contienen tradicionalmente al menos una de cuatro áreas de iniciativa legislativa: leyes ordinarias, el presupuesto, referéndum y enmienda constitucional. En algunos casos, como en Brasil, el presidente tiene el poder *exclusivo* de iniciar el proyecto de ley sobre el presupuesto. Las constituciones tienden a dejar la definición del límite entre la delegación permisible de poder para completar detalles y la elaboración impermisible de leyes por parte del ejecutivo al arbitrio de las cortes mediante la rama administrativa y la doctrina constitucional. Por ejemplo, la constitución de Francia permite que el gobierno emita decretos de ley que de otro modo requerirían legislación, pero dichas leyes debe ratificarlas la legislatura con relativa rapidez (art. 38).
4. *Supervisión legislativa* – Debido a la existencia del voto de confianza, puede asumirse que las constituciones parlamentarias contendrán menos disposiciones para la supervisión legislativa, tales como el requisito de que el gobierno reporte periódicamente a la legislatura o que se permita que la legislatura investigue al gobierno. Las constituciones presidencialistas tienden a contener dichas disposiciones de supervisión con más frecuencia que las constituciones parlamentarias o semipresidencialistas, aunque por lo general la diferencia es pequeña. Los tres sistemas contienen disposiciones en base a las cuales los parlamentos pueden consultar, cuestionar e interpelar al ejecutivo. En algunas constituciones (Colombia, Francia, Costa Rica), el juicio político puede utilizarse para destituir al presidente con base en “causas de indignidad”, pero no por falta de confianza política.
5. *Nombramiento del gabinete* – Otra característica de los sistemas presidencialistas es el poder de nombrar al gabinete. Por lo general, los nombramientos quedan a discreción del presidente y

parece haber poca tradición de responsabilidad colectiva del gabinete en los sistemas presidenciales. No obstante, en varios países con sistemas parlamentarios y semipresidenciales el ejecutivo tiene también este poder, al menos en la era posterior a 1945. En la práctica, este poder es una prerrogativa ejecutiva común en casi todas las constituciones. En los sistemas presidencialistas, los presidentes por lo general ejercen un control unilateral del nombramiento y la destitución de los miembros del gabinete. Dicho poder queda reservado al parlamento en los sistemas parlamentarios, que otorga su confianza al primer ministro para formar su gabinete y de esa forma, este último tendrá responsabilidad política colectiva.

6. Algunas constituciones reconocen algunos poderes “prerrogativos” del ejecutivo (Estados Unidos, art. II §2, cl. 2), incluyendo el poder de otorgar indultos (el más común, que normalmente viene acompañado por requisitos procesales, tales como la consulta con el consejo de indultos [Grecia, art. 47]) y poderes en las relaciones internacionales, incluyendo el poder de negociar tratados (estando este último también, en ocasiones, dentro del poder prerrogativo del ejecutivo). La existencia de poderes prerrogativos puede dar lugar a un conflicto entre la legislatura y el ejecutivo, sosteniendo el primero que cierta acción ejecutiva es una legislación secundaria no autorizada por la ley, y el segundo sosteniendo que la acción es un ejercicio de uno de los poderes prerrogativos.

La investigación empírica muestra que, en casos de legitimidad dual (es decir, elecciones populares separadas del presidente y parlamento), el calendario electoral y una distribución de poderes capaz de producir buenos resultados de gobernanza proporcionan a los presidentes un incentivo para cooperar con el parlamento. Por lo general, esto implica mayor integración entre el presidente y parlamento, en el cual el segundo también puede tener poderes de iniciativa legislativos e influencia en la formación del gabinete. Esto se ha denominado generalmente como una “parlamentarización del presidencialismo” (Colomer and Negretto, 2005^[4]). Estas tendencias pueden observarse en las constituciones de Colombia y Costa Rica, las cuales, mientras que siguen siendo sistemas presidencialistas, han mejorado el poder parlamentario de toma de decisiones. Sin embargo, generar dichos incentivos para cooperar no es automático ya que otros factores entran en juego, tales como la cultura política, la fragmentación política y el sistema electoral. La coincidencia de elecciones obligatoria (Estados Unidos, Costa Rica) o contingente (Francia) también es un factor explicativo relevante. Otro factor que tiene impacto en la probabilidad de cooperación entre ramas de gobierno es la existencia (o inexistencia) de un procedimiento de ruptura de posibles bloqueos entre los dos poderes. En algunos casos se contempla la posibilidad de consultar a la ciudadanía. En otros se prevé la disolución simultánea del parlamento y la convocatoria de elecciones presidenciales (conocido como *muerte cruzada*: ver los arts. 130 y 148 de la Constitución de Ecuador de 2008).

Sistemas presidenciales

El sistema de gobierno presidencialista implica que los poderes ejecutivo y legislativo son autónomos. También puede implicar que su establecimiento y el tiempo que permanecen en el poder están separados. El presidente por lo general actúa como jefe de estado y gobierno, y es elegido por votación popular. Por lo general, el mandato del presidente es fijo, sin la obligación de rendir cuentas ante el poder legislativo (ni dependencia del apoyo de partidos políticos), incluyendo el gabinete, cuya autoridad deriva exclusivamente del presidente. El presidente también cuenta con un cierto nivel de influencia política en la elaboración de leyes. Al mismo tiempo, los grados de poder presidencial y los mecanismos de rendición de cuentas varían dependiendo del diseño constitucional, lo cual resulta en modelos diferentes de sistemas presidenciales.

Con mucha precaución, los impactos más comunes de los sistemas presidencialistas sobre la gobernanza pueden resumirse como sigue (Cheibub, 2007^[5]):

- Es probable que los gobiernos no reciban apoyo por parte de una mayoría de la legislatura porque, por lo general, el sistema no produce garantías de que dicha mayoría pueda existir, excepto mediante el empleo de calendarios electorales que contemplan efectos *arrastré* de la elección presidencial (*coattail effects* en inglés) para buscar una trifecta en sistemas bicamerales presidencialistas.¹
- Los bloqueos políticos entre el ejecutivo y la legislatura pueden surgir y conducir a un conflicto entre los dos poderes, a menos que la constitución disponga mecanismos que les obliguen a cooperar (por ejemplo, a través de la anulación fácil del veto presidencial y mecanismos de control parlamentario como lo son requerimientos de información, interpelaciones y juicio político).
- Las coaliciones son relativamente poco frecuentes, pues hay incentivos limitados en el sistema para que los políticos individuales y los partidos políticos cooperen unos con otros y el gobierno. Sin embargo, al ser más *parlamentarizado* un régimen presidencial, serán más probables las coaliciones.
- La toma de decisiones se considera por lo general como descentralizada – es decir, de manera que el presidente pueda responder a propuestas originadas en la legislatura, las cuales a su vez se organizan de manera que permitan que los representantes políticos busquen estrategias individualistas en vez de partidistas. En consecuencia, puede reducir la capacidad del gobierno de tener influencia e implementar política.²

Varias áreas se consideran importantes para la efectividad del sistema presidencial (además de la noción de (“*parlamentarizar la presidencia*”, como se describe anteriormente) (Cheibub, 2007^[5]):

- Los poderes legislativos y de agenda de la presidencia
- Las reglas electorales para elecciones legislativas y presidenciales
- Los límites del periodo constitucional sobre la reelección presidencial
- Formas fuertes de presidencialismo
- El presidencialismo y la fragmentación política
- Adopción de legislación

Éstas se analizan a continuación.

a) Poderes legislativos y de agenda de la presidencia

Cualquier constitución presidencialista otorga algunos poderes legislativos a la presidencia. Los poderes más importantes incluyen:

- *Poder de veto* – Después de que la legislatura aprueba un proyecto de ley, muchas constituciones permiten que el presidente lo influencie o detenga (por ejemplo, Colombia y Portugal). Este poder emana de la disposición por la cual, para que se convierta en ley, cualquier proyecto de ley deberá firmarlo el presidente. A su vez, el presidente puede objetar al proyecto y, entonces, negarse a firmarlo. Cuando el presidente solo puede negarse al proyecto de ley en su totalidad, tiene poder de *veto completo* o *total*. Cuando el presidente puede objetar solamente a algunas partes del proyecto de ley, tiene *poder de veto parcial*. Los presidentes con poder de veto parcial por lo general no se enfrentan a una decisión en la que tienen que aceptar todo o nada, sino que pueden tener más formas de influir en la legislación y, así, pueden ejercer mayor poder. Cuando el presidente veta un proyecto de ley (de manera parcial o completa), por lo general se envía de regreso a la legislatura, la cual tiene entonces la oportunidad de reafirmar su voluntad y anular el veto presidencial. Puede hacerse otra distinción con respecto al tipo de intervención presidencial que permite la constitución: el presidente puede rechazar un proyecto de ley estrictamente por motivos políticos o recusar la constitucionalidad de un proyecto de ley. Lo primero se considera como un veto de políticas, lo segundo un veto sobre la constitucionalidad de un proyecto de ley

(por ejemplo, el segundo caso ocurre en Colombia y Portugal). Así, una constitución puede definir el grado en que los poderes de veto concentran o limitan el poder. Los vetos de políticas están más comúnmente arraigados en sistemas presidencialistas y semipresidencialistas, donde el electorado elige al presidente directamente en vez de hacerlo la legislatura. La mayoría legislativa que se requiere para anular el veto por lo general es mayor que la mayoría requerida para la aprobación del proyecto de ley en primer lugar. La mayoría de las constituciones presidencialistas (incluyendo la Constitución de Estados Unidos y la mayoría de las constituciones de América Latina) requieren una mayoría de dos tercios de la legislatura para anular un veto presidencial. Si existe dicha mayoría, entonces se requiere que el presidente firme el proyecto y se convierte en ley. Los poderes de veto fuertes pueden conducir a bloqueos políticos frecuentes, mientras que, si anular el veto presidencial en el parlamento requiere mayorías menos cualificadas, el sistema puede funcionar de manera más fluida (por ejemplo, en Colombia, Costa Rica, Finlandia y Portugal). Parece ser el mismo caso en sistemas en donde el presidente no tiene ningún veto o tiene un veto débil (de demora) (por ejemplo, en Francia).

El uso de vetos en sistemas presidencialistas multipartidistas sugiere que la naturaleza de la negociación ejecutivo-legislativa puede alterarse fundamentalmente cuando varios partidos componen la legislatura y cuando las prerrogativas de veto presidencial se extienden para incorporar vetos parciales (para cada partida). El nivel de importancia de la ley en cuestión es relevante para predecir los vetos que recibirá, siendo más probable que se vete legislación ‘estrella’ sin importar los niveles de apoyo para el presidente en el congreso. Adicionalmente, los vetos parciales por lo general pueden volverse una alternativa preferida cuando confrontan la legislación que inicia el presidente (Palanza and Sin, 2013^[6]).

