

Semipresidencialismo: precisiones conceptuales, estudio de los casos de Francia y Rusia, y rol de los ministros

No existe una definición unívocamente aceptada en la literatura, para converger hacia lo que debe entenderse por régimen semipresidencial. En consecuencia, los casos de países a estudiar pueden ir variando, en función de la definición adoptada.

Si bien muchos países cuentan con un Jefe de Estado elegido por votación popular, ello puede resultar una condición necesaria, pero no suficiente, para ubicar a tal país en la categoría de semipresidencial. Ello, puesto que en numerosos casos el Presidente es elegido por votación popular, pero sus responsabilidades son meramente protocolares o simbólicas, por lo que no tiene mayor incidencia en el sistema político. De esta forma, caerían de forma más precisa en la categoría de sistema *parlamentario con Presidente*, pero no semipresidencial propiamente tal.

En función de la evaluación de las funciones presidenciales, se consideran los casos de Francia y Rusia, para tratarlos en profundidad. Así, se observa que una determinante para el funcionamiento del sistema político, es la conjunción, o no, de la mayoría que sustenta al Mandatario como la que resulte de las elecciones legislativas, que sustenta al Primer Ministro y a su gabinete, respectivamente. De este modo, en el caso francés, cuando Presidente y *Premier* son del mismo signo

político, el sistema adquiere lógicas de sistema presidencial; mientras que, cuando corresponden a oposiciones políticas, el sistema se *parlamentariza*.

En Rusia, por su parte, se observa una figura presidencial con amplísimas potestades constitucionales. Sin embargo, la legislatura también se constituye en un actor político relevante, dadas sus funciones legislativas, mayores a las del caso francés, en las que la Asamblea se encuentra subyugada por las potestades del gabinete. En consecuencia, en este país, tanto el Presidente como la legislatura son relevantes para el sistema, pero el Primer Ministro y su gabinete son relegados a un segundo plano. En el caso francés, al haber *cohabitación* el *Premier* y sus ministros adquieren mayor preeminencia, toda vez que su acción no se vuelve absorbida por la preponderancia política del Jefe de Estado.

* Elaborado para la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, del Senado, en el marco de la discusión del "Proyecto de ley que modifica la Carta Fundamental, en lo relativo a la presidencia del Consejo de Ministros y al reemplazo de diputados y senadores que sean designados Ministros de Estado" (Boletín N° 11237-07).

Está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley, contribuyendo a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.

Contacto

E-mail: atencionparlamentarios@bcn.cl
Tel.: (56)32-226 3168 (Valpo.)

El presente documento responde a una solicitud de Comisión Legislativa del Congreso Nacional, conforme a sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, tanto la temática abordada como sus contenidos están determinados por los parámetros de análisis acordados y por el plazo de entrega convenido. Su objeto fundamental no es el debate académico, si bien su elaboración observó los criterios de validez, confiabilidad, neutralidad y oportunidad en la entrega.

Rafael Hernández A,

Es administrador público (U. de Chile, 2014). Sus intereses de investigación son la gestión pública, descentralización, participación ciudadana e instituciones políticas.
E-mail: rhernandez@bcn.cl
Tel.: (56) 32 226 3190 - (56) 2 2270 1709

Tabla de Contenido

Introducción	2
I. Marco Conceptual	2
II. Teoría y práctica del Semipresidencialismo	3
1. Selección de casos	3
2. Marcos constitucionales y funcionamiento del semipresidencialismo	6
2.1. Orígenes de los textos constitucionales	6
2.2. Diseño institucional	7
2.2.1. Presidente	7
2.2.2. Gobierno	8
2.2.3. Legislatura	9
2.3. Funcionamiento del sistema político	10
2.3.1. Mayoría consolidada	10
2.3.2. Mayoría dividida	11
2.3.3. Minoría dividida	11
III. Relación entre el gabinete ministerial y los parlamentarios	12
1. Coordinación de los ministros	12
Conclusiones	13

Introducción

En el presente documento se tratan las definiciones conceptuales y el funcionamiento del sistema político semipresidencial. Para ello, el texto se ha dividido en secciones subsecuentes.

En primer lugar, se analizan las definiciones entregadas por la literatura especializada, contrastándose con los textos constitucionales de los países que caen en dicha categoría, para evaluar si la aplicación del concepto es válida o no. En función de ello, se seleccionan los casos de estudio. Posteriormente, se recorren con mayor detalle las trayectorias políticas de los casos seleccionados, con el fin de contrastar el funcionamiento de sus instituciones con lo establecido en sus disposiciones constitucionales y observar la operatoria de sus sistemas semipresidenciales. Luego, se hace una breve referencia a instancias de coordinación interministerial, y a la posición de los ministros en el gobierno. Se finaliza con breves conclusiones y referencias al respecto.

Para la elaboración del documento se ha consultado la literatura especializada, así como los textos constitucionales y legales, según corresponda, de los países bajo estudio. En el caso de la literatura consultada en idioma inglés, la traducción para las citas es propia.

I. Marco Conceptual

El término *semipresidencialismo* está lejos de tener una acepción única o de conjugar un entendimiento uniforme del mismo. Al no haber una sola forma de operar el concepto, existen, en consecuencia, diferencias a la hora de considerar cuáles países deban ser incluidos dentro de dicha categoría.

A pesar de que existen referencias del uso del término desde mediados de la década de los cincuenta, su definición más acabada, en un uso formal y académico, proviene del politólogo francés Maurice Duverger, con la publicación de la undécima edición de su libro *Instituciones políticas y derecho constitucional* (1970:294). Sin embargo, la definición de qué se entiende por *semipresidencialismo* y cuáles países caerían dentro de dicha categoría, como se ha mencionado, resultó confusa, tanto para el mismo autor en sus trabajos posteriores, como para el resto de los estudiosos de la materia. En consecuencia, nuevas definiciones y, por ende, distintos países a considerar, fueron surgiendo con el paso de los años.

Para efectos de un mejor entendimiento y operativización del término, se considerará que un régimen de gobierno es *semipresidencial* cuando combina tres elementos: “1) El Presidente de la República es elegido por sufragio universal; 2) Posee considerables poderes; 3) Se opone a él, sin embargo, un primer ministro y ministros, quienes ejercen funciones ejecutivas y gubernamentales, y pueden estar en actividad solo si el Parlamento no muestra oposición a ellos” (Duverger, 1980:166). Resulta particularmente relevante el segundo rasgo distintivo de la definición, puesto que de ello deriva la cantidad de países a considerar como semipresidenciales o no. De hecho, en lo referente al uso de los poderes presidenciales, el mismo autor establece la distinción entre la *constitución formal* y la *constitución material* al señalar, como ejemplo, que “las constituciones de Austria, Irlanda e Islandia son semipresidenciales. La práctica política es parlamentaria” (Duverger, 1980:167).

