

# **Academia de Centroamérica**

## **Gobernabilidad Democrática, Capacidad Institucional y Sistema Político en Costa Rica**

**Rodolfo E. Piza R.**

San Jose, 18 de febrero del 2010

# **Gobernabilidad Democrática, Capacidad Institucional y Sistema Político**

- **INTRODUCCION**
- **GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA Y CAPACIDAD INSTITUCIONAL Y SISTEMA POLÍTICO**
- **DEMOCRACIA EN COSTA RICA: DE UN DESEQUILIBRIO A OTRO**
- **EI DISEÑO INSTITUCIONAL SÍ IMPORTA**
- **GOBERNABILIDAD DEMOCRATICA**
- **COSTA RICA: PROBLEMAS DE GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA**
- **SEPARACIÓN DE PODERES EN NUESTRO PAÍS (CUATRO GRANDES ETAPAS)**
- **CAMBIOS INSTITUCIONALES A PARTIR DEL 90**
- **GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA Y SISTEMA POLÍTICO**
- **GRANDES MODELOS DEMOCRATICOS**
- **SISTEMAS DEMOCRÁTICOS, LA ESTABILIDAD POLÍTICA Y EL DESARROLLO HUMANO**
- **PRESIDENCIALISMO VS. PARLAMENTARISMO: DEMOCRACIA**
- **VENTAJAS DEL PRESIDENCIALISMO**
- **VENTAJAS DEL PARLAMENTARISMO**
- **CRITICAS A LAS VENTAJAS**
- **VIABILIDAD TEORICA**
- **VIABILIDAD JURIDICA**
- **VIABILIDAD POLITICA**
- **PROPUESTA PARLAMENTARIA Y PROPUESTA SEMIPARLAMENTARIA**

# Gobernabilidad Democrática, Capacidad Institucional y Sistema Político

## INTRODUCCIÓN

- ¿Pasado el período de elecciones, valdrá la pena que nos planteemos el tema? ¿Será mejor esperar a que inicie la nueva Administración y la nueva Asamblea Legislativa?
- ¿Hay problemas de diseño institucional o sólo problemas de liderazgo?
- ¿Será un problema de sistema político e institucional, o el problema es la composición legislativa fragmentada?

**No es el mejor momento...** En períodos de transición y de inicio de un nuevo gobierno, hay una especie de luna miel, que puede confundirnos sobre la capacidad institucional. Al iniciar una nueva Asamblea Legislativa, hay la ilusión de que todo será mejor y de que bastará con el diálogo político para sortear problemas institucionales o inherentes.

**Pero podría ser peor...** No estamos ya en el debate ni bajo la crispación política electoral

# Gobernabilidad Democrática y Capacidad Institucional y Sistema Político

- En Costa Rica, es difícil adoptar políticas públicas porque el sistema institucional establece reglas rígidas o exageradas para que esas políticas sean ejecutadas. Algunas de esas reglas están ligadas al modelo democrático, pero muchas son propias de una cosecha vernácula (a la tica).
- La democracia impone condiciones que, por su naturaleza, dificultan la toma de decisiones públicas. La democracia supone un sistema de frenos y contrapesos que hace difícil, en apariencia, adoptar decisiones políticas. Esas reglas, consustanciales con la democracia, son necesarias y debemos asumirlas como tales, so pena de derivar hacia modelos autoritarios o populistas.
- El problema son las dificultades que no son consustanciales a la democracia y al Estado Social de Derecho, y que hemos agregado casuísticamente en función de situaciones concretos reales o aparentes, o de prejuicios excesivos. En Costa Rica, cada vez que una Auditoría o una investigación periodística encuentran un problema, establecemos un nuevo procedimiento general (nuevas reglas e instancias) y evadimos enfrentar el problema en sus verdaderas causas y en sus consecuencias.