- *Poder de decreto* – Hace referencia a la capacidad del ejecutivo de emitir nuevas leyes, las cuales existen en diversas constituciones, tanto presidencialistas como parlamentaristas. El poder de decreto varía ampliamente. En primer lugar, varía con respecto de las áreas sobre las que puede emitirse. Algunas constituciones solo contemplan “órdenes ejecutivos” presidenciales, que son actos administrativos que pertenecen a la implementación de leyes ya aprobadas por la legislatura. Otras contemplan decretos presidenciales bajo circunstancias especiales que pueden ser bastante amplias (por ejemplo, “relevancia”, “urgencia”, “asuntos económicos o financieros cuando lo requiera el interés nacional” y así sucesivamente). En segundo lugar, el poder del decreto presidencial varía con respecto a su plazo. En general, los decretos presidenciales adquieren vigencia tan pronto como se emiten. En algunos casos, debe transcurrir un tiempo antes de que adquieran vigencia, durante el cual la legislatura tiene la oportunidad de rechazarlos. Por último, en algunos casos, los decretos ejecutivos se convierten automáticamente en leyes permanentes, mientras que, en otros casos, expiran si no los aprueba la legislatura dentro de un plazo determinado.
- *Poder exclusivo de introducir legislación* – Por lo general, se acuerdan determinados poderes legislativos para el presidente, aunque en algunos sistemas (como Estados Unidos), la constitución contempla que la legislación se inicie solamente desde el parlamento. En la mayoría de las democracias presidencialistas de América Latina, el rol de la asamblea para iniciar la legislación se limita en algunas áreas, como en la legislación sobre el tamaño de las fuerzas armadas, la creación de empleos públicos, la estructura de la administración pública y, lo más importante, el presupuesto. Normalmente, la asamblea puede enmendar estos proyectos, incluso si lo restringen las disposiciones que estipulen, por ejemplo, que solo pueda proponer enmiendas que no aumenten el déficit o el nivel general del gasto. Además, en una situación de negociación, la parte que establece la agenda tiene una gran ventaja sobre la otra parte. En las constituciones presidencialistas hay cada vez menos exclusividad en la iniciativa legislativa, como ocurre en Colombia. En Costa Rica y Portugal existe una pluralidad de organismos constitucionales que pueden proponer legislación, incluyendo a través de formas de iniciativa popular.

- *Solicitudes de urgencia* – En muchas constituciones presidencialistas, los presidentes pueden declarar un proyecto de carácter “urgente”. Cuando lo hacen, la asamblea debe votar el proyecto en un tiempo relativamente breve (por ejemplo, 30 o 45 días). Ésta es otra disposición constitucional que puede otorgarle al presidente el poder de tener una influencia importante en la agenda legislativa. En Francia habitualmente se emplea un procedimiento acelerado de legislación. En vez de dos lecturas por cada cámara del parlamento, solo ocurre una.
- *Declarar el estado de emergencia* – La posibilidad, el alcance y los mecanismos para declarar un estado de emergencia conforman una característica crucial que define la relación entre el ejecutivo y el resto de instituciones. Las constituciones habitualmente reflejan un compromiso difícil entre proporcionar al ejecutivo un cierto grado de discreción para tomar medidas extraordinarias en circunstancias críticas que no pueden predecirse en su totalidad al momento de la redacción (tales como una invasión, catástrofe natural, terrorismo o una emergencia sanitaria) y empoderar a otras instituciones para que evalúen o validen en última instancia la declaración y sus medidas asociadas. El poder para declarar un estado de emergencia puede conllevar una concentración de poder y, en ocasiones, ha dado lugar a abusos, en particular en sociedades en la fase de posconflicto.
- El *juicio político* permite destituir al jefe del ejecutivo con base en su comportamiento contrario a derecho, en contraste con el control político que ejerce una moción de censura. Deben considerarse dos aspectos clave: el tipo de delito que puede dar lugar a un procedimiento de juicio político, el cual en ocasiones se limita a delitos graves, tales como la traición; y el involucramiento de otros poderes en ese procedimiento.

b) Reglas electorales para elecciones legislativas y presidenciales

Las reglas electorales para la presidencia y el parlamento afectan la manera en que interactuarán estas instituciones.

- *Elecciones parlamentarias* – Los sistemas presidencialistas pueden generar resultados de políticas más sólidos si, en principio, la fragmentación parlamentaria es baja. Es por esto que los sistemas políticos presidencialistas han tendido tradicionalmente a limitar el número de partidos que se adhieren al parlamento. Este efecto se logra por lo general al configurar un sistema electoral restrictivo, el cual puede desarrollarse a través de diferentes mecanismos: a) distritos electorales de un solo miembro (pueden reducir la proporcionalidad del sistema y, entonces, la accesión al parlamento es limitada), b) umbrales electorales altos para obtener escaños en el parlamento; c) restricciones legales sobre la construcción de nuevos partidos políticos. Al mismo tiempo, las experiencias acumuladas muestran algunos retos en los sistemas presidenciales cuando el número de partidos políticos es relativamente bajo. Hay evidencias de que, cuando las constituciones de países como Colombia (a partir de 1991) y Costa Rica (a partir de 1949) facilitaron el acceso de más estratos de la población a la representación parlamentaria y, por ende, a una mayor pluralidad parlamentaria, esto generó más estabilidad en dichos sistemas que la existente hasta entonces. En estos casos, varios expertos han resaltado que la votación proporcional a la cámara baja del parlamento podría hacer al parlamento más inclusivo y produciría mejor gobernanza y mejores resultados de las políticas adoptadas (Colomer and Negretto, 2005^[4]). Brasil ofrece un contraejemplo, con un congreso muy pluralista.
- También existen evidencias de que la eficiencia de un sistema presidencialista puede aumentar cuando existe un presidente fuerte y una asamblea unicameral (Reilly, 2003^[7]). Sin embargo, puede haber costes en términos de representación y puede resultar difícil que los legisladores individuales “representen” los intereses de sus circunscripciones dentro de la asamblea. Así, el éxito legislativo de los presidentes puede emanar de una restricción de la capacidad de los legisladores de representar sus circunscripciones. Como escribieron Moe y Caldwell (1994^[8]), “cuando las naciones eligen la forma presidencial o la parlamentaria, están eligiendo un sistema

entero cuyas propiedades varias surgen endógenamente – les guste o no – a partir de la dinámica política que pone en marcha la forma elegida... Los sistemas presidencialistas y parlamentaristas traen sus propias cargas. Son paquetes completos (*package deals*)”.

En suma, parece haber dos alternativas para mejorar la “governabilidad” en los sistemas presidencialistas:

- Limitar la representación restringiendo la variedad de puntos de vista que pueden entrar en el proceso político: la legislación electoral y partidista restrictiva puede reducir el número de partidos que contienden y aumentar la probabilidad de que los gobiernos obtengan mayorías en la legislatura, aumentando así la gobernabilidad y estabilidad.
- Adoptar una legislación electoral y partidista más incluyente (ver el Recuadro 4.1). Hacer esto permite una mayor variedad y pluralidad en vistas que puedan entrar al proceso político, pero limita el rol que los representantes individuales tengan en la deliberación y toma de decisiones. Esta alternativa requiere fortalecer el rol de los partidos políticos en el proceso de toma de decisiones, como lo es en Reino Unido o España.

En ambos enfoques, existe una compensación entre “governabilidad” y “representación”. Ambos sistemas parecen proporcionar oportunidades similares de supervivencia para las democracias (Cheibub, 2007^[5]). Mientras que uno de ellos da a las perspectivas políticas variadas una mayor oportunidad de ser escuchadas al permitirles competir con más facilidad en el terreno electoral, el otro puede facilitar acuerdos y mayorías más estables en el poder legislativo.

Hay varios aspectos importantes sobre la forma en que se elige a los presidentes. Dos de ellos parecen ser de relevancia particular para la gobernabilidad:

- *Elecciones presidenciales* – Una de las ventajas del presidencialismo es que proporciona una circunscripción nacional para el puesto del presidente. Esto puede ser ventajoso en situaciones de alta volatilidad política y heterogeneidad social, pues el presidente puede operar como fuerza centrípeta hacia la unidad e integración. Sin embargo, para que esto ocurra, las reglas para elegir al presidente deben redactarse con cuidado para que proporcionen un incentivo para la integración en vez de un refuerzo de las divisiones políticas, étnicas, de ingresos, geográficas o religiosas existentes. Mientras que la fórmula adecuada depende del contexto local, vale la pena recordar que las reglas de las elecciones presidenciales pueden utilizarse para mitigar las divisiones sociopolíticas.
- *Calendario de las elecciones* – Los países han adoptado enfoques diferentes cuando se trata del calendario de las elecciones presidenciales y legislativas. En algunos países, ambas elecciones pueden ocurrir al mismo tiempo o estar cerca la una de la otra (por ejemplo, en Colombia, Costa Rica y Francia); en otros siempre ocurren en momentos distintos (por ejemplo, en Brasil durante el periodo democrático de 1946-64); o pueden alternarse (por ejemplo, en Estados Unidos, con un periodo legislativo de dos años y uno presidencial de cuatro años, las elecciones coinciden cada cuatro años). La evidencia emergente sugiere que, cuando concurren, las elecciones presidenciales pueden reducir el número de partidos políticos que acceden al parlamento (Borges and Turgeon, 2019^[9]; Costa Lobo, Lago and Lago-Peñas, 2016^[10]). Los presidentes pueden generar mayores efectos de arrastre, ayudando entonces a la elección de legisladores de sus propios partidos. Así, si la fragmentación del sistema partidista genera inquietud, la estipulación de las elecciones presidenciales y legislativas concurrentes puede reducir el número de partidos políticos en competencia sin implementar un sistema electoral restrictivo para elecciones legislativas. Los casos de Colombia, Costa Rica y Francia pueden ilustrar este punto.³

Recuadro 4.1. Sistemas electorales inclusivos

Los sistemas electorales son tan importantes como los procesos institucionales de toma de decisiones. Donde las reglas electorales no son inclusivas, instituciones efectivas pueden promover decisiones colectivas consistentes con las preferencias de los actores políticos involucrados directamente en la toma de decisiones institucionales, las cuales pueden no coincidir con las de los votantes. El sistema electoral también debe asegurar determinada estabilidad en la identificación de un ganador empoderado para gobernar de manera efectiva a la vez que permitir cambios, aunque también debe asegurar la representatividad. Estos objetivos no siempre son del todo compatibles y debe lograrse un equilibrio. Así, no es suficiente que los sistemas electorales sean justos e inclusivos, pues necesitan que los sustente un diseño institucional que asegure la capacidad efectiva de los representantes políticos para tomar decisiones que produzcan una política socialmente eficiente, cumpliendo con los criterios de satisfacción colectiva y utilidad social. En suma, la elección de sistemas electorales y del sistema de gobierno puede tener un fuerte impacto en los resultados de las políticas.