Debido a esta dificultad para determinar unívocamente cuando un sistema de gobierno es de tipo semipresidencial, en función del criterio constitucional o bien de la práctica política, se ha planteado que en realidad el semipresidencialismo no es un sistema que sintetice al presidencialismo y al parlamentarismo en uno solo, sino que se trata de una *alternación* entre fases presidenciales y parlamentarias (Duverger, 1980). Tomando como referencia el prototípico caso francés, este se comportaría como “presidencial cuando las mayorías presidencial y parlamentaria son la misma; y parlamentario, cuando son distintas” (Sartori, 1996). Sumado a ello, otros autores optan por concebir al semipresidencialismo no como una *alternación* entre dos fases, como lo hizo Duverger, ni tampoco como un arreglo institucional *intermedio* entre dos tipos, sino que efectivamente como un tipo de régimen de gobierno propiamente tal. Así, optan por cambiar la denominación -ya que el término *semipresidencialismo* viene de Duverger, quien lo consideraba una *alternación* entre fases- de aquellos sistemas de gobierno por el de *régimen premier-presidencial* (Shugart y Carey, 1997:23). En relación a este término, los autores mantienen los tres elementos definitorios establecidos por Duverger, cambiando únicamente la denominación; asimismo, suman otra categoría, a la que llaman *régimen presidencial-parlamentario*, en la que a diferencia de la tercera característica concebida por Duverger, el Primer Ministro y su gabinete están sujetos no solo a la confianza de la mayoría del Parlamento, sino que también a la del Presidente de la República. En algún grado, ello contribuye a aumentar, a su vez, la complejidad en el entendimiento del concepto.

Así, cabe consignar que en relación a los tres rasgos definitorios previamente señalados, la aplicabilidad de la elección del Presidente por sufragio popular, y de la presencia de un Primer Ministro y su gabinete dependientes del Parlamento, son características fuera de discusión, a la hora de discernir si un régimen es semipresidencial. Sin embargo, el segundo componente -“posee considerables poderes”- parece concitar menos consenso. Lo que puede estimarse como “considerables poderes”, eventualmente puede variar según el criterio de cada autor, puesto que establece una cláusula de ambigüedad y subjetividad (Elgie, 1998:222-223; 1999:12; 2016:51). Sin embargo, se optará por usar de aquí en adelante un criterio de práctica política, más que de mera definición constitucional. Así, por ejemplo, en Austria e Islandia se “priva al Presidente de los poderes que le da la Constitución y los hace letra muerta,

entonces ese ‘elemento inerte’ no puede establecer la naturaleza de una forma política y de la clase a la que pertenece” (Sartori, 1996:143). En consecuencia, la selección de casos se realizará en función del criterio propiamente constitucional -lo que resulta mínimo, es decir, que la “constitución formal” establezca la elegibilidad por votación popular del Presidente- y también considerando la práctica política o, en palabras de Sartori, la “constitución práctica o material” (1996:138).

II. Teoría y práctica del Semipresidencialismo

Si bien el diseño constitucional es un factor fundamental, las mayorías partidarias también son un elemento determinante en la *performance* del sistema político. De ellas depende la posibilidad de que los arreglos institucionales lleven o no a conflictos serios, o eventualmente a una interrupción democrática.

En la Tabla 1 se muestran aquellas situaciones denominadas “subtipos constitucionales” susceptibles de tener lugar en el semipresidencialismo. Dichos subtipos son “generados electoralmente, porque surgen de la interacción de reglas y procedimientos constitucionales, por un lado, con las decisiones de los votantes en las elecciones, por el otro”; (Skach, 2007:101) y configuran la posición, tanto del Presidente como del Primer Ministro (PM) y su gabinete.

Tabla 1. Tres Subtipos generados electoralmente dentro del semipresidencialismo

Subtipo 1: Mayoría consolidada	Subtipo 2: Mayoría dividida	Subtipo 3: Minoría dividida
El presidente y el PM tienen la misma mayoría en la legislatura	El PM tiene mayoría, pero el Presidente no	Ni el presidente ni el PM tienen mayoría

Fuente: Skach, C. (2007). The “newest” separation of powers: Semipresidentialism. *International Journal of Constitutional Law*, 5(1), p. 101.

En las secciones siguientes se analizará el comportamiento del sistema de gobierno en los casos seleccionados, según los criterios a explicitar. Se procederá a analizar los casos procedentes, aplicando las categorías estipuladas en la Tabla 1, entre otras.

1. Selección de casos

Usando el criterio meramente constitucional -es decir, considerando solo que el texto constitucional disponga elección del Presidente por sufragio popular, y un Primer Ministro y

gabinete responsables ante la legislatura-, existe una importante cantidad de semipresidencialismos.

De hecho, usando la clasificación de Shugart y Carey (1992), se observa que, tomando en cuenta los semipresidencialismos en función de la distinción entre aquellos de tipo *presidencial-parlamentario* y *premier-presidencial*, la lista asciende a 53 casos. Es necesario recordar la distinción entre ambas clasificaciones, puesto que en el régimen *presidencial-parlamentario* el gabinete -no la asamblea, el gabinete- puede ser disuelto tanto por la asamblea como por el Presidente. En el régimen *premier-presidencial*, en tanto, el gabinete puede ser disuelto solo por la asamblea:

Tabla 2. Lista de países con régimen presidencial-parlamentario y premier-presidencial

Países de régimen presidencial-parlamentario	Países de régimen premier-presidencial
Austria, Azerbaiyán, Bielorrusia, Burkina Faso, Camerún, Gabón, Islandia, Kirguistán, Madagascar, Mauritania, Mozambique, Namibia, Perú, Rusia, Ruanda, Senegal, Sri Lanka, Taiwán, Tanzania, Togo	Argelia, Armenia, Bulgaria, Cabo Verde, Chad, Croacia, Rep. Checa, Rep. Democrática del Congo, Egipto, Finlandia, Francia, Georgia, Haití, Irlanda, Lituania, Macedonia, Mali, Moldavia, Mongolia, Montenegro, Níger, Polonia, Portugal, Rumania, Santo Tomé y Príncipe, Serbia, Eslovaquia, Eslovenia, Timor Oriental, Túnez, Turquía, Ucrania

Fuente: Elgie, R. (2011). *Semi-Presidentialism: Sub-Types and Democratic Performance*. New York: Oxford University Press, p. 29.

Cabe mencionar que tal cantidad de semipresidencialismos a la fecha ha ido en constante aumento. Al año 2010 eran 52 los regímenes de gobierno que cabían en dicha categoría -usando el criterio constitucional- (Elgie, 2011:24); y el año 2016, Moldavia adoptó el sistema, completando 53 casos en la actualidad. Gran parte de los países que han ido adhiriendo a este régimen de gobierno, corresponde a estados que lo adoptaron tras el colapso del sistema soviético, como Polonia, Eslovenia, Bulgaria, Rumania, Croacia, y Macedonia, entre otros (Skach, 2010).

Tabla 3. Número de países semipresidenciales

1919	2
1975	5
1988	8
1993	41
2015	52

Fuente: Fuente: Elgie, R. (2017). *Presidential power*. Disponible en: <http://bcn.cl/215qr> (Junio, 2017).

Como cabría esperar, la realidad política y los grados de desarrollo económico entre los 53 casos, varían considerablemente. A modo de ejemplo, el índice 'Freedom House 2016-2017', que mide el estado de los derechos políticos y libertades civiles, sitúa en el primer lugar a Finlandia (caracterizado como semipresidencial, en función del criterio constitucional); a su vez, Azerbaiyán, también incluido en la nómina de semipresidencialismos, está en el lugar 188 de un total de 211¹. Similar situación es la que ocurre con el Índice de Competitividad Mundial, que mide productividad y prosperidad económica, en el que Finlandia se sitúa en el puesto número 10, mientras que Mauritania - semipresidencial, usando el criterio constitucional- registra el lugar 137, de un total de 138 países². Por tanto, no cabría establecer correlaciones entre el sistema de gobierno y el estado de la democracia, o la *performance* económica de los países.