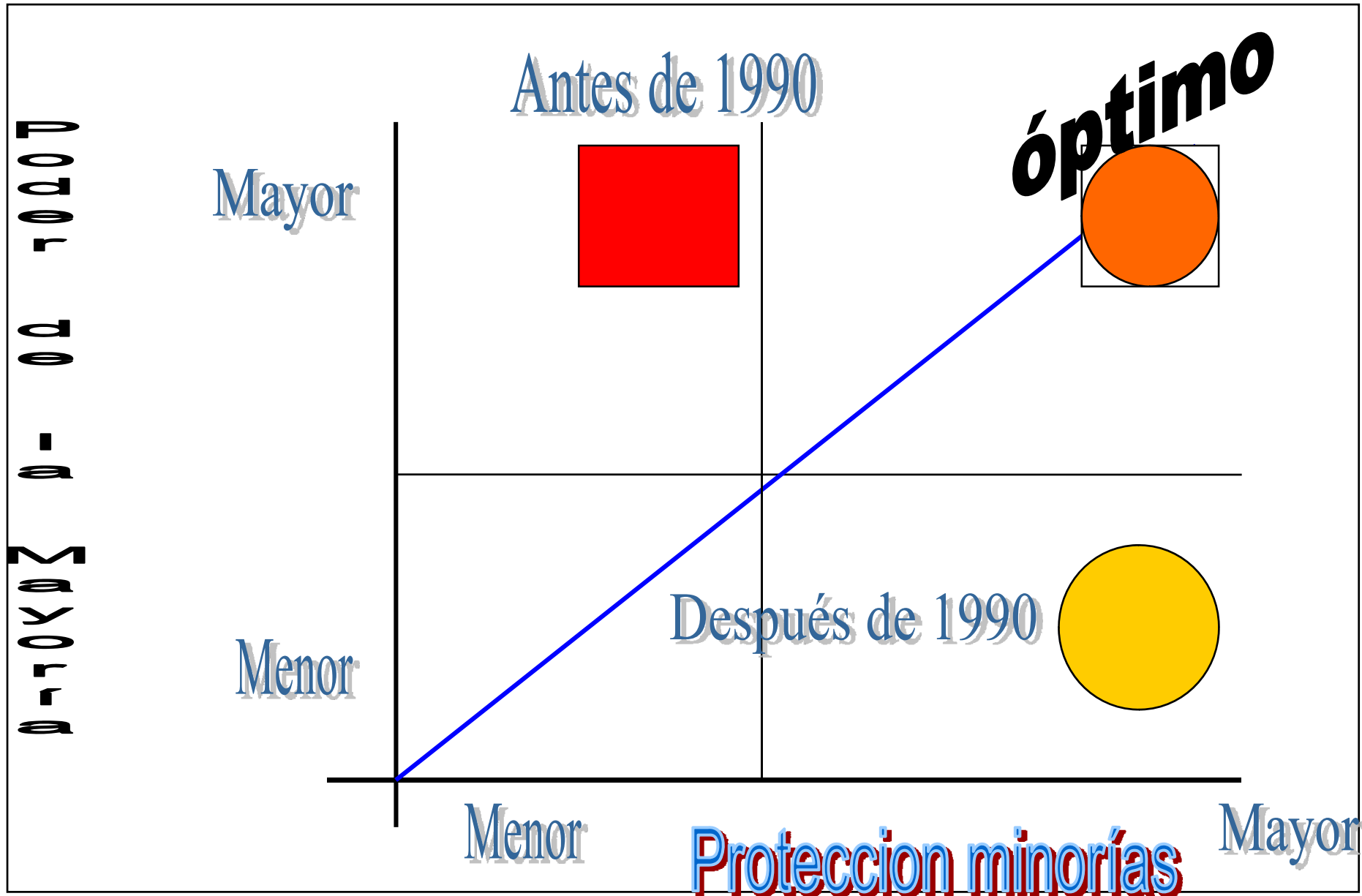
# Gobernabilidad Democrática y Capacidad Institucional

- En los últimos años, hemos agregado procedimientos y mecanismos complementarios de control que van más allá de las reglas ordinarias de la democracia para la toma de decisiones. La democracia es un gran sistema de toma de decisiones por las mayorías o por sus representantes en cada uno de los poderes del Estado, dentro del respeto a ciertos límites (derechos fundamentales de todos y especialmente de las minorías) y bajo los parámetros propios de la democracia y las limitaciones inherentes a ésta (poderes separados, con competencias limitadas y contrapesadas). Por eso se dice que la gobernabilidad democrática es la capacidad institucional para tomar decisiones y llevarlas a cabo, dentro de las reglas de la democracia, por los órganos competentes y de acuerdo con los procedimientos constitucionales y legales. Esos límites inherentes a la democracia, no dificultan sensiblemente la gobernabilidad ni la adopción de políticas públicas.
- En algunos casos, los procedimientos incorporados han dificultado en apariencia la toma de decisiones, pero han permitido mayor transparencia y han demostrado su utilidad a la democracia costarricense. En otras épocas, por ejemplo, la contratación administrativa carecía de los mecanismos de control, de vigilancia, de apelación y de garantías que hoy tenemos. En apariencia, entonces, era más fácil tomar decisiones pero ello a costa, obviamente, de principios de igualdad en la contratación administrativa o incluso de lo que hoy consideramos corrupción.

# Gobernabilidad Democrática, Capacidad Institucional y Sistema Político

- Hemos ganado en derechos individuales, constitucionales, y en respeto a los derechos de las minorías y a la legalidad, pero es verdad que, a cambio, el Poder Ejecutivo administra con dificultad y tiene poca capacidad de gobernar más allá de la decisión y de la voluntad de sus jerarcas en temas muy puntuales.
- La Asamblea Legislativa, por su parte, difícilmente puede tomar decisiones por las mayorías previstas constitucionalmente. Existen mecanismos de garantía de las minorías que son fundamentales y que no existían en el pasado, pero que, también se pueden haber exacerbado, al punto que un grupo muy pequeño de diputados puede impedir una decisión mayoritaria legislativa; no por falta de respeto a los derechos fundamentales sino, simplemente, porque no se logra el consenso o la aceptación de ese grupo.
- Tenemos una gran capacidad para vetar, tenemos un montón de órganos con capacidad para vetar acciones públicas y tenemos una menor capacidad para adoptar y ejecutar decisiones públicas. Es fácil entrabar y destruir, pero es difícil construir y avanzar.