La magnitud de los distritos electorales, esto es el número de miembros que se elegirán en cada distrito electoral, es un factor importante para traducir los votos emitidos en escaños obtenidos de manera proporcional. Los fundamentos que apuntalan los sistemas proporcionales son la reducción de disparidad entre una parte de un partido del voto nacional y su parte de los escaños en el congreso. Si un partido mayoritario obtiene 40% de los votos, ganaría aproximadamente el 40% de los escaños legislativos, y un partido minoritario con 10% de los votos obtendría 10% de dichos escaños. La coherencia entre la proporción del voto de un partido y su proporción de los escaños proporciona un incentivo para que todas las partes apoyen y participen en el sistema.

Por lo general se percibe a la proporcionalidad como algo que se logra mejor utilizando listas de partidos – donde los partidos políticos presentan listas de candidatos a los votantes con base nacional o regional – pero el voto preferencial también puede ser una opción efectiva. Por ejemplo, el Voto Único Transferible (*Single Transferable Vote* o STV, por sus siglas en inglés), utilizado entre otros en Australia, Irlanda y Nueva Zelanda, donde los votantes clasifican a los candidatos en orden de preferencia en distritos con múltiples miembros, es otro sistema proporcional bien establecido.

Los argumentos más fuertes en apoyo de la proporcionalidad derivan de la forma en la que el sistema puede evitar los resultados anómalos de los sistemas plurales/mayoritarios y podría ser más efectiva para producir una legislatura representativa. Para muchas democracias nuevas, en particular aquellas que enfrentan profundas divisiones sociales, la inclusión de todos los grupos importantes en la legislatura puede ser una condición crítica para la consolidación democrática.⁴

Todos los sistemas electorales tienen umbrales de representación; es decir, el nivel mínimo de apoyo que un partido necesita para obtener representación. Los umbrales legales varían desde 0.67% en Países Bajos, 3% en España y 5% en Alemania al 10% en Turquía. Al ser menor el umbral, será mayor la representatividad del sistema. Por otro lado, al ser mayor la representatividad, será más difícil formar gobiernos de coalición estables – o tener un bloque “opositor” en el parlamento.

En los sistemas parlamentarios, la representación se determina principalmente con las elecciones al parlamento. En sistemas presidencialistas, la representación depende también de la elección separada del jefe del ejecutivo (el presidente). En contraste con la representación proporcional en elecciones del congreso, parece no haber fórmula alguna en las elecciones presidenciales capaz de garantizar la selección de un candidato que corresponde con las preferencias del votante medio. Las segundas vueltas tienden a ser el mecanismo más empleado, como sucede en Francia, Finlandia, Colombia, Costa Rica y la mayoría de los sistemas presidencialistas en América Latina.

c) Límites constitucionales a la reelección presidencial

La mayoría de las constituciones establecen un límite al número de veces que puede reelegirse un presidente. Pueden distinguirse dos tipos de límites: aquellos donde hay un número limitado de mandatos permitidos en el cargo y aquellos donde hay un límite absoluto sobre los años totales que un individuo puede estar en funciones. Por ejemplo, Francia (artículo 6 de la Constitución) otorga un mandato presidencial de 5 años y contempla solo una reelección sucesiva, ascendiendo el periodo a un total de 10 años.

En América Latina, hasta principios de la década de 1990, el límite constitucional más común sobre la reelección presidencial fue la regla de “un periodo fuera” (por ejemplo, en México), de acuerdo con la cual un presidente tenía que esperar todo un periodo fuera del cargo antes de presentarse de nuevo a la elección. Desde entonces, varios países (por ejemplo, Argentina, Costa Rica y Brasil) han cambiado sus constituciones y han adoptado el límite de dos periodos en el cargo, mientras que otros han preservado el mandato con un periodo fuera. Por ejemplo, en Colombia, desde 2015, el presidente está limitado a ejercer durante un solo periodo de cuatro años y tiene prohibido competir para su reelección, incluso en un periodo no consecutivo.

Los límites al mandato presidencial son importantes porque afectan a la relación entre el presidente y los votantes. Las elecciones por lo general se consideran como uno de los instrumentos más importantes para fomentar que los gobiernos actúen por el interés de los votantes. En principio, al anticipar el juicio futuro de los votantes sobre su desempeño, las figuras políticas tendrían incentivos para buscar los intereses de los votantes para ser reelegidos. Aunque existe debate sobre si las elecciones son realmente un instrumento suficiente para inducir este tipo de comportamiento, al parecer para que las elecciones afecten en algo el comportamiento de los políticos, los votantes deben poder reprobar a los ejecutivos que desempeñan mal su función no reeligiéndolos y deben poder recompensar a los que tienen buen desempeño otorgándoles otro mandato. Ambos son necesarios si las elecciones buscan inducir a los gobiernos a actuar por el interés de los votantes.

Los límites del mandato parecen restringir el espectro completo de elección de los ciudadanos en cuanto a quién eligen para el puesto, además de la capacidad de los votantes para recompensar a titulares con buen desempeño. Sin embargo, los límites también son un mecanismo esencial para asegurar la transformación democrática. La alternancia individual del jefe del ejecutivo se considera como importante por varios motivos. En particular, la posibilidad de la reelección indefinida puede eventualmente tentar a los presidentes en ejercicio a usar su puesto y poderes mientras estén en funciones para crear un ambiente institucional y social que garantice su subsiguiente reelección.

El presidencialismo puede dar posiblemente una ventaja a los políticos en el cargo cuando se les permite legalmente contender por la reelección. A su vez, evitar que los titulares exploten esta ventaja limitando los periodos en funciones les conduce a abandonar el puesto incluso si los votantes desean que permanezcan. Los límites constitucionales a los mandatos pueden servir como una herramienta relevante a modo de posición intermedia. Otros instrumentos para limitar la capacidad de los presidentes de usar su puesto para una ventaja electoral indebida incluyen la regulación estricta de la financiación y los procedimientos de campaña, de los fondos públicos de campañas, del acceso gratuito a los medios y el fortalecimiento de las agencias que supervisan las campañas y elecciones, como sucede en Colombia y Costa Rica.

d) Presidencialismo fortalecido

El presidencialismo fortalecido (o exagerado) es una modalidad de presidencialismo en la cual la constitución concentra la totalidad o muchos poderes cruciales en el ejecutivo. También se conoce como presidencialismo centralizado. Los poderes clave asignados al ejecutivo pueden incluir el derecho exclusivo de iniciativa legislativa en áreas estratégicas; la capacidad del ejecutivo de determinar el orden

de prioridad en que se debatirán los proyectos de ley en la legislatura; su capacidad de actuar como colegislador, por ejemplo, mediante observaciones enmendadoras (*indicaciones*) en cualquier momento durante la discusión de un proyecto de ley; su capacidad de asistir a comisiones que discuten los proyectos de ley y expresar opiniones; además del poder para vetar una ley que apruebe el poder legislativo o reintroducir un proyecto de ley que haya rechazado alguna de las cámaras.

Adicionalmente, existen diferencias en los poderes informales del ejecutivo y el legislativo que favorecen al primero en términos de acceso a la información y a personal para preparar discusiones y anteproyectos de ley. La asignación de poderes legales formales al ejecutivo por parte de la constitución no significa que los presidentes hagan uso de todos ellos todo el tiempo. Los presidentes tienden a negociar con otros actores políticos, incluyendo aquellos de partidos diferentes a los representados en el parlamento. Los análisis de esta modalidad de presidencialismo tienden a distinguir entre los poderes formales constitucionales amplios atribuidos al presidente y el ejercicio real del poder político, el cual no siempre está en manos del ejecutivo. El contraste entre poderes constitucionales formales “fortalecidos” que la constitución asigna al ejecutivo y la moderación relativa en su ejercicio real por los presidentes puede explicarse con un contexto político capaz de moderar los poderes formales en la práctica.

e) Presidencialismo y fragmentación política

Donde la fragmentación del sistema partidista es limitada, la necesidad de coaliciones entre partidos disminuye y por lo general se atenúan los riesgos del presidencialismo. El presidente no necesariamente disfruta de una mayoría en el congreso, pero es muy probable que su partido controle una parte relevante de los escaños. Esta situación puede mitigar la competición por la legitimidad entre ambas instituciones porque es probable que muchos legisladores apoyen al presidente. Surgen conflictos entre la legislatura y el ejecutivo, pero tienden a ser menos paralizantes que cuando la mayoría de los legisladores está en contra del presidente. Se requerirían mecanismos para manejar situaciones de cohabitación, como sucede en Colombia, Costa Rica y Francia. El mecanismo más habitual es diseñar el calendario electoral para producir efectos de arrastre de la elección presidencial.

Con respecto a los efectos de arrastre, celebrar elecciones a la asamblea de manera concurrente con las presidenciales, como se ha indicado anteriormente, tiene como resultado una fuerte tendencia a que dos partidos mayoritarios sean los más importantes, incluso si se usa un sistema electoral proporcional. Debido a la importancia de la elección presidencial, esta tiende a dividir a los votantes en dos campos y es muy probable que los votantes elijan al mismo partido en las elecciones legislativas, como sucede en Costa Rica y Francia, como lo hacen cuando las elecciones presidenciales y legislativas no son concurrentes, como pasa en Portugal. Si se sostienen elecciones a la asamblea en momentos que difieren de las presidenciales, se vuelve más probable la fragmentación política de la asamblea.

La cooperación entre poderes bajo el gobierno presidencialista puede alcanzarse dándole al congreso la capacidad de participar en el nombramiento y destitución del gabinete del ejecutivo, incluyendo la oportunidad de censurar y provocar la destitución de miembros del gabinete, como sucede en Colombia y Costa Rica. Estas fórmulas pueden combinarse de distintas formas. Ésta ha sido una característica común en reformas constitucionales en América Latina en la década de 1990, como las de Argentina, Colombia y Paraguay.

f) Adopción de la legislación

En sistemas presidencialistas, tanto el congreso como el presidente por lo general pueden actuar de manera proactiva, presentando propuestas legislativas, o reactiva, aprobando o rechazando las propuestas de otros actores. Cuando el presidente tiene poderes legislativos amplios, tiende a restringirse la capacidad que el congreso tiene de debatir y ofrecer compromisos sobre cuestiones controvertidas. En vez de esto, la presidencia puede asumir importancia legislativa y el titular del gobierno puede tener

herramientas con las cuales afinar la legislación para ajustar posiblemente sus preferencias y limitar el consenso en la asamblea. Así, algunos países han considerado la necesidad de reducir los poderes del presidente para fortalecer la representación e inclusión democráticas. Por ejemplo, en sistemas presidencialistas (por ejemplo, Francia y Portugal), el presidente tiene un poder legislativo nulo o muy pequeño, pues este por lo general queda bajo el mandato del gobierno.

Consideraciones para reducir los poderes de la presidencia

Puede resultar útil considerar factores que pueden atenuar los riesgos del presidencialismo dado que, en algunos casos, puede ser más políticamente viable modificar un sistema presidencialista que cambiar a un gobierno completamente parlamentario:

- Por lo general, los presidentes tienen el máximo poder si su veto no puede anularse; tienen el menor poder posible si no tienen la capacidad de veto o si su veto puede anularse por mayoría simple.
- El veto parcial es un instrumento importante en manos de algunos presidentes; en base a ello pueden rechazar fragmentos de proyectos de ley en vez de aceptar o rechazar el proyecto completo. Los presidentes tienen un poder más amplio si pueden ejercer un veto parcial que no puede anularse y el menor si no tienen ningún veto parcial.
- Reducir los poderes de decreto, es decir, la autoridad que los presidentes tienen de elaborar leyes sin consultarlo antes con el congreso.
- Reducir poderes otorgados a presidentes para tener el derecho exclusivo a establecer la agenda en determinadas áreas (por ejemplo, tributación, presupuesto, etc.). En dichas áreas, la legislación no puede considerarse a menos que lo proponga primero el presidente. Las iniciativas legislativas presidenciales exclusivas son más fuertes si la asamblea no puede enmendar las iniciativas del presidente, pero debe aceptarlas como presentadas o rechazarlas en bloque.
- Limitar el grado en que el presidente tiene primacía en el proceso presupuestario, lo cual reduce la capacidad que el congreso tiene para cambiar ingresos o gastos. En un extremo del espectro, el presidente prepara el presupuesto y el congreso no puede enmendarlo. En el otro extremo, la asamblea prepara el presupuesto o tiene autoridad constitucional sin límite para enmendarlo, como en Francia.
- Los presidentes fuertes pueden presentar propuestas legislativas directamente a los votantes, eludiendo así al congreso, mientras que, si dichos poderes presidenciales se reducen, esto no es posible y los referéndums pueden ser una propuesta conjunta del presidente y la asamblea parlamentaria.
- Como se ha mencionado, limitar el número de mandatos durante los que puede ejercer un presidente y el número de años de cada periodo puede ser un límite efectivo para los poderes de la presidencia. Por ejemplo, en Costa Rica el presidente es elegido directamente para un mandato de cuatro años y puede optar a un segundo mandato no consecutivo.

Sistemas parlamentarios

Muchos países miembros de la OCDE han implementado sistemas parlamentarios de gobierno. La característica principal que define un sistema parlamentario es la fusión de los poderes ejecutivos y legislativos y la rendición de cuentas del gobierno ante el parlamento. El gobierno debe tener el apoyo del parlamento para asumir el poder y para permanecer en funciones. El derecho del parlamento de emitir un voto de no confianza contra el gobierno es el criterio principal que diferencia al parlamentarismo del presidencialismo. El sistema puede contar con un presidente (o monarca) en el rol de jefe de estado, pero esta persona no tiene que ser electa necesariamente por voto popular (aunque, en algunos países con

sistemas parlamentarios, puede haber presidentes electos directamente por el electorado, como en Irlanda o Finlandia, o por el parlamento, como en Alemania, el cual tiene poder político limitado). Adicionalmente, no son la misma persona que el jefe de gobierno.

El poder legislativo desempeña un papel central

- En los sistemas parlamentarios, *el parlamento tiene control político significativo y es esencial en la selección del jefe de gobierno* (primer ministro). El método de selección puede variar desde una elección formal que está exclusivamente en manos del parlamento (por ejemplo, en Suecia) a la selección por parte del presidente del candidato del partido que ha obtenido el número mayor de escaños en la elección (como en Grecia) a un sistema de postura intermedia donde el presidente puede nominar a un candidato, pero el parlamento puede nominar a otro si el candidato no tiene el apoyo por mayoría absoluta, y el presidente debe nombrarle (por ejemplo, en Alemania). Otros sistemas eligen primeros ministros con base en la emergencia de acuerdos informales mediante negociaciones entre partidos en las cortes, seguidas de un nombramiento oficial por parte del jefe de estado⁵ (por ejemplo, Portugal o España).
- *El parlamento también puede destituir al jefe de gobierno* mediante una moción de censura. En otras palabras, la legislatura retiene el poder de decidir la supervivencia del jefe de gobierno. A pesar de ello, varias constituciones introducen restricciones sobre esta posibilidad, incluyendo la capacidad de emitir un voto de no confianza solamente después de que el primer ministro ha ejercido el puesto durante un periodo de tiempo, o la capacidad de destituir solo a un número limitado de gabinetes por legislatura. Algunas constituciones requieren una moción de censura “constructiva”, lo cual significa que la mayoría que destituye al jefe de gobierno debe elegir a uno nuevo simultáneamente (por ejemplo, en Alemania, Hungría, Polonia y España). Como resultado, una moción de censura no fuerza automáticamente la renuncia del gabinete o unas nuevas elecciones.
- Por lo general, los sistemas parlamentarios confían a la legislatura la *autoridad de supervisar a otras ramas de gobierno, en particular al ejecutivo*. En otras palabras, además del control político, también pueden ejercer un control *legal* o cuasi legal de escrutinio de las acciones del gobierno: por ejemplo, la constitución puede empoderar a la legislatura para *iniciar investigaciones legales*, incluyendo la capacidad de solicitar que los funcionarios del ejecutivo comparezcan ante las cortes. La mayoría de constituciones ofrecen algunas opciones para que la legislatura cuestione las acciones del ejecutivo y solicite una explicación de sus políticas. En ocasiones, especifican los plazos máximos en los cuales deben atenderse las interpelaciones (por ejemplo, en Albania). En varias constituciones, la legislatura puede llevar a cabo una investigación independiente del ejecutivo, o incluso tiene la obligación legal de hacerla si se alcanza un cierto porcentaje de votos parlamentarios.
- *En la mayoría de los sistemas parlamentarios, una de las cámaras, la baja, se ocupa de la relación con el gobierno*. Las constituciones existentes han creado legislaturas que tienen dos cámaras (80 países) o son unicamerales (112 países).⁶ Por lo general, la cámara “baja” (parlamento o congreso) está diseñada para ser más “cercana” a la gente – un arreglo que, por lo general, se justifica en aras de que la cámara baja será más sensible a las necesidades y demandas populares. Las cámaras altas (o senados) por lo general representan territorios y regiones subnacionales. Las legislaturas bicamerales pueden aumentar las formas de representación y pueden frenar la aprobación de leyes repentinas o impulsivas, ya que requieren deliberaciones adicionales. También pueden constituir un límite al poder de una mayoría simple y a los intereses poderosos que pueden intentar controlar la cámara de distintas formas. Por otro lado, los sistemas unicamerales pueden fomentar una aprobación más eficiente de la legislación y, como un solo ente, puede ser más fácilmente supervisada por los ciudadanos. Los sistemas unicamerales son más comunes en los países más pequeños, mientras que los estados grandes o plurales con altos

grados de complejidad territorial tienden a ser sistemas bicamerales. Adicionalmente, en países grandes y complejos, las transiciones a sistemas unicamerales han sido históricamente el reflejo de un crecimiento en tendencias autoritarias.

El poder ejecutivo se ejerce colegiadamente

Los poderes ejecutivos los ejerce un organismo colegiado: el gabinete o consejo de ministros. La posición constitucional del jefe de gobierno puede variar desde la preeminencia hasta prácticamente la igualdad con el resto de ministros, pero en todo caso normalmente hay una tendencia hacia un grado relativamente alto de colegialidad en la toma de decisiones, **haciendo tradicionalmente la responsabilidad colectiva**, o “solidaridad de gabinete”, una característica formal clave del gobierno parlamentario, a pesar de que hoy en día esta colegialidad ha disminuido en la mayoría de países.

Dos temas generales han sido objeto de amplio debate en la regulación constitucional de los sistemas parlamentarios, uno de naturaleza conceptual y otro más práctico. El primer debate tiene que ver con la relación entre el gobierno parlamentario y la separación de poderes; el segundo involucra el rol y la efectividad de la regulación constitucional para asegurar la estabilidad gubernamental (Grote, 2016_[11]).

Asegurar la separación de poderes

El concepto de separación de poderes yace en la distinción entre tres funciones básicas del estado – ejecutiva, legislativa y judicial. La separación pretendía aplicarse a las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, las cuales tenían que ser “equilibradas” para permitir que el sistema funcionara adecuadamente (“*seul le pouvoir arrête le pouvoir*” o “solo el poder detiene al poder”).⁷

La separación de poderes entre el ejecutivo y el legislativo, entendida como controles y equilibrios (más conocido por su traducción inglesa, “*checks and balances*”) es más común en sistemas presidencialistas, pero también tiene un rol que desempeñar en un sistema parlamentario con base en la cooperación cercana entre el gobierno y los partidos que forman la mayoría en el parlamento. Existe una distinción fundamental dentro del parlamento entre la mayoría, cuya misión política principal es apoyar al gobierno y su agenda, y los partidos de oposición cuyo rol consiste en supervisar y criticar las políticas del gobierno y proponer políticas alternativas.