Por su parte, en relación a los 35 países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), usando el criterio meramente constitucional, son once los estados que cuentan con un jefe de estado elegido por votación popular, conviviendo con un Parlamento que sustenta un gobierno, a saber: Austria, Eslovenia, Eslovaquia, Finlandia, Francia, Irlanda, Islandia, Polonia, Portugal, República Checa y Rusia. Sin embargo, al depurar los casos, considerando que el jefe de estado elegido tenga más poderes que el jefe de estado de un parlamentarismo tradicional, la lista se reduce. Ello, puesto que en un parlamentarismo tradicional, la jefatura de estado no es elegida por votación popular, sino que cumple dicho rol en función del criterio monárquico (España o Reino Unido), pero sin tener funciones de gobierno, o es elegido por los miembros del parlamento (Alemania o Italia). En tales situaciones, "los presidentes que coexisten

¹ Freedom House: Table of Country Scores. Disponible en: <http://bcn.cl/215yq> (Junio, 2017).

² The Global Competitiveness Report 2016-2017, p. 44. Disponible en: <http://bcn.cl/215yx> (Junio, 2017).

con un primer ministro, son vistos como poco más que los monarcas en las monarquías constitucionales” (Tavits, 2009:28). Por tanto, sus funciones son simbólicas o protocolares, y no tienen mayor incidencia en el sistema político.

Para que tenga sentido la caracterización del semipresidencialismo como una forma de gobierno propiamente tal, distinta del parlamentarismo, se procederá a considerar para el estudio de los semipresidencialismos, a aquellos países miembros de la OCDE que cuenten con un sistema de gobierno de tipo semipresidencial, y en los que el jefe de estado elegido por votación popular tenga, efectivamente, mayores poderes que los de un jefe de estado en un sistema parlamentario tradicional (Duverger, 1970:294). Para esto, se procederá a ponderar la importancia de la figura presidencial, según la evaluación de sus poderes, en función de lo propuesto por Siaroff (2003:303). Esto implica estimar nueve poderes clave, midiéndolos dicotómicamente -es decir, con respuesta sí o no, asignando un valor de 1 en caso de que se cumpla la condición, y 0 en

caso de que no-. Los criterios para medir los poderes de los presidentes, son:

- Elegido popularmente (EP)
- Elecciones parlamentarias y presidenciales concurrentes (EC)
- Discrecionalidad para nombramientos clave, como Ministros, jueces de las altas cortes, autoridades militares o de los bancos centrales, etcétera. (DN)
- Preside las reuniones de gabinete (PG)
- Vetar legislación (VL)
- Emitir decretos durante emergencias (DC)
- Rol central en la política exterior (PE)
- Rol central en la formación del gobierno (FG)
- Habilitación para disolver la legislatura (DL)

De esta forma, para Chile y cada uno de los once países de corte semipresidencial en la OCDE, los valores de los poderes de sus presidentes serían:

Tabla 4. Poderes de los presidentes en Chile y países OCDE semipresidenciales

País	EP	EC	DN	PG	VL	DC	PE	FG	DL	Total
Chile	1	1	1	1	1	1	1	1	0	8
Austria	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Eslovaquia	1	0	0	1	0	0	0	0	0	2
Eslovenia	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Finlandia	1	0	0	0	1	0	0	0	0	2
Francia	1	0	1	1	1	0	1	1	1	7
Irlanda	1	0	1	0	1	0	0	0	0	3
Islandia	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Polonia	1	0	1	0	1	0	0	0	0	3
Portugal	1	0	0	0	1	0	0	0	1	3
República Checa	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Rusia	1	0	1	1	1	1	1	1	0	7

Fuente: Siaroff, A. (2003). *Comparative presidencies: The inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction*. En *European Journal of Political Research*, 42(2), 296-302.

Como puede apreciarse, la mayor parte de los países considera presidentes con muy pocos poderes. Así, si bien muchos estados cuentan con un jefe de estado elegido por votación popular, conviviendo con un gobierno sustentado en la confianza del Parlamento, considerando toda su institucionalidad y práctica política, más que sistemas semipresidenciales, corresponden a sistemas “parlamentarios con presidente” (Shugart, 1993).

Por tanto, para propender a generar marcos de análisis asimilables al funcionamiento del sistema político chileno, se procederá a estudiar los casos de Francia y de Rusia. De hecho, si en la mayor parte de los países OCDE que conjugan un presidente electo con un gabinete ministerial

sostenido en una mayoría parlamentaria, la práctica política y el mapa de funciones de autoridades, corresponde más bien a las lógicas del sistema parlamentario, en el caso de Rusia se considera que, “aunque su estructura se asemeja a la de un sistema semipresidencialista, en realidad estamos ante un sistema con desmedidos poderes presidenciales” (De Andrés, 2013:440), pudiendo considerársele un tipo de presidencialismo *de facto*. De todas formas, se le incluirá en el estudio, puesto que dicho rasgo vuelve al caso ruso fácilmente asimilable al paradigma chileno.

2. Marcos constitucionales y funcionamiento del semipresidencialismo

2.1. Orígenes de los textos constitucionales

Las constituciones vigentes de Francia y de Rusia tuvieron su origen en situaciones de inestabilidad política. Sin embargo, mientras la primera tuvo su cauce a través de los mecanismos institucionales, la segunda se gestó en función de imposiciones, siendo aprobada en condiciones de retroceso democrático.

En el caso francés, la insurrección en Argelia durante 1958, produjo que el Legislativo le otorgase poderes plenipotenciarios al General Charles de Gaulle para que, entre otras disposiciones, elaborase un nuevo texto constitucional. De Gaulle nombró a un nuevo gobierno, en el que se incluía la representación de prácticamente todos los sectores políticos, a la vez que “la elaboración de la Constitución fue rápida y su redacción se confió a organismos poco numerosos” (Chavarri, 2013:95). Durante el mismo año 1958, la propuesta fue sometida a referéndum, siendo aprobada por el 79,25% de los sufragios. Sin embargo, la versión original del texto constitucional, no consideraba la elección del Presidente por sufragio universal directo, puesto que tras la reforma de 1962, se incluyó dicha disposición en la Carta Fundamental. Así, la introducción de la elección presidencial por sufragio popular directo, fue propulsada precisamente por De Gaulle, quien ya ocupaba el cargo, tras haber sido nombrado por la Asamblea Nacional (la Cámara Baja, de representación política). De hecho, al presentarse como candidato en la primera elección (1965), resultó elegido, ejerciendo el cargo desde ese momento, con la legitimidad de la votación popular. A este respecto, en relación a la promulgación de la nueva Constitución,

“se temía que fuese un traje hecho exclusivamente a la medida de De Gaulle y no susceptible de sobrevivirle. Quizá la elección presidencial por sufragio universal haya compensado este posible defecto, invistiendo a los sucesivos presidentes de una legitimidad democrática que, de otra forma, su carisma y prestigio personal no hubieran podido compensar” (Chavari, 2013:95).

Desde la primera elección del Presidente por sufragio popular, en 1965, los comicios presidenciales se han llevado a cabo de manera ininterrumpida cada siete años, y desde la modificación del año 2000, cada cinco.

En lo relativo al caso ruso, se aprecia un derrotero distinto, ya que la gestación del actual texto constitucional se dio en un contexto de mayor roce entre los poderes ejecutivo y legislativo. Al respecto, el entonces Presidente Boris Yeltsin había sido elegido en el cargo por sufragio popular, durante junio de 1991, mientras Mijaíl Gorbachov fungía como Presidente de la Unión Soviética (URSS). Sin embargo, los acontecimientos durante los meses siguientes a la elección de Yeltsin, se precipitaron de tal manera que condujeron a la disolución de la URSS durante diciembre de dicho año. En consecuencia, Gorbachov procedió a presentar su dimisión, quedando Yeltsin como Presidente de Rusia, en términos propiamente tales.

De hecho, durante agosto de 1991, una intentona golpista produjo el otorgamiento de poderes extraordinarios al Presidente Yeltsin, quien los utilizó para llevar a cabo una serie de profundas reformas al sistema económico y social. Dicha agenda suscitó una férrea oposición por parte de elementos del Legislativo y del propio Ejecutivo, que incluso llevaron a la invocación de un proceso de *impeachment* contra Yeltsin, el que por una mínima cantidad de votos no prosperó. En respuesta, el Mandatario ordenó la disolución del Legislativo, “medida que fue respondida por los líderes de la facción más conservadora de la cámara con su encierro en el edificio del Congreso, y por el Presidente Yeltsin con el bombardeo del mismo y el subsiguiente encarcelamiento de los disidentes más señalados (Flores Juberías, 2008:273).

En esas circunstancias, con el Parlamento disuelto, Yeltsin convocó simultáneamente a elecciones legislativas y a un referéndum constitucional para la aprobación de la nueva Carta Magna. “a pesar de que la constitución llevaba gestándose varios años, la disolución del parlamento precipitó la promulgación de la misma y eliminó las diferencias existentes entre la comisión constitucional, el Parlamento, los miembros de la Federación y el Presidente” (De Andrés, 2013:440). La parte dogmática no sufrió grandes variaciones, en relación a los proyectos de texto que ya venían gestándose, aunque en la parte orgánica se introdujeron numerosas reformas, con el fin de acrecentar el poder presidencial, las que fueron parte del texto puesto en votación y aprobadas con el referéndum.

2.2. Diseño institucional

Como se mencionó, el Presidente en Francia inicialmente era elegido por un período de seis años, el que fue reducido posteriormente a cinco, manteniéndose así desde la elección de 2002, “de manera que coincida con el mandato de los diputados” (Peres, 2008:153).

En contrapartida, en el caso ruso la versión inicial del Texto Fundamental establecía un período de cuatro años, aumentado a seis por la reforma constitucional de 2008. En ambos casos se dispone un sistema electoral de mayoría absoluta, con posibilidad de segunda vuelta entre los dos candidatos más votados.

Por su parte, los miembros de la legislatura en Francia son elegidos por mayoría absoluta en los 577 distritos uninominales en que se divide el territorio, con posibilidad de segunda vuelta, con un umbral mínimo del 25% de los votos para participar en la misma. Esto ha sido así en todas las elecciones legislativas, desde la promulgación de la Constitución de 1958³. Cabe destacar que dicho sistema es muy poco utilizado fuera de Francia (Peres, 2008). De hecho, es el único país de la Unión Europea en usarlo (Chavarri, 2013). En Rusia, por su parte, desde que se implementaron las elecciones -en 1993- y hasta el año 2003, se puso en funcionamiento un sistema en el que

“la mitad de los 450 escaños de la cámara resultó elegida merced a un sistema de mayoría simple a una sola vuelta en distritos uninominales, mientras que la otra mitad se distribuía de manera proporcional entre listas federales -cerradas y bloqueadas- presentadas por cada uno de los partidos concurrentes, previa exclusión de quienes no superasen el 5% de los votos emitidos” (Peres, 2008:277).

Sin embargo, durante sus diez años de vigencia, dicho sistema resultó ser

“favorecedor de la presencia masiva de parlamentarios independientes, poco conducivo a la consolidación de partidos fuertes y bien estructurados, desincentivador de la aparición de nuevas formaciones, incompatible con la representación parlamentaria de formaciones

de base regional y escasamente proporcional en sus resultados” (Flores Jubrerías, 2008:277).

Por ende, en el año 2007 se modificó el sistema, para incorporar la representación proporcional plena; es decir, se suprimió el componente mayoritario de los 225 escaños elegidos en distritos uninominales, aplicando el componente proporcional para la elección de los 450 miembros de la cámara, y aumentando el umbral mínimo a 7%. Sin embargo, el año 2014 se volvió a reintroducir el sistema mixto, volviendo a bajar el umbral a 5%, siendo este el diseño electoral vigente al día de hoy.

En consecuencia, ambos sistemas electorales han sido estables, aunque con breves interrupciones en su vigencia. En el caso de Francia, dicha interrupción fue solo en la elección de 1986, en tanto que en Rusia las excepciones fueron los comicios legislativos de 2007 y 2011. Sin embargo, en ambos casos se volvió al sistema originalmente dispuesto. Además, en los dos países la definición de la naturaleza del sistema como proporcional, mayoritario o mixto, no está incluida “en la Constitución y que por tanto puede ser fácilmente modificable” (Peres, 2008:151).

En relación a las funciones de la institución presidencial, gobierno y legislatura, se observan importantes diferencias. Sobre este punto, cabe destacar una importante distinción semántica a este respecto. En los sistemas presidenciales, como el chileno, al hablarse de gobierno, se alude a la orgánica político-administrativa surgida de la autoridad del Presidente de la República, de sus ministros, subsecretarios, y la administración pública que le subyace. Sin embargo, en regímenes como el francés o el ruso, así como en los parlamentarismos, al hacer referencia al gobierno, se alude al Primer Ministro y al gabinete ministerial que surge tras la confianza de las mayorías parlamentarias. Por tanto, al aludir a gobierno, en los casos ruso y francés, se hace en relación al Poder Ejecutivo, en tanto despliegue político-administrativo a partir de la autoridad del Primer Ministro, y no del Presidente de la República.

2.2.1. Presidente

En primer lugar, el Presidente nombra en ambos casos al Primer Ministro y, a propuesta de este, a los demás ministros del gobierno. En Rusia, el Primer Ministro y su gabinete, antes de asumir el cargo, deben contar con la venia de la legislatura, la *Duma* del Estado. En Francia, por su parte, el texto constitucional no lo establece así, dándole implícitamente mayor margen al Presidente para nombrar un *Premier* afín a su

³ A excepción de la elección de 1986, en que se usó un sistema de representación proporcional, que fue rápidamente reemplazado por un sistema uninominal de dos vueltas, el cual se halla vigente al día de hoy.

criterio. No obstante, en función de la posibilidad de activar el mecanismo de la moción de confianza, de todas maneras el *Premier* requeriría del sustento parlamentario para fungir en el cargo.

Respecto al alcance del mecanismo de la moción parlamentaria contra el Poder Ejecutivo -Primer Ministro y su gabinete, es decir, el gobierno-, es totalmente diferente en ambos casos. Cuando se aprueba una moción contra el gobierno en el caso francés, el Primer Ministro y su gabinete *deben* dejar sus cargos. Distinta es la situación en Rusia, puesto que tras la aprobación de una moción parlamentaria, el Presidente *puede* remover al gobierno, pero queda a su propia discreción. Es más, en este sentido, su capacidad de disponer quién ejerce como *Premier*, se ve reforzada, toda vez que al asumir una nueva legislatura, el Presidente propone un candidato a Primer Ministro, que puede ser aceptado o rechazado por la legislatura. En caso que el Mandatario insista ante un rechazo, y la legislatura vuelva a negar su aprobación, en un tercer rechazo el Presidente está *constitucionalmente obligado* a nombrar a su Primer Ministro, disolver la *Duma* y convocar a nuevas elecciones.