# Democracia en C.R.: de un desequilibrio a otro



# El diseño institucional, sí importa

- ¿Tendrá algo que ver eso con nuestro modelo de Estado político y administrativo? O será simplemente que necesitamos un cambio de jerarcas. Pienso que esos problemas tienen que ver con el diseño constitucional. Que no basta el liderazgo de actores políticos singulares, para tomar decisiones, sino que hay algo en el diseño institucional que dificulta la toma de decisiones dentro del respeto a los derechos fundamentales y a la democracia, y que desincentiva o sanciona la decisión administrativa y política.
- **El diseño institucional (constitucional, legal, administrativo), importa mucho porque tiene implicaciones en las decisiones públicas. Los diseños institucionales producen resultados esperables y conocidos, no son simplemente condiciones aleatorias o singulares en función de los seres humanos que los ejecutan. En la contratación administrativa, por ejemplo, si se tienen cinco instancias de apelación (dos en vía administrativa y tres en la vía judicial), lo normal es esperar que los abogados vayan a utilizar las cinco instancias. No, porque sean malos o porque no quieran apoyar las políticas públicas, sino porque el sistema los invita y los incita a actuar de esta manera. El diseño del sistema hace que actúen de esa manera, con lo que, a la larga, dificultan la toma de decisiones y la ejecución de acciones, sin que sea necesario un sistema tan engorroso para garantizar la transparencia y la probidad en el manejo de fondos públicos.**
- Si los controles no existen, el abuso puede darse, pero si los controles son excesivos el abuso también se dará y, de paso, no habrá acción pública. Se trata, pues, de mantener el quantum del control que es necesario para promover la probidad, sin que el mismo se convierta en una rémora de la acción pública. Por ello es necesario revisar y eliminar aquellos mecanismos de control que, aunque útiles en apariencia, dificultan excesivamente esa acción, sin agregar nada sustantivo a la probidad.

# El diseño institucional sí importa

- Habrá que repensar cuáles son las condiciones institucionales consustanciales a la democracia y a los pesos y contrapesos entre poderes y órganos del Estado y cuáles son condiciones institucionales que hemos agregado innecesariamente y que no son consustanciales al Estado social de Derecho.
- Los problemas económicos o sociales de nuestro país no son causa del modelo institucional. Pero, el modelo institucional sí puede dificultar la toma de decisiones para enfrentar los problemas provocados por la crisis, porque el modelo institucional sí está ligado a la dificultad para encontrar soluciones. Muchos piensan que el problema se resuelve simplemente encontrando un “buen jefe del ejecutivo” y que entonces todo lo demás se arreglaría por la voluntad y decisión de esos líderes. Es bueno tener líderes, y es bueno que los líderes puedan ejercitar su liderazgo, pero el problema es que nosotros estamos gastando ese capital de liderazgo en resolver problemas administrativos nimios. El liderazgo deberíamos aprovecharlo para convencer a la sociedad de las políticas públicas que queremos desarrollar, y no, simplemente, para sortear las dificultades administrativas de un sistema institucional enmarañado.

# Gobernabilidad Democrática

- Capacidad de tomar decisiones, de acuerdo con los parámetros constitucionales, por parte de los representantes democráticamente electos (por el Ejecutivo, por las mayorías en la Asamblea Legislativa). Que los mandatos de los electores puedan llevarse a cabo por los mandatarios (por la mayoría legislativa y por el Poder Ejecutivo), respetando los derechos fundamentales y de las minorías.
- Gobierno de la mayoría con respeto para las minorías (Sartori)

**DEMOCRATIC INDEX (The Economist)**. 60 indicadores agrupados en 5 grandes grupos:

- **1) proceso electoral y pluralismo,**
  - **2) funcionamiento del gobierno,**
  - **3) participación política,**
  - **4) cultura política y**
  - **5) derechos fundamentales y libertades civiles.**
- Cada grupo tiene un conjunto de indicadores concretos (de 10 a 15), lo que permite calificar el grado y la salud de una democracia. Costa Rica 8.04 #27 entre 30 (Uruguay #23). En el caso de Costa Rica, tenemos alta calificación en lo que se refiere a proceso electoral y pluralismo (9.58 sobre 10) y a derechos fundamentales y libertades civiles (9.41 sobre 10), pero tenemos mediocre calificación en funcionamiento del gobierno (8.21 sobre 10) y más bien mala en participación política (6.11) y en cultura política (6.88).

# Costa Rica: problemas de gobernabilidad democrática y de capacidad institucional

- Cambio significativo en el modelo de partidos políticos a partir del 2002. De un bipartidismo a un sistema inestable o en transición hacia un tripartidismo (quizá, hasta 5)
- Cambio del sistema constitucional a partir de 1990: impacto de la Sala Constitucional y desarrollo institucional debilitan al Ejecutivo (desmantelamiento de la llamada presidencia “imperial”), pero el legislativo es incapaz de asumir las tareas y responsabilidades que le asigna el nuevo esquema.
- Se agudiza la discrepancia entre el papel constitucional de los poderes y el papel que les asigna la sociedad. Los votantes esperan del Ejecutivo y de los Diputados, lo que legalmente no les corresponde o lo que no tienen capacidad práctica de dar (por limitaciones constitucionales, internacionales, legales, financieras).

# Costa Rica: problemas de gobernabilidad democrática y de capacidad institucional

- Cambio en entorno internacional. Globalización impone reglas nuevas en manejo de asuntos de la jurisdicción interna (derechos humanos y laborales, medio ambiente, propiedad intelectual, sistema financiero, jurisdicciones arbitrales, reglas de comercio, restricciones a los monopolios, exigencia de apertura y competencia, etc.).
- Aumentan poderes de veto. Se otorga a los órganos constitucionales o legales, a los medios de comunicación, a los grupos de presión y a los gremios, poderes de veto (fácticos e incluso jurídicos).
- Aumento del poder mediático. Medio de comunicación pone la agenda. Una cosa es la libertad y otra el poder de la prensa.
- La Asamblea Legislativa difícilmente puede tomar decisiones por las mayorías previstas constitucionalmente.
- El Ejecutivo con dificultad administra y gobierna.

# Costa Rica: problemas de gobernabilidad democrática y de capacidad institucional

## ● Capacidad institucional en crisis

- Se dificulta o entorpece la Administración y se incentiva la inactividad pública (por temor a sanciones, a expedientes intimidatorios) y se desincentiva la toma de decisiones (necesarios para una buena Administración).
- **Existe un margen limitado de acción administrativa en la acción pública**, aunque dentro del actual marco jurídico, se podría avanzar significativamente en algunas políticas públicas.
- **Más difíciles serán las acciones que requieran reforma legal**. En Costa Rica, buena parte de las políticas públicas no pasan tanto por el Poder Ejecutivo sino por el Legislativo y por ello es esencial modificar su modelo institucional de manera que pueda legítimamente actuar (tomar decisiones por las mayorías constitucionales en un plazo razonable), sin violentar los derechos de las minorías ni los derechos fundamentales. Ello podría hacerse en apariencia por vía de Reforma al Reglamento Legislativo, pero el problema de fondo es más profundo y requiere, a mi modo de ver, pasar a un modelo mucho más parlamentario y menos presidencialista, no solo porque se aumenta la responsabilidad política legislativa (la culpa de la inacción se le imputaría al legislativo y no tanto al Ejecutivo) y del Ejecutivo (frente al parlamento), sino porque tales sistemas permiten tomar decisiones políticas esenciales en plazos razonables, se dificulta el caudillismo populista y se logran gobiernos ser más viables, efectivos y responsables democráticamente.

# Costa Rica: SEPARACIÓN DE PODERES (4 GRANDES ETAPAS):

- Siglo XIX:
  - **Presidencialismo caudillista o autoritario, Parlamento elitista y débil.**
- Constitución de 1871.
  - **Presidencialismo fuerte. Parlamento más representativo, pero débil.**
- Constitución de 1949.
  - **Presidencialismo atenuado en la Constitución, pero fortalecido en la práctica por creciente poder del Estado y del Presidente.**
  - **Parlamento representativo fuerte, pero sumiso políticamente.**
  - **El Ejecutivo tenía un poder convincente sobre sus legisladores y partidarios y disuasivo sobre la oposición al manejar el poder de las acciones económicas, sociales y políticas del país.**
  - **Debilidad de la reserva de ley y del principio de legalidad.**
- De 1989 en adelante.
  - **Reforma constitucional y se modifica el sistema de justicia constitucional. La Sala Constitucional restaura el modelo constitucional y modifica nuestro modelo de Estado fáctico.**
  - **El presidencialismo se debilita y el parlamento se fortalece, pero éste sigue siendo inoperante y débil en sus actuaciones.**
  - **La Sala Constitucional asume algunas tareas del parlamento y hasta del constituyente, pero también le devuelve poder (en otros ámbitos) a la Asamblea Legislativa.**
  - **Desarrollo práctico de los principios de reserva de Ley y de Legalidad.**
  - **El reglamento legislativo y sus mecanismos de operación tradicional, sin embargo, le impiden asumir esas tareas de manera eficiente.**
  - **Referéndum puede compensar algo la dificultad de tomar decisiones**

# Cambios institucionales a partir del 90

- En los años noventa se dio un cambio en el orden institucional, no sólo por la creación de la Sala Constitucional, sino porque su acción volvió a dibujar el modelo que se había previsto originalmente en la Constitución de 1949. Particularmente, se exigieron dos cosas que son esenciales para esta discusión: se exigió el respeto a la reserva de la ley y al principio de legalidad.
- Hasta esa fecha, era posible que por vía de acciones administrativas (Administración Pública y Poder Ejecutivo), se pudieran ejecutar acciones de política pública, porque el control de la reserva de ley y de legalidad eran, prácticamente, inexistentes, porque no operaban en la práctica (los procesos contencioso administrativos eran engorrosos y no podían detener el efecto de los hechos cumplidos, aunque fueran ilegales).
- Entonces, prácticamente, se podía legislar por decreto y la inacción del Poder Legislativo podía fácilmente ser compensada por la acción del Poder Ejecutivo. Eso cambió, en beneficio de la propia democracia, pero no buscamos mecanismos alternativos para poder ejecutar acciones públicas.

# Cambios institucionales a partir del 90

- Por otro lado, el Poder Ejecutivo perdió, por razones constitucionales bien fundadas, la capacidad de influenciar en la Asamblea Legislativa. Antes tenía una serie de instrumentos que le permitían “convencer” a los diputados de sus proyectos de ley. Entonces, se podían llevar adelante acciones de gobierno y aún, si no los podía convencer, podía incorporar muchos de sus proyectos de ley en normas generales del presupuesto que, aunque fueran inconstitucionales, operaban prácticamente por varios años hasta que la antigua Corte Plena las declaraba inconstitucionales. El Ejecutivo tenía mecanismos muy poderosos de convencimiento o de intimidación a los opositores, tenía una cantidad de puestos públicos a su disposición para premiar a los diputados más amigos y para castigar a los diputados menos amistosos. Tenía mecanismos mucho más libres para la contratación administrativa, lo cual le permitía también premiar a los grupos que apoyaban sus políticas y desincentivar a los que no las apoyaban. Tenía a su disposición una banca nacionalizada e incentivos fiscales (tributarios, de gasto público) de uso discrecional que premiaban a los que favorecían sus acciones de gobierno y desincentivaban a los que se oponían.
- Todo eso cambió en los años noventa. En esas nuevas condiciones, ¿cuál es hoy la capacidad para tomar decisiones de políticas públicas por las autoridades públicas?

# Cambios institucionales a partir del 90

- Todo eso cambió en los años noventa. En esas nuevas condiciones, ¿cuál es hoy la capacidad para tomar decisiones de políticas públicas por las autoridades públicas?
- Las políticas públicas, desde el punto de vista jurídico, pueden manifestarse en normas constitucionales y en disposiciones legales, en disposiciones presupuestarias, en disposiciones administrativas.
- En cuanto a las legales, es esencial la operación de la Asamblea Legislativa, con las dificultades que hoy tiene para construir mayorías o para encontrar consensos, en respuesta a los mecanismos que hoy tienen las minorías parlamentarias para dificultar la toma de decisiones. En materia presupuestaria, el margen está básicamente en el presupuesto del Gobierno Central y en la Asamblea Legislativa, no en las instituciones descentralizadas.
- El papel del Poder Ejecutivo es relativamente pequeño para poder influir en estas instituciones, por la autonomía precisamente de las mismas y por la exigencia de que no se pueden usar los fondos de ellas, para tareas distintas de las previstas.
- En el orden administrativo, el Poder Ejecutivo tiene múltiples limitaciones, una de ellas, principalmente, ligada al principio de reserva de ley, porque nosotros hemos decidido como sociedad o como sistema constitucional que las decisiones fundamentales deben ser tomadas por el Parlamento y no por el Ejecutivo. O sea, una reforma del Estado o la toma de decisiones públicas no es pensable hacerla hoy por la vía de las decisiones del Ejecutivo o de acciones administrativas.

# Gobernabilidad democrática y sistema político

**¿Tendrá algo que ver esa crisis con nuestro modelo institucional ? ¿Tendrá que ver con el presidencialismo?**

- Presumo que sí, que las características de esa crisis sí tienen que ver con nuestro diseño institucional y en lo político con nuestro modelo Presidencialista , aunque no exclusivamente.
- Los problemas no son provocados por nuestro modelo presidencialista e institucional, ni la solución puede limitarse a un cambio formal de modelo. Pero es verdad que el diseño institucional, sí está ligado a la crisis y a la dificultad para encontrar soluciones.

# Gobernabilidad democrática y sistema político

- **¿Debe C.R. replantearse su sistema político presidencial? **Sí, C. R. debe replantearse su sistema de representación política.****
- No tanto porque el Poder Ejecutivo es débil o porque el Parlamento también lo es, sino porque la operación de nuestro sistema político, desfasado de la sociedad, responde a un diseño que dificulta la **gobernabilidad democrática.**
- **La “gobernabilidad democrática” me parece esencial para avanzar en el desarrollo y para garantizar la vigencia de los derechos fundamentales.**
- **La reforma de nuestro sistema político es también esencial. La “ingobernabilidad” de nuestro país, está ligada, en parte, al diseño institucional (presidencialista) y no debe depender de “líderes” capaces de sortear limitaciones.**
- **Necesitamos un poder ejecutivo y un parlamento que funcionen y que, sobre todo, asuman su responsabilidad política.**
  - Del **Ejecutivo frente al Parlamento** y del **Parlamento frente a la sociedad** (aprobación y censura del gabinete, elecciones legislativas anticipadas)
  - Es necesario avanzar hacia algún modelo de **sistema parlamentario (o semiparlamentario)**, a condición de que la construcción del mismo sea coherente y garantice el ejercicio democrático y responsable del poder.
- **Alcanzar la mayor gobernabilidad posible dentro de las condiciones de gobernabilidad (o de ingobernabilidad) consustanciales a la democracia.**

# SISTEMAS POLITICOS DEMOCRATICOS

	<b>Presidencialismo</b>	<b>Semiparlamentario (modelo francés)</b>	<b>Parlamentarismo</b>
<b>Jefe de Estado</b>	<b>Presidente Electo por electorado Plazo fijo.</b>	<b>Presidente Electo por electorado. Plazo fijo Dirige política exterior</b>	<b>Rey (hereditario) o Presidente (electo por mayoría especial o por Parlamento). Plazo fijo</b>
<b>Jefe de Gobierno</b>	<b>Presidente. Coincide con el Jefe de Estado. Plazo fijo.</b>	<b>Primer Ministro. No hay plazo fijo, sino máximo. No necesita ser parlamentario.</b>	<b>Primer Ministro (parla- mentario nombrado por PAR). No hay plazo fijo, sino máximo.</b>
<b>Nombramiento Ministros</b>	<b>Presidente  nombra. Puede requerir aprobación A.L.</b>	<b>PM propone o nombra con la aprobación Parlamento y del Presidente</b>	<b>PM propone y nombra, con la aprobación del Parlamento</b>
<b>Censura del Gobierno o del PM</b>	<b>NO. En algunos países sí hay censura (no PRE)</b>	<b>Sí (pero no del Presidente o Jefe de Estado)</b>	<b>Sí (pero no del Jefe de Estado)</b>

# SISTEMAS POLITICOS DEMOCRATICOS

	<b>PRESIDENCIAL</b>	<b>SEMIPARLAMENT.</b>	<b>PARLAMENTARIO</b>
<b>Censura de Ministros</b>	<b>NO vinculante. Sí es vinculante en Arg, Ecu, Ven)</b>	<b>NO, solo del PM (no del Presidente, ni de sus Ministros individuales)</b>	<b>NO, solo del PM (no del Jefe Estado, ni de Ministros individuales)</b>
<b>Elecciones Anticipadas</b>	<b>NO. (Ven excep). Puede haber elecciones legisla. de medio período.</b>	<b>Sí, depende del Presidente.</b>	<b>Sí, cuando Parlamento no puede nombrar PM o convoca Jefe Estado</b>
<b>Comparecencia Jefe de Gob. o PM ante PAR</b>	<b>NO, pero hay comparecencia de Ministros</b>	<b>Sí (pero no del Presidente)</b>	<b>Si (no del Jefe de Estado)</b>
<b>Plazo para votar leyes</b>	<b>Sí. Costa Rica no</b>	<b>A iniciativa del Presidente y del PM</b>	<b>A iniciativa del PM</b>
<b>Legislación delegada</b>	<b>Sí con matizaciones. En Costa Rica no.</b>	<b>Si, con matizaciones</b>	<b>Si, con matizaciones</b>
<b>Referéndum</b>	<b>Sí, pero no en todos</b>	<b>Sí.</b>	<b>Sí, pero no en todos</b>
<b>Justicia Constitucional</b>	<b>Sí, en Poder Judicial y Tribunal o Sala Const.</b>	<b>Sí, Consejo Constitucional (solo preventivamente)</b>	<b>Sí, Tribunal Const. No todos los países (GB no)</b>

# Presidencialismo vs. Parlamentarismo

## Las 4 críticas de Juan Linz al presidencialismo

- Mandato fijo que introduce rigidez poco favorable a la democracia.
- Mayor tendencia al inmovilismo: menor capacidad de lidiar con gobiernos de minoría y Poder Ejecutivo débil.
- Incorpora la lógica de que el ganador se lleva todo (la Adm.), lo que es poco favorable a democracia.
- Elección del presidente como desiderátum.
- Pueden elegirse personalidades ajenas (outsiders) con escasa tradición partidaria y legislativa.

# VENTAJAS DEL PARLAMENTARISMO

Evidencia empírica favorece al parlamentarismo:

- Mayor **estabilidad política** (80% lo son, contra 10-20% de los presidenciales)
- **Derechos humanos** (menores violaciones a derechos humanos %)
- Mayor **desarrollo humano**
- Mayor **governabilidad democrática** (poder de mayorías, derechos de minorías)
- **Mayor poder y responsabilidad parlamentaria**. En presidencialismo los problemas y virtudes del país se atribuyen al Presidente, no a la Asamblea Legislativa
- Mayor **negociación parlamentaria**
  - La supervivencia del Ejecutivo depende de ello (no solo para aprobar leyes)
  - Necesidad de conformar mayorías estables (no casuísticas)
- Mayor **flexibilidad para enfrentar crisis** (cambio de gabinete, elecciones anticipadas, etc.)
- Mayor **transparencia del Poder Ejecutivo**. Comparecencia permanente de sus autoridades ante el Parlamento (rendición de cuentas públicamente)
- Mayores **posibilidades de impulsar cambios por el Ejecutivo**
- Menores presiones legislativas individuales
- Mayor **estabilidad y disciplina partidarias**

# PRESIDENCIALISMO VS. PARLAMENTARISMO

## ESTABILIDAD POLITICA Y DESARROLLO HUMANO

Más Alto Desarrollo Humano (primeros 25 países según IDH-PNUD)		<b>XX</b> (Italia)	<b>XXXXXXXXXXXX</b> <b>XXXXXXXXO</b> (USA)
Alto Desarrollo Humano (entre el 26 y el 59)	<b>O</b> (Argentina)	<b>X</b> (Israel) <b>OO</b> (Chi,Uru)	<b>XXXXXXXXO</b> (CR)
Mediano desarrollo humano (51-80)	<b>OOOOOOOOOO</b>	<b>OOOOOOO</b> <b>X</b> (Grenada)	<b>XXX</b>
Más Bajo desarrollo humano (no están entre los 81 mejores)	<b>OOOOOOO</b>	<b>OOOOOOOXX</b> (India, Jamaica)	
	<b>Baja estabilidad política</b> (últimos 30 años)	<b>Estabilidad política mediana</b> (últimos 30 años)	<b>Estabilidad política alta</b> (últimos 30 años)

**X = Parlamentarios o semiparlamentarios**

**O = Presidencialistas**

# PRESIDENCIALISMO vs. PARLAMENTARISMO

## INDICE DEMOCRATICO Y SISTEMA DE GOBIERNO

(The Economist)

	PRESIDENCIALES	SEMI-PARLAM. SEMI-PRESIDENC.	PARLAMENTARIOS
<b>Democracias Plenas</b> (calificación superior a 9 sobre 10)			<b>Sue, Isl, Hol, Nor, Di, Fin, Lux, Aus, Can, Sui, Irl, NZ</b>
<b>Democracias Plenas</b> (calificación superior a 8 sobre 10)	<b>US, CR, Uruguay</b>	<b>Francia</b>	<b>Ale, Aus, Mal, Esp, Che, Por, Bel, Jap, Gre, GB, Mau, Eslovakia</b>
<b>Democracias defectuosas</b> (Flawed democracies)	<b>Chi, Botsw, Bra, Pan, Mex, Arg, Filipinas, Col, Hon, ES, Par, RD, Per, Gua, Bol</b>	<b>SAfr, Est, Let, Lit, Esl, Pol, Siri Lanka</b>	<b>Ita, Ind, Hun, TyT, Jam, Israel, Guyana.</b>
<b>Regímenes híbridos</b> (dudosamente democráticos)	<b>Nic, Ecu, Ven, Hai</b>	<b>Rusia</b>	<b>Turquía</b>

# VENTAJAS DEL PRESIDENCIALISMO

Ventajas del Presidencialismo (Mainwaring)	Contraargumentos
Existe mayor responsabilidad electoral (del Presidente)	Sí, pero a cambio de mayor caudillismo y de menor responsabilidad de los partidos y del Parlamento. Cuando no hay reelección consecutiva más bien hay menor responsabilidad electoral.
“Mayor cantidad de opciones para los votantes” (elección autoridades ejecutivas distintas de las legislativas)	Es verdad, pero ¿a cambio de qué? Menor responsabilidad e identificabilidad políticas. Poder Ejecutivo culpa a A. Legislativa y ésta al Ejecutivo
Existe mayor “identificabilidad electorales”	No en Latinoamérica, salvo identificación con “caudillos”, pero no con programas de gobierno
Existe mayor independencia del Congreso en cuestiones legislativas	Es verdad, pero ¿a cambio de qué? Mayor ingobernabilidad democrática, mayor peso intereses creados.
Se dan “mandatos fijos” en lugar de la “inestabilidad del gabinete” parlamentario	Lo que realmente importa es la estabilidad y la gobernabilidad democráticas, no la estabilidad del gabinete. La evidencia empírica no sustenta esto.
El presidencialismo puede impedir los juegos donde el ganador se lleva todo	Solo es verdad bajo ciertos supuestos electorales (ver Linz)

# Objeciones teóricas a la comparación

- El diseño institucional es esencial, pero solo en determinados contextos (DAHL).
- Aunque el diseño institucional es muy importante, hay otras condiciones más importantes, como el sistema de partidos y electoral (Sartori).
- De lo que se trata es de encontrar el equilibrio entre el diseño constitucional y el contexto (lo que NOHLEN ha llamado “el institucionalismo contextualizado”).
- Diseño institucional es importante, pero más sus variantes (Mainwaring).
- El diseño institucional es esencial, agrego, pero también lo es el contexto en el que las instituciones operan (De Tocqueville).

Otros reconocen el pobre historial del presidencialismo en América Latina, lo atribuyen a razones ajenas:

- Condiciones históricas (“herencia colonial” ibérica, caudillismo latinoamericano);
- Tradición y desarrollo de partidos políticos (ver SARTORI),
- “Pluralismo subcultural” o a fuertes conflictos culturales o étnicos (DAHL),
- Geográficas y climáticas (países tropicales)
- religiosas (catolicismo latinoamericano vs. protestantismo, ver Max WEBER).
- los sistemas electorales (DUVERGER y SARTORI).
- Variantes de presidencialismo, no de sistema como tal (Mainwaring, Nohlen, Lipset).

# VIABILIDAD (condiciones de partida)

- **Empate de problemas.** Parlamentarismo también tiene (Turquía, Weimar, IV Rep. Francia). Costa Rica y Estados Unidos ejemplos de presidencialismo estable. En ambos casos, se trata de excepciones a la regla, porque:
  - 1) Más del 80% de los sistemas parlamentarios son altamente estables y el resto (el otro 20%), no son altamente inestables (comparación con los regímenes de su entorno).
  - 2) Los países presidencialistas con alta estabilidad política apenas superan el 10% del total. Más del 50% son, incluso, altamente inestables políticamente.
- **Argumento del Caudillismo:**
  - Es producto también del modelo presidencialista (al poner al Presidente en el centro del quehacer político, sin sujeción a la dinámica y a la transparencia del parlamentarismo).
  - Es difícil cambiar hacia un modelo donde el papel del “líder” deja de ser “caudillo”, para convertirse en líder parlamentario (liderazgo depende más del convencimiento y del razonamiento democrático y parlamentario, que de otros atributos “carismáticos” y de poder mediático).
- **Existencia de partidos indisciplinados en América Latina:**
  - es producto parcial del presidencialismo (y puede ser esencial incluso a su operación práctica).
  - Sistema parlamentario incita a la disciplina de los partidos (su supervivencia misma, depende de ello). Mientras se alcanza esa disciplina (lo que no ocurriría automáticamente), pueden sufrirse desventuras y retrocesos que frustren las expectativas democráticas de sus impulsores.

# VIABILIDAD (condiciones de partida)

- ¿Será viable en un país **acostumbrado al presidencialismo y a caudillos** políticos?
- ¿Será viable en un país con **partidos y fracciones inestables e indisciplinados**?
- ¿Será viable en un país donde los **acuerdos políticos son demonizados**?
- La ingobernabilidad actual da poder a algunos **grupos de presión o de poder**. ¿Aceptarán un cambio que daría lugar a mayor gobernabilidad democrática?
- **Temor natural al cambio**. “...no hay nada más difícil de emprender, más peligroso de llevar a cabo y con menos garantías de éxito, que tomar la iniciativa en la introducción de un nuevo orden de cosas, porque la innovación tiene como enemigos a todos aquéllos que se beneficiaron de las condiciones antiguas. La gente teme y desconfía de la persona que promueve el cambio y no cree en nuevas ideas hasta que no tiene una larga experiencia con ellas” (Maquiavelo).

# VIABILIDAD JURIDICA DEL CAMBIO

- **Implica reforma constitucional.** Al menos 5 artículos. Idealmente 10
- ¿Reforma parcial o constituyente? Arts. 195 o 196. ¿Referéndum?
- Sala IV ha afirmado que hay reformas constitucionales inconstitucionales: a) deuda política, b) intervenciones telefónicas, c) garantías económicas, d) reelección presidencial (**circunstancias y efectos diversos**).
- Hay normas pétreas. Si es así, ¿las propuestas afectan esas normas?:
  - ¿Afectan en su esencia el régimen democrático? NO
  - ¿Afectan en su esencia la división de poderes? NO
  - ¿Disminuyen o limitan los derechos fundamentales (constitucionales y humanos)? NO
  - ¿Es un cambio sustantivo de la Constitución que puede realizarse por reformas parciales o requiere una constituyente?
- **No se afecta el régimen democrático, ni se afecta en su esencia la división de poderes, ni se afectan los derechos fundamentales.**
- La creación de la Sala Constitucional o la creación del Referendo, fueron reformas de mayor impacto constitucional y pudieron hacerse por reformas parciales.
- **Test de constitucionalidad:** 1) procedimiento, 2) ius cogens internacional, 3) respeto a principios esenciales del sistema (democr., d.hs., div. pods.)

# VIABILIDAD POLITICA DEL CAMBIO

- ¿Diputados, Presidente, partidos políticos y grupos de poder (medios, sindicatos, cámaras), aceptarán el cambio?
- Incomprensión más que rechazo.
- Diputados y Fracciones:
  - Diputados quieren más poder (nombrar y censurar gobiernos y ministros), pero ¿aceptarán las elecciones anticipadas y la pérdida eventual de sus curules?
  - Las fracciones minoritarias ¿aceptarán los plazos límite para votar Leyes o la disminución del quórum?
  - Al iniciar la primera legislatura, existe ilusión de efectividad legislativa (no se han enfrentado a los procesos y a los conflictos reales)
- Gobierno y fracción mayoritaria
  - ¿aceptarán negociar programas y cargos de gobierno con otras fracciones?
  - ¿Aceptarían que sus candidatos al cargo de PM, Ministro o jerarca, podrían no ser aprobados o ser censurados?
- Los partidos políticos: en todos ellos, 1) existen líderes que promueven pasar a un modelo más parlamentario; 2) rechazan instintivamente las propuestas que promueven los contrarios; 3) temen naturalmente el cambio.
- Los sindicatos y las cámaras, no parecen estar interesados o afectados por las propuestas de cambio.
- Los medios de comunicación no lo rechazan, pero no están convencidos.

# PROPUESTA PARLAMENTARIA Y PROPUESTA SEMIPARLAMENTARIA PARA COSTA RICA

Presidencialismo actual	Propuesta semiparlamentaria	Propuesta Parlamentaria
Presidente (Jefe de Estado y de Gobierno)	Presidente (Jefe de Estado)	Presidente (Jefe de Estado)
Presidente. Ministro de la Presidencia nombrado por Presidente, sin preeminencia	Presidente y Jefe de Gabinete. Propuesto por el primero, pero aprobado por Asamblea Legislativa	Primer Ministro Propuesto por Asamblea Legislativa (parlamentario, jefe de la mayoría)
Asamblea unicameral 57 diputados por provincia	Asamblea unicameral 57 Diputados por provincia 18 Diputados lista nacional	Asamblea unicameral 57 Diputados por provincia 18 Diputados lista nacional
No hay censura Gobierno	Censura vinculante del Jefe de Gabinete y del Gabinete (mayoría absoluta AL)	Censura vinculante del Primer Ministro o del Gabinete (mayoría absoluta)
Censura Ministros no	Censura Ministros	Censura Ministros

# PROPUESTAS PARLAMENTARIA Y SEMIPARLAMENTARIA PARA COSTA RICA

Presidencialismo actual	Propuesta semiparlamentaria	Propuesta Parlamentaria
No hay elecciones anticipadas	Elecciones legislativas cuando hay censura gabinete o de política Gob	Elecciones legislativas cuando hay censura gabinete o de política PM
No hay plazo para votar leyes (salvo Reglamento e iniciativa popular)	Plazo p/votar leyes iniciativa Presidente y Jefe Gabinete, iniciativa pop.	Plazo para votar leyes iniciativa PM e iniciativa popular
Quórum: 2/3	Quórum: mayoría abs.	Quórum: mayoría abs.
Referéndum	Referéndum	Referéndum
No hay delegación legislativa	No hay delegación legislativa	Delegación legislativa limitada
Transición no existe (solo cambio Presidencial)	Transición: entre Censura Gabinete y nuevas eleccs.	Transición: entre Censura Gabinete y nuevas eleccs.

# C.R. posibilidad y necesidad de cambio

- Costa Rica tiene las condiciones culturales y políticas para que el cambio sea exitoso, aunque esas mismas condiciones dificultan su aprobación.
- Lo que importa es que la propuesta de cambio tenga coherencia y pueda aportar a su favor la experiencia y los criterios de otros modelos que han probado su éxito desde el punto de vista de la gobernabilidad democrática, es decir, que puedan ayudar a construir un gobierno que pueda gobernar (tomar decisiones por las mayorías previstas y poderlas ejecutar realmente), pero que, al mismo tiempo, no se menoscaben los derechos fundamentales de todos (sea que pertenezcan o no a una mayoría o a una minoría).
- Pasar a un modelo parlamentario o semiparlamentario es esencial para lograr mayor gobernabilidad democrática y acercarse al óptimo democrático.

