

LA GOBERNANZA DE LA DEMOCRACIA PRESIDENCIAL*

Josep M. COLOMER
Gabriel L. NEGRETTO

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Reglas electorales*. III. *Relaciones interinstitucionales*. IV. *Conclusión*. V. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

Después de casi dos décadas de debate en torno a las ventajas y desventajas del presidencialismo, los estudiosos de las Constituciones en América Latina han alcanzado un consenso relativo respecto a la idea de que los detalles del diseño institucional son cruciales para entender por qué algunos regímenes presidenciales funcionan mejor que otros. En congruencia con esta idea, a partir de las alternativas existentes de diseño constitucional en la región, este ensayo elabora un marco analítico con el objetivo de identificar las condiciones de una buena gobernanza en regímenes basados en el sistema de elecciones separadas de presidentes y congresos.

Las condiciones de una buena gobernanza en democracias presidenciales han sido objeto de amplios debates y controvertidas hipótesis, tanto entre los estudiosos del sistema político de Estados Unidos

* Utilizamos la palabra “gobernanza” en el sentido de “arte o manera de gobernar”, diferente de “gubernación” (acción y efecto de gobernar) y de “governabilidad” (cualidad de gobernable), tal como reza el *Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua*, 22a. ed., 2001. “Gobernanza” estaba ya recogida en el *Diccionario usual del español de 1803*.

como entre los de América Latina.¹ Por un lado, sobre todo entre los estudiosos de las instituciones políticas en los Estados Unidos, se han reivindicando las virtudes del modelo tradicional de “frenos y contrapesos” argumentando que si bien un gobierno dividido torna más lento y difícil el proceso de decisiones, ésta es la única solución para evitar la emergencia de un gobierno opresivo e insatisfactorio. Por otro lado, sobre todo entre los estudiosos del presidencialismo latinoamericano, se ha argumentado que la única forma de hacer estable un sistema de separación de poderes es promoviendo a través del régimen electoral formas de gobierno unificado que permitan la toma efectiva de decisiones.

Este debate se desarrolla en gran medida a partir de la crítica al sistema de elecciones separadas como mecanismo que lleva a gobiernos divididos en los que el partido del presidente carece de una mayoría de escaños en el Congreso. Según esta visión, el gobierno dividido crea una “legitimidad dual” y tiende a provocar conflictos interinstitucionales que dificultan la gobernanza o la hacen incluso imposible —bajo la típica acusación de “parálisis” o “bloqueo” legislativo y gubernamental—. Más aún, en esta línea de análisis se ha sugerido que la mala gobernanza en los regímenes presidenciales pudo ser causante de la quiebra de muchas democracias y su sustitución por regímenes autoritarios, especialmente en América Latina.

Frente a los supuestos problemas de gobernabilidad de los regímenes presidenciales se han adoptado diversas posturas en la literatura académica. La primera ha sido sugerir la necesidad de sustituir el régimen presidencial por uno parlamentario (Linz 1990a, 1990b, Linz y Valenzuela 1994). Esta propuesta se funda en la idea de que, en contraste con un régimen presidencial, en un régimen parlamentario es posible lograr tanto un gobierno representativo como efectivo en la medida en que genera “una sola legitimidad” basada en la elección del Parlamento y

¹ Sobre el funcionamiento del régimen presidencial en Estados Unidos, véanse, en particular, Hammond y Miller 1987, Riggs 1988, Sundquist 1988, Cox y Kernell 1991, Fiorina 1992, Riker 1992, Cox y McCubbins 1993, Alesina y Rosenthal 1995, Brady y Volden 1998, Krehbiel 1996, 1998, Cameron 2000. La discusión sobre la gobernabilidad del presidencialismo en América Latina o en una perspectiva comparada puede seguirse a través de las obras de Linz 1990a, Shugart y Carey 1992, Mainwaring 1993, Linz y Valenzuela 1994, Jones 1995, Tsebelis 1995, Mainwaring y Shugart 1997, Power y Gasiorowski 1997, Nohlen y Fernández 1998, Colomer 2001, Haggard y McCubbins 2001, Lanzaro 2001.

una congruencia política entre la composición partidaria de una mayoría parlamentaria y del gabinete.

El principal problema de esta propuesta es que un régimen parlamentario puede producir resultados muy distintos, según si un solo partido controla la mayoría de los escaños parlamentarios y puede gobernar por sí mismo, o si existe un Parlamento multipartidista ampliamente representativo y se forman gabinetes de coalición. El primer tipo de parlamentarismo está asociado a reglas electorales basadas en el principio de la mayoría relativa, un sistema bipartidista y gabinetes monopartidistas apoyados habitualmente sólo en una minoría de los votos populares —es decir, el clásico modelo británico o de Westminster—. Esta forma de parlamentarismo, sin embargo, no parece una fórmula institucional adecuada en tanto que tiende a producir una alta concentración de poder en manos de los representantes de una minoría electoral, estrategias políticas de confrontación y la exclusión del gobierno de una amplia mayoría de ciudadanos y sus representantes (como desarrolló, por ejemplo, Finer 1975).

Existe en cambio una amplia (y creciente) coincidencia entre los estudiosos de las instituciones políticas comparadas en que, al menos con base en la experiencia de Europa continental, la mejor gobernanza democrática puede conseguirse con un régimen parlamentario multipartidista.² Este tipo de parlamentarismo, también llamado pluralista o de consenso, se encuentra asociado a la representación proporcional, los sistemas multipartidistas y los gabinetes de coalición. Mediante estas fórmulas, la orientación política del gobierno se encuentra en fuerte correspondencia con la de los electores ya que, a través de la mayoría parlamentaria, cuenta con el apoyo indirecto de una amplia mayoría electoral. El parlamentarismo multipartidista puede ser considerado también como una forma de gobierno dividido en la que ningún partido controla de por sí una mayoría para legislar o formar gobierno.³ Es por esta razón que las formas de representación y los mecanismos de toma de decisiones en el parlamentarismo multipartidista serán tomados como marco de

² Esta coincidencia puede observarse, entre otros, en Linz (1990b), Lijphart (1999), Powell (2000), Przeworski *et al* (2000), Colomer (2001a, 2002).

³ La sugerencia de aplicar las categorías de “gobierno unificado” y “gobierno dividido” tanto a los regímenes parlamentarios como a los presidenciales fue inicialmente formulada por Laver y Shepsle (1991).

referencia en el siguiente análisis para identificar las condiciones de una buena gobernanza bajo un gobierno dividido en un régimen presidencial.

Otras posturas frente a los problemas de gobernabilidad del presidencialismo, han optado por preservar las elecciones separadas y la división de poderes, pero han defendido el presidencialismo con argumentos y perspectivas valorativas muy diferentes. Por un lado, sobre todo entre los estudiosos de las instituciones políticas en los Estados Unidos, se han reivindicando las virtudes del modelo tradicional de “frenos y contrapesos” argumentando que si bien un gobierno dividido torna más lento y difícil el proceso de decisiones, ésta es la única solución para evitar la emergencia de un gobierno opresivo e insatisfactorio. Por otro lado, sobre todo entre los estudiosos del presidencialismo latinoamericano, se ha argumentado que la única forma de hacer estable un sistema de separación de poderes es promoviendo a través del régimen electoral formas de gobierno unificado que permitan la toma efectiva de decisiones.

El modelo de frenos y contrapesos fue concebido originariamente por los constituyentes de Filadelfia con la intención de evitar que el gobierno tome muchas decisiones vinculantes. Esto se logró por medio de dos mecanismos: por un lado, un sistema electoral que induzca en cada rama de gobierno una representación de intereses lo más diversa posible, por otro, una distribución de poderes tal que permita a cada uno de los agentes estatales bloquear las decisiones de los otros en ausencia de acuerdo entre los mismos. Quienes defienden este sistema elogian, al igual que Madison, la política de los “poderes negativos” por su capacidad de evitar una “tiranía de la mayoría”, un gobierno “populista” y la formación de “coaliciones redistributivas”, incluso si produce “parálisis” gubernamental (Fiorina 1992, Krehbiel, 1998). Una versión académica moderna de este argumento ha apoyado también la preferencia por gobiernos poco decisivos en una lúcida conciencia de las distorsiones creadas por ciertos sistemas electorales, especialmente los basados en la regla de la mayoría que producen un solo ganador absoluto (como se ha desarrollado, por ejemplo, en las obras clásicas de Buchanan y Tullock 1962 y Riker 1982).

Frente a esta posición cabe argüir que, ciertamente, en la medida en que las preferencias políticas de los actores institucionales sean imprevisibles o no fielmente representativas de las preferencias de los votantes

debido a las distorsiones del sistema electoral, las correspondientes decisiones político-institucionales podrán considerarse socialmente insatisfactorias, ante lo cual cabe preferir un gobierno reducido. Sin embargo, en la medida en que las preferencias de los representantes políticos en las instituciones correspondan a las preferencias de los votantes gracias a un sistema electoral apropiado, cabrá esperar que un sistema institucional efectivo de toma de decisiones produzca resultados más satisfactorios socialmente.

Por último, diversos autores han tendido a optar por el gobierno unificado, argumentando que es la única fórmula posible de conseguir una gobernanza efectiva en un régimen presidencial. Aunque las contribuciones de distintos autores han enfatizado variados elementos, en conjunto se han desarrollado argumentos en favor de los mecanismos institucionales que mejor pueden promover la unificación del poder, como la elección presidencial por mayoría relativa, el bipartidismo, las elecciones concurrentes del presidente y del Congreso y la fuerza y cohesión del partido presidencial (Sundquist, 1988; 1992; Shugart y Carey, 1992; Mainwaring, 1993; Jones, 1995; Mainwaring y Shugart, 1997).

En defensa de la opción por el gobierno unificado puede decirse que la misma es sin duda capaz evitar el temido peligro de la parálisis decisoria, sobre todo en regímenes democráticos como los de América Latina en donde existen constantes demandas de reforma económica, política y social a gran escala. Pero las decisiones que genera un gobierno unificado sólo pueden producir resultados relativamente satisfactorios en sociedades pequeñas y homogéneas. En sociedades complejas, y así como lo hemos indicado anteriormente con respecto a los regímenes parlamentarios mayoritarios, también en los regímenes presidenciales el gobierno unificado suele comportar una alta concentración de poder con un apoyo electoral minoritario, la exclusión de una amplia mayoría de ciudadanos, una política de confrontación bipolar y en la experiencia histórica de América Latina menudo una evolución hacia formas autoritarias.

En contraste con lo que hemos dicho con respecto a los regímenes parlamentarios multipartidistas, en un régimen presidencial el gobierno dividido no siempre puede ser considerado mejor que el gobierno unificado, ya que, si bien —como argumentaremos en las páginas siguientes— puede producir una cooperación interinstitucional y multipartidista

generadora de una amplia satisfacción social, también puede crear un conflicto interinstitucional, es decir, una ausencia de toma de decisiones efectiva y satisfactoria. En esta perspectiva, la opción por el presidencialismo es una opción institucional arriesgada ya que puede aproximarse a la mejor forma de gobierno, pero también a la peor.

El desafío a cuya respuesta pretendemos contribuir en este artículo es la identificación de las fórmulas institucionales que, en un régimen pluralista y de separación de poderes, pueden generar una buena gobernanza y producir una amplia satisfacción entre los ciudadanos, a la vez que evitar el conflicto y la ingobernabilidad. Frente al modelo de frenos y contrapesos, pretendemos que se reduzcan los mecanismos de bloqueo de las instituciones y que el gobierno sea capaz de tomar decisiones efectivas que produzcan la mayor satisfacción entre los ciudadanos. Pero, a diferencia de quienes pretenden conseguir la efectividad gubernamental mediante el gobierno unificado, no postulamos fórmulas electorales restrictivas del pluralismo político, sino que optamos por una amplia representación que permita establecer una fuerte correspondencia entre las preferencias de los ciudadanos y las preferencias de los actores institucionales. Como hemos dicho, tomamos inspiración del parlamentarismo multipartidista, tanto en lo que se refiere a las formas pluralistas de representación electoral como a los mecanismos de decisión institucional basados en la cooperación y la armonía política entre el Ejecutivo y la mayoría del Legislativo, pero adaptándolas a un marco de elecciones separadas y de división de poderes.

En el análisis que presentamos, los resultados políticos de los procesos institucionales son valorados más positivamente cuanto más satisfactorios son para un mayor número de ciudadanos. Aunque no desarrollamos aquí un modelo formal, suponemos que las diversas preferencias de los ciudadanos, las posiciones de los partidos políticos y las políticas públicas pueden ser situadas en un espacio político, como el típico eje izquierda-derecha, de modo que quepa establecer “distancias” relativas entre ellas. Así, la “proximidad” —es decir, lo contrario de la “distancia”— entre las preferencias de los ciudadanos y los resultados políticos es tomada como el criterio básico de satisfacción colectiva o utilidad social.

Para hacer operativo el análisis, se adopta el criterio simple de que la satisfacción colectiva es mayor cuanto más se aproximan las decisiones

políticas a la preferencia del votante mediano, es decir, de aquel que tiene el mismo número de ciudadanos a un lado y a otro de su preferencia en el espacio político. Esta valoración favorable del votante mediano no implica una opción por ninguna posición ideológica predeterminada, ya que, según cual sea la distribución de preferencias de los ciudadanos —la cual puede depender de las correspondientes estructuras sociales, experiencias políticas y tradiciones culturales— la preferencia del votante mediano puede estar más o menos decantada hacia la izquierda o hacia la derecha (o hacia cualquier otra posición en el espacio correspondiente).

La opción por la preferencia del votante mediano se basa en la propiedad aritmética de que la posición mediana, sea cual sea su localización en el espacio, minimiza la suma de las distancias con respecto a todas las demás posiciones. Dado que la “proximidad” ha sido adoptada como el criterio básico de satisfacción, una política que coincida con la preferencia del votante mediano y minimice la suma de las distancias puede ser considerada como aquella que es capaz de producir una mayor satisfacción colectiva o utilidad social.⁴

En las páginas que siguen desarrollamos básicamente un análisis lógico de la estructura institucional en un régimen de separación de poderes a partir de la opción por aquellas fórmulas que permitan la mayor satisfacción colectiva de los ciudadanos. Se distinguen dos tipos de fórmulas institucionales: las que regulan las elecciones y las que regulan el proceso poselectoral de toma de decisiones, cada uno de los cuales se aborda en secciones separadas. También revisamos sumariamente las diversas fórmulas institucionales existentes en las actuales democracias presidenciales latinoamericanas, así como su comparación con las vigentes en Estados Unidos, en aquellos aspectos que el análisis lógico muestra como particularmente relevantes. La última sección concluye y aborda brevemente algunos problemas estratégicos del diseño y la decisión institucional.

⁴ Para el criterio de la utilidad social basado en la proximidad a la preferencia del votante mediano, véanse Davis, Hinich y Ordeshook (1970), Huber y Powell (1994), Hinich y Munger (1997), Powell (2000), Colomer (2001a).

II. REGLAS ELECTORALES

Las reglas electorales son un factor crucial de la buena gobernanza. Nos centramos aquí sólo en aquellos elementos del sistema electoral que guardan una relación más directa con el desempeño institucional de los regímenes presidenciales. En esta perspectiva, las reglas electorales deberían, primero, proveer una representación adecuada de las preferencias de los ciudadanos y, segundo, favorecer los intercambios cooperativos entre el presidente y el Congreso.

La representación es un elemento fundamental para evaluar la eficiencia social de los resultados políticos. Podría ocurrir que un conjunto de instituciones fuera capaz de promover una efectiva toma de decisiones que diera satisfacción a las preferencias adoptadas por los representantes políticos en los cargos correspondientes, pero también estas preferencias no corresponderían a las de muchos electores. En tal caso, las decisiones institucionales podrían ser consideradas “colectivamente” satisfactorias desde el punto de vista de los actores institucionales más directamente implicados en la toma de decisiones, pero no “socialmente” satisfactorias desde el punto de vista de los ciudadanos a los que pretenderían representar.