Por ende, un reto relevante en la regulación constitucional de un gobierno parlamentario es el reconocimiento y la definición adecuada del rol y los derechos de la oposición política. La regulación debe permitirle presentar sus alternativas políticas libremente y convertirte en una alternativa creíble para reemplazar el gobierno actual y su mayoría parlamentaria. En otras palabras, la separación de poderes entre el ejecutivo y legislativo en los sistemas parlamentarios no debe depender únicamente de la judicatura. También requiere que el estatus de los partidos de oposición en el parlamento esté bien definido y sea respetado.⁸

Con respecto al rol y las funciones de la oposición política en general y oposición parlamentaria en particular, existen pocas normas internacionales que promuevan la protección de la oposición parlamentaria y de las minorías como tales. Muchos sistemas constitucionales no regulan estas cuestiones. Algunas categorías que deberían considerarse para protegerlas son i) los derechos procesales de participación en comités parlamentarios y el derecho de proponer enmiendas legales (algunos parlamentos incluso reservan la presidencia de determinados comités importantes, tales como presupuesto, para la oposición); ii) los derechos de iniciar y participar en la supervisión y el escrutinio del gobierno; iii) los derechos de veto o demora para determinadas decisiones de carácter fundamental o decisiones clave; iv) el derecho a pedir un control de constitucionalidad; v) la protección contra la persecución y el abuso (Venice Commission, 2010_[12]). Las constituciones pueden reconocer estos derechos de la oposición de forma general, y dejar el desarrollo a las reglas parlamentarias relevantes.⁹

Estabilizar el gobierno

Al depender el gobierno de la confianza del parlamento, la estabilidad gubernamental se vuelve un problema más agudo en los sistemas parlamentarios que en los presidencialistas. Esto requiere mecanismos para asegurar que el gobierno permanezca estable y no se cuestione constantemente. Los instrumentos más importantes a tal efecto son los siguientes.

Regular la moción de censura y el poder del parlamento para nombrar a un nuevo gobierno

El jefe de gobierno tiene por lo general una amplia discreción para decidir si, y acerca de qué cuestión, pedir al parlamento un voto de confianza. Por el contrario, los votos de no confianza que proponen los miembros del parlamento (MPs, por sus siglas en inglés) por lo general se sujetan a un número estricto de requisitos procesales: deben llevar la firma de un número mínimo de MPs para ser admisibles; la votación sobre la moción puede no ocurrir de inmediato, sino solamente después de un periodo de “enfriamiento”, para permitir que los MPs reflexionen adecuadamente sobre las posibles consecuencias de su decisión; y que solo pueda retirarse la confianza en el gobierno mediante una mayoría calificada.¹⁰

Algunas constituciones indican que, para que prosiga una moción de no confianza, debe contener el nombre de la persona que reemplazará al titular jefe de gobierno (moción de censura constructiva, Ley Básica Alemana, art. 67(1); España, art. 113). Los MPs que hayan firmado una moción de censura que haya sido rechazada pueden tener prohibido proponer una nueva antes del final de un periodo de espera prescrito constitucionalmente (Francia, art. 49(2); España, art. 113(4)).

Las disposiciones constitucionales sobre la formación del gobierno por lo general son explícitas acerca del nivel de apoyo parlamentario necesario para que un nuevo gabinete asuma el poder.¹¹ Las disposiciones constitucionales requieren frecuentemente un *voto formal del parlamento* que demuestre su apoyo al nuevo gobierno, ya sea mediante la elección del candidato designado como primer ministro o canciller; por la cámara directamente electa como condición necesaria para su nombramiento (Finlandia, art. 61(1); Ley Básica Alemana, art. 63; España, art. 99); o en forma de un voto de confirmación parlamentaria sobre el gobierno y/o su programa político inmediatamente tras su nombramiento (Polonia, art. 154(2); Rumania, art. 103(2)).

Algunas constituciones *se aseguran de que el nuevo gobierno disponga de una mayoría estable en el parlamento*: la elección o el voto de confirmación debe ocurrir por mayoría cualificada y solo si han sido infructuosos varios intentos de elegir o confirmar a un nuevo jefe de gobierno por mayoría cualificada podrá proseguir la elección con una mayoría relativa de votos¹² (Ley Básica Alemana, art. 63; Finlandia, art. 61; España, art. 99(3)). Si el primer ministro propuesto no alcanza un apoyo mayoritario de miembros del parlamento, entonces la solución general tiende a ser la disolución del parlamento y una convocatoria a nuevas elecciones parlamentarias.

Fortalecer la posición y los poderes del primer ministro

Buscar estabilidad en el gabinete ha tendido a fortalecer el rol del primer ministro y ha conducido en ocasiones a su reconocimiento constitucional explícito. El primer ministro “dirige el trabajo del gobierno” (por ejemplo, Francia, art. 21(1); España, art. 98(2); Polonia, art. 55(1); Rumania, art. 107(2)), y el canciller “determina las guías generales de la política” (Ley Básica Alemana, art. 65). Adicionalmente, es el jefe de gobierno con quien yace la decisión final de pedir al parlamento un voto de confianza y así poner en riesgo la existencia del gobierno (Francia, art. 49; España, art. 112; Ley Básica Alemana, art. 68). Si el primer ministro renuncia, los otros miembros del gobierno también pierden sus puestos y debe nombrarse un nuevo gobierno (Ley Básica Alemana, art. 69(2); España, art. 101(1); Japón, art. 70; vea también Francia, art. 8(1)).

Del mismo modo, el primer ministro (en Francia, el presidente) puede disolver al parlamento en cualquier momento y solicitar nuevas elecciones parlamentarias o simplemente renunciar. La manera en que esto

funciona en la práctica depende en parte de las circunstancias específicas de cada situación (como, por ejemplo, si hay un gobierno políticamente factible y alterno que pueda formarse sin necesitar una nueva elección), pero también depende de las reglas constitucionales existentes. Algunas reglas constitucionales favorecen la disolución del parlamento y la convocatoria de nuevas elecciones, mientras que otras reglas favorecen intentar formar un nuevo gobierno sin elecciones de por medio. Dada esta asociación cercana, tanto conceptual como empírica, entre las reglas de disolución y las reglas de formación y remoción del gobierno, es importante considerar estas dos cuestiones de diseño constitucional una junto a la otra.¹³

Fuente de legitimidad: Doble legitimidad y cooperación entre ramas de gobierno

En la mayoría de los sistemas parlamentarios, el ejecutivo es elegido por y responsable ante la asamblea parlamentaria. La legitimidad de dicho ejecutivo la respalda entonces el parlamento electo democráticamente. Sin embargo, puede ocurrir que la existencia de dos agentes del electorado (presidente y parlamento), cada uno dotado de autoridad diferente, aunque claramente definida, pueda servir como una ventaja para el presidencialismo. La clave es definir los poderes y el método de elección de las dos ramas de gobierno para mitigar el conflicto entre ellas (Mainwaring and Shugart, 1993, p. 10_[13]).

Al mismo tiempo, los sistemas parlamentarios tienden a variar con respecto al grado en el cual se dispone del parlamento y sus comités para enmendar proyectos de ley que presenta el gabinete y la facilidad con la que las mayorías votan para desplazar a un gabinete. Como tal, la dicotomía simple, presidencialismo vs. parlamentarismo, a pesar de ser útil, por lo general puede ser insuficiente para evaluar los méritos relativos de distintos diseños constitucionales (Mainwaring and Shugart, 1993, p. 14_[13]).

Sistemas mixtos o semipresidencialistas

Los sistemas mixtos o semipresidencialistas se caracterizan por un enfoque dual del ejecutivo, donde la constitución incluye a un presidente de elección popular y un primer ministro y gabinete que rinden cuentas ante el parlamento. Por lo general, esto significa que el primer ministro responde ante el parlamento (mediante el voto de no confianza) y el parlamento puede destituir al gobierno y existe un jefe de estado de elección popular (presidente), al cual la legislatura no puede destituir mediante la moción de censura. Así, ni el presidente ni la legislatura controlan totalmente la selección y el nombramiento del primer ministro, ni su destitución. Una idea central del semipresidencialismo es que los roles respectivos del ejecutivo dual, el presidente y primer ministro, deben ser complementarios: el presidente mantiene la legitimidad popular y representa la continuidad del estado y la nación, mientras que el primer ministro ejerce el liderazgo político y asume responsabilidad por el funcionamiento diario del gobierno (doble legitimidad).

El número de sistemas semipresidencialistas ha aumentado en las últimas décadas (Ginsburg, Elkins and Melton, 2008_[14]). En el presente hay sistemas semipresidencialistas en varios países de la OCDE, incluyendo Francia, Portugal, Lituania y Corea del Sur. El ejercicio del poder político y la asignación de autoridad entre ambos líderes del ejecutivo varía significativamente. Esto puede hacer que algunos sistemas semipresidencialistas sean más cercanos a un sistema presidencialista o parlamentario respectivamente. En Francia, cuando el presidente y una mayoría de la asamblea nacional pertenecen al mismo partido, hay una tendencia a la *presidencialización*. Del mismo modo, cuando la situación es de cohabitación (como en 1986-88, 1993-95, 1997-2002), existe una tendencia a la *parlamentarización*, porque el primer ministro es el verdadero líder de la mayoría parlamentaria y se reduce el poder del presidente. En el recuadro 4.2 se pueden encontrar ejemplos de transiciones recientes de países de la OCDE desde o hacia el semipresidencialismo a otros tipos de sistemas.

Recuadro 4.2. La transición desde un sistema semipresidencial

Finlandia

Un caso de transición de un sistema semipresidencial a uno plenamente parlamentario puede observarse en Finlandia, donde la Constitución de 1999 (en vigor desde 2000) operó ese cambio.

En el marco de una "constitución mixta", el sistema político finlandés osciló durante un período de 80 años entre el parlamentarismo y el semipresidencialismo efectivo. La nueva constitución, aprobada en el parlamento casi por unanimidad y que entró en vigor el 1 de marzo de 2000, pretendía reducir los poderes del presidente y vincular más estrechamente el ejercicio de los poderes restantes del presidente a la cooperación con el gobierno parlamentario. En el momento de la redacción, se consideró que el fortalecimiento del eje parlamento-gobierno y la reducción de los poderes del Presidente acentuaban, como se suponía, el papel del Presidente como apoyo del gobierno, moderador en los conflictos y reflejo de la opinión popular. En el futuro, se asumió, el funcionamiento del sistema político se alejaría de la actividad política y personal del presidente, sino que se refiere a la constelación parlamentaria, a las interrelaciones de los partidos y al flujo de las coaliciones de gobierno.

Tras las elecciones parlamentarias, los partidos representados en el Parlamento negocian el programa político y la composición del Gobierno. Sobre la base de las negociaciones, y tras escuchar la opinión del Presidente del Parlamento, el Presidente de la República informa al Parlamento del candidato a Primer Ministro, que es elegido por el Parlamento y luego nombrado formalmente por el Presidente de la República. El Presidente nombra a los demás ministros de acuerdo con la propuesta del Primer Ministro. En el sistema actual, el liderazgo en la formación del Gobierno recae en los partidos políticos representados en el Parlamento, y no en el Presidente de la República como antes del año 2000.