Por lo demás, en ambos casos el Presidente encabeza las reuniones del gabinete, lo que implica una instancia de trabajo conjunto entre el Presidente y el gobierno, sean o no del mismo signo político. Sin embargo, en el caso francés dicho rol es obligatorio para el Presidente, mientras que en Rusia es facultativo. Ello no es menor, puesto que en Francia el Presidente gestiona la agenda y la tabla de discusión del Consejo, lo que le da cierto control de la iniciativa gubernamental en casos en que el gobierno no sea de su mismo signo político, aunque en un grado muy menor.

Esto último no deja de tener importancia, puesto que es una de las pocas formas en que el Presidente puede tener, en Francia, incidencia legislativa. Ocurre que en aquel país el Presidente no cuenta con iniciativa legislativa, no tiene poder de veto, ni de emitir decretos, pudiendo, a lo más, solicitar a la Asamblea una nueva discusión de algún proyecto en etapa de promulgación, para retrasar en alguna medida su publicación.

En Rusia, a su vez, el diseño es diametralmente diferente. En este caso, el Presidente puede introducir proyectos de ley en el trámite legislativo, tiene poder de veto (que puede ser superado por 2/3 de los miembros de cada una de las dos cámaras), al tiempo que puede emitir

decretos en todo aquello que no sea contrario a la Constitución.

También en relación al proceso legislativo, en el caso de Francia, tanto el Presidente como el Primer Ministro, así como los parlamentarios, pueden solicitar la revisión *ex ante* de los proyectos de ley ante la Corte Constitucional. El Tribunal Constitucional en Rusia ejerce control preventivo en un rango más limitado: únicamente los tratados internacionales, procediendo de oficio.

Sumado a ello, ambos ejercen potestades extraordinarias en caso de emergencias, por un período de 30 días. En el caso de Rusia, es remarcable que dicha declaración debe contar con la aprobación del Consejo Federal (la Cámara Alta, siendo esta una de sus pocas atribuciones), rasgo del que carece el diseño francés, que si bien considera consultas con otros órganos del Estado, de la redacción de la disposición constitucional se observa que la decisión de decretar estado de emergencia es facultad unilateral del Presidente.

2.2.2. Gobierno

En ambos casos, el gobierno tiene capacidad de incluir legislación. Sin embargo, la diferencia radica en el hecho de que en Francia solo el gobierno o los parlamentarios pueden introducir proyectos de ley, mientras que en Rusia dicha capacidad la tienen el Presidente, el gobierno, las legislaturas regionales, los parlamentarios, así como la Corte Constitucional, la Corte Suprema y el Tribunal Superior de Arbitraje.

Al examinar las atribuciones del Primer Ministro y del gobierno en uno y otro caso, es posible llegar a la conclusión de que el gobierno en Francia tiene amplias atribuciones, gozando políticamente de mayor autonomía cuando se da la *cohabitación*, puesto que ejerce sus potestades sin la directriz política del Presidente. Por el contrario, en el caso de Rusia, su posición es más endeble. Como se ha mencionado, el Presidente tiene la facultad de proponer su Primer Ministro y, ante la negativa de la legislatura, puede en última instancia disolverla. Ante esto, los parlamentarios tienen pocos incentivos para oponerse a la propuesta del Mandatario, quedando este último con la facultad práctica de nombrar a los miembros del gobierno prácticamente a su voluntad. Además, en términos legislativos, el gobierno en Rusia carece de las facultades de control de la agenda legislativa, prerrogativa de la que sí goza el gobierno en Francia. Por tanto, si bien los ministros en Rusia son formalmente vulnerables

a ser depuestos del cargo por moción parlamentaria, tienen igualmente poco rango de acción legislativa, puesto que la que poseen, termina siendo inevitablemente absorbida por el Presidente, al quedar estos a merced del criterio político del primer mandatario. Como señala Flores Jubrerías:

“Aunque la Constitución contempla la exigencia típica de los regímenes semipresidenciales de que el Primer Ministro cuente tanto con la confianza del Presidente como con el respaldo de la mayoría parlamentaria, la misma contiene cláusulas cuyo juego convierte a este último respaldo en francamente prescindible: a las normas relativas a la investidura, ya señaladas, que permiten la disolución de la Duma si ésta se niega a ratificar la propuesta del Presidente, pueden agregarse para ratificar este juicio las referentes a la moción de censura y a la cuestión de confianza, que de manera similar facultan al Presidente a elegir entre el cese del Primer Ministro o la disolución del legislativo cuando éste último retira su confianza del jefe de gabinete” (2008:275).

Para reforzar lo planteado, cabe consignar que en Rusia los mecanismos de moción de censura o de confianza parlamentaria son, por lo demás, débiles. Una vez que dichos mecanismos prosperan al alcanzar una mayoría parlamentaria, el Presidente *decide* si adopta o ignora lo dispuesto por la legislatura a este respecto. Por tanto, al mantenerse en el cargo en última instancia, por voluntad del Presidente, y sin tener control de la agenda legislativa propiamente tal, se configura en Rusia un gabinete ministerial débil. En Francia, por su parte, “la característica general ha sido que el funcionamiento del régimen durante los períodos llamados de cohabitación, se parlamentariza. Y cuando el Presidente y el Primer Ministro pertenecen a la misma ideología política, se presidencializa” (Chavarri, 2013:105). En otras palabras, cuando Presidente y gobierno son del mismo signo político, las facultades legislativas del gobierno operan en función de la extensión del alcance político del Presidente. Sin embargo, cuando el Presidente es de un signo político diferente al del gobierno, este último ejerce sus potestades legislativas con autonomía, convirtiéndose en el principal actor político del sistema.

De igual modo, hay que decir que el gobierno francés cuenta con potestad reglamentaria, puede solicitar aprobación de la Asamblea para emitir disposiciones con fuerza de ley, declara la inadmisibilidad de una indicación cuando no corresponde al ámbito de la ley, admite o rechaza las indicaciones durante el trámite de

comisión mixta, y posee la capacidad de activar el mecanismo del art. 49, inc. 3°, constitucional.

En este instrumento, el gobierno plantea la aprobación de un texto completo, como una cuestión de responsabilidad oficial. En este caso, se propone el texto a la Asamblea para su total aprobación, sin discusión ni indicaciones:

“Cabem tres posibilidades: 1) No se presenta en el plazo de 24 horas una moción de censura, lo que equivale a considerar que el texto ha sido adoptado. 2) Se presenta una moción de censura en el plazo de 24 pero no se aprueba, se estima que el texto ha sido admitido. 3) Una moción de censura depositada en el plazo de 24 horas se aprueba según lo establecido en el art. 49.2, es decir, por mayoría absoluta, entonces el texto es rechazado y el Gobierno derribado (art. 50)” (Chavarri, 2013:123).

2.2.3. Legislatura

Ambas legislaturas coinciden en ser, quizás, el actor con menor peso político en ambos sistemas, puesto que su importancia se ve opacada por la preeminencia del Presidente o del gobierno, según el caso. Más aún cuando, como característica propia del semipresidencialismo y del parlamentarismo, la asamblea puede ser disuelta por el Presidente. En Francia, el uso de esta prerrogativa tiene solo una limitación temporal, ya que “no puede procederse a una nueva disolución dentro del año siguiente a las elecciones generales. Las consultas previas con el Primer Ministro y el Presidente del Senado y de la Asamblea Nacional no son vinculantes” (Chavarri, 2013:100).

En el caso ruso, en tanto, el Presidente puede disolver la legislatura, solo cuando se cumple alguna de las siguientes dos hipótesis: si es que la legislatura insiste en rechazar su propuesta de Primer Ministro, o bien cuando la legislatura niega la confianza al gobierno, el Presidente puede optar entre cesarlo de sus funciones o disolver la Asamblea. Si bien el alcance que tiene el Presidente para disolver la Asamblea en Rusia, no es menor, solo puede darse si se configura alguna de las dos situaciones descritas; mientras en el caso francés, el Presidente dispone de ese mecanismo para usarlo prácticamente a voluntad⁴.

⁴ Aunque en la práctica se ha recurrido poco a ello, como se verá en las secciones siguientes.

Asimismo, ambos países comparten otros rasgos en común, como por ejemplo el que los parlamentarios no tienen la posibilidad de proponer legislación que signifique gasto fiscal. Por otra parte, la *Duma* rusa sí se configura como un legislador por derecho propio, puesto que puede definir su propia agenda, a la vez que sus indicaciones ser parte efectiva del debate parlamentario. En el caso francés, en tanto, el control de la agenda legislativa recae en el Primer Ministro y su gabinete, toda vez que el orden del día de la discusión parlamentaria, considera privilegiar la discusión de los proyectos y enmiendas propuestos por el gobierno. De esta forma, se observa que la *Duma* sí es un actor a considerar para la tramitación de un proyecto de ley; mientras en Francia, como se ha mencionado, un proyecto de ley del gobierno puede ser aprobado por completo, incluso sin ser votado en la Asamblea, cuando el Ejecutivo hace uso del mecanismo establecido en el artículo 49 constitucional.

En síntesis, en el caso francés la importancia de la Asamblea radica, más que en su función legislativa, en ser la comparsa que, en virtud de su composición, sustenta y forma al gobierno. En consecuencia, la moción de censura es una herramienta potente, de la que puede valerse. Por su parte, la *Duma* cuenta en Rusia con un poder más limitado para ejercer la moción de censura, puesto que el Presidente puede hacer caso omiso de ella. Sin embargo, sí tiene atribuciones legislativas relevantes, como el manejo de su propia agenda o la capacidad para introducir enmiendas que resulten relevantes en la tramitación de los proyectos.

2.3. Funcionamiento del sistema político

Tal como lo establece la Tabla 1, tanto el presidencialismo como el semipresidencialismo comparten el potencial de contar con gobiernos divididos, en los que el Presidente no cuenta con mayoría en la legislatura; en el parlamentarismo, dicha posibilidad se anula⁵. A la luz de dicho rasgo, se procederá a analizar el funcionamiento del sistema político de los dos países en estudio.

⁵ Sin perjuicio de que puedan darse en el parlamentarismo gobiernos de minoría, en los que el partido o la coalición que sostiene el gobierno no cuenta con la mayoría absoluta de votos en la legislatura, resultando un Poder Ejecutivo altamente vulnerable a mociones de confianza o de censura.

2.3.1. Mayoría consolidada

En Francia, durante situaciones de mayoría consolidada, cuando Presidente y Primer Ministro son del mismo signo político, el Presidente, como se ha dicho, controla al gobierno, y dadas las atribuciones de este, termina también dominando, en la práctica, la Asamblea. Ahora bien, cabe preguntarse por qué los parlamentarios consienten en apoyar al gobierno, en vez de efectivamente buscar ejercer mayor influencia. La respuesta es más bien política que jurídica. Si la mayoría legislativa, de la misma colectividad política que el Presidente, actúa buscando obstaculizar la acción presidencial y del gobierno, ello puede generar fisuras en el seno del partido o coalición oficial, exponiendo eventuales ripios que pueden ser aprovechados por las colectividades de oposición, en función de generar su impronta electoral. Además, entendiendo que el gobierno es sostenido por una mayoría parlamentaria, si los legisladores que lo apoyan buscasen ejercer presión sobre el mismo, el Presidente puede, en última instancia, disolver la Asamblea. Ante nuevas elecciones, los parlamentarios que ya fueron elegidos no tienen la certeza de que volverán a triunfar en sus distritos, por lo que podrían quedar, en dichos casos, fuera del cargo.

Por otra parte, la trayectoria del sistema político francés muestra que, durante los primeros años de la Constitución de 1958, el sistema funcionó en condiciones de minoría dividida. Pero, al poco tiempo, “el diseño electoral mayoritario usado para la legislatura desde 1958, con el tiempo empezó hacer funcionar el sistema político en función de dos grupos de partidos de tendencia centrista” (Skach, 2007:111). Así, durante la mayor parte de la historia de la Quinta República, el sistema ha operado en mayoría consolidada, funcionando de esta forma ininterrumpidamente desde 1962 hasta 1986, cuando empezaron a sucederse con más frecuencia las *cohabitaciones*. Durante la mayoría dividida, los presidentes en ocasiones han nombrado primeros ministros leales y deferentes (Elgie, 2003), incluso “hasta el punto de desdibujar en exceso, según dicen ciertas posturas críticas, la función del Primer Ministro” (Peres, 154).

En Rusia, a su vez, durante los primeros años de la Constitución de 1993, la definición de las fuerzas políticas resultaba difusa, dada la incertidumbre política y económica, tras el cambio de régimen. En relación a la formación de fuerzas de gobierno, “el diseño electoral mixto, con la fragmentación de la agenda de

elecciones, y una fuerte dosis de representación proporcional, imposibilitaron el incentivo a mayorías partidarias estables” (Skach, 2007:117). De hecho, en relación al cargo de *Premier*, “con la obvia excepción de los propios Yeltsin y Putin, durante los períodos en que simultanearon el cargo de Presidente y Primer Ministro, el resto de las ocasiones el cargo ha sido ostentado más frecuentemente por competentes y leales administradores (...) que por líderes dotados de autoridad propia” (Flores Jubrerías, 2008:276).

2.3.2. Mayoría dividida

En Francia, el fenómeno de la *cohabitación* ha tenido lugar en tres ocasiones: en 1986-1988, con Francois Mitterrand, del Partido Socialista, como Presidente; y Jacques Chirac, de Agrupación por la República, como Primer Ministro. Luego, bajo el mismo Presidente, Édouard Balladur fungió como *Premier* en 1993-1995; y luego Chirac, ahora como Presidente, debió nombrar a Lionel Jospin, del Partido Socialista, como Jefe de Gobierno, para el período 1997-2002.

La primera vez que potencialmente sucedió esta situación se dio en 1981, tras la elección de Mitterrand como Presidente. En ese entonces, las elecciones presidenciales y parlamentarias no eran concurrentes, por lo que Mitterrand, al llegar al cargo, se encontró con una mayoría opositora. En consecuencia, optó inmediatamente por disolver la legislatura, por lo que no tuvo lugar un período de *cohabitación* efectiva. Al realizarse las nuevas elecciones parlamentarias, la resultante le dio una mayoría de 285 de 490 escaños. Con dicha mayoría, pudo nombrar a un Primer Ministro bajo su criterio. Así, pudo llevar a cabo un programa de gobierno ambicioso y de largo alcance; sin embargo, su tope fue la realización de una reforma educacional que pasaba las escuelas católicas a la autoridad del Ministerio de Educación. Ante la negativa de la oposición, y con multitudinarias marchas contra el proyecto de ley, Mitterrand se vio obligado a aceptar la dimisión de su Primer Ministro y de su Ministro de Educación, respectivamente.

Tras las legislativas de 1986, una mayoría de oposición al Presidente se hizo con el control de la Asamblea, siendo Jacques Chirac nombrado Primer Ministro. Este procedió a retrotraer todas las más importantes reformas que la mayoría socialista había desplegado durante su período de mayoría consolidada. Mitterrand optó por guardar un bajo perfil durante dicho período, lo que le valió nuevamente ser elegido

como Presidente. Una vez acaecido esto último, volvió a disolver la Asamblea, poniendo fin a un período de dos años de *cohabitación*.

En las otras dos situaciones, Balladur fue, en un caso, el Primer Ministro durante los años finales del gobierno de Mitterrand, producto de la mayoría parlamentaria resultante de la elección de 1993. Asimismo, Jospin, del Partido Socialista fue Primer Ministro durante todo el período de legislatura, en tanto Chirac era Presidente.

En Rusia, por su parte, el cuadro desde 1993 puede dividirse considerando el período de Yeltsin, finalizado en 1999 y en situación de constante minoría dividida; y desde allí en adelante, en la era del Presidente Vladimir Putin, con mayoría consolidada permanente.

Sin el Mandatario en control del gobierno, la capacidad de la *Duma* para actuar como oposición es importante, más aún cuando cuenta con efectivas atribuciones legislativas. Ello obliga al gobierno a negociar con los líderes parlamentarios, sean estos del partido del Presidente o no, con objeto de implementar su programa. Si el inicio del período que culminó con la aprobación de la Constitución de 1993, se caracterizó por la falta de gobernabilidad (incluyendo el bombardeo de la *Duma*); la era bajo vigencia de dicho texto constitucional, fue también de agitación política.

De todas maneras, dicha etapa no se caracterizó por la formación de una mayoría legislativa de soporte del gobierno, dada la volatilidad e incertidumbre, propias del sistema de partidos ruso. Por tanto, la trayectoria a este respecto, responde más bien a las lógicas de minoría dividida.

2.3.3. Minoría dividida

En los primeros años de vigencia de la Constitución de 1958, en Francia, cuando aún no se materializaba la elección del Presidente por sufragio universal (1962), la situación política correspondía a la de minoría dividida.

Las relaciones entre el gobierno y la legislatura fueron turbulentas durante aquellos años. De hecho, tres episodios configuraron momentos al borde de la dictadura constitucional (Skach, 2007). En primer lugar, el Presidente y el Primer Ministro hicieron uso extensivo de los mecanismos de los artículos 44, inc. 3° y 49, inc. 3°, que le permiten al gobierno imponer la votación de la totalidad del proyecto, sin aceptar indicaciones legislativas. Ello provocó que en reiteradas ocasiones los parlamentarios, en

señal de protesta, se retirasen del edificio del Parlamento. Además, con el acaecimiento de una intentona de alzamiento militar en Argelia, el Presidente De Gaulle asumió los poderes de emergencia que le entrega el art. 16. Si bien la situación en el país magrebí duró solo cuatro días, De Gaulle se mantuvo en sus prerrogativas extraordinarias durante cinco meses, durante los cuales emitió decretos de sustantiva importancia (Skach, 2007:110).

Finalmente, en 1962 usó su poder para convocar a un referéndum, para consultar directamente al electorado sobre la procedencia de reformar la Constitución, con el fin de elegir democráticamente al Presidente. La Asamblea, como protesta ante el hecho de que el Presidente haya recurrido al referendo antes que a la tramitación legislativa, sometió a moción de censura al gobierno de Michel Debré, Primer Ministro de De Gaulle. Ante esto, De Gaulle disolvió la Asamblea.

Posteriormente, el sistema de partidos fue progresivamente evolucionando, de forma de permitir mayor estabilidad y certezas, con el correspondiente fortalecimiento de las instituciones. Con ello, como se ha dicho, se sucedieron gobiernos de mayoría consolidada, con algunas *cohabitaciones*, en las cuales las divergencias se dieron en el ámbito de la política programática, sin llevar a turbulencias en la sustentabilidad del régimen.

En Rusia, a pesar de la fuerte posición constitucional del Presidente, la baja popularidad del mismo y su frágil salud, condicionaron un sorpresivo cuadro de consideración entre este y la legislatura. Sin embargo, el Presidente fue a todas luces el actor político central.

Por ejemplo, durante 1996 el Mandatario hizo uso del veto en 48 proyectos de ley. No obstante, reuniendo 2/3 de los votos de la *Duma* y el Consejo Federal, la legislatura puede insistir, situación que logró en 23 de esas 48 ocasiones (Troxel, 2002:88-89). Si bien el Presidente efectivamente logró hacer uso de sus prerrogativas en forma concreta, la *Duma* mostró, a pesar de su fragmentación, ser un actor relevante en el proceso de formación legislativa.

Dicha fragmentación también conspiró para que no fuese posible reunir la votación suficiente para destituir al Primer Ministro. Con todo, en ocasiones en que una moción falla por pocos votos, el Presidente (que nombra a su gabinete, dada la amenaza de disolver la *Duma* que le

entrega la Constitución, cuando su propuesta de *Premier* es rechazada reiteradamente), hizo los ajustes necesarios en el gabinete ministerial, en consideración a la oposición legislativa, con el fin de evitar mayores confrontaciones. Ello, dado que el Presidente puede remover ministros a voluntad, a diferencia del caso francés, en que ello se realiza en función de solicitud presentada por el *Premier*.

Si durante su mandato, Yeltsin mostró cierta consideración con la Asamblea; en el período de Putin, con algunos bemoles, dicha tendencia ha permanecido. Esto, puesto que el actual Presidente ruso ha mostrado una mayor disposición que su predecesor a formar coaliciones de partidos dentro de la legislatura, la que se ha expresado, por ejemplo, en los proyectos '*zero readings*', en los que el Ejecutivo, en conjunción con los líderes de los partidos que lo apoyan en la legislatura, se reúnen para consensuar el texto de un proyecto, antes de que este sea presentado a nivel parlamentario. Teniendo mayoría entre todos los partidos de la coalición, y con una oposición que no conoce los proyectos de antemano, la posibilidad de éxito de dicha iniciativa aumenta. Así, se observa que la impronta de Putin ha sido la de establecer mayor coordinación con la *Duma* (entendiendo que la misma tiene una posición más proclive al Presidente, que con Yeltsin), propiciando mayor fluidez y despliegue legislativo, durante las últimas presidencias.

III. Relación entre el gabinete ministerial y los parlamentarios

El art. 23 de la Constitución francesa establece que *son incompatibles las funciones de miembro del gobierno con el ejercicio de todo mandato parlamentario, de toda función de representación de carácter nacional y de todo empleo público o actividad profesional*. El caso ruso es similar, toda vez que, a diferencia de otras legislaciones, para ser miembro del gobierno no es necesario haber sido elegido para la legislatura.

1. Coordinación de los ministros

En Francia, el Consejo de Ministros es la instancia de coordinación gubernamental por excelencia. Es presidida por el Presidente de la República, estando igualmente compuesta por el Primer Ministro y los miembros del gabinete, entre otras autoridades accesorias.

En la práctica, sesiona semanalmente y su agenda es propuesta por el Premier, si bien el Presidente es quien la aprueba.

Así, las sesiones suelen constar de tres etapas⁶:

- En la primera se discuten textos de interés general, como proyectos de ley, reglamentos y decretos, para la cual es necesaria, por disposición constitucional, una revisión del Consejo de Ministros.
- En segundo lugar, se procede a la discusión sobre el nombramiento de funcionarios directivos públicos, así como de otras autoridades que, por disposición constitucional, deben ser designadas en función de un pronunciamiento del Consejo.
- En la etapa final, el ministro que corresponda comenta el avance de alguna política de la que esté a cargo, o bien el Presidente requiere la opinión de algún ministro sobre algún punto en particular. El Ministro de Asuntos Exteriores, además, da un reporte mensual de la situación internacional del país.

En el caso ruso, no existe una instancia formal de coordinación del trabajo ministerial, aunque sí existe una serie de comités y consejos creados *ad hoc*, según lo disponga el Presidente, para áreas temáticas, aunque no asimilable al Consejo de Ministros de la Constitución francesa de 1958.

Conclusiones

Obviamente, la mayoría alcanzada por uno u otro poder del Estado, es la determinante crucial en el funcionamiento de un sistema semipresidencial. Por ejemplo, desde el establecimiento de elecciones concurrentes en Francia para la presidencia y la legislatura en el año 2002, no ha habido *cohabitaciones* y el Presidente ha gozado de mayorías de su signo político en la Asamblea. Cuando ambas elecciones no eran concurrentes, tuvieron lugar tres períodos de *cohabitación*. Tal es la importancia de la configuración de mayorías en la legislatura, que cuando el *Premier* Michel Rocard (Partido Socialista) hizo uso del art. 49.3 de la Constitución, para aprobar el presupuesto anual, al que inicialmente tanto los centristas como los partidos de más izquierda se oponían, finalmente tuvo éxito en su propósito. Esto, puesto que estos últimos prefirieron no votar en

contra del recurso, para no converger con los partidos de derecha en el desmantelamiento de un gobierno más cercano a la izquierda, optando por tolerar el presupuesto al que inicialmente se habían opuesto.

Si bien la Constitución puede establecer formas para garantizar la independencia de uno y otro organismo, a veces ello no tiene un correlato exacto en la práctica política. Para ilustrar, la constitución francesa no establece un mecanismo para que el Presidente a voluntad destituya a miembros del gobierno. Sin embargo, se han dado varias “dimisiones provocadas” por el Presidente, cuando cuenta con mayoría legislativa que le permite inducir un cese del gobierno (Chavarri, 2013), lo que ha tenido lugar siete veces. De hecho, esta situación fue llevada al paroxismo por el General De Gaulle, “requiriendo cartas de renuncia sin fecha a sus nominados a Primer Ministro” (Knapp, 2006:110), con el objeto de llenar la fecha y proceder a firmar el documento para formalizar la renuncia del *Premier*, cuando él lo requiriese.

Respecto a las mociones de censura parlamentaria al gobierno, en la *Duma* rusa, al no haber un solo partido con mayoría parlamentaria, no se ha hecho uso extensivo del mecanismo de la moción de censura. Ello porque, ante esta situación, el Presidente cuenta con la prerrogativa de disolución de la Asamblea.

Frente a esta posibilidad, los legisladores se enfrentan nuevamente a una elección, lo que no les garantiza que vuelvan a ocupar el cargo. Las disoluciones de la Asamblea suelen traer en algún grado incertidumbre al sistema: en Francia, el Presidente Mitterrand usó la disolución de esta entidad en dos oportunidades: en una consiguió de vuelta una mayoría parlamentaria, aunque cinco años después, la situación fue distinta. De hecho, el Primer Ministro surgido, Jacques Chirac, fue quien pasó tiempo después a ocupar la Presidencia.

Además, los mandatarios suelen no hacer uso de todas sus prerrogativas, para pasar un programa de gobierno sin mayor discusión. A modo de ejemplo, cuando Jacques Chirac asumió como Primer Ministro, revirtieron todas las reformas que Mitterrand impulsó como Presidente. De hecho, lo hizo cuando Mitterrand aún ejercía el cargo. Ello da cuenta del poder y la relevancia de la institución del Primer Ministro, cuando este no se halla subordinado políticamente al Presidente. En Rusia, la facultad de hacer uso del veto o de emitir decretos, si bien tuvo importante uso por parte del Presidente Yeltsin,

⁶ Disponible en: <http://bcn.cl/21daw> (Julio, 2017).

en la actualidad ha estado muy disminuida en su utilización, dadas las mayores instancias de convergencia –de mayor o menor formalidad– entre el Presidente, el gobierno y los partidos que lo sustentan.

Tanto en Rusia como en Francia, a diferencia de otros sistemas en que el Ejecutivo surge de la mayoría parlamentaria, no es necesario que los miembros del gobierno provengan de la

Asamblea. En Francia, de hecho, se prohíbe expresamente dicho doble rol, mientras en el caso ruso se exige exclusividad en el cargo a los ministros. En la situación en que los legisladores pudiesen formar parte del gobierno, la elección de parlamentarios suplentes puede concebirse como una sustitución al vacío de representatividad distrital que ello deje.

Referencias

- Chávarri, P. (2013). El sistema político de Francia: La V República. En: Chávarri y Delgado-Sotillos, *Sistemas políticos contemporáneos*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- De Andrés, J. (2013). El sistema político de la Federación Rusa. En: Chávarri y Delgado-Sotillos, *Sistemas políticos contemporáneos*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- Duverger, M. (1970). *Instituciones políticas y derecho constitucional (11^{ra} edición en francés)*. Barcelona: Ariel.
- Duverger, M. (1980). A new political system model: semi-presidential government. *European Journal of Political Research*, 8(2), 165-187.
- Elgie, R. (1998). The classification of democratic regime types: Conceptual ambiguity and contestable assumptions. *European Journal of Political Research*, 33(2), 219-238.
- Elgie, R. (1999). *Semi-Presidentialism in Europe*. New York: Oxford University Press.
- Elgie, R. (2003). *Political institutions in contemporary France*. New York: Oxford University Press.
- Elgie, R. (2011). *Semi-Presidentialism: Sub-Types And Democratic Performance*. New York: Oxford University Press.
- Elgie, R. (2016). Three waves of semi-presidential studies. *Democratization*, 23(1), 49-70.
- Flores Jubrerías, C. (2008). Política y Gobierno en Rusia: Entre el Estado de Derecho y la dictadura de la ley. En: De Cueto y Durán, *Regímenes políticos contemporáneos: entre inmovilismo y cambio*. Granada: Colmares.
- Peres, H. (2008). Política y gobierno en Francia: La larga duración del presidencialismo flexible. En: De Cueto y Durán, *Regímenes políticos contemporáneos: entre inmovilismo y cambio*. Granada: Colmares.
- Sartori, G. (1994). *Ingeniería constitucional comparada*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Shugart, M. (1993). Of Presidents and Parliaments. *East European Constitutional Review*, 2(1), 30-32.
- Skach, C. (2007). The “newest” separation of powers: Semipresidentialism. *International Journal of Constitutional Law*, 5(1), 93-121.
- Skach, C. (2010). *Borrowing Constitutional Designs: Constitutional Law in Weimar Germany and the French Fifth Republic*. New Jersey: Princeton.
- Tavits, M. (2009). *Presidents with Prime Ministers Do Direct Elections Matter?*. New York: Oxford University Press.
- Troxel, T. (2003). *Parliamentary Power in Russia, 1994-2001: President Vs Parliament*. New York: Palgrave Macmillan.