Asimismo, las reglas electorales pueden crear incentivos bien para la cooperación bien para el conflicto entre el presidente y los legisladores. Este resultado puede depender, en primer lugar, de si las elecciones para cargos separados son concurrentes o no (es decir, si se celebran al mismo tiempo o en fechas distintas) y están sometidas a reglas parecidas u opuestas, lo cual puede producir que la composición de partidos políticos de los diferentes cargos sea similar o diversos. En segundo lugar, también el papel más o menos destacado de los candidatos individuales en las campañas electorales, como opuesto a su sumisión a la disciplina de partido, puede facilitar la cooperación interinstitucional o dificultarla, respectivamente. En los siguientes párrafos se analizan las consecuencias políticas relevantes de estas variables electorales.

Desde la perspectiva normativa favorable a la máxima satisfacción del mayor número de personas con los resultados políticos del proceso institucional, antes mencionada, cabe identificar tres propiedades deseables del sistema electoral en un régimen de división de poderes:

- 1) Debería promover una revelación sincera de las preferencias de los votantes y no crear incentivos para los cálculos estratégicos y el voto insincero en favor o en contra de algún partido con probabilidades de ganar.
- 2) No debería producir un gobierno unificado, es decir, una mayoría del partido del presidente en el Congreso, sin contar con una amplia mayoría de apoyo entre los votantes.
- 3) La preferencia del legislador mediano debería ser lo más próxima posible a la preferencia del votante mediano, de modo que se pudieran producir resultados colectivamente satisfactorias en las instituciones que fueran también socialmente satisfactorias para los votantes en su conjunto.
- 4) El presidente debería ser elegido con amplio apoyo de los ciudadanos incluido el del votante mediano. Sin embargo, dado que no parece existir ningún procedimiento electoral capaz de garantizar este resultado, las preferencias políticas del presidente deberían estar lo más cercanas posibles a las del legislador mediano para promover acuerdos cooperativos entre el presidente y la mayoría del Congreso que fueran socialmente satisfactorios.

Si se cumplen estas condiciones electorales, cabe esperar que, junto con otras reglas institucionales que se discutirán más adelante, la toma de decisiones políticas produzca resultados próximos a la preferencia del votante mediano y, por tanto, capaces de crear una alta y ampliamente distribuida satisfacción de los ciudadanos

1. Las desventajas de la regla de la mayoría relativa

Las propiedades deseables del sistema electoral que se acaban de enunciar son suficientes para evaluar negativamente la regla de la mayoría relativa y los distritos uninominales. En primer lugar, la regla de la mayoría relativa es la que más induce el voto insincero en favor de la menos rechazada de las candidaturas con posibilidades de ganar, tanto en las elecciones del Congreso como en las presidenciales. La importancia del voto estratégico o insincero es más visible en contextos en los que un tercer o un cuarto partido consigue sobrevivir pero obtiene menores proporciones de voto popular de los que obtendría con un sistema electoral más permisivo. Pero el voto estratégico, así como la abs-

tención de votantes “alienados”, es también significativo en sistemas bipartidistas, los cuales comportan siempre un cierto grado de aquiescencia o resignación entre amplias capas de votantes que habrían elegido otras alternativas no disponibles.

Las elecciones del Congreso en distritos uninominales por la regla de la mayoría relativa tienden a producir una mayoría de escaños de un solo partido con una minoría de votos populares. Así ha ocurrido en un tercio de las elecciones del Congreso en Estados Unidos desde 1828, así como en la mayor parte de las elecciones parlamentarias por mayoría relativa en Gran Bretaña y en otras antiguas colonias británicas como Canadá, India y Nueva Zelanda en los periodos correspondientes con sufragio popular amplio. Con notable frecuencia, el partido al que estas reglas conceden una mayoría absoluta de escaños puede haber obtenido incluso menos votos que algún otro partido, con lo que se distorsiona espectacularmente la representación de los votantes. Cabe subrayar que la habitual denominación de sistema “mayoritarista” puede crear confusión, ya que de hecho la regla de la mayoría relativa tiende a crear ganadores minoritarios. En cambio, la representación proporcional, que se suele asociar a la protección de las minorías, crea mayorías legislativas y gubernamentales apoyadas por una mayoría de los votantes (como ha subrayado, por ejemplo, Grofman, 2000).

También en las elecciones presidenciales la regla de la mayoría relativa puede crear un ganador apoyado sólo por una minoría de los votantes. Alrededor de un 40% de los cuarenta y cuatro presidentes de Estados Unidos desde 1828 han sido elegidos con sólo una minoría de los votos populares (de hecho elegidos por el Colegio Electoral que es elegido en su mayor parte con la regla de la mayoría relativa). También fueron elegidos presidentes con una minoría de los votos populares en un 70% de las elecciones presidenciales directas en ocho democracias de América del Sur en el periodo 1945-2000 (en treinta y ocho de cincuenta y cuatro elecciones).

Además, el ganador por mayoría relativa puede estar situado en una posición más bien extrema en el espectro político-ideológico de modo que enfrente una potencial mayoría popular y partidaria contraria. En otras palabras, una clara mayoría de votantes puede preferir a algún candidato derrotado antes que al ganador por mayoría relativa, el cual puede ser incluso la última preferencia de una mayoría de los votantes. Sólo

si el ganador tiene el apoyo del votante mediano puede ser considerado socialmente satisfactorio, pero esto sólo ocurrió, por ejemplo, en menos de un 60% de las elecciones presidenciales por mayoría relativa en América del Sur. En muchos casos, las elecciones presidenciales por la regla de la mayoría relativa produjeron ganadores minoritarios y socialmente decantados que provocaron descontento político y social.

En condiciones de suficiente homogeneidad social o de afortunada coordinación estratégica entre los líderes políticos y los votantes, las elecciones por la regla de la mayoría relativa pueden concentrar la mayor parte de los votos en dos partidos grandes (Cox 1997). En la típica situación de gobierno dividido en la que el partido del presidente no tiene una mayoría en el Congreso, los sistemas bipartidistas dificultan extraordinariamente la gobernanza. El bipartidismo puede favorecer la formación de una sucesión de gobiernos unificados, pero cada uno de ellos producirá un grupo de ganadores absolutos frente a otro de perdedores absolutos y, a largo plazo, cambios drásticos en las políticas públicas y la consiguiente inestabilidad. En la típica situación de gobierno dividido en la que el partido del presidente no tiene una mayoría en el Congreso, los sistemas bipartidistas dificultan extraordinariamente la gobernanza. Si los legisladores mantienen una fuerte disciplina de partido, deberían esperarse difíciles acuerdos por unanimidad, más probablemente, confrontación y parálisis. En un Congreso bipartidista con gobierno dividido, sólo la indisciplina partidaria puede facilitar la formación de mayorías presidenciales y legislativas como suele ocurrir en Estados Unidos (Riggs 1988). Así pues, la expectativa de que un sistema electoral restrictivo basado en la regla de la mayoría relativa produzca gobierno unificado será frustrada en muchas ocasiones y, cuando se cumpla, tenderá a producir polarización y conflicto político y social.

2. La representación proporcional

Para promover una buena gobernanza, una primera decisión institucional debería ser un sistema electoral para la Cámara baja o única del Congreso basado en alguna fórmula de representación proporcional (RP) con listas de partido. El principio de representación proporcional para la Cámara baja o única del Congreso está en vigor, virtualmente en todos los países democráticos de América Latina. Aunque suele considerarse que la RP tiene como principal objetivo la inclusión de las

minorías, de hecho es el único principio de representación que puede garantizar que la mayoría política de apoyo al gobierno corresponda a una mayoría de electores, incluido por supuesto el votante mediano. Esta cualidad contrasta con el hecho de que las elecciones por reglas basadas en el principio de la mayoría suelen producir un ganador absoluto apoyado sólo en una minoría de los votos populares.

Cabe admitir que ciertas fórmulas de RP pueden conllevar algunos inconvenientes, en particular la inducción por las fórmulas de cuota de una alta fragmentación partidaria y la proliferación de pequeñas candidaturas (Cox y Shugart 1995). Pero un diseño institucional adecuado (por ejemplo, la fórmula d'Hondt o de "cifra repartidora" con magnitudes distritales suficientemente grandes) puede permitir la formación de un sistema multipartidista moderado que induzca votaciones ampliamente sinceras y garantice una representación adecuada a los partidos como para que exista una fuerte correspondencia entre la preferencia del legislador mediano y la del votante mediano (Balinski y Young 1982). Sobre esta base, el estadio ulterior de formación de mayorías del Congreso multipartidistas puede ser capaz de abarcar a representantes de diferentes grupos de votantes en las decisiones legislativas, incluyendo siempre la preferencia del votante mediano.

Puede ser aconsejable alguna combinación de RP de los partidos y de protagonismo individual en la relación entre los partidos y los votantes. Esto podría llevar a elegir un sistema de "representación proporcional personalizada", por el cual virtualmente todos los escaños son asignados a los partidos sobre la base de sus cuotas de votos, pero los individuos que ocupan esos escaños son seleccionados en parte por las listas de los partidos y en parte en distritos uninominales. Este sistema, que fue originariamente diseñado en Alemania y ha sido posteriormente adoptado por otros regímenes parlamentarios, está actualmente en vigor para las elecciones del Congreso en los regímenes presidenciales de Bolivia y Venezuela. Esta combinación de los dos principios electorales da a los partidos una representación adecuada y les permite mantener altos grados de consistencia política y de disciplina de voto entre sus legisladores, al tiempo que crean incentivos para intercambios más estrechos entre los votantes y una parte de los representantes, así como la oportunidad de un mayor rendimiento de cuentas de estos. Este tipo de sistema electoral "mixto proporcional-nominal", como también ha

sido llamado, debería distinguirse del llamado sistema “mixto mayoritarista-nominal”. En este último tipo, una parte significativa de los escaños es asignada a los partidos en distritos uninominales por una regla de mayoría relativa o de mayoría absoluta, la cual tiende a crear fuertes distorsiones entre las cuotas de votos y las cuotas de escaños de los partidos, incluidas las mayorías de un solo partido apoyadas por sólo una minoría de votos populares (Shugart y Wattenberg 2001).

3. *Reglas presidenciales inclusivas*

Para las elecciones presidenciales, el análisis anterior conduce a una evaluación negativa tanto del colegio electoral como de las elecciones directas basadas en la regla de la mayoría relativa. El conjunto de alternativas viables, más inclusivas y socialmente satisfactorias incluye la regla de la mayoría absoluta y diversas reglas de mayoría relativa cualificada con segunda vuelta a cargo bien de los votos populares, bien del Congreso. Lejos de aspirar a concluir la discusión, en los siguientes párrafos se consideran algunas de las ventajas y desventajas de cada una de estas reglas electorales con el propósito de facilitar la buena gobernanza en condiciones de separación institucional de poderes y gobierno políticamente dividido.

La regla de la mayoría absoluta con segunda vuelta entre los dos candidatos más votados ha sido criticada porque promueve un excesivo número de candidatos en la primera vuelta (Jones 1995, Mainwaring y Shugart 1997). Sin embargo, permite que se formen amplias coaliciones en la segunda vuelta en las cuales cada candidato menor puede ser recompensado según el apoyo en votos populares que haya obtenido en la primera vuelta. La regla de la mayoría absoluta con segunda vuelta ha sido adoptada para las elecciones presidenciales en la mayor parte de los países de América Latina durante los procesos de democratización más recientes, incluidos Brasil, Chile, Colombia, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Perú, Uruguay y Venezuela.

Esta regla ha producido resultados mucho mejores que la anteriormente habitual regla de la mayoría relativa: en un 80% de las veinte elecciones por mayoría absoluta en América del Sur hasta 2001 el presidente ganador había obtenido el apoyo del votante mediano en la primera vuelta (en contraste, como se ha indicado, con menos de un 60% en las elecciones por mayoría relativa). Aún más importante es el hecho

de que el ganador en una segunda vuelta no puede ser un candidato rechazado por una mayoría, en contraste con un resultado relativamente frecuente por mayoría relativa. Esto significa que, en el peor de los casos, el presidente electo será considerado al menos un mal menor por muchos de los votantes y, por lo tanto, cabe esperar que tenga suficiente apoyo popular y partidario para intentar construir una mayoría política consensual en torno a sus propuestas.⁵

Las reglas de mayoría relativa cualificada establecen un umbral de, por ejemplo, el 40 o el 45% de los votos populares para ganar y si ningún candidato lo alcanza tiene lugar una segunda vuelta entre los dos más votados. Se usan diversas variantes de mayoría relativa cualificada para las elecciones presidenciales en Argentina, Costa Rica, Ecuador y Nicaragua. Este tipo de reglas crea mayores incentivos que las reglas de mayoría relativa o mayoría absoluta para formar coaliciones amplias ya en la primera vuelta. Mientras que conseguir una mayoría absoluta en la primera vuelta puede parecer extremadamente difícil y puede inducir a los líderes políticos a aplazar la formación de una coalición para la segunda vuelta, un umbral del 40 o el 45% es más accesible y puede inducir la formación de candidaturas con amplio apoyo ya en la primera vuelta. De hecho, ninguna de las diecisiete elecciones presidenciales celebradas en América Latina por reglas de mayoría relativa cualificada han requerido una segunda vuelta. Alrededor de un 90% de los ganadores por este tipo de procedimiento han obtenido el apoyo del votante mediano.

Por último, una segunda vuelta en el Congreso —una fórmula que tiene algunos precedentes históricos en América Latina durante el siglo XIX y se usa actualmente en Bolivia— fuerza la formación en el Congreso de una coalición mayoritaria multipartidista en apoyo del presidente. Esta coalición puede no ser tan estable como la típica coalición gubernamental en un régimen parlamentario (especialmente si no hay una efectiva moción de censura del gabinete de ministros por el Congreso, como se discutirá en otra sección de este trabajo). Pero ciertamente

⁵ Más técnicamente, mientras que el ganador por mayoría en una segunda vuelta puede que no sea el ganador-Condoncert porque podría ser derrotado por algún otro candidato perdedor en una competencia a pares, nunca será el perdedor-Condoncert, es decir, el perdedor contra todos los demás candidatos, el cual, en cambio, puede ser el ganador en una elección por la regla de mayoría relativa.

puede facilitar las decisiones legislativas posteriores y la cooperación entre el presidente y el Congreso, favoreciendo así uno de los objetivos de la buena gobernanza antes identificado para las reglas electorales.

Otras fórmulas capaces de favorecer que el presidente electo cuente con amplio apoyo social pueden requerir mayorías múltiples, es decir, no sólo una mayoría del número total de votos populares, sino también una mayoría relativa en una mayoría de los distritos, estados o regiones, e incluso cierto umbral en todos los distritos. Este tipo de requisitos puede ser apropiado para países extensos con notables diferencias étnicas de base territorial (Horowitz 1991).

4. *Elecciones concurrentes*

Con respecto al calendario de las elecciones del Congreso y presidenciales, cabe considerar dos posibles variables: las elecciones para las diversas instituciones pueden ser concurrentes o no-concurrentes (o mixtas, es decir, a veces concurrentes y a veces no-concurrentes o a medio término), así como totales o parciales.

Cuando las elecciones de las dos cámaras del Congreso y del presidente son concurrentes, es decir, tienen lugar simultáneamente, hay una alta probabilidad de que la campaña presidencial domine los mensajes en los medios de comunicación y el debate público, de modo que atraiga a un número importante de votantes a votar “en bloque” por el partido del presidente y cree un gobierno unificado, incluso cuando las elecciones de la Cámara baja o única se rigen por la regla de representación proporcional (Mainwaring y Shugart 1997). No obstante, aun en elecciones concurrentes muchos votantes pueden dividir su voto y producir un gobierno dividido como ha ocurrido, por ejemplo, en algo más de la mitad de las elecciones presidenciales tanto en Estados Unidos como en América del Sur desde 1945. Pero sin duda, las elecciones no concurrentes crean mayores oportunidades de que los votantes escojan diferentes partidos para diferentes cargos y contribuyan así a crear un gobierno dividido (Alesina y Rosenthal 1995). Así, se ha producido gobierno dividido en unos tres cuartos de las elecciones separadas en Estados Unidos desde 1945. Actualmente, las elecciones del presidente y del Congreso son total o parcialmente no concurrentes en Argentina, El Salvador, Estados Unidos, México y Venezuela, mientras que las elecciones parciales se

usan para la Cámara baja de Argentina y los senados de Brasil, Chile, México y Estados Unidos.

Cabe argumentar que, en su origen, los constituyentes de Estados Unidos concibieron mecanismos como las elecciones no-concurrentes y las elecciones parciales como frenos y contrapesos orientados producir diversas mayorías simultaneas y frecuentemente cambiantes en las distintas instituciones, de modo que así se dificultara la toma de decisiones socialmente vinculantes. En particular, las elecciones no-concurrentes y separadas pueden inducir un voto estratégico o insincero contra los gobernantes en el poder y la consiguiente falsificación de las preferencias de los ciudadanos.

En un sistema bipartidista es posible defender un sistema electoral restrictivo, como el estadounidense, basado en distritos uninominales, la regla de la mayoría relativa, el mal aporcionamiento de los escaños con respecto a la población y el trazado manipulador de los distritos, las elecciones no concurrentes y las elecciones parciales. Estas reglas tienen la ventaja de crear más oportunidades de discutir separadamente diferentes temas que, en conjunto, pueden formar una amplia agenda pública. La ventaja de ampliar la agenda es más relevante en un sistema bipartidista en el que el votante tiene que elegir un solo paquete de propuestas políticas más o menos heterogéneas reunidas bajo la etiqueta de un partido con el que el votante puede diferir en muchos temas. Esto puede afectar especialmente a los votantes intermedios o “centristas” cuyas preferencias pueden ser capturadas en parte por diferentes bandos en diferentes temas.

Sin embargo, en un sistema multipartidista es más probable que cada votante pueda encontrar un partido que encaje aceptablemente con sus preferencias en la mayor parte de los temas prominentes, lo cual quita valor a la proliferación de campañas electorales. En general, puede decirse que si las reglas electorales son suficientemente equitativas y efectivas (por ejemplo, aproximándose a las fórmulas de representación proporcional del Congreso, rendimiento de cuentas individual y regla presidencial inclusiva antes sugeridas), la fragmentación del calendario electoral puede distorsionar la representación de los ciudadanos en las instituciones. En cambio, las elecciones concurrentes y totales con reglas electorales adecuadas pueden dar al votante mediano la oportunidad de ser decisivo en la elección tanto del legislador mediano como

del presidente, facilitando también así la ulterior cooperación entre estos dos actores.

Así pues, una fórmula aceptable puede ser la de elecciones concurrentes con reglas electorales eficientes que permitan un sistema multipartidista. Un elemento adicional debería ser que los términos de los cargos públicos sean suficientemente cortos como para permitir que se desarrollen con relativa frecuencia intercambios y debates sobre los temas políticos importantes. Si son concurrentes, las elecciones deberían ser relativamente frecuentes para permitir que los votantes y los líderes respondan a los nuevos temas, las prioridades cambiantes en la agenda pública, los choques externos o los cambios repentinos de humor en el electorado —en cualquier caso, no más allá de tres o cuatro años—. Para términos más largos, un mal menor puede ser las elecciones separadas para diferentes cargos, las cuales crean ocasiones más frecuentes de revelar las preferencias de los votantes y pueden reducir el riesgo de que los representantes políticos se alejen de sus mandatos electorales iniciales

III. RELACIONES INTERINSTITUCIONALES

Una representación adecuada y una composición compatible de partidos políticos en los diversos cargos son condiciones necesarias pero no suficientes para la buena gobernanza. Estas condiciones deben ser completadas con una toma efectiva de decisiones institucionales para producir resultados políticos capaces de crear amplia satisfacción entre los ciudadanos. A continuación se analiza la distribución de poderes legislativos y ejecutivos entre el presidente y el Congreso que mejor puede promover la cooperación interinstitucional y la toma de decisiones socialmente satisfactorias. Concretamente, se abordan algunas características de los resultados que cabe esperar de varios procedimientos legislativos, tanto a iniciativa del Congreso como a iniciativa del presidente, el caso especial de la aprobación del presupuesto, el papel del bicameralismo y el control del Congreso por parte del gabinete.

En todos el análisis se parte del supuesto, basado en la discusión de las reglas electorales en la sección anterior, de que el legislador mediano corresponde a la preferencia del votante mediano. En cambio, como se ha discutido, ninguna regla electoral con un ganador único puede ga-

rantizar que el presidente cuente con el apoyo de tan importante elector. Por ello, aunque en el análisis que sigue siempre se favorecerán aquellas fórmulas que promuevan la cooperación entre las dos instituciones, en caso de no coincidencia las decisiones que mejor correspondan a la preferencia del legislador mediano serán consideradas más socialmente satisfactorias que las correspondientes a la preferencia presidencial.

1. *Decisiones legislativas*

Las reglas más relevantes para analizar las decisiones legislativas son las siguientes: quién introduce las propuestas de cambio legislativo (el actor “proactivo”); quién puede rechazar o enmendar estas propuestas (el actor “reactivo”); bajo qué procedimientos se aprueba una nueva política; y, finalmente, cuál es el resultado de reserva en caso de ausencia de decisión (Cox y McCubbins 2000).

En general, en los sistemas de separación de poderes tanto el Congreso como el presidente pueden actuar como iniciadores “proactivos” de propuestas y como actores “reactivos” dotados de la capacidad de aprobar o rechazar la iniciativa del otro. Sin embargo, mientras que en Estados Unidos el Congreso es siempre el actor proactivo, en los regímenes presidenciales latinoamericanos el presidente suele contar con poderes significativos para iniciar procedimientos legislativos como actor proactivo (Cox y Morgenstern 2001, Morgenstern y Nacif 2002).

Los procedimientos de aprobación de las propuestas pueden definirse por dos variables. La primera es si el actor reactivo tiene capacidad de enmendar libremente la propuesta inicial (enmienda abierta) o si sus opciones se restringen a aprobarla o rechazarla (enmienda cerrada). La segunda es si la propuesta debe aprobarse mediante un voto afirmativo (aprobación explícita) o si puede convertirse en nueva política en caso de inacción del actor reactivo (aprobación tácita). El resultado de reserva es normalmente la política existente (o *status-quo*), pero pueden establecerse otros en caso de ausencia de decisión, incluida la propuesta inicial.

Empezamos por el procedimiento legislativo ordinario, que es el habitual en Estados Unidos, en el que el Congreso inicia el proceso y es el actor proactivo. Con este procedimiento observamos la siguiente estructura de interacción: el Congreso puede aprobar una ley por mayoría simple, el presidente puede aprobarla o vetarla y, en este último caso,

el Congreso puede superar el veto presidencial mediante una mayoría cualificada. La regla de superación del veto más común es de dos tercios, pero en algunos países también existen otras reglas, como tres quintos o el requerimiento de mayorías cualificadas en dos cámaras. Habitualmente, el actor reactivo, es decir, el presidente, sólo puede aceptar o rechazar la nueva ley sin introducir enmiendas.⁶ Normalmente el presidente tampoco puede vetar implícitamente, con lo cual la ley enviada por el Congreso se considera aprobada en caso de inacción presidencial en un plazo preestablecido. En el supuesto de que el presidente vete la ley y los legisladores carezcan de los votos necesarios para superar el veto, el resultado de reserva es la situación inicial anterior o *status-quo*.

Dependiendo de las preferencias de los actores principales y de la distribución de fuerzas entre los mismos, esta estructura de interacción podría dar lugar a la adopción de decisiones socialmente satisfactorias tanto en situaciones de gobierno “unificado” como de gobierno “dividido”. Concretamente, existen dos formas de gobierno unificado en las que cabría garantizar resultados socialmente óptimos. La primera es aquella en la cual el partido del presidente incluye al legislador mediano, es decir, el legislador capaz de reunir a una mayoría legislativa alrededor de su preferencia frente a cualquier otra propuesta. Esta situación puede ser un resultado probable de elecciones concurrentes con reglas electorales inclusivas —como se ha discutido en la sección anterior—. Obsérvese que para ello no se requiere que el partido del presidente tenga una mayoría de escaños —la definición tradicional de gobierno unificado—. Basta con que el partido del presidente esté adecuadamente situado alrededor del “centro” del espacio político.

Segundo, cabe obtener también resultados óptimos si un partido distinto del presidencial incluye tanto al legislador mediano como al legislador capaz de privar al presidente de veto efectivo. Ésta sería, por ejemplo, la situación con una regla de superación del veto de dos tercios si el partido del presidente tuviera menos de un tercio de los escaños y se

⁶ La existencia del llamado veto parcial (*line-item veto*) otorga al Ejecutivo una capacidad análoga pero no idéntica a la posibilidad de introducir enmiendas. Toda vez que el presidente puede observar ciertos artículos de una ley y promulgar la parte restante su poder de veto aumenta en la medida en que no está forzado a aceptar o rechazar la propuesta legislativa en un todo. A diferencia de la capacidad de enmienda abierta, sin embargo, el veto parcial permite sólo eliminar pero no agregar nuevos artículos a una ley.

encontrara situado en una posición extrema. Esta situación podría ser un resultado relativamente probable de elecciones no concurrentes con alguna regla presidencial excluyente como la mayoría relativa (aunque, como se ha discutido, cualquier regla electoral puede producir esta situación).

Al carecer el presidente de poder efectivo de veto, se crearía una especie de “gobierno del Congreso unificado” dominado por el partido mediano. Esta situación puede ser comparada con las que pueden existir en regímenes parlamentarios con un gobierno parlamentario en minoría que incluye al partido mediano. Sin embargo, en regímenes de división de poderes este tipo de “gobierno del Congreso unificado” puede agudizar los problemas de “legitimidad dual” y debilitar extremadamente al presidente, quizá hasta el punto de provocar reacciones presidenciales de dudosa legalidad para recuperar algún poder o de incitar otros conflictos institucionales en torno al papel constitucional del presidente. En general, no parece recomendable reducir a la nulidad una institución sujeta a elección popular.

En contraste con las dos situaciones hipotéticas que acabamos de identificar, las situaciones de gobierno dividido —que son las más habituales en los regímenes presidenciales— crean dos actores decisivos: el legislador mediano y el presidente con veto efectivo. Por ejemplo, para la regla de superación del veto por dos tercios, el presidente con veto es aquel cuyo partido reúne más de un tercio de legisladores en su favor.

En esta situación, el procedimiento legislativo ordinario por iniciativa del Congreso puede producir diferentes resultados según cuál sea el estado inicial.⁷ Primero, si el *status-quo* inicial es muy insatisfactorio para los dos actores decisivos que acabamos de mencionar —más formalmente, si el *status-quo* está situado en una posición “muy distante” de las preferencias de los actores— éstos pueden aceptar la preferencia del legislador mediano porque incrementará la satisfacción de todos. En cambio, si el *status-quo* inicial está situado en alguna posición más moderada y relativamente menos insatisfactoria, entre las preferencias del legislador mediano y del presidente, los cambios de política pueden ser imposibles. En esta situación el presidente vetará cualquier cambio que aproxime el

⁷ Este análisis toma como fundamento el modelo propuesto por Krehbiel (1996, 1998) para explicar el proceso de decisión legislativa en el sistema de separación de poderes de la Constitución de Estados Unidos.

resultado a la preferencia del legislador mediano y lo aleje de la suya. Este espacio entre los dos actores decisivos antes señalados define el intervalo de parálisis legislativa, es decir, el conjunto de políticas públicas que permanecerán estables a pesar de la existencia de una mayoría legislativa favorable al cambio.

Estas reservas convierten al sistema de separación de poderes, especialmente en su versión estadounidense, en inferior al modelo ideal de régimen parlamentario multipartidista, en el que se supondría que el legislador mediano es el único actor decisivo. La visión tradicional de la separación de poderes como esquema de “frenos y contrapesos” ha subrayado que así se pueden evitar decisiones que carezcan de un amplio consenso entre los actores. Pero son precisamente los frenos y contrapesos entre el presidente y el Congreso —especialmente el veto presidencial y el requerimiento de una mayoría cualificada para superarlo— los que pueden dar estabilidad a políticas socialmente insatisfactorias.

No obstante, desde la perspectiva normativa en favor de una buena gobernanza en regímenes presidenciales antes presentada, cabe identificar una propiedad deseable:

Las preferencias políticas de los dos actores decisivos, el partido del legislador mediano y el presidente con veto, deberían estar lo más próximas posible entre sí con objeto de reducir el “intervalo de parálisis” y favorecer el cambio político cuando es apoyado por una mayoría de legisladores.

Esto puede lograrse mediante un diseño institucional adecuado, en particular de las reglas de superación del veto, ya que éstas pueden modificar la identidad y la posición de los actores decisivos. La proporción de preferencias de los legisladores situada entre el legislador mediano y el presidente que definen el “intervalo de parálisis” aumenta con la regla de superación del veto. Esto significa que cuanto más alto es el umbral de legisladores requerido para superar un veto presidencial —por ejemplo, dos tercios en comparación con tres quintos—, más fácil puede ser para el presidente sostener vetos y más amplio el conjunto de preferencias políticas que el presidente sea capaz de bloquear y estabilizar. Cuanto más amplio sea este conjunto, más socialmente ineficientes serán algunos de los posibles resultados. Por tanto, cabe preferir reglas que requieran un umbral bajo para superar el veto presidencial con el objeto de obtener resultados relativamente satisfactorios (así, tres quintos, por

ejemplo, sería mejor que dos tercios). Esta recomendación es aún más relevante en sistemas bicamerales incongruentes, los cuales, como veremos, incrementan de por sí el intervalo de parálisis legislativa.

No obstante, la regla de superación del veto más baja posible —la mayoría simple en una sola Cámara— elimina el poder de veto del presidente cualquiera que sea su preferencia política. Esta regla se halla hoy en vigor en las Constituciones de Nicaragua, Perú y Venezuela. Lógicamente, si el Congreso puede aprobar leyes por mayoría simple y puede superar los vetos presidenciales por esta mayoría, todos los vetos presidenciales serán superados. Como se ha sugerido antes, un debilitamiento tal del presidente puede inducirle la tentación de tratar de gobernar sin el Congreso y conllevar el riesgo de conflictos constitucionales acerca del papel del presidente. Por lo tanto, parece aconsejable que la regla de superación del veto sea suficientemente baja para que los presidentes extremos y socialmente insatisfactorios no tengan poder efectivo de veto y de este modo se evite que prevalezcan resultados socialmente muy insatisfactorios, pero suficientemente alta para no excluir de las negociaciones a un presidente situado en una posición relativamente moderada y socialmente satisfactoria.

Los efectos de diferentes reglas de veto y superación pueden variar con el número de partidos del Congreso y con el grado de disciplina partidaria de los legisladores. En un sistema con dos o pocos partidos, un mismo partido puede, por ejemplo, capturar tanto el legislador con un tercio como el legislador con dos quintos de apoyo al presidente, según su posición en espacio político, en cuyo caso el cambio de la regla de dos tercios a tres quintos no tendría ninguna consecuencia. La probabilidad de que un solo partido controle los legisladores con veto correspondientes a diferentes reglas del veto es menor en un sistema multipartidista, así como en congresos con alta fragmentación producida por la indisciplina partidaria de los legisladores. El diseño institucional debería, tomar en cuenta el número de partidos y los niveles de disciplina partidaria —los cuales dependen en gran medida de las reglas electorales— al elegir las reglas del Congreso de decisión.

2. *La iniciativa legislativa presidencial*

Pasemos ahora a examinar una alternativa de procedimiento legislativo, predominante en muchos regímenes presidenciales latinoamericana-

nos, en la que el presidente actúa como iniciador “proactivo” del proceso de cambio legislativo y el Congreso como actor “reactivo”. Existen cuatro instrumentos principales que le permiten al presidente desempeñar esta función: la iniciativa común, la exclusiva, las leyes de tratamiento urgente y los decretos de contenido legislativo. Pasamos a analizar cada uno de ellos.

En todos estos casos el presidente es el autor de la agenda en el sentido más literal de seleccionar aquellos temas sobre los que considera conveniente concentrar el debate público y la actividad legislativa. Sin embargo, en un sentido más técnico y estricto del término, sólo puede decirse que el presidente es el actor proactivo cuando puede constreñir el poder de veto de los legisladores o limitar el tiempo en el que éstos deben decidir sobre sus propuestas. Como veremos, esto sólo ocurre con alguno de los instrumentos mencionados, por ejemplo las leyes de tratamiento urgente o los decretos de contenido legislativo, cuando no se permite que los legisladores introduzcan enmiendas (enmienda cerrada) y, sobre todo, cuando su inacción conduce a la aprobación tácita de la propuesta presidencial.

En contraste con los Estados Unidos, todos los regímenes presidenciales latinoamericanos otorgan al Ejecutivo la capacidad formal de iniciar un proceso legislativo ante el Congreso. Esta capacidad de iniciativa ha sido señalada a veces como un instrumento de poder en manos del Ejecutivo. Sin embargo, la iniciativa ordinaria no confiere por sí misma ninguna ventaja. Si el Congreso puede modificar libremente la propuesta presidencial (o incluso no considerarla), cabe esperar que los resultados serán muy parecidos a los obtenidos por iniciativa del Congreso. Como en este procedimiento, si el *status-quo* inicial es muy insatisfactorio, el legislador mediano podrá imponer su preferencia socialmente satisfactoria. En cambio, si el *status-quo* inicial está situado en alguna posición intermedia entre las preferencias del legislador mediano y del presidente, éste vetará los cambios favorables al legislador mediano y se estabilizará la política existente a pesar de la existencia de una mayoría legislativa contraria.

El presidente puede obtener una mayor ventaja si cuenta con iniciativa exclusiva en ciertas áreas de legislación. Así ocurre con diversas materias económicas y financieras en Bolivia, Chile, Colombia y Uruguay, con temas militares y administrativos en Brasil, así como con la presentación

del proyecto de presupuesto del Estado, tema éste último que será tratado por separado. Si hay iniciativa exclusiva presidencial, aunque exista una mayoría legislativa favorable al cambio de la política existente, el presidente puede bloquear dicho cambio simplemente absteniéndose de iniciar el procedimiento correspondiente. Sin embargo, esta ventaja sólo es efectiva cuando el presidente está interesado en preservar el *status-quo* (Mainwaring y Shugart 1997). Si, por el contrario, el presidente busca introducir un cambio legislativo y el Congreso es contrario al sentido o la extensión del mismo, entonces la iniciativa exclusiva carece de consecuencias puesto que una vez realizada la propuesta, el legislador mediano del Congreso podrá rechazarla o enmendarla aproximando el resultado a su preferencia.

Las leyes de tratamiento urgente, permiten que, en situaciones de emergencia, el presidente solicite la discusión de un proyecto de ley con carácter prioritario y fuerce al Congreso a tomar una decisión en un plazo determinado. La presentación de proyectos legislativos urgentes por el presidente está prevista en Brasil, Chile, Ecuador, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay. No obstante la restricción temporal que impone, la extensión del poder que confieren las leyes de tratamiento urgente depende de la capacidad de enmienda del Congreso y del método de aprobación de la propuesta presidencial. Si la iniciativa del presidente puede ser libremente modificada por el Congreso y su aprobación requiere un voto afirmativo de los legisladores, como ocurre con el procedimiento que establecen las Constituciones de Brasil, Chile, Nicaragua y Perú, cabe esperar que el resultado no diferirá demasiado del obtenido con un procedimiento legislativo ordinario. En otras palabras, si bien el tratamiento de urgencia puede forzar a los legisladores a suspender el tratamiento de otros temas, nada impide que el resultado final —sea la aprobación de la propuesta original, la aprobación con enmiendas o su rechazo— acabe reflejando la preferencia del legislador mediano.

Las leyes de tratamiento urgente, sin embargo, pueden otorgar al presidente un máximo poder de agenda cuando los legisladores carecen de la capacidad de introducir enmiendas a la propuesta presidencial y ésta se considera aprobada en caso de ausencia de decisión en el Congreso. Con este procedimiento los papeles se invierten en comparación con el procedimiento legislativo ordinario sometido a veto presidencial.

Por un lado, el Congreso se convierte ahora en propiamente “reactivo”, ya que la restricción de enmiendas fuerza a los legisladores (al igual que ocurría con el presidente en el proceso ordinario) a elegir entre el *status-quo* inicial y la propuesta de ley. El Congreso adquiere una especie de poder de “veto” de la propuesta presidencial, pero carece de poder de enmienda. Con este procedimiento cabe prever que la propuesta presidencial será aceptada si proporciona a una mayoría de legisladores mayor satisfacción que la política imperante o *status-quo*, aunque una mayoría de legisladores prefiera otra política socialmente más satisfactoria. Por otro lado, el presidente puede también culminar imponiendo su propuesta debido al sistema de aprobación tácita (que es análogo a la promulgación de una ley no vetada por el presidente luego de cierto tiempo en el procedimiento legislativo ordinario). Basta la ausencia de suficiente oposición en la legislatura para que la propuesta sea aprobada, aunque no exista una mayoría legislativa de apoyo.

Este tipo de poder de iniciativa no existe actualmente en ningún régimen presidencial en América Latina, pero podría pensarse como recomendable para incrementar la cooperación entre el Ejecutivo y la legislatura y dar mayor efectividad al proceso de decisiones en situaciones en las que el presidente, además de no contar con una mayoría de su partido en el Congreso, se enfrenta a legisladores poco disciplinados y cohesivos. Sin embargo, y siguiendo el criterio normativo aquí adoptado, las leyes de tratamiento urgente sujetas a enmienda cerrada y regla de aprobación tácita no son aconsejables en la medida en que pueden alejar significativamente el resultado final de la preferencia del legislador mediano, es decir, de la política que habría aprobado una mayoría legislativa mediante un procedimiento de iniciativa del Congreso o de enmienda abierta.

Así pues, la posibilidad de dar prioridad a leyes propuestas por el Ejecutivo representa un instrumento deseable para inducir la colaboración e integración entre poderes sólo en la medida en que la legislatura sea capaz de introducir enmiendas libremente. Más aún, si el Congreso tiene libertad de enmienda, incluso la regla de aprobación tácita puede resultar conveniente, tal como se establece en las Constituciones de Ecuador y Uruguay. Este mecanismo puede facilitar la provisión de bienes públicos y la toma de decisiones en circunstancias de urgencia, sobre todo en regímenes presidenciales cuyas reglas electorales fomentan la existencia de partidos indisciplinados, localistas o de alta competencia interna. Cabe

que los legisladores pertenecientes a este tipo de partidos (dada su escasa preocupación por temas de política nacional) dejen pasar el plazo de tratamiento legislativo, convalidando así implícitamente la propuesta del Ejecutivo. Sin embargo, dado que la posibilidad de introducir enmiendas se halla en principio disponible, es de suponer que esto sólo ocurrirá cuando la propuesta presidencial no se halle muy alejada de la preferencia del legislador mediano del Congreso.

La forma más poderosa de iniciativa legislativa en manos del presidente se encuentra sin duda en los llamados decretos de contenido legislativo (frecuentemente llamados “decretos de urgencia”) que actualmente incluyen las Constituciones de Argentina, Brasil, Chile (sólo para materia presupuestaria), Colombia y Perú. Los decretos con contenido de ley —que, al igual que las leyes de tratamiento urgente, sólo proceden en circunstancias de excepción— fuerzan a la legislatura a tratar la iniciativa del presidente en un plazo constitucionalmente determinado. El poder de agenda que los decretos confieren al Ejecutivo varía según si el proceso de enmienda es abierto o cerrado y si la regla de aprobación de los mismos es explícita o tácita (Negretto 2001).

La principal característica de los decretos es que, a diferencia de las leyes de tratamiento urgente, producen efectos legales inmediatos, es decir, introducen cambios en la política legislativa imperante sin requerir la aprobación previa de la legislatura (Carey y Shugart 1998; Figueiredo y Limongi 1998; Negretto 2001). El Congreso sólo interviene *ex post facto* para aprobar o no la permanencia del decreto en el futuro. De esta manera, los decretos fuerzan en principio a los legisladores a optar no entre el decreto presidencial y el *status-quo* inicial sino entre el decreto y el resultado de reserva que se produciría si el mismo fuese rechazado luego de producir efectos. Este hecho puede incrementar la capacidad del Ejecutivo para imponer cambios legislativos cercanos a su preferencia.

Supongamos que los legisladores pueden enmendar el decreto libremente e invalidar su permanencia futura simplemente negándole la aprobación explícita. En estas circunstancias, el legislador mediano no podrá imponer su preferencia si el cambio legislativo surgido del decreto es muy radical con respecto al *status-quo* inicial (como puede suceder, por ejemplo, con una decisión sobre el tipo de cambio monetario). Dados los efectos inmediatos del decreto, un cambio extremo de legislación

puede hacer inútil su invalidación si el resultado de reserva es muy cercano a la preferencia del presidente. Por estas razones, no parece que sea nunca recomendable otorgar poderes de decreto al Ejecutivo, ni aún bajo las reglas más favorables de enmienda abierta y aprobación explícita, como las que existen actualmente en Brasil.⁸

No existen hoy en los regímenes democráticos de América Latina presidentes con poderes de decreto sujeto a enmienda cerrada.⁹ Pero si existe la facultad presidencial de dictar decretos sometidos a la regla de aprobación tácita, como ocurre en Argentina, Colombia y Perú. Esta regla puede ser suficiente para que el presidente imponga sus preferencias. Para rechazar un decreto presidencial no basta con que el Congreso vote en contra, sino, dado que es una medida legislativa que ya está en vigor, una mayoría de legisladores tiene que aprobar una nueva ley sobre el tema, la cual está sujeta a su vez al veto presidencial. Esto quiere decir que si el partido del presidente contiene y controla al legislador con veto, la regla de aprobación tácita permite al Ejecutivo impedir tanto la derogación como la modificación del decreto. Es por esta razón que, aún rechazando los decretos de contenido legislativo en todas sus formas, consideramos particularmente ineficiente someter los mismos al procedimiento de aprobación tácita.

3. *El presupuesto*

Veamos ahora el caso especial de enorme importancia de la aprobación del presupuesto anual, la iniciativa del cual —como se ha mencionado— es exclusiva del presidente en todas las democracias latinoamericanas. Hay dos reglas institucionales que parecen especialmente relevantes desde la perspectiva de los resultados esperables. En primer lugar, la existencia o no de restricciones a las enmiendas del Congreso al proyecto presidencial. En segundo lugar, las diferentes disposiciones para el caso de que el desacuerdo entre el presidente y el Congreso

⁸ Cabe observar que en este país la regla de aprobación explícita encuentra ciertas limitaciones en los hechos dada la frecuente práctica del Ejecutivo, aceptada por los legisladores, de reeditar decretos (aunque a menudo con modificaciones) antes de que expire el plazo de consideración en el Congreso. Véase Power (1998).

⁹ Sólo la Constitución autoritaria de Brasil de 1967 incorporaba la figura de decretos-ley sujetos a enmienda cerrada y aprobación tácita por el Congreso.

lleve a la ausencia de una decisión en la fecha límite (hacia el final del año fiscal).

Empecemos por el supuesto de que el Congreso no tiene restricciones en sus enmiendas al proyecto presidencial de presupuesto, de modo que una mayoría de los legisladores puede aumentar, por ejemplo, el monto total de los gastos, de los impuestos o incluso del déficit público. La ausencia de decisión en la fecha límite o el rechazo por el Congreso del proyecto presidencial crea un nuevo resultado de reserva. En los regímenes presidenciales americanos se han establecido cuatro resultados de reserva diferentes para tal situación. En algunos casos, el presidente debe presentar un nuevo proyecto (según se prevé en El Salvador y Honduras, así como en Bolivia tras un rechazo del primer proyecto). En otros casos, el presupuesto del año anterior queda automáticamente prorrogado a partir del primer día del nuevo año fiscal (como en Argentina, República Dominicana, Guatemala, Uruguay y Venezuela, así como Colombia, Panamá y Paraguay tras un rechazo del proyecto presidencial). En otros casos más, el proyecto presidencial se convierte en ley (como en Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador y Perú, así como en Colombia, Panamá y Paraguay si el Congreso no llega a aprobar ningún presupuesto). Por último, en Estados Unidos y en México deja de haber presupuesto y cabe declarar una suspensión de las actividades del gobierno.

No es difícil darse cuenta de que, bajo las dos disposiciones mencionadas en último lugar, el presidente con veto tiene una enorme ventaja negociadora. Si el resultado de reserva en caso de no decisión es la conversión del proyecto presidencial en ley, el presidente puede verse en la necesidad de hacer algunas concesiones al legislador capaz de sostener su veto (incluso si pertenece a su mismo partido) para evitar que éste se una a la oposición y se forme una mayoría cualificada de legisladores que supere el veto. Pero el conjunto de resultados posibles a negociar estará situado muy cerca de la preferencia del presidente, de modo que cabe esperar que, en una situación típica, se introduzcan pequeños cambios en el proyecto presidencial.

Si la ausencia de decisión interinstitucional sitúa a los actores ante la perspectiva de suspender las actividades gubernamentales, tanto el presidente como los legisladores tendrán interés en llegar a un acuerdo para evitar las protestas de los ciudadanos. Pero de hecho el presidente tam-

bién podrá forzar a los legisladores a elegir entre un presupuesto que él no esté dispuesto a vetar y la ausencia de presupuesto, la cual podría ser atribuida a la incapacidad de los legisladores de realizar su labor.

El legislador mediano del Congreso tendrá incentivos fuertes para introducir enmiendas más notables y provocar la correspondiente negociación sólo si existe una cláusula de prórroga automática del presupuesto anterior. Esta situación se parece a la analizada anteriormente para otra legislación en que el presupuesto del año anterior puede ser asociado al *status-quo* existente. Así, se aprobará un presupuesto correspondiente a la preferencia del legislador mediano si el presupuesto del año anterior resulta actualmente muy insatisfactorio para los legisladores decisivos y los cambios son satisfactorios para una mayoría. Esta situación implica cambios drásticos en las preferencias de los legisladores decisivos con respecto a las del año anterior, lo cual puede derivarse de unas elecciones recientes con resultados innovadores (o de algún súbito choque colectivo). En cambio, se prorrogará el presupuesto del año anterior —lo equivalente a la parálisis legislativa— si éste está situado entre las preferencias actuales del presidente y del legislador mediano. Esta misma situación de continuidad debería corresponder habitualmente a los años sin elecciones, así como a los años con elecciones que reproduzcan parecidas preferencias del presidente y del legislador mediano.

Cabe, inferir que en regímenes democráticos con reglas electorales estables y cláusula de prórroga automática del presupuesto del año anterior, el presupuesto anual sólo será innovador para aproximarse a la preferencia del legislador mediano inmediatamente después de una elección del Congreso con resultados innovadores. Pero la mayor parte de los años sin elecciones o con elecciones que reproduzcan los resultados anteriores, sólo son cambios incrementales o incluso suaves prórrogas de los presupuestos anteriores, