



---

Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en America Latina

Author(s): Gary W. Cox, Scott Morgenstern, Leandro Wolfson

Source: *Desarrollo Económico*, Vol. 41, No. 163 (Oct. - Dec., 2001), pp. 373-393

Published by: Instituto de Desarrollo Económico y Social

Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/3456006>

Accessed: 01/06/2009 11:47

---

Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of JSTOR's Terms and Conditions of Use, available at <http://www.jstor.org/page/info/about/policies/terms.jsp>. JSTOR's Terms and Conditions of Use provides, in part, that unless you have obtained prior permission, you may not download an entire issue of a journal or multiple copies of articles, and you may use content in the JSTOR archive only for your personal, non-commercial use.

Please contact the publisher regarding any further use of this work. Publisher contact information may be obtained at <http://www.jstor.org/action/showPublisher?publisherCode=ides>.

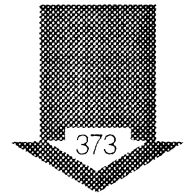
Each copy of any part of a JSTOR transmission must contain the same copyright notice that appears on the screen or printed page of such transmission.

JSTOR is a not-for-profit organization founded in 1995 to build trusted digital archives for scholarship. We work with the scholarly community to preserve their work and the materials they rely upon, and to build a common research platform that promotes the discovery and use of these resources. For more information about JSTOR, please contact [support@jstor.org](mailto:support@jstor.org).



*Instituto de Desarrollo Económico y Social* is collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to *Desarrollo Económico*.

<http://www.jstor.org>



## LEGISLATURAS REACTIVAS Y PRESIDENTES PROACTIVOS EN AMERICA LATINA\*

GARY W. COX\*\* y SCOTT MORGENSTERN\*\*\*

Las legislaturas democráticas se insertan en el proceso de toma de decisiones según tres modalidades básicas: una modalidad generativa, por la cual dichas legislaturas forman y remueven gobiernos y, a su vez, que cargan con la responsabilidad principal de la toma de decisiones; una modalidad proactiva, por la cual propician y sancionan sus propias propuestas legislativas; y una modalidad reactiva, por la cual enmiendan y/o vetan las propuestas del ejecutivo. Los parlamentos europeos son los principales ejemplos de legislaturas generativas/reactivas; el congreso de Estados Unidos y las cámaras de los estados norteamericanos lo son de legislaturas proactivas/reactivas. En América Latina, lo típico es que las legislaturas no puedan remover de su cargo a los presidentes que les disgustan y carezcan de recursos para generar sus propias propuestas. Por lo tanto, no son ni generativas ni proactivas, sino meramente reactivas.

Pero que las legislaturas latinoamericanas sean sólo reactivas no significa que sean disfuncionales. A veces los presidentes de los países latinoamericanos dominan el proceso político y otras veces hacen concesiones como parte de su estrategia general para lograr lo que desean. Aunque se siga considerando al presidente como actor central del universo político civil, en teoría su previsión de un (posible) veto legislativo condiciona la mayor parte de sus actos de gobierno. Incluso en el caso del presidente más autocrático, su estrategia óptima no consiste en simular que la legislatura no existe y proponer las medidas que se le antoje, sino en reaccionar de manera espasmódica toda vez que la legislatura le niega su consentimiento. La estrategia más "económica" será a menudo reunir la mayor cantidad de votos posibles basándose puramente en sus méritos, y reservar otros activos, como los favores políticos menudos [*pork*] y el patronazgo [*patronage*], para asegurarse los restantes votos marginales que pueda necesitar.

\* La versión original, con el título "Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents", apareció en *Comparative Politics*, 33 (January 2001), 171-89. *Desarrollo Económico* agradece a los editores de dicha publicación la autorización exclusiva otorgada para la presente versión en español.

\*\* University of California, San Diego.

\*\*\* Duke University, Dept. of Political Science. [ E-mail: <smorgens@duke.edu.> ]

Nuestro propósito es explicar teóricamente, dentro del marco de la teoría de la elección racional, de qué modo operan las legislaturas latinoamericanas cuando aplican la modalidad negociadora, en oposición a la modalidad apática, venal. En primer lugar, digamos que la venerable norma de anticipar reacciones previsibles torna relevantes incluso aquellas instituciones que son primordialmente reactivas, como las legislaturas latinoamericanas. En segundo lugar, en la medida en que los presidentes de los países latinoamericanos están previendo continuamente las reacciones de los legisladores, su estrategia variará según el tipo de legislatura con que se enfrenten. En tercer lugar, el proceso corriente de toma de decisiones en América Latina (cuando no se trata de momentos de crisis) constituye un ejemplo bien claro de juego de veto bilateral, que presenta en muchos aspectos características intermedias entre las del presidencialismo norteamericano y las del parlamentarismo europeo. Para el desarrollo de esta temática nos apoyaremos sobre todo en la experiencia de cuatro países latinoamericanos importantes: la Argentina, Brasil, Chile y México.

## Reacciones previstas e influencia de las legislaturas en América Latina

La ley de Carl Friedrich sobre las reacciones previstas expresa una idea simple: si las acciones de X serán sometidas a la revisión de Y, y éste es capaz de recompensar las buenas y castigar las malas, entonces es probable que X prevea y tome en cuenta lo que quiere Y<sup>1</sup>. Aunque X no se ajuste en definitiva a los deseos de Y –y eso dependerá de la magnitud de las posibles recompensas y castigos de Y con respecto a otras consideraciones que afectan la decisión de X–, de todos modos tomará en cuenta su opinión.

Una aplicación directa de esta idea sugiere que para tener un papel importante en el proceso legislativo no siempre se precisa poseer poderes proactivos, o sea, la capacidad de promover leyes y de fijar la agenda legislativa; la influencia también puede provenir de la capacidad de condicionar las propuestas del ejecutivo o de anularlas. Estas capacidades reactivas, que parecen ser características de las legislaturas latinoamericanas, llevan a que los presidentes las tengan en cuenta. Si le parece demasiado oneroso dispensar suficientes favores menudos como para comprar todos los votos, o ejercer un patronazgo suficiente como para comprar a todos los legisladores, o invertir suficiente dinero como para comprar la elección, y si también implica para él un alto costo gobernar por decreto, entonces, aun los presidentes autoritarios procurarán llegar a algún acuerdo con la legislatura.

Creemos que existen suficientes evidencias de que las legislaturas latinoamericanas influyen en forma sustancial en el proceso decisorio, pues a veces el presidente procura gobernar con la legislatura en vez de eludirla. Esto se torna más claro en Chile, y lo examinaremos con mayor detenimiento cuando nos ocupemos del tercer punto de nuestra temática. Por ahora bastará dar algunos ejemplos correspondientes a dos países en que la previsión del presidente y su acomodamiento a las preferencias de los legisladores podrían parecer improbables: Brasil y México.

Brasil cobró fama de tener presidentes que gobiernan por decreto. Sin embargo, Ames pone de relieve que la legislatura cumple allí un papel instrumental en la

<sup>1</sup> Carl J. FRIEDRICH: *Man and His Government: An Empirical Theory of Politics*, Nueva York, McGraw-Hill, 1963.

confirmación de la agenda presidencial. Luego de un extenso estudio, comprobó que casi ninguna propuesta del ejecutivo queda intacta a su paso por el congreso, y que muchas son rechazadas<sup>2</sup>.

La legislatura mexicana no llevó a cabo virtualmente ningún intento de legislar por su cuenta antes de 1994 ni cumplió tampoco un papel muy activo en cuanto a modificar (no digamos rechazar) las propuestas presidenciales. No obstante, cuando Zedillo llegó a la presidencia, le concedió una autonomía que no había conocido desde la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR, antecesor del PRI) en 1929<sup>3</sup>. Las facultades formales de la legislatura no se modificaron, pero su situación política cambió de manera considerable. Consecuentemente, la legislatura posterior a 1994 reformuló su estructura de liderazgo y tuvo una participación importante en la creación de la nueva ley de seguridad social, el impuesto al valor agregado, la relación con los rebeldes zapatistas e incluso el presupuesto discrecional "secreto" del presidente<sup>4</sup>. Y lo que es aún más llamativo, en el presupuesto aprobado en diciembre de 1997 la presión legislativa obligó al ejecutivo a duplicar aproximadamente los fondos destinados a las transferencias a gobiernos estatales y municipales.