Desde el año 2000, el Presidente posee principalmente poderes residuales. Dado que la Constitución de Finlandia confiere poderes tanto al Presidente como al Gobierno, el Presidente tiene poder de veto sobre las decisiones parlamentarias, aunque este poder puede ser anulado por una mayoría simple de votos en el Parlamento. El poder legislativo lo ejerce el Parlamento. Una ley promulgada por el Parlamento debe ser presentada al Presidente para su confirmación. El Presidente puede rechazar la confirmación de la ley, y en este caso la ley se volverá a presentar en el Parlamento. La Ley puede ser aprobada de nuevo en el Parlamento sin cambios en una sola votación con mayoría simple. Si se aprueba, la Ley se convertirá en ley sin necesidad de que el Presidente la confirme.

El Presidente dirige la política exterior de la nación junto con el Gobierno y es el comandante en jefe de las Fuerzas de Defensa finlandesas. El Presidente decide sobre asuntos militares a recomendación del Comandante de las Fuerzas de Defensa junto con el Primer Ministro y el Ministro de Defensa, generalmente en una presentación a puerta cerrada fuera de las reuniones regulares del Gobierno. La política exterior de Finlandia es dirigida por el Presidente de la República en cooperación con el Gobierno. Para otros asuntos, el Presidente ejerce sus poderes gubernamentales "en consejo" con el Gobierno, haciéndose eco de la curia *regis real*, habitual en otras monarquías escandinavas.

Costa Rica

En 1949 Costa Rica también introdujo un grado de parlamentarización de su sistema presidencial en la nueva constitución y una progresiva tecnocratización de ciertas áreas políticas clave (por ejemplo, las elecciones y el presupuesto, entre otras). Desde entonces, el país ha mantenido una gobernanza democrática e inclusiva. El sistema de pluralidad cualificada para elegir a los presidentes y el uso de la representación proporcional (RP) para elegir a los miembros de la Asamblea Legislativa animan a los políticos a seguir políticas favorables al votante medio. El sistema de pluralidad cualificada suele otorgar la presidencia al candidato que obtiene más votos y al menos el 40% de los votos válidos. La

separación de poderes en Costa Rica no obliga a las diferentes partes del gobierno a compartir la responsabilidad sobre todas, o ni siquiera sobre muchas de las funciones gubernamentales. Por el contrario, la Constitución de 1949 promueve el aislamiento de las responsabilidades burocráticas clave de las vicisitudes de la política partidista. Al fragmentar el poder estatal, la Constitución pretende promover un estilo consensuado de elaboración de políticas que, junto con la celebración de elecciones periódicas, mantenga a los funcionarios elegidos centrados en el votante medio. La creación del sector descentralizado o de las instituciones autónomas también formaba parte del esfuerzo de la convención constitucional de 1949 por eliminar el mayor número posible de funciones del Estado moderno del ámbito de los poderes electos. En 2004, había más de 55 instituciones autónomas en Costa Rica, 12 de las cuales fueron creadas antes de 1950.

En lo que respecta a los poderes electos del Estado (presidente y parlamento), la Asamblea Constituyente de 1949 reforzó los poderes del poder legislativo al tiempo que redujo los del poder ejecutivo, restringiendo el poder de decreto de los presidentes y limitando sus poderes a la ejecución de las leyes existentes. La Asamblea Constituyente de 1949 también adoptó prácticas características de los regímenes parlamentarios: facultó a la Asamblea Legislativa para realizar interpelaciones a los ministros del gabinete y someterlos a censura, dado el apoyo de dos tercios de los diputados. El poder ejecutivo lo ejercen según el ámbito a tratar el Presidente y el correspondiente Ministro (art. 140 de la Constitución). El Presidente es a la vez Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. Los vicepresidentes y los miembros del gabinete son nombrados por el presidente. El presidente es elegido directamente para un mandato de cuatro años y puede optar a un segundo mandato no consecutivo. La Asamblea Legislativa es unicameral y tiene 57 escaños. Los miembros son elegidos por votación popular directa para un mandato de cuatro años. Las elecciones para la Asamblea Legislativa unicameral se celebran cada cuatro años, y los diputados son elegidos por representación proporcional. Los diputados no pueden presentarse a dos mandatos consecutivos, pero pueden volver a presentarse tras saltarse un mandato. Para garantizar los efectos de arrastre de la elección presidencial, las elecciones legislativas se celebran al mismo tiempo que la primera vuelta de las elecciones presidenciales.

En ejecutivos duales, una consideración importante es asegurar un equilibrio justo de poderes entre el presidente y primer ministro al elegir a los miembros del gabinete. Por ejemplo, en Francia, el primer ministro recomienda a candidatos al presidente para nombrar o destituir, y este decide. El voto de no confianza del Parlamento solo afecta al gobierno como tal y no a su composición individual.

Por lo general, el aspecto decisivo que define a un sistema presidencialista es el poder atribuido al presidente. Demasiados poderes para el presidente pueden hacer que el sistema tienda hacia el presidencialismo o semipresidencialismo; demasiado pocos y se convierte en un sistema de gobierno parlamentario (Siaroff, 2003^[15]).

El presidente puede o no a) tener poder discrecional para nombrar a nuevos individuos como jueces, abogados del estado, diplomáticos y militares, jefes del banco central o reguladores; b) el derecho a presidir reuniones formales del gabinete; c) el derecho a devolver la legislación para mayor deliberación o el derecho al veto definitivo sobre la legislación, excepto si el parlamento puede revertir el poder de veto; e) un rol central en cuestiones ejecutivas y de política como relaciones exteriores y defensa; f) un rol central en la formación del gobierno; a saber, seleccionar y/o destituir al primer ministro y/u otros ministros del gabinete; g) la capacidad de disolver la legislatura a voluntad, sujetándose como mucho solamente a restricciones temporales; h) el derecho a enviar mensajes al parlamento; i) el derecho a proponer legislación ante el parlamento.

La participación ciudadana y de los actores interesados en la constitución

La participación ciudadana y de las partes interesadas es central al concepto de democracia. La participación de los gobernados en el ejercicio del gobierno es un valor fundamental de las sociedades democráticas modernas. La participación de ciudadanos e interesados no reemplaza las reglas y principios formales de la democracia representativa – tales como unas elecciones libres y justas, asambleas representativas, ejecutivos que rindan cuentas, una administración pública políticamente neutra, pluralismo y respeto por los derechos humanos (OECD, 2001^[16]). Con excepción de las formas más avanzadas de participación (tales como la cocreación o coproducción), la responsabilidad final de las decisiones por lo general es de gobiernos electos, los cuales responden ante la población. En vez de reemplazar estas reglas y principios formales, la participación de los ciudadanos busca renovar y profundizar la democracia al reducir la distancia entre los gobiernos y el público al que sirven (Sheedy, 2008^[17]).

La participación no es un concepto lineal; puede tener modalidades diferentes, además de grados de involucramiento e impacto. De acuerdo con la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto (2017^[18]), la participación incluye “todas las formas en las cuales los ciudadanos e interesados pueden estar involucrados en el ciclo de la política y en el diseño y la entrega de servicios”. Por lo tanto, la participación hace referencia a los esfuerzos de instituciones públicas y aportaciones de ciudadanos e interesados. La participación permite que ciudadanos e interesados tengan influencia en las actividades y decisiones del gobierno en etapas diferentes del ciclo de política y mediante distintos mecanismos. La evidencia muestra que la participación, bien ejecutada, puede producir mejores políticas que estén informadas por las necesidades de los ciudadanos; mejorar la legitimidad de las decisiones, incluso cuando resultan complejas y desafiantes (Sheedy, 2008^[17]); y fortalecer la confianza en las instituciones gubernamentales y democráticas (OECD, 2020^[19]).

Las constituciones pueden incluir la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones como parte del sistema de gobierno. El texto puede incluir mecanismos participativos diferentes y establecer las reglas para la interacción con instituciones representativas formales tales como el parlamento y ejecutivo. La siguiente es una lista no exhaustiva de mecanismos participativos que pueden ser incluidos en una constitución:

- Mecanismos *para que los ciudadanos marquen la agenda* tales como peticiones, iniciativas ciudadanas y referéndums iniciados por los ciudadanos, los cuales, cuando los apoya un número requerido de firmas, permiten que el electorado coloque una cuestión en particular en la agenda de una autoridad gubernamental o legislativa. La constitución puede incluir el derecho, las condiciones para que se ejerza este derecho y sus efectos sobre la toma de decisiones (vinculantes o consultivas).
- La *iniciativa legislativa* otorga a la ciudadanía el derecho de proponer nueva legislación; sin embargo, por lo general requiere la aprobación formal por representantes electos (parlamento) o el apoyo del gobierno. La constitución establece las condiciones para que los ciudadanos ejerzan ese derecho y el procedimiento para alcanzar la etapa final de toma de decisiones. Este mecanismo existe en Francia, Colombia, Finlandia, Italia, México, España y Letonia, entre otros.
- Los *referéndums* otorgan a los ciudadanos el derecho de votar para o contra un tema o una ley propuesta. La constitución define las condiciones y reglas para organizar dichos procesos. Los referéndums obligatorios se sostienen cuando se requiere un voto de referéndum por ley o para decidir un asunto específico (por ejemplo, para adoptar una constitución). También el gobierno o las cortes pueden iniciar los referéndums para aunar las opiniones de la ciudadanía sobre un asunto en específico. En ocasiones, las minorías que se verían afectadas por alguna ley también tienen el derecho de demandar dicha votación. Éste es el caso en países como Francia, España, México y Colombia, entre muchos otros.

- Los *mecanismos institucionalizados de participación y deliberación* funcionan de forma habitual y constante, en comparación con el mecanismo participativo *ad hoc* (como lo es una consulta). La participación institucionalizada puede existir como organismos de consulta (Consejos y Conferencias en Brasil) o una tercera cámara, como el Consejo Económico y Social (*Conseil Économique Social et Environnemental* – CESE) en Francia. En 2013, los Consejos Ciudadanos deliberativos se institucionalizaron en el estado austríaco de Vorarlberg, acompañados de guías desarrolladas por la Oficina de Asuntos Futuros sobre cómo se inician estos consejos y los pasos involucrados en el proceso deliberativo. Estas guías contemplan la posibilidad de que los ciudadanos inicien dicho proceso recolectando mil firmas en sustento del mismo. Desde entonces, los ciudadanos ya han iniciado el Consejo Ciudadano en dos ocasiones — sobre cuestiones del uso de suelo (en 2017) y el futuro de la agricultura (en 2019).
- Los *mecanismos de consulta* permiten que los ciudadanos expresen su opinión sobre un tema, una pregunta o texto legislativo. Por lo general, los mecanismos de consulta no son vinculantes (en comparación con un referéndum). La consulta puede incluir consultas obligatorias para casos específicos (como proyectos mayores de infraestructura) y establece las condiciones para que se organicen estas consultas.
- La *revocación del mandato* es el nombre que se le da a un mecanismo por el cual los votantes pueden poner fin al mandato de un cargo electo antes de la siguiente elección programada para dicho puesto. Mediante la combinación de los elementos del proceso de iniciativa y una elección periódica de candidatos, se lanza una iniciativa de revocación cuando se presenta una moción ante la administración relevante. Los proponentes tienen que recolectar entonces un número específico de firmas en apoyo a la medida de revocación. En la mayoría de los estados en Estados Unidos, puede usarse un mecanismo de revocación para destituir a funcionarios estatales electos, desde el nivel local o de condado hasta la oficina del gobernador. Los jueces también pueden ser sujetos a iniciativas de revocación. En algunos estados de Estados Unidos, algunos funcionarios no electos, tales como funcionarios administrativos, también pueden ser revocados de sus mandatos.¹⁴ Aun así, mientras que muchas constituciones estatales contemplan el retiro, el mecanismo no se usa a nivel nacional. La disposición del mecanismo de retiro fuera de Estados Unidos y a nivel nacional es poco habitual, incluso en países donde prevalece la democracia directa (por ejemplo, Suiza). Solo en Venezuela se aplica el mecanismo de revocación para un jefe de estado electo.

Muchos de los ejemplos antes mencionados no solo son compatibles con las democracias representativas, sino que también pueden complementar las decisiones tomadas por cargos electos. Los mecanismos de participación ciudadana no operan de forma aislada, sino que están ligados a las estructuras de un sistema político en general que incluye a instituciones democráticas mayores (Schiller, 2020_[20]). Como tales, pueden complementar los mecanismos de democracia representativa y enriquecerlos.

Los mecanismos tales como el referéndum se consideran parte de la democracia directa, en contraste con la democracia indirecta o representativa. La teoría normativa de la democracia directa yace fundamentalmente en las ideas de soberanía popular, libertad e igualdad política.¹⁵ En el ejemplo más prominente en tiempos modernos, Suiza practica una forma de democracia directa bajo la cual el voto popular puede vetar cualquier ley promulgada por la rama legislativa electa de la nación.¹⁶ Los ciudadanos también pueden votar al menos en cuatro ocasiones sobre propuestas nacionales cada año, además del voto para requerir que la legislatura nacional considere enmiendas a la constitución suiza. Cualquier ciudadano suizo puede solicitar un referéndum nacional para recusar una ley nueva o revisada. Para hacerlo deben lograr juntar 50 000 firmas en un periodo de 100 días. Si el referéndum prospera, la nueva ley es aprobada o rechazada por mayoría simple.

Opciones y preguntas a considerar

Como se ha explorado en este capítulo, los distintos sistemas de gobierno existentes presentan a su vez distintas fortalezas y desafíos. La búsqueda del sistema más adecuado de gobierno involucraría sin duda una evaluación de los méritos relativos de cada sistema para alcanzar las metas generales de una sociedad en particular.

Una forma de reflexionar respecto a la elección de un tipo de gobierno sobre otro en la elaboración de constituciones democráticas puede ser evaluar qué patrones de toma de decisiones políticas serviría mejor a las expectativas de la mayoría de los ciudadanos. La satisfacción social con los resultados de políticas es mayor al ser el resultado más cercano a las preferencias de las mayorías sociales (o, como algunos analistas lo expresan, una “preferencia abstracta de la mediana de los votos”) (ver también (Colomer and Negretto, 2005, pp. 60-89^[4]; Negretto, 2013^[21]).

Focalizarse en las variables institucionales relacionadas con el sistema de gobierno sin prestar atención a los factores contextuales puede llevar a confusión. El diseño de mecanismos constitucionales, como lo son los poderes y los controles y equilibrios, puede tener un impacto importante en la interacción entre las ramas de poder y dentro de las ramas individuales y representa un conjunto importante de decisiones a considerar (por ejemplo, para evitar consecuencias potencialmente negativas tales como el bloqueo o las tendencias autoritarias). Adicionalmente, el funcionamiento y la interacción de estos mecanismos en la práctica depende del contexto nacional (y el funcionamiento de otras ramas tales como la judicatura – ver el Capítulo 6 sobre tribunales constitucionales) (Böckenförde, Hedling and Wahiu, 2011^[3]).

Lecciones históricas

La historia puede iluminar algunas cuestiones cuando se considera el tipo de gobierno a elegir, pero solo de forma limitada. Las lecciones históricas de otros países deben entenderse con precaución. Sin embargo, vale la pena tener presentes algunos elementos:

- Una de las preguntas importantes al considerar modelos de gobierno se relaciona con las opciones para desconcentrar los poderes ejecutivos (por ejemplo, involucrar a diferentes actores en procesos de toma de decisiones, crear un sistema de controles y equilibrios). La historia muestra que, mientras que un ejecutivo fuerte puede ser beneficioso en algunos casos (por ejemplo, creando estabilidad, uniendo países divididos, facilitando la planificación a largo plazo), el resultado de una concentración de mucho poder puede dar lugar, al menos parcialmente, a conflictos y promover un giro hacia la autocracia y el gobierno no democrático. Al mismo tiempo, se necesita un cuidadoso equilibrio para no crear un sistema donde la toma de decisiones sea muy compleja y tarde demasiado (Böckenförde, Hedling and Wahiu, 2011^[3])
- La mayoría de las democracias longevas (al menos 25 años de democracia ininterrumpida) (Mainwaring and Shugart, 1993^[13]) en el mundo tienden a tener sistemas parlamentarios (Linz, 1990, pp. 51-69^[22]), aunque la naturaleza exacta de la relación entre el sistema de gobierno y la longevidad de las democracias no está clara (Linz, 1990, p. 7^[22]).
- Por otro lado, la estabilidad del parlamentarismo en países menos desarrollados parece ser baja. “El desempeño pobre del parlamentarismo en países en vías de desarrollo indica que las condiciones sociales y económicas desfavorables y el compromiso limitado de las élites con la democracia crea serias dificultades, sin importar el tipo del régimen” (Linz, 1990, p. 8^[22]).
- A pesar de los precedentes históricos, la elección de instituciones es, por lo general, el resultado de la interacción estratégica en la que actores con preferencias diferentes se comportan de acuerdo con sus propios intereses: los actores políticos no suelen elegir las instituciones que mejoren la eficiencia social, sino que maximicen su probabilidad de obtener el puesto y su capacidad de tener influencia en las políticas adoptadas una vez electos.

Diseño institucional

Como se ha esbozado en este capítulo, los redactores de una constitución tienen **tres opciones institucionales principales** con respecto al sistema de gobierno, cada uno con sus propias ventajas y desventajas:

- *Parlamentarismo*: El gobierno cuya legitimidad emana del poder legislativo o, en otras palabras, el origen electoral único del parlamento y el gabinete hacen que sea posible que un régimen parlamentario con reglas electorales inclusivas facilite la coexistencia del multipartidismo con representación justa, resultados socialmente eficientes y gobierno relativamente efectivo. Mientras que un régimen parlamentario consensual puede ser menos decisivo que el de tipo Westminster (sistema uninominal mayoritario), puede asegurar un cierto nivel de efectividad legislativa porque fuerza al ejecutivo a mantener un apoyo amplio en el parlamento para permanecer en el poder. Como tales, los sistemas parlamentarios pueden maximizar la inclusión del parlamento y pueden dar lugar a gobiernos de coalición que representan varias elecciones políticas, incluso en sociedades divididas. Al mismo tiempo, esto puede generar en potencia inestabilidad y paralizaciones en el parlamento debido a mayorías limitadas. Los sistemas parlamentarios también son inherentemente flexibles, pues permiten destituir al jefe de gobierno o convocar nuevas elecciones cuando la mayoría del parlamento ya no apoya el enfoque del gobierno. Sin embargo, estos mecanismos también pueden debilitar la separación de poderes entre el ejecutivo y legislativo: mientras que el parlamento puede evitar críticas al gobierno en vista de su relación cercana, el gobierno puede abstenerse de hacer movimientos audaces para reducir la probabilidad de un voto de no confianza. Por último, la eficiencia y efectividad pueden ampliarse en sistemas parlamentarios porque el veto a los proyectos de ley es poco frecuente.
- *Presidencialista* – Los sistemas presidencialistas proporcionan al electorado un mandato directo que empodera a los ciudadanos mediante más opciones. Pueden seleccionar tanto al jefe de estado como a los miembros de la legislatura y recompensan el buen desempeño de los políticos en una manera más directa de lo que es posible en sistemas parlamentarios. Sin embargo, los presidentes en este tipo de sistema por lo general son elegidos por márgenes de mayoría muy limitados y aún así adquieren el derecho a formar gabinetes completos sin importar la proporción de asientos obtenida en el parlamento o de la postura política del partido presidencial en el congreso. A pesar de que en ocasiones hay márgenes pequeños de apoyo mayoritario, el sentido de ser el representante de toda la nación puede hacer que el presidente sea intolerante a la oposición. Por otro lado, este sistema puede generar un gobierno estable, porque los periodos fijos de mandato para el presidente pueden proporcionar más previsibilidad en el proceso de elaboración de políticas del que, en ocasiones, se puede alcanzar en sistemas parlamentarios donde los gabinetes de coalición y los acuerdos parlamentarios son propensos a los cambios. Este sistema también puede presentar una separación más fuerte de los poderes entre el legislativo y ejecutivo, los cuales funcionan como estructuras separadas con legitimidad autónoma. Esto puede permitir que distintos actores propongan políticas sin miedo a represalias o a la moción de censura que puede experimentarse en sistemas parlamentarios. A su vez, esta separación más marcada también puede dar lugar a paralizaciones políticas cuando el gobierno es incapaz de alcanzar el apoyo del congreso para su programa político (Böckenförde, Hedling and Wahiu, 2011^[3]).
- *Semipresidencialista* – La distribución de poderes que sugiere el semipresidencialismo representa una mayor integración de las distintas ramas de poder, en especial entre el ejecutivo y parlamento, que en los sistemas puramente presidenciales. Esta mayor integración e inclusión se manifiesta en particular al compartir los poderes en la formación de gabinetes y la iniciativa legislativa. Asimismo, aproxima al sistema a la lógica de sistemas parlamentarios multipartidistas. Las experiencias semipresidencialistas de Francia y Portugal pueden ofrecer ejemplos relevantes, mientras que las experiencias de Colombia y Costa Rica demuestran que compartir el poder entre

el presidente y el parlamento en regímenes presidencialistas puede producir resultados en políticas que satisfacen a la mediana de los votantes. A su vez, puede generar un reto en particular: debido a la legitimidad dual del presidente y primer ministro, la autoridad de ambos puede entrar en conflicto, en particular cuando pertenecen a partidos políticos diferentes. Donde los sistemas semipresidencialistas tienen una configuración que se inclina más hacia uno de los sistemas anteriores, es probable que den lugar a retos similares.

Referencias

- Böckenförde, M., N. Hedling and W. Waihu (2011), *A practical guide to constitution building*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/a-practical-guide-to-constitution-building.pdf>. [3]
- Borges, A. and M. Turgeon (2019), “Presidential coattails in coalitional presidentialism”, *Party Politics*, Vol. 25/2, pp. 192-202, <http://dx.doi.org/10.1177/1354068817702283>. [9]
- Cheibub, J. (2007), *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*, Cambridge University Press, http://fdjpkc.fudan.edu.cn/_upload/article/files/10/bd/dd6bb622400a8cccedde721a4568/8a90b72d-e5bf-477b-aad7-34154990497b.pdf. [5]
- Cheibub, J., Z. Elkins and T. Ginsburg (2013), “Beyond Presidentialism and Parliamentarism”, *British Journal of Political Science*, University of Chicago Coase-Sandor Institute for Law & Economics Research Paper No. 668, University of Chicago, Public Law Working Paper No. 450, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2365604>. [1]
- Colomer, J. and G. Negretto (2005), “Can Presidentialism Work Like Parliamentarism?”, *Government and Opposition*, Vol. 40/1, pp. 60-89, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1477-7053.2005.00143.x>. [4]
- Costa Lobo, M., I. Lago and S. Lago-Peñas (2016), *Coattail Effects and the Political Consequences of Electoral Systems*, <http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.1.4871.3842>. [10]
- Ginsburg, T., J. Cheibub and Z. Elkins (2013), “Beyond Presidentialism and Parliamentarism”, *Coase-Sandor Institute for Law & Economics Working Paper* No. 668, https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1654&context=law_and_economics. [2]
- Ginsburg, T., Z. Elkins and J. Melton (2008), *Comparative Constitutions Project: A Cross-National Historical Dataset of Written Constitutions*, Comparative Constitutions Project, <https://comparativeconstitutionsproject.org/>. [14]
- Grote, R. (2016), “Parliamentary Systems”, *Oxford Constitutional Law*, entry in Max Planck Encyclopaedia of Comparative Constitutional Law, <https://oxcon.ouplaw.com/view/10.1093/law-mpeccol/law-mpeccol-e410>. [11]
- Linz, J. (1990), “The Perils of Presidentialism”, *Journal of Democracy*, Vol. 1/1, pp. 51–69. [22]

- Mainwaring, S. and M. Shugart (1993), "Juan Linz, presidentialism, and democracy: A critical appraisal", *Kellogg Institute for International Studies*, No. 200, Kellogg Institute/University of Notre Dame Press, <https://kellogg.nd.edu/documents/1437>. [13]
- Moe, T. and M. Caldwell (1994), "The institutional foundations of democratic government: A comparison of presidential and parliamentary systems", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Vol. 150, p. 172. [8]
- Negretto, G. (2013), *Making Constitutions*, Cambridge University Press, Cambridge, <http://dx.doi.org/10.1017/cbo9781139207836>. [21]
- OECD (2020), *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/339306da-en>. [19]
- OECD (2017), *Recommendation of the Council on Open Government*, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438>. [18]
- OECD (2001), *Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264195578-en>. [16]
- Palanza, V. and G. Sin (2013), "Veto Bargaining and the Legislative Process in Multiparty Presidential Systems", *Comparative Political Studies*, Vol. 47/5, pp. 766-792, <http://dx.doi.org/10.1177/0010414013489958>. [6]
- Parliamentary Assembly of the Council of Europe (2008), "Resolution 1601: Procedural guidelines on the rights and responsibilities of the opposition in a democratic parliament", <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17626&lang=en>. [23]
- Reilly, B. (2003), "Government Structure and Electoral Systems", <https://aceproject.org/ero-en/topics/electoral-systems/E20GovtStructureElectoralSystemsReilly.pdf>. [7]
- Schiller, T. (2020), *Direct democracy*, Encyclopedia Britannica, <https://www.britannica.com/topic/direct-democracy> (accessed on 19 April 2021). [20]
- Sheedy, A. (2008), *Handbook on Citizen participation: Beyond Consultation*. [17]
- Siaroff, A. (2003), "Comparative presidencies: The inadequacy of presidential, semi-presidential and parliamentary distinction", *European Journal of Political Research* 42, pp. 287-312. [15]
- Venice Commission (2010), "Draft Report on the Role of the Opposition in a Democratic Parliament", [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2010\)100-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2010)100-e). [12]

Notas

¹ Una trifecta gubernamental es una situación política en la cual el mismo partido político controla al poder ejecutivo y ambas cámaras del poder legislativo en países presidencialistas con parlamento bicameral. El término se usa principalmente en Estados Unidos, Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia y Francia. El *efecto de arrastre* de las elecciones presidenciales es la tendencia de que un líder de un partido político popular atraiga votos para otros candidatos del mismo partido en unas elecciones. Por ejemplo, el partido de un candidato presidencial victorioso por lo general ganará muchos escaños también en el congreso; a estos congresistas se les vota “por el arrastre” del presidente. Para que ocurra esto, es necesario que las elecciones presidenciales y legislativas ocurran simultáneamente o una muy cerca de la otra en el calendario.

² https://cic.nyu.edu/sites/default/files/en_cheibub_sys_gov_parl_pres.pdf.

³ En Costa Rica esto se establece en el Código Eléctrico: Código electoral: Ley N.º 8765 (Publicada en el Alcance 37 a La Gaceta n.º 171 de 02 de setiembre de 2009) Artículo 98: *Las elecciones en todo caso deben verificarse el primer domingo de febrero del año en que deba venir la renovación del Presidente y Vicepresidentes de la República y Diputados a la Asamblea Legislativa. La renovación de todos estos cargos se hará cada cuatro años en una misma elección.*

⁴ <https://aceproject.org/ace-en/topics/es/esg/esg01>.

⁵ Los científicos políticos llaman “formador” a la persona elegida (por el jefe de estado) para intentar formar un gobierno de coalición.

⁶ Unión Interparlamentaria,
https://data.ipu.org/compare?field=country%3A%3Afield_structure_of_parliament#pie.

⁷ “*Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que par la disposition des choses le pouvoir arrête le pouvoir.*” (« Para que no se abuse del poder, es necesario que por la disposición de las cosas el poder detenga al poder »)– Montesquieu (1689-1755), *L'Esprit des Lois* (1748).

⁸ Vea la Resolución 1601 de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (2008_[23]) sobre “Guías procesales sobre los derechos y responsabilidades de la oposición en un parlamento democrático”, <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17626&lang=en>. Vea también la Comisión de Venecia (2010_[12]), “Borrador del Informe sobre el papel de la oposición en un parlamento democrático”, [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2010\)100-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2010)100-e).

⁹ Vea también “Parámetros sobre la relación entre la mayoría parlamentaria y la oposición en una democracia: Una lista de verificación”, adoptada por la Comisión de Venecia en su 119.^a Sesión Plenaria (Venecia, 21-22 de junio de 2019) y aprobada por el Comité de Ministros el 5 de febrero de 2020, en: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)015-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)015-e).

¹⁰ Por ejemplo, vea la Regla 119 de las Reglas de Procedimiento del Parlamento Europeo sobre la Censura sobre la Comisión Europea, www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-8-2018-07-31-RULE-119_EN.html.

¹¹ Por ejemplo Art. 99(1) Constitución de España; Art. 187(1) Constitución de Portugal; Art. 61(2) Constitución de Finlandia.

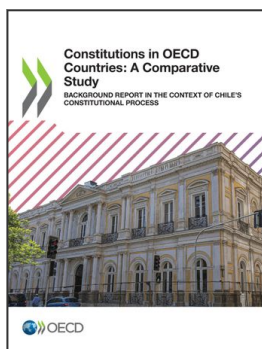
¹² Mencionar una mayoría en donde se requieren más votos *a favor* que *en contra*.

¹³ www.idea.int/sites/default/files/publications/dissolution-of-parliament-primer.pdf.

¹⁴ Proyecto ACE: https://aceproject.org/ace-en/focus/direct-democracy/recall/mobile_browsing/onePag.

¹⁵ “*Toute loi que le peuple en personne n’a pas ratifiée est nulle; ce n’est point une loi.*” (“Cualquier ley que el propio pueblo no haya ratificado es nula; no es una ley”)– Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), *Du contrat social* (1762).

¹⁶ Suiza es un estado federal que comprende 26 cantones diferentes que crearon una alianza. La constitución federal fue creada en 1848, fundando el parlamento federal y otorgando determinados poderes al gobierno central. Suiza representa un ejecutivo colegiado, siendo el Consejo Federal la institución ejecutiva. Cada uno de sus siete consejeros federales es el jefe de un departamento o ministerio del gobierno, es electo por un periodo de cuatro años y no puede ser destituido. La Asamblea Federal elige a los consejeros y por lo general representa a los cuatro partidos principales, lo cual por lo general ayuda a formar un gobierno estable. Ellos se involucran en lo que puede definirse como una presidencia colectiva y rotatoria. El parlamento también elige al presidente suizo de entre los siete consejeros federales. Ellos sirven durante un año solamente y no tienen más poderes que los de sus pares, pero se les considera “primero entre iguales”. El presidente preside las reuniones del Consejo Federal y tiene deberes especiales ligados a representar a Suiza cuando sea necesario. El parlamento, el cual comprende dos cámaras, cuyos miembros son electos por el público suizo cada cuatro años, crea las leyes federales. La cámara baja, el Consejo Nacional, representa a la población suiza como un todo y comprende a 200 MPs. La cámara alta, el Consejo de Estados o senado, representa a los cantones y tiene 46 senadores. Las cámaras tienen los mismos poderes. En conjunto, se les conoce como la Asamblea Federal, la cual es la autoridad mayor electa en el territorio.



From:

Constitutions in OECD Countries: A Comparative Study

Background Report in the Context of Chile's Constitutional Process

Access the complete publication at:

<https://doi.org/10.1787/ccb3ca1b-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2022), "Sistema de gobierno", in *Constitutions in OECD Countries: A Comparative Study: Background Report in the Context of Chile's Constitutional Process*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/332b2ffa-es>

This document, as well as any data and map included herein, are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area. Extracts from publications may be subject to additional disclaimers, which are set out in the complete version of the publication, available at the link provided.

The use of this work, whether digital or print, is governed by the Terms and Conditions to be found at <http://www.oecd.org/termsandconditions>.