### **Legislaturas reactivas y presidentes proactivos: variaciones latinoamericanas sobre el tema**

En este artículo nos centraremos en las variaciones que se dan dentro de una amplia categoría de legislaturas reactivas. Las legislaturas y presidentes latinoamericanos participan de una manera u otra en una subfamilia específica de juegos de veto bilaterales. En los juegos de esta subfamilia, el proceso decisorio es asimétrico, en tanto y en cuanto (en la mayoría de los casos) el presidente es el único que propone medidas. Generalmente, los movimientos en el proceso de sanción de leyes siguen la secuencia siguiente: primero, el presidente eleva uno o más proyectos de ley; segundo, la legislatura acepta, enmienda o rechaza dichas propuestas; tercero, si la legislatura ha enmendado o rechazado (algunas de) sus propuestas, el presidente puede negociar con ella, adoptar una medida unilateral o tratar de socavar la capacidad de la legislatura para vetar tales propuestas. Cuando decimos "negociar", queremos significar que el presidente hace concesiones efectivas respecto de las medidas propuestas a fin de granjearse la buena voluntad de la legislatura o de "comprar" votos mediante los favores menudos y el patronazgo. Cuando decimos que "adopta una medida unilateral", queremos significar que emite decretos, recurre a la autoridad de la burocracia o apela a mecanismos de decisión unilaterales con el objeto de implementar en la mayor medida posible las políticas que desea. Cuando decimos que "socava" la capacidad de acción independiente de la legislatura, queremos significar que procura ya sea ganar la próxima elección legislativa (por medios honestos o deshonestos) o controlar la carrera política de los integrantes de la legislatura.

<sup>2</sup> Barry AMES: "A Theory of Legislative Parties in Brazil", en Scott MORGENTERN y Benito NACIF (eds.): *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, en prensa.

<sup>3</sup> Wayne A. CORNELIUS: *Mexican Politics in Transition: The Breakdown of a One-Party-Dominant Regime*, La Jolla, Center for U.S.-Mexican Studies, 1996.

<sup>4</sup> Benito NACIF: "Legislative Parties in the Mexican Chamber of Deputies", en MORGENTERN y NACIF (eds.).

En el siguiente análisis simplificaremos las cosas imaginando que el presidente prevé una de cuatro modalidades de acción de la legislatura y, a la luz de las reacciones probables de ésta frente a sus iniciativas, adopta la estrategia óptima. Concretamente, el presidente preverá que la mayoría legislativa será (a) recalcitrante, (b) negociadora, (c) parroquial-venal o (d) subordinada. Una mayoría recalcitrante (un escaso porcentaje de los legisladores apoyan al presidente) rechazará en esencia todas las propuestas que más le interesan al presidente. Una mayoría subordinada (un altísimo porcentaje de los legisladores están en deuda con el presidente) acepta en esencia cualquier propuesta que le haga el presidente. Entre estos dos extremos, el presidente puede enfrentarse con dos tipos de legislaturas más o menos manejables: una que le exige tener voz y voto en la discusión de las decisiones (mayoría negociadora) y otra que está dispuesta a hacer concesiones en materia de políticas públicas a cambio de favores menudos u otros beneficios (mayoría parroquial-venal). Según cuál sea el tipo de legislatura que el presidente prevé tener, adoptará distintas estrategias y utilizará diferentes facultades institucionales para instrumentar esas estrategias. Vale decir, la estrategia y la táctica variarán con el tipo de legislatura.

Las dos condiciones principales para que una legislatura sea de uno u otro tipo son el porcentaje de legisladores que apoyan al presidente y el porcentaje de legisladores de intereses fundamentalmente parroquiales (quienes conciben que su carrera política continuará en el plano local y que su obligación consiste sobre todo en proteger las prerrogativas locales). Entendemos que estas dos variables son factores exógenos o predeterminados, que el presidente no puede modificar en el corto plazo pero que gravitan en la probable reacción de la legislatura ante las iniciativas presidenciales. No estamos diciendo que, una vez elegidos los miembros de la legislatura y establecidos estos porcentajes, ella nunca variará su estrategia; pero el tipo de legislatura es un dato suficientemente valioso sobre su accionar probable para que el presidente actúe como un "dirigente tipo Stackleberg", que proponga medidas a la legislatura con una clara idea y previsión de la reacción probable de ésta<sup>5</sup>.

Los dos tipos extremos de legislaturas, la recalcitrante y la subordinada, son fácilmente explicables por las variaciones en el nivel de adhesión u oposición al presidente, pero ¿por qué motivo una legislatura pasaría de una actitud parroquial a otra más orientada por consideraciones nacionales?

Una parte importante de la respuesta está dada por las variables ambiciones políticas de los legisladores. En México, la Argentina y Brasil (donde fueron reelectos en elecciones recientes el 0, 20 y 35 %, respectivamente, de los legisladores), los miembros de la legislatura aspiran a agarrar lo que puedan y salir corriendo<sup>6</sup>. Los legisladores con un bajo índice de reelección son particularmente sensibles a los presidentes (u otros funcionarios) que controlan los recursos que dichos legisladores necesitan para forrar su bolsillo, mejorar sus perspectivas políticas futuras o retribuir a quienes los han patrocinado. Por el contrario, los legisladores que vislumbran para sí una carrera legislativa más prolongada (p. ej., en Chile, donde normalmente son reelegidos alrededor

<sup>5</sup> Ver Drew FUDENBERG y Jean TIROLE: *Game Theory*, Cambridge, Mass., MIT Press, 1991. El "equilibrio tipo Stackleberg" es un concepto de la teoría de los juegos tomado del estudio de los duopolios: luego del movimiento iniciado por una empresa, la otra reacciona con un cabal conocimiento de lo que hizo la anterior.

<sup>6</sup> Para más información sobre los índices de reelección, ver Scott MORGENSTERN: "Legislative Politics in Latin America", en Scott MORGENSTERN y Benito NACIF (eds.).

del 70 % de los miembros de la cámara baja y un 10-15 % se presenta para ocupar una banca de senador) les preocuparán también los resultados de las medidas propuestas por el gobierno (sin despreciar los beneficios electorales de la política de favores menudos). Esta preocupación puede tener una motivación electoralista; dado que las elecciones giran en torno de una combinación de las características de los candidatos con los resultados de las medidas de gobierno, los legisladores interesados en ser reelegidos tenderán a querer involucrarse en el proceso decisorio de las políticas públicas<sup>7</sup>.

Otra variable que influye en que una legislatura sea parroquial o esté más interesada en las políticas públicas es la ideología partidaria. Los partidos de ideología fuerte serán menos venales que una heterogénea coalición de políticos en busca de fama, poder y fortuna. También en este caso los partidos chilenos presentan características distintivas. En el centro-izquierda, los dos presidentes chilenos posteriores a la dictadura de Pinochet gozaron del apoyo de una coalición formada precisamente sobre la base de la fuerte oposición a éste. Por otro lado, la derecha chilena está muy asociada con Pinochet y su régimen. Uno de los dos principales partidos derechistas, la UDI, es intensamente ideológico. Muchos de sus legisladores fueron intendentes durante el régimen de Pinochet, y algunos fueron iniciados en la política de la mano de un dirigente furiosamente anticomunista, como fue Jaime Guzmán. Es raro que miembros de la UDI cedan en sus posiciones respecto de alguna cuestión de gobierno decisiva a cambio de que se construya otro puente en su distrito.

En contraste con ello, en la Argentina y Brasil los presidentes no cuentan con el apoyo ni enfrentan la oposición de partidos orgánicos con esa fuerza ideológica. En ninguno de estos países hay un partido o grupo de partidos que haya ganado sus credenciales esgrimiendo el estandarte antiautoritario, y en Brasil el único partido clasista significativo es el Partido de los Trabajadores, que en la actualidad sólo tiene el 11 % de las bancas legislativas<sup>8</sup>. En la Argentina, los peronistas tenían raíces ideológicas derivadas de su historia populista, pero Menem acabó con ese legado.

## La oscilación fundamental

La oscilación fundamental de la política latinoamericana es el uso cambiante que hace el presidente de sus facultades constitucionales o de otra índole como respuesta a los cambios en el apoyo previsto de la legislatura. En América Latina, el poder ejecutivo tiene por lo común más capacidad de decisión unilateral que los presidentes norteamericanos o primeros ministros europeos, si bien ocupa una posición intermedia en lo tocante a su injerencia en el proceso legislativo. Esta específica combinación de capacidades institucionales, a lo largo de dos dimensiones separadas, produce una clara oscilación en la estrategia de la presidencia, frente al tipo de legislatura a la que se confronta, entre el recurso a sus poderes unilaterales y el recurso a sus poderes integrativos.

### *El uso cambiante de los poderes unilaterales*

Una de las maneras en que los presidentes cambian su estrategia se vincula con sus poderes de decisión unilateral. Por "poderes de decisión unilateral" entendemos

<sup>7</sup> Gary W. Cox y Mathew D. McCUBBINS: *Legislative Leviathan: Party Government in the House*, Berkeley, University of California Press, 1993.

<sup>8</sup> Existen otros varios partidos izquierdistas pequeños, ninguno de los cuales alcanza a reunir el 10 % de las bancas legislativas.

algo parecido a lo que Carey y Shugart denominan “poderes proactivos”: son aquellos poderes que pueden utilizarse para modificar las medidas de gobierno sin la concurrencia de la legislatura<sup>9</sup>. Los ejemplos más claros son los decretos constitucionales; pero otras clases de decretos, la sanción de normas legales y aun los vetos pueden aplicarse a veces para lograr instaurar una nueva medida de gobierno<sup>10</sup>.

Cuando un presidente es políticamente más débil, es típico que recurra con mayor frecuencia a estos poderes unilaterales; en cambio, cuando es políticamente más fuerte, lo hará con menor frecuencia<sup>11</sup>. Esto puede ilustrarse tomando en consideración los regímenes de Collor de Melo, Menem, Frei y Salinas. Collor, que políticamente era el más débil de todos ellos, extremó hasta el límite las facultades constitucionales de la presidencia de Brasil. Menem tenía el apoyo del mayor partido político de la Argentina, pero habiendo cambiado de posición en varias cuestiones cruciales no pudo contar con su apoyo permanente. También él llevó al límite las facultades que le otorgaba la constitución, y sólo procuró obtener el suficiente apoyo legislativo para evitar que sus decretos fueran invalidados. Frei, que contó con una mayoría negociadora en la cámara baja chilena y una minoría importante en la cámara alta, eludió todo uso polémico de sus poderes de decisión unilaterales, que eran por cierto considerables. Por último, Salinas, que presidió México en los últimos años de un régimen político monopartidista, podía sancionar todas las normas legales que se le antojasen –en la medida en que todas las fuerzas internas del PRI estuviesen bien alineadas– y por ende no necesitó echar mano de los decretos, vetos y otros instrumentos unilaterales utilizados por los presidentes en sistemas políticos más competitivos. Todo podía manejarse fuera de la escena, y los procedimientos formales no eran sino una ratificación *pro forma* de decisiones adoptadas en otra parte.

La lógica subyacente de este uso cada vez menor de las facultades constitucionales formales a medida que aumenta el apoyo legislativo con que cuenta un presidente puede entenderse mejor si se analiza la estrategia presidencial en tres niveles de apoyo de la legislatura: débil (el presidente enfrenta una mayoría legislativa hostil), medio (tiene una mayoría negociadora) y fuerte (tiene una mayoría numerosa y subordinada). Si el presidente enfrenta una mayoría hostil en la legislatura, a menudo no tendrá posibilidades de instrumentar sus objetivos de gobierno a través de las normas legales. En tales casos, su único recurso será tomar las medidas unilaterales que pueda, tal vez “ampliando los límites” de sus atribuciones a través de procedimientos constitucionalmente discutibles. En cambio, si tiene en la legislatura una mayoría negociadora tal vez logre la sanción de las normas legales que le interesan con ayuda de cláusulas especiales de emergencia, la astuta adjudicación de cargos ministeriales para consolidar el apoyo legislativo y también con una generosa distribución de favores menudos. Dado que las

<sup>9</sup> John M. CAREY y Matthew S. SHUGART: “Calling Out the Tanks or Filling Out the Forms”, en John M. CAREY y Matthew S. SHUGART (eds.): *Executive Decree Authority*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

<sup>10</sup> En la Argentina, por ejemplo, el presidente puede emitir decretos que el congreso sólo está habilitado a invalidar proponiendo la sanción de una ley, y estas mismas propuestas están sujetas al proceso de veto habitual.

<sup>11</sup> Varios autores han enunciado argumentos similares sobre América Latina y Estados Unidos. Para América Latina, ver Ana María MUSTAPIC: “Oficialistas and Diputados: Executive-Legislative Relations in Argentina”, en MORGENSTERN y Benito NACIF (eds.): Octavio AMORIM-NETO: “Of Presidents, Parties, and Ministers: Cabinet Formation and Legislative Decision-making under Separation of Powers”, tesis de doctorado, University of California, San Diego, 1998. Para Estados Unidos, ver Gary COX y Samuel KERNELL (eds.): *The Politics of Divided Government*, Boulder, Westview Press, 1991; Charles TIEFER: *The Semi-Sovereign Presidency*, Boulder, Westview Press, 1994.

normas legales permiten anular decretos conflictivos, son más difíciles de suprimir una vez sancionadas, y son instrumentos constitucionales más sólidos; un presidente políticamente fuerte preferirá habitualmente sancionar leyes antes que emitir decretos. Por último, están los presidentes –como los de México y Taiwán hasta hace poco– que cuentan con una mayoría legislativa amplia y subordinada. Lo habitual es que estos presidentes –quienes perduran durante un período prolongado sólo en los regímenes autoritarios– prevean que serán aprobadas todas las normas legales que ellos desean y, por consiguiente, no necesitan recurrir a vetos ni decretos. De vez en cuando puede resultarles conveniente emplear decretos o las facultades administrativas que poseen en lugar de las normas legales, pero al hacer esta opción no están forzados por la falta de apoyo legislativo. Los desafíos que pone la separación de los poderes pueden ser superados gracias a la fortaleza política de los presidentes, que normalmente se funda en su capacidad de controlar la selección y elección de candidatos a legisladores, de distribuir favores menudos entre éstos y de influir en sus perspectivas políticas una vez que dejen sus bancas.

### *El uso cambiante de los poderes integrativos*

En América Latina, los presidentes no se limitan al uso de sus poderes unilaterales. También recurren a otros poderes, como los decretos de necesidad y urgencia y la designación de ministros, que pueden ayudarlos a incorporarse en primera persona al proceso legislativo. Como se explica más adelante, estos poderes integrativos permiten al presidente fijar la agenda no sólo enviando propuestas al congreso, sino también priorizando ciertos proyectos dentro de los procedimientos internos del congreso o reforzando a determinados aliados en la legislatura. El uso de estas capacidades potenciales de integración con la legislatura de modo que se vuelvan efectivas responde a las variaciones que sufre el apoyo brindado por la legislatura al presidente de un modo exactamente opuesto al antes indicado para los poderes unilaterales: dicho uso es más frecuente cuanto más fuerte sea políticamente el presidente, menos frecuente cuanto más débil sea. Dado que esta dimensión de las facultades del presidente en América Latina ha recibido menos atención, nos volveremos a referir a ellas más adelante<sup>12</sup>.

### *Pruebas de que el uso de las facultades presidenciales varía según el apoyo legislativo*

Una gran cantidad de estudios de casos sobre América Latina han permitido reunir pruebas de que en esta región los presidentes varían su estrategia de acuerdo con las perspectivas de apoyo legislativo y con sus facultades institucionales. Los mejores datos sistemáticos con que se cuenta en la actualidad son los proporcionados por Amorim-Neto en su estudio de 75 gabinetes designados por 57 presidentes de diez países latinoamericanos en el período 1946-1995. Según este estudio, los presidentes que optan por alcanzar sus objetivos de política por la vía de las normas legales procuran hacer esto posible designando líderes de partido capaces de consolidar el apoyo de la legislatura. En contraste, quienes pretenden gobernar por decreto suelen llenar sus gabinetes de amigos y de tecnócratas. Entre otras cosas, Amorim-Neto ha comprobado que el porcentaje de ministros con origen partidario en el gabinete

<sup>12</sup> Se hallará una excepción en Amorim-Neto.



aumenta proporcionalmente al porcentaje de bancas que tiene el partido en la legislatura y en forma inversamente proporcional a la capacidad del presidente para gobernar por decreto. En otras palabras, es más probable que los presidentes que tienen un mayor apoyo político en la legislatura y menos facultades institucionales para adoptar una estrategia unilateral procuren gobernar junto con la legislatura en lugar de eludirla.

### *Una tipología de presidentes y de legislaturas*

En síntesis, el nivel de apoyo que tenga el presidente en la legislatura ejercerá un gran efecto en su estrategia general de gobierno, decidiendo si procurará implementar sus objetivos principalmente a través de las normas legales (gobernar junto con la legislatura) o por otras vías (gobernar eludiendo a la legislatura). A su vez, esta decisión estratégica general sobre la combinación óptima de esfuerzos legislativos y no legislativos influye en la táctica adoptada por el presidente, en los poderes que resuelve emplear y en su manera de utilizarlos. Estas tácticas son influidas, asimismo, por las facultades institucionales del presidente, por lo cual presidentes que se encuentran en circunstancias similares pueden ser tanto imperiales como impotentes (véase infra) –como lo demostraría una comparación entre Mitterrand y Collor de Melo.

Los cuatro adjetivos ya introducidos para designar las modalidades de las legislaturas (recalcitrantes, negociadoras, parroquiales-venales y subordinadas), y que son muy utilizados en las descripciones de las legislaturas de América Latina y de América del Norte, resumen cómo cambia la estrategia y la táctica del presidente según el nivel de apoyo legislativo que prevé obtener. Resulta claro que ante cualesquiera de estos tipos de legislaturas, el presidente tiene una respuesta óptima; de ahí que a esos cuatro adjetivos para las legislaturas les acoplemos cuatro adjetivos para designar a los respectivos presidentes. En primer término, si el presidente cree que la legislatura es recalcitrante –que rechazará la mayoría de sus propuestas y se negará a hacer concesiones–, su mejor estrategia (suponiendo que cuente con poderes de decisión unilateral) consistirá en buscar la manera de sortear el veto de la legislatura recurriendo a sus poderes unilaterales. A un presidente de estas características lo llamamos "imperial" (y si carece de tales capacidades decimos que es "impotente"). En el otro extremo de la escala, si el presidente piensa que la legislatura le está subordinada –que aceptará la mayoría de sus propuestas sin necesidad de negociar–, su mejor estrategia consiste en dictar las condiciones. Estamos entonces ante un presidente "dominante". El tercero y cuarto tipo de presidentes se enfrentan con mayorías legislativas negociadoras y en el curso de su acción de gobierno negocian con tales actores legislativos. En este caso, los dos tipos de presidente se diferencian por lo que ofrecen a los legisladores a cambio de su apoyo. Esto es, ambos tipos son una función de la frecuencia con que el presidente utiliza sus elementos de negociación fundamentales: retribuciones particularistas (favores menudos y patronazgo), retribuciones con cargos públicos (carteras ministeriales), concesiones en materia de políticas de gobierno y fijación de la agenda.

Si el presidente comprueba que su mejor respuesta a una determinada legislatura es comprar el apoyo de ésta mediante favores menudos y patronazgo, es porque está frente a una legislatura venal o parroquial. Tal vez debido al breve horizonte temporal de sus integrantes (bajos índices de reelección) o a que su carrera política refleja su éxito en la obtención de favores menudos, estas legislaturas son partidarias de que el presidente juegue un papel central, orientando la política nacional y asumiendo las

consecuentes responsabilidades<sup>13</sup>. A cambio de sus retribuciones particularistas, es de suponer que estas legislaturas le concederán al presidente una amplia autoridad para resolver sobre los asuntos de gobierno por decreto (más a la manera de una abdicación que de una delegación de sus poderes) y que, por su parte, auspicien pocas iniciativas importantes.

Vamos a llamar legislaturas negociadoras a aquellas que están involucradas en el proceso de la política nacional –en el sentido de que el presidente encabeza una coalición que incluye a los legisladores, procura instrumentar normas legales a través de esta coalición, y diseña una estrategia para sancionar dichas normas en consulta con sus aliados de la legislatura–. Su factor complementario, el presidente “coalicional”, puede recurrir asimismo a retribuciones particularistas a fin de cerrar tratativas, pero distribuirá favores menudos sólo para obtener los últimos votos necesarios y no como técnica fundamental de negociación. En verdad, lo que hace el presidente coalicional es recurrir a sus otros tres elementos de negociación, todos los cuales llevan a la legislatura a involucrarse más íntimamente en la toma efectiva de las decisiones de gobierno. En primer lugar, las concesiones en materia de políticas de gobierno que vinculan en mayor medida a la legislatura con el proceso de toma de decisiones a nivel nacional; a su vez, lo mismo se logra igualmente con la distribución de las carteras ministeriales entre los dirigentes del partido (cargos que no traen consigo solamente la influencia sobre los favores menudos) y con la fijación de la agenda legislativa (sobre la que el presidente tiene influencia pero está en mejores condiciones de controlarla eficazmente si cuenta con la ayuda de los legisladores).

El cuadro 1 muestra los cuatro pares de tipos correspondientes del ejecutivo y el legislativo: imperial/recalcitrante, nacional/parroquial, coalicional/negociadora, dominante/subordinada<sup>14</sup>. Todo presidente imperial tiene como antagonista un congreso recalcitrante; su renuencia prevista o efectiva a apoyar las iniciativas del presidente hace que éste deba usar sus poderes unilaterales. Todo presidente dominante tiene un congreso subordinado que acepta con docilidad la mayoría de sus políticas, típicamente porque el presidente ha establecido de antemano su dominio político sobre el congreso mediante el control de los candidatos, las elecciones o las carreras políticas posteriores a los cargos legislativos. Por último, si el presidente supone que la legislatura es negociadora, su estrategia óptima dependerá de cuáles sean los mecanismos de negociación más propicios para él. Si puede posicionarse mejor recurriendo a su capacidad de incorporarse al proceso de sanción de las leyes, será un presidente coalicional; si lo que persiguen los legisladores son principalmente favores menudos y el presidente puede “comprar” el apoyo a sus medidas de gobierno, tendrá una orientación nacional<sup>15</sup>, en contraste con el parroquialismo y la venalidad del congreso.

<sup>13</sup> Matthew SHUGART: “The Inverse Relationship between Party Strength and Executive Strength”, *British Journal of Political Science*, vol. 28, enero de 1998, págs. 1-29.

<sup>14</sup> Hemos excluido de estas consideraciones al presidente impotente.

<sup>15</sup> Lo anterior tiende a sugerir estrategias y respuestas óptimas allí donde existen tipos puros de legislaturas y de presidentes. A fin de establecer los puntos de equilibrio, deberíamos tomar en cuenta variables tales como la gama de capacidades de acción unilateral o integrativa del presidente, la preferencia de éste por una acción rápida y no por la negociación entre las distintas ramas, los efectos del sistema de partidos en la capacidad y voluntad negociadora de la legislatura y el poder de que está dotada esta última según la constitución. Matthew S. SHUGART y Scott MAINWARING: “Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate”, en Scott MAINWARING y Matthew S. SHUGART (eds.): *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997; ver también MORGENSTERN, op. cit. Además, los legisladores tienen variados intereses en diferentes cuestiones de gobierno. Por ejemplo, Allende enfrentó en Chile una legislatura permanentemente recalcitrante y por ende adoptó una única estrategia a lo largo de su (interrumpido) mandato, en tanto que otros jefes de Estado enfrentan legislaturas menos recalcitrantes y sus estrategias varían en consecuencia.

CUADRO 1  
Estrategias presidenciales y legislativas

| Estrategias presidenciales   | Estrategias legislativas                       |   |   |   |
|------------------------------|--|---|---|---|
|                              | Rechazo  | Negociación                                     | Demanda de retribución                              | Aceptación                                    |
| Adoptar medidas unilaterales | Presidente imperial, legislatura recalcitrante |   |   |   |
| Negociar                     |  | Presidente coalicional, legislatura negociadora |   |   |
| Retribuir                    |  |   | Presidente nacional, legislatura parroquial o venal |   |
| Dictaminar                   |  |   |   | Presidente dominante, legislatura subordinada |

### La amplitud de la oscilación de la estrategia presidencial

Los sistemas presidenciales latinoamericanos se diferencian del modelo norteamericano, no por la existencia de una oscilación en la estrategia y la táctica presidenciales como la que hemos descrito, sino más bien por la amplitud de dicha oscilación. La mayoría de los presidentes latinoamericanos tienen mayores poderes de acción unilateral, mayores capacidades para "penetrar" el trámite legislativo interno de los congresos y un apoyo político más variable que sus equivalentes norteamericanos. Esta combinación de un apoyo legislativo más variable con una institución presidencial más fuerte (en dos dimensiones) ha alejado a muchas presidencias latinoamericanas de la gama de experiencias comparativamente limitada que se han dado en Estados Unidos.

Hay tres elementos claves que, en su conjunto, dan origen en América Latina a una modalidad de acción presidencial de mayor amplitud de oscilación. Esta aumenta, por cierto, si se incluyen las variaciones entre países, que van desde las presidencias dominantes de México, pasando por las coalicionales de Uruguay y Chile, a las imperiales de la Argentina, Brasil y Perú. Además, dentro de muchos de estos sistemas políticos también es mayor la amplitud de oscilación. En Chile, por ejemplo, Allende se aproximó más a la dimensión imperial que Nixon o Reagan en Estados Unidos, en tanto que Aylwin y Frei se aproximaron más a la dimensión coalicional que Wilson.

Si se exceptúa a México, en el hemisferio occidental la oscilación se da principalmente entre las presidencias imperiales y coalicionales, por lo cual nos centraremos en

estos tipos. Comenzaremos por examinar la mayor variabilidad del apoyo legislativo al presidente, que es el "motor" que impulsa las variaciones en la estrategia de este último. Luego pasaremos a considerar las dos clases de limitaciones institucionales a que nos hemos referido, las vinculadas a la capacidad del presidente para inmiscuirse en el proceso legislativo y las vinculadas a su poder de acción unilateral.

### *Variabilidad del apoyo legislativo al presidente*

En el cuadro 2 se observan algunos indicios de que los presidentes latinoamericanos enfrentan un apoyo legislativo más variable que sus colegas de Estados Unidos. El cuadro 2 se basa principalmente en la tentativa llevada a cabo por Deheza de identificar las coaliciones que apoyaron a cada presidente en varios países latinoamericanos<sup>16</sup>. Aunque en determinados casos las cifras ofrecidas por esta autora son cuestionables, su trabajo parece ser el mejor y el más sistemático de todos a los que puede accederse<sup>17</sup>. En seis de los nueve países latinoamericanos que abarca el cuadro, el máximo apoyo legislativo al presidente (en el período que va de la década de 1950 a la de 1990) es mayor que el máximo hallado en Estados Unidos; en siete de los nueve, el apoyo mínimo es menor que el mínimo de Estados Unidos; y en ocho de los nueve, el desvío estándar del apoyo legislativo al presidente es mayor que en Estados Unidos. Así pues, en la mayoría de los países de América Latina el apoyo legislativo al presidente presenta una variación más amplia que en Estados Unidos.

CUADRO 2  
Variaciones en el apoyo legislativo al presidente,  
década de 1950 - década de 1990

| País           | Apoyo promedio al presidente (Nº de períodos) | Desvío estándar del apoyo al presidente | Apoyo mínimo al presidente en la cámara baja | Apoyo máximo al presidente en la cámara baja |
|----------------|---|---|--|--|
| Argentina      | 50,64 (15)                                    | 8,56                                    | 35,9 (Illia)                                 | 71,1 (Frondizi)                              |
| Bolivia        | 49,60 (14)                                    | 21,43                                   | 22,3 (Siles Zuazo)                           | 85,9 (Paz Estensoro)                         |
| Brasil         | 69,10 (15)                                    | 17,40                                   | 33,0 (Collor)                                | 92,7 (Quadros)                               |
| Chile          | 42,35 (14)                                    | 11,87                                   | 15,6 (Frei)                                  | 58,7 (Frei)                                  |
| Colombia       | 72,33 (15)                                    | 16,95                                   | 49,2 (Barco)                                 | 99,4 (Betancur)                              |
| Ecuador        | 32,10 (16)                                    | 16,18                                   | 01,4 (Hurtado)                               | 52,0 (Arosemena)                             |
| Estados Unidos | 50,66 (27)                                    | 9,92                                    | 36,3 (Reagan)                                | 67,8 (Johnson)                               |
| Francia *      | 55,5 (8)                                      | 10,31                                   | 38,0 (Mitterrand)                            | 74,0 (Pompidou)                              |
| Perú           | 41,37 (7)                                     | 16,71                                   | 17,7 (Fujimori)                              | 60,3 (Belaúnde)                              |
| Uruguay        | 56,90 (7)                                     | 14,74                                   | 41,4 (Sanguinetti)                           | 80,3 (Bordaberry)                            |
| Venezuela      | 53,71 (13)                                    | 23,18                                   | 12,6 (Caldera)                               | 95,7 (Pérez)                                 |

Fuentes: DEHEZA, 1997; *Statistical Abstract of the US, 1997*; *Historical Statistics*.

<sup>16</sup> Grace Ivana DEHEZA: *Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur*, Florencia, European University Institute, 1997.

<sup>17</sup> Por ejemplo, el 99 % obtenido por Belisario Betancur en Colombia implica que los dos partidos principales le dieron cierto apoyo, pero deja de lado la falta de disciplina partidaria y la intensa rivalidad entre los partidos (Betancur triunfó con sólo el 47 % de los votos). Análogamente, el 41 % de apoyo a Julio María Sanguinetti en Uruguay es una cifra sobreestimada, ya que con frecuencia ciertos sectores de su propio partido le restaron apoyo. Sin embargo, las cifras de Deheza corroboran nuestra hipótesis de los poderes cambiantes, ya que esta autora divide los mandatos presidenciales en períodos y muestra cómo fue cambiando el apoyo a un mismo presidente.

Teniendo en cuenta el cuadro 1, se aprecia que la variación de los países latinoamericanos en las distintas columnas del cuadro 2 es mayor. Así, hay más casos de presidentes potencialmente dominantes (con legislaturas particularmente subordinadas) y de presidentes potencialmente imperiales (con legislaturas particularmente recalcitrantes). Que estas potencialidades se vuelvan reales dependerá tanto de la solidez de los niveles nominales de apoyo de que da cuenta Deheza como de las facultades institucionales de la presidencia en cada país.

### *Integración del ejecutivo al proceso legislativo*

En los sistemas parlamentarios, el poder ejecutivo se halla profundamente involucrado en el proceso interno de la legislatura. En estos sistemas, lo típico es que se admita la posibilidad de ocupar en forma simultánea un ministerio y una banca legislativa; y aun en los casos en que eso no sucede, los ministros suelen presentarse personalmente en la legislatura, participar en sus debates y responder a las preguntas de sus miembros. También es característico que los ministros estén dotados de una mayor capacidad para fijar la agenda de la legislatura. En el Reino Unido, por ejemplo, sólo los ministros pueden proponer aumentos de impuestos, y el gabinete domina la agenda legislativa merced a procedimientos tales como el voto de confianza y el plazo establecido para el debate de los proyectos.

En su conjunto, estos dos factores (la participación del ejecutivo en los procesos legislativos y su poder para dictar la agenda legislativa) indican lo que llamaremos el "grado de integración del ejecutivo al proceso legislativo". Los examinaremos por separado, comparando lo que sucede en Estados Unidos con el caso típico latinoamericano.

El presidente de Estados Unidos no puede designar en su gabinete a un integrante del congreso, salvo que éste decida renunciar a su banca, pues la constitución (artículo I, sección 6) prohíbe la ocupación simultánea de estos cargos. Si bien los ministros del gabinete norteamericano suelen prestar testimonio en las audiencias convocadas por el congreso, la costumbre es que no participen en los debates<sup>18</sup>. Estas limitaciones impiden que los miembros del ejecutivo se involucren personalmente en el proceso legislativo y le dificulten al presidente recurrir a los nombramientos en el gabinete para fortalecer el apoyo de la legislatura, como se hace habitualmente en los sistemas parlamentarios.

En algunos países latinoamericanos (p. ej., en Perú de acuerdo con la constitución de 1933), nada prohíbe que se ocupen en forma simultánea cargos ministeriales y legislativos. En otros casos, está permitido que un legislador nombrado ministro deje temporariamente su banca en manos de un "suplente", pudiendo volver a ocuparla en cualquier momento. En Brasil, cuando va a haber una votación importante en la legislatura, los ministros renuncian de modo temporario a sus cargos, retoman sus bancas

<sup>18</sup> Incluso el único funcionario del poder ejecutivo con facultades constitucionales para participar en los asuntos legislativos —el vicepresidente, que es *ex officio* presidente del Senado— ve limitada su capacidad de participación. En efecto, según lo establece la constitución, el vicepresidente sólo puede votar en caso de empate, y a ello se debe en parte que rara vez haga acto de presencia en la cámara; aun cuando se presente, una antigua costumbre del Senado le exige mantenerse físicamente separado en el estrado. En cierta ocasión el vicepresidente Spiro Agnew violó sin quererlo esta norma y el Senado expresó su malestar por esta transgresión a la separación de los poderes emitiendo una resolución que ponía expresamente de relieve esta restricción de movimientos para el funcionario.

legislativas, votan, luego dejan sus bancas y retoman su cargo en el ejecutivo. Si los suplentes les son fieles, de hecho los ministros brasileños pueden ser considerados integrantes de la legislatura. Un sistema similar de suplentes se aplica en Bolivia, Colombia, El Salvador, Honduras, Paraguay, Uruguay y Venezuela<sup>19</sup>. Por último, los presidentes latinoamericanos pueden designar a veces en su gabinete a dirigentes reconocidos de su partido que, si bien no han sido elegidos para la legislatura, cuentan con el apoyo de ésta. En la Argentina, por ejemplo, hay una costumbre muy marcada según la cual, cuando el servicio prestado por un dirigente partidario en la legislatura llega a su fin, se "gradúa" y es promovido a un cargo ministerial. Por ejemplo, los dos presidentes del bloque peronista en la cámara baja pasaron a ser ministro y viceministro del Interior, respectivamente, y a todas luces fueron empleados por el ejecutivo a raíz de su habilidad política y de sus conexiones en el congreso. Algo semejante parece ocurrir en Chile. De esta manera, a diferencia de sus equivalentes norteamericanos, en América Latina los presidentes pueden utilizar con frecuencia sus designaciones ministeriales con el fin de obtener apoyo legislativo, tal como sucede con los primeros ministros en Europa.

El presidente norteamericano no está autorizado a presentar proyectos de ley en forma directa en ninguna de las dos cámaras. Hasta el presupuesto que él propone debe ser presentado por un miembro del congreso. En cambio, la mayoría de los presidentes latinoamericanos tienen esa facultad, y algunos (en Brasil, Chile, Colombia antes de 1991 y Uruguay) tienen facultades exclusivas de presentación de leyes en determinadas áreas. Vemos que la capacidad de iniciativa de los presidentes latinoamericanos se aproxima más a la que poseen, en el caso típico, los primeros ministros.

El presidente norteamericano no puede determinar en forma directa las medidas que ha de considerar el congreso, acelerar el tratamiento de proyectos de ley pendientes (que depende del calendario del congreso), ni gravitar de otras maneras en la agenda legislativa. En contraste con ello, los presidentes brasileños, colombianos y peruanos pueden enviar al congreso proyectos "urgentes" que tienen precedencia sobre cualquier otro asunto. En Chile, Ecuador, Paraguay y Uruguay las facultades de los presidentes para tomar medidas de urgencia son aún mayores: un proyecto presentado por el presidente se convierte automáticamente en ley si el congreso no lo rechaza formalmente dentro de un período determinado. El poder de los presidentes latinoamericanos para fijar la agenda legislativa si bien palidece cuando se lo compara con el típico de un primer ministro, quien puede recurrir al voto de confianza y (a veces) a otras técnicas eficaces para tal fin, es, no obstante, sustancialmente mayor que el del presidente norteamericano.

Dicho esto, agreguemos que en Estados Unidos la separación de los poderes es mucho más cabal que en América Latina. El presidente puede vetar una ley, pero no puede impulsar proyectos de ley a través de los procedimientos internos del congreso. En el mejor de los casos, podrá dirigirse a la opinión pública buscando su respaldo y aplicar presiones externas<sup>20</sup>. Desde hace tiempo se reconoce que el congreso estadounidense tiene una capacidad extraordinaria para proponer leyes, pero lo que no se conoce es el reverso de la medalla: la ausencia de facultades del ejecutivo para

<sup>19</sup> Ver Jonathan HARTLYN: "Presidentialism and Colombian Politics", en Juan LINZ y Arturo VALENZUELA (eds.): *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1994, pág. 301.

<sup>20</sup> Samuel KERNELL: *Going Public: New Strategies of Presidential Leadership*, Washington, DC, CQ Press, 1986.

designar legisladores en el gabinete, presentar proyectos de ley y controlar la agenda legislativa. Los presidentes latinoamericanos, en cambio, pueden inmiscuirse en la legislatura a fin de designar miembros para su gabinete, proponer proyectos de ley en forma directa y acelerar su tratamiento. De este modo, cuando un presidente tiene buenas perspectivas de lograr apoyo legislativo, construye su gabinete de manera de mantener dicho apoyo; utiliza su capacidad de iniciativa y su posibilidad de establecer cláusulas de urgencia en concierto con sus asociados en la coalición; y se relaciona con el congreso de un modo más parecido al de un primer ministro con el parlamento<sup>21</sup>.

### *Prerrogativas imperiales*

Sin embargo, cuando el presidente cuenta con escaso apoyo legislativo, llena el gabinete de amistades y tecnócratas, recurre ad hoc a la capacidad de iniciativa y a cláusulas de urgencia, y su relación con el congreso se asemeja a la que suelen establecer los monarcas de Gran Bretaña con el parlamento. En Estados Unidos, donde normalmente es el congreso el que toma la iniciativa en asuntos legislativos, los presidentes con escaso apoyo legislativo (gobierno dividido) hacen mayor uso de su poder de veto e intentan con mayor frecuencia instrumentar las medidas de gobierno sin la autorización del congreso<sup>22</sup>. Un síndrome similar se aprecia en América Latina, aunque allí los presidentes tienen de entrada capacidades de decisión unilateral más amplias y parecen estar dispuestos en mayor medida a extender los límites de sus atribuciones constitucionales.

Además de poderes reactivos como el poder de veto, los presidentes disponen también de poderes unilaterales o proactivos<sup>23</sup>. En primer lugar, casi siempre gozan de autoridad para establecer o interpretar las normas legales. En segundo lugar, muchas constituciones les otorgan amplios poderes para designar ministros, jueces y otros altos funcionarios oficiales, aunque por lo general estas designaciones exigen el consentimiento del congreso. En tercer lugar, la delegación explícita de poderes del legislativo al ejecutivo expande las posibilidades de acción de muchos presidentes. En tales casos, la legislatura estipula habitualmente una tarea concreta al presidente y le fija un plazo para cumplirla, conservando el derecho de revisar o modificar sus decisiones. En cuarto término, en algunos países el presidente está facultado por la constitución para emitir decretos. Estas facultades pueden incluir el poder de suspender las libertades civiles y otros aspectos de la constitución en tiempos de emergencia, así como la posibilidad de gobernar por decreto. Por último, están lo que Carey y Shugart denominan poderes de decreto "paraconstitucionales", que permiten a un presidente modificar las leyes ya sea mediante la pluma o la espada.

En líneas generales, y pese a que existen importantes excepciones, los presidentes latinoamericanos han aprovechado mucho más que los de Estados Unidos las ventajas que les brindan sus poderes delegados, constitucionales y paraconstitucionales<sup>24</sup>. Hubo por cierto en Estados Unidos casos de unilateralismo presidencial, pero en

<sup>21</sup> Véase, respectivamente, AMORIM-NETO, op. cit.; Peter SIAVELIS: "Exaggerated Presidentialism and Moderate Presidents: Executive/Legislative Relations in Chile", en MORGENSTERN y NACIF (eds.); y MUSTAPIC, op. cit.

<sup>22</sup> Sobre estas dos estrategias, ver Charles CAMERON: *Veto Bargaining: Presidents and the Politics of Negative Power*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000, y TIEFER, op. cit.

<sup>23</sup> CAREY y SHUGART: "Calling Out the Tanks or Filling Out the Forms".

<sup>24</sup> Ver, por ejemplo, SIAVELIS, op. cit.

América Latina la adopción de medidas unilaterales de gobierno es casi la regla. En Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, el presidente tiene enormes atribuciones para estructurar el presupuesto nacional, ya que allí las legislaturas están limitadas por la propia constitución para introducir cambios significativos en esta materia<sup>25</sup>. Por otra parte, las legislaturas latinoamericanas suelen carecer de tiempo, recursos y experiencia. Esta mezcla de limitaciones constitucionales y organizativas ha convertido a muchos presidentes latinoamericanos en virtuales "dictadores" en materia presupuestaria. Y la posibilidad de imponer su voluntad aumenta si tomamos en cuenta las facultades paraconstitucionales. Por ejemplo, en México el presidente ha recurrido a menudo a estas facultades para desplazar fondos a otras partidas del presupuesto, remover a los gobernadores que no le rinden pleitesía y establecer cambios radicales en las políticas de gobierno de la noche a la mañana (v. gr., nacionalización de los bancos o su reprivatización). En la Argentina, la limitada delegación de poderes al presidente Alfonsín para enfrentar la crisis económica fue más tarde interpretada por Menem (y la justicia) como una facultad casi ilimitada, y muy difícil de controlar, para sancionar como "decreto de necesidad y urgencia" cualquier medida que Menem prefería no enviar al congreso. Análogamente, Fujimori y Collor hicieron amplio uso de sus facultades para gobernar por decreto.

### Presidentes coalicionales y legislaturas negociadoras

Tanto los presidentes dominantes como los imperiales son figuras conocidas; más novedosa es la caracterización que hicimos de presidentes cuyo grado de fuerza política en la legislatura es intermedio. Dadas las apropiadas facultades institucionales, los presidentes que disponen de una mayoría negociadora pero no subordinada en la legislatura pueden convertirse en lo que hemos denominado "presidentes coalicionales", incorporándose al proceso legislativo en una medida mucho mayor de lo que es habitual en Estados Unidos. Al tipo correspondiente de legislatura, que pasa a tener entonces cierto grado de participación en el proceso de toma de decisiones oficiales, la llamamos "negociadora".

Pese a la importancia de los presidentes coalicionales y de las legislaturas negociadoras, estos tipos no han sido bien estudiados. Sabemos muchísimo acerca de los fracasos que ha sufrido América Latina—presidentes dominantes que han neutralizado los controles y equilibrios democráticos en virtud de su control de las elecciones y de la carrera política futura de los legisladores; presidentes imperiales que son el fruto de la peligrosa combinación de debilidad política con poderío institucional—. Sin embargo, sabemos muchísimo menos sobre la forma en que se comportan estos sistemas cuando los presidentes procuran forjar coaliciones con los legisladores. Las otras modalidades mencionadas tal vez satisfagan una definición mínima de democracia, aunque poniendo en cuestión los ideales de pesos y contrapesos y de limitación del poder ejecutivo; la pareja presidente coalicional/legislatura negociadora, en cambio, es evidentemente más democrática.

<sup>25</sup> Lisa BALDEZ y John CAREY: "Presidential Agenda Control and Spending Policy: Lessons from General Pinochet's Constitution", *American Journal Political Science*, vol. 43, enero de 1999, págs. 29-55; Pilar DOMINGO y Scott MORGENSTERN: "The Success of Presidentialism? Breaking Gridlock in Presidential Regimes", *CIDES Working Paper*, vol. 73, 1997.



### *Los sistemas latinoamericanos entre el presidencialismo puro y el parlamentarismo puro*

La situación intermedia de las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo en América Latina puede apreciarse mejor si antes se esbozan los caracteres principales de los dos polos a los que llamamos "presidencialismo puro" y "parlamentarismo puro". En los sistemas parlamentarios puros, el jefe de gobierno es elegido por la legislatura y puede ser depuesto por ésta. Esta segunda característica definitoria (la posibilidad de ser depuesto) tiene dos corolarios en el proceso legislativo y el sistema partidario. Primero, dado que el gobierno puede ser derrocado si no obtiene un voto de confianza, los partidos políticos se empeñan en que haya cohesión entre sus miembros en las votaciones legislativas, y por lo común lo logran. Segundo, a fin de conseguir y mantener el alto nivel de cohesión requerido para evitar la pérdida del voto de confianza, los partidos que integran la coalición mayoritaria procuran asegurarse el control de la agenda legislativa, y por lo común lo logran<sup>26</sup>. En los sistemas parlamentarios, los partidos presentes en la legislatura tienen fuertes incentivos para actuar en forma cohesiva como "coaliciones para la votación legislativa", según las llaman Cox y McCubbins, y pueden contribuir a lograrlo actuando además como "coaliciones para los procedimientos"<sup>27</sup>. El primer punto ya ha sido ampliamente señalado; en cambio, no se ha destacado lo suficiente el segundo: la importancia que tiene, para impedir discrepancias abiertas dentro de la coalición mayoritaria, que sus integrantes sean protegidos de votos perturbadores, que las votaciones se produzcan en un momento políticamente oportuno, y que se cuente con otras capacidades derivadas del poder sobre la agenda.

El primer rasgo definitorio del parlamentarismo –la elección del jefe de gobierno por la legislatura– tiene un profundo impacto en la estructura organizativa de los partidos políticos. En particular, en los partidos parlamentarios los legisladores están plenamente integrados con los miembros del ejecutivo que pertenecen al partido, ya se trate de los miembros del gabinete real o de un "gabinete fantasma". No existe nada semejante a lo que sucede en Estados Unidos, donde hay una organización para la Cámara de Representantes, otra diferente para el Senado y una tercera para la rama presidencial del partido. Por lo tanto, en los partidos parlamentarios el ejecutivo y el legislativo se unifican; ambos reflejan, por un lado, la mayor confianza que los miembros del legislativo pueden tener en los dirigentes que ellos mismos han elegido (y cuya continuidad en el poder depende del éxito electoral global de sus partidarios), y por otro lado, la necesidad de contar con una organización fuerte en apoyo del ejecutivo. Como consecuencia natural, y sumado esto a lo que antes señalamos, los ministros tienen un control sustancial de la agenda legislativa. Y, por su intermedio, el ejecutivo prevalece por sobre los actores puramente legislativos.

Un resultado muy distinto se aprecia en sistemas presidenciales puros como el de Estados Unidos. Ante todo, allí el jefe de gobierno no puede ser derrocado por la

<sup>26</sup> En algunos sistemas parlamentarios, como los de Irlanda, Francia y el Reino Unido, el control que ejerce el ejecutivo sobre la agenda está claramente establecido en el reglamento del cuerpo. En otros casos las facultades del ejecutivo no están tan nítidamente delineadas, pese a lo cual puede recurrir a su mayoría legislativa para controlar la agenda. Quizás el caso que menos se ajusta a esta generalización sea el de Dinamarca; ver Herbert DÖRING: "Time as a Scarce Resource: Government Control of the Agenda", en Herbert DÖRING (ed.): *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Francfort, Campus Verlag, 1995.

<sup>27</sup> COX y McCUBBINS, op. cit.

legislatura (salvo que lo sea mediante un juicio político); por ende, no hay tanta necesidad de cohesión en las votaciones en el recinto ni de contar con un fuerte control de la agenda para sustentar dicha cohesión. Además, el jefe de gobierno no es elegido por la legislatura y su continuidad en el cargo no depende del éxito electoral de sus partidarios. Por lo tanto, estos últimos necesitan darse su propia organización y sus propios dirigentes. Respecto de la noción de "núcleos del partido" que propone Schlesinger –organizaciones destinadas a asegurar determinados cargos–, la elección separada del presidente da origen, como es lógico, a dos núcleos del partido en el gobierno: uno para el congreso y otro para el presidente. En el caso del parlamentarismo, en cambio, sólo hay uno<sup>28</sup>. Por último, en un sistema presidencialista puro el poder sobre la agenda lo tiene el congreso –y en especial los dirigentes de los partidos en él representados, sobre todo los mayoritarios–, no el presidente ni sus ministros<sup>29</sup>.

### *Presidentes coalicionales: América Latina y el modelo de Estados Unidos*

Los sistemas políticos latinoamericanos no difieren mucho del sistema presidencialista puro en términos de sus dos características definitorias. Si bien en algunos de ellos (sobre todo en Bolivia) la legislatura tiene un papel sustancial en el nombramiento del presidente, en la mayoría la involucración de los legisladores es aún menor que en Estados Unidos (donde la Cámara de Representantes resuelve las disputas presidenciales si hay un empate en el colegio electoral). De modo similar, aunque teóricamente en algunos sistemas latinoamericanos existe el derecho de remover al presidente por otros medios además del juicio político, en la práctica esto no ha tenido mucha vigencia.

La verdadera diferencia entre los estilos de presidencialismo norteamericano y latinoamericano, al menos en lo tocante al grado de integración del ejecutivo con la legislatura, se resume en estos tres puntos. Primero, en Estados Unidos los ministros no pueden ocupar bancas legislativas, y lo habitual es que no se les encomiende lograr el apoyo legislativo; en América Latina, en cambio, suelen ocupar bancas y encargarse de obtener y consolidar dicho apoyo. Segundo, en América Latina los ministros y el presidente cuentan con un importante poder para fijar la agenda legislativa, cosa que no sucede en Estados Unidos. Tercero, en ciertos países latinoamericanos, como Costa Rica, Uruguay y Venezuela, la integración de las ramas ejecutiva y legislativa de los partidos suele ser mayor que en Estados Unidos<sup>30</sup>.

Estas diferencias determinan en gran medida el *locus* del poder político. Ellas sitúan a las legislaturas latinoamericanas en una categoría distinta que las del modelo (típico-ideal) norteamericano. Aunque por cierto su papel en el proceso de gobierno no es irrelevante, las legislaturas latinoamericanas proponen menos leyes que el congreso de Estados Unidos, y sus enmiendas son por lo común menos importantes<sup>31</sup>. Por otra

<sup>28</sup> La intensidad del incentivo para crear núcleos partidarios separados parecería depender de las leyes electorales. ¿La elección de presidente se lleva a cabo al mismo tiempo que la de los legisladores? ¿Hay fusión de listas?

<sup>29</sup> Por otra parte, la finalidad de tener poder sobre la agenda no es dar sostén al gobierno, ya que los votos de una legislatura no pueden derrocarlo. Más bien sería sentar un precedente en el cual pueda apoyarse el partido en las próximas elecciones (ver COX y McCUBBINS, op. cit.).

<sup>30</sup> Otra diferencia, ya apuntada, es la fuerza de las "prerrogativas imperiales" del presidente.

<sup>31</sup> Ver, por ejemplo, SIAVELIS, op. cit., y María Amparo CASAR: "Executive-Legislative Relations: The Case of Mexico", en MORGENSTERN y NACIF (eds.).

parte, en América Latina el índice de éxito que obtienen las iniciativas del ejecutivo es en general muy alto (más del 90 % en la Argentina, Chile y México) –aunque Ames ha destacado el carácter recalcitrante y difícil del congreso brasileño– en comparación con el escaso éxito de los proyectos que tienen su origen en la propia legislatura. Por otro lado, en 1995 Clinton sólo logró triunfar en el 36,2 % de las batallas legislativas que libró en el congreso<sup>32</sup>.

### *Presidentes coalicionales: América Latina y el modelo de Gran Bretaña en el siglo XVIII*

De las tres características que distinguen con mayor claridad a América Latina del presidencialismo norteamericano, la más importante es el valor que tienen las designaciones ministeriales con vistas a lograr el apoyo legislativo. Este rasgo, junto con el gran poder de que goza a veces el presidente, recuerda el modelo británico del siglo XVIII, donde se daba una combinación presidencialista-parlamentarista (en la cual el rey desempeñaba el papel de presidente)<sup>33</sup>. Si bien los británicos eran célebres por alabar el equilibrio de su constitución, se trataba de un equilibrio que tanto el rey como la Cámara de los Comunes procuraron a menudo encauzar en su propio beneficio.

El rey, consciente de los derrocamientos y enmiendas constitucionales provocados en el pasado por una legislatura independiente y poderosa, siempre trató de controlarla mediante dos métodos muy familiares para los presidentes latinoamericanos: la gravitación en las elecciones legislativas y la "compra" de legisladores con ofertas de cargos y otros favores. Foord resumía como sigue algunas de las técnicas de influencia utilizadas por el monarca:

"Los fondos oficiales eran usados para subsidiar la prensa de los ministerios, proporcionar pensiones y jubilaciones, comprar a los burgos reacios y llevar a cabo procedimientos electoralistas como desfiles, entrega de cerveza gratuita a los electores y patrocinio de los comerciantes locales. El patronazgo suministraba puestos a los electores, empleo a los activistas parlamentarios y cargos públicos a los amigos, parientes y criados de todos aquellos que pudieran brindar al gobierno votos en la legislatura y los grupos de electores. Los puestos de honor oficiales atraían a 'muchos que no eran atrapados por el anzuelo de la codicia [pero] sí por el anzuelo de la vanidad'. [...] Muchos de los contratos más redituables eran manejados por el Tesoro, centro de distribución del patronazgo oficial, y éste tenía por costumbre concederlos en gran medida sobre la base de 'recomendaciones' políticas. [...] Los financistas querían ocupar bancas en el parlamento, y cuando el gobierno gozaba de buen crédito, solicitaban ansiosos una 'tajada' de los préstamos oficiales. [...] Más de ochenta integrantes de la Cámara de los Lores y la Cámara de los Comunes alquilaban propiedades de la Corona [en condiciones muy favorables, huelga aclarar]"<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> Si bien en Estados Unidos los presidentes no pueden formalmente proponer leyes, el *Congressional Quarterly* documenta los índices de éxito presidencial. Índices superiores al 70 % han sido corrientes, pero a partir de Nixon, y con la sola excepción de Carter, todos los presidentes norteamericanos tuvieron índices de 50 a 59 % o inferiores durante uno o más años.

<sup>33</sup> En los regímenes presidenciales-parlamentarios, el presidente tiene facultades unilaterales de designación y destitución de funcionarios, pero los gabinetes deben conservar la confianza parlamentaria (ver SHUGART y CASEY, op. cit.).

<sup>34</sup> Ver A. S. FOORD: "The Waning of 'The Influence of the Crown'", *English Historical Review*, vol. 62, 1947, págs. 484-507.

Desde la Restauración (1660) hasta las primeras décadas del siglo XIX, la Cámara de los Comunes estuvo constantemente en guardia ante estas tácticas de los reyes<sup>35</sup>. A fin de circunscribir el poder de la Corona para influir en las elecciones, los Comunes procuraron regular el derecho a la disolución de las cámaras, la conducta para elegir funcionarios, el derecho de los lores y de los altos funcionarios de la Corona a interferir en las elecciones y aun el derecho de la Corona a participar en la compraventa de las bancas de los *rotten boroughs*<sup>\*</sup>. Con el fin de limitar la capacidad de la Corona para "comprar" a los miembros de la Cámara de los Comunes, ésta sancionó una larga serie de disposiciones llamadas "*place bills*", que vedaban a los beneficiarios de cargos oficiales tener bancas legislativas (o les exigían renunciar a éstas para someterlas a una reelección).

El rey no era el único que procuraba activamente reformular en su favor el equilibrio establecido por la constitución. Los ministros fueron negociando cada vez más su papel de intermediarios en los votos de los Comunes y su obligación de refrendar todas las medidas del rey para lograr predominio político. El rey fue desapareciendo de la escena política, hasta que en el siglo XIX el presidencialismo con un primer ministro fue cediendo paso a un parlamentarismo puro.

En el equilibrio constitucional británico del siglo XVIII, la tensión existente entre los líderes de la asamblea legislativa (quienes procuraban alcanzar un cargo ministerial y luego obligar al rey a seguir sus consejos) y el rey (quien pretendía controlar el parlamento en forma directa, para evitar tener que designar como ministros a los líderes legislativos) es semejante a las tensiones observables en muchos países latinoamericanos. Consideraremos dos ejemplos, los de México y Perú.

Los presidentes mexicanos aplicaron la misma estrategia básica que el rey británico pero tuvieron éxito allí donde éste fracasó. Como señala Weldon, el presidente fue asumiendo un control creciente de los incentivos electorales para los legisladores y sus oportunidades de tener cargos con posterioridad a su mandato, hasta que al fin dejó de existir una legislatura independiente<sup>36</sup>.

La constitución peruana de 1933 parece haber querido recrear el sistema político vigente en Inglaterra luego de la "Revolución Gloriosa"<sup>\*\*</sup>. Exigía que todas las medidas de gobierno fueran refrendadas por un ministro y que los ministros renunciaran a sus cargos si eran censurados por la legislatura; al mismo tiempo, permitía a los ministros tener bancas en ésta. Sin embargo, estas disposiciones constitucionales no dieron origen en Perú a ningún avance notorio hacia el parlamentarismo. El motivo de ello, según el agudo análisis de Needler, parece haber sido precisamente el fracaso de las élites legislativas peruanas en establecer medidas eficaces de protección contra los presidentes peruanos que intentasen las estrategias adoptadas por el rey británico y el presidente mexicano<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> Betty KEMP: *King and Commons, 1660-1832*, Nueva York, St. Martin's Press, 1957; ver FOORD, op. cit.

<sup>\*</sup> Municipios que, antes de la reforma de 1832, tenían representación parlamentaria a pesar de que su cantidad de habitantes era inferior al mínimo necesario para ello. [*N. del T.*]

<sup>36</sup> Jeffrey WELDON: "Legislative Delegation and the Budget Process in Mexico", en MORGENTERN y NACIF (eds.).

<sup>\*\*</sup> También llamada "Revolución Incruenta" (1688-89): fue la que destronó a Jacobo II y llevó al poder a su hija María II y a Guillermo III, príncipe de Orange. [*N. del T.*]

<sup>37</sup> Martin NEEDLER: "Cabinet Responsibility in a Presidential System: The Case of Peru", *Parliamentary Affairs*, vol. 18, 1965, págs. 156-61.

Una diferencia fundamental entre la mayoría de los países latinoamericanos y Gran Bretaña es que en este último se estableció un control civil de los militares que no rigió en aquéllos. No obstante, la tensión central entre los civiles es semejante en ambos sistemas. Por otra parte, puede afirmarse que en los dos sistemas los mejores resultados se obtienen ya sea manteniendo el equilibrio entre el ejecutivo y el legislativo, o reformulándolo en favor de este último (con lo cual se avanza hacia un presidencialismo con primer ministro).

## Conclusiones

En América Latina las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo han adoptado la forma típica de un juego constitucionalmente bien claro de veto bilateral, en el cual el presidente hace el primer movimiento, proponiendo la mayoría de las leyes, pero sabe que la legislatura tendrá luego la capacidad de reaccionar a sus medidas. Cabe señalar, en primer lugar, que si bien las legislaturas latinoamericanas son fundamentalmente reactivas, eso no significa que sean impotentes o irrelevantes. El presidente debe prever qué cosas serán o no aceptadas por la legislatura; por lo tanto, los legisladores influyen a través de los cambios que provocan en las reacciones de los presidentes. La legislatura sólo deja de cumplir un papel significativo cuando el presidente la domina políticamente, como ha sucedido hasta hace poco en México. En segundo lugar, en la medida en que los presidentes latinoamericanos prevén en forma permanente las posibles reacciones legislativas, su estrategia variará según el tipo de legislatura con que se confronten. Empero, en América Latina el poder ejecutivo está dotado de una combinación singular de poderes institucionales, esto es, posee la capacidad para tomar decisiones unilaterales (como ciertos tipos de decretos) y para integrarse al accionar legislativo (v. gr., mediante mociones de urgencia). Según cuál sea la situación política general, puede optar por eludir a la legislatura o por inmiscuirse en sus procedimientos. En cualesquiera de los dos casos, puede avanzar mucho más allá que los presidentes de Estados Unidos, generando una neta oscilación en las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo en la región. En tercer lugar, el poder ejecutivo de los países de América Latina al combinar su capacidad de iniciativa con una serie bien diferenciada de facultades institucionales, en sus relaciones con el legislativo, genera situaciones intermedias entre, por un lado, las previsibles en Estados Unidos, donde existe una separación más rigurosa de los poderes, y, por otro, las existentes en Europa, donde los poderes están más integralmente fusionados.

*Traducción de Leandro Wolfson*

## RESUMEN

*Si bien los presidentes de América Latina suelen aparecer como dominando el proceso de toma de decisiones públicas, en verdad, sus estrategias políticas dependen mucho del apoyo con el que cuentan en el Congreso. La bien conocida regla de anticipar reacciones convierte a instituciones básicamente reactivas como las legislaturas latinoamericanas en entidades influyentes. La modalidad habitual y propia de situaciones de no crisis que adopta el proceso decisorio en América Latina se corresponde con*

*una forma muy característica de juego bilateral de veto que lo ubica en una posición intermedia entre el presidencialismo norteamericano y el parlamentarismo europeo. En este artículo se presenta una tipología que procura explicar las estrategias en la legislatura y en la que se colocan en paralelo cuatro tipos de legislaturas –recalcitrante, negociadora, parroquial-venal y sometida– y cuatro tipos de presidencias –imperial, coalicional, orientada nacionalmente y dominante.*

## SUMMARY

*While Latin American presidents often appear to dominate the political process, their political strategies are contingent on legislative support. The venerable rule of anticipated reactions makes even primarily reactive institutions like Latin American legislatures influential. The ordinary, noncrisis policymaking process in Latin America*

*is a distinctive form of bilateral veto game with features intermediate between U.S. presidentialism and European parliamentarism. A typology using ambition theory to explain legislative strategies matches recalcitrant, workable, parochial-venal, and subservient legislatures with imperial, coalitional, nationally oriented, and dominant presidents.*

## REGISTRO BIBLIOGRAFICO

COX, Gary W., y MORGENSTERN, Scott

"Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina". *DESARROLLO ECONOMICO – REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES* (Buenos Aires), vol. 41, Nº 163, octubre-diciembre 2001 (pp. 373-393).

**Descriptor:** <Ciencia política> <Poder ejecutivo> <Poder legislativo> <Tipologías institucionales> <Presidencialismo> <Parlamentarismo> <América Latina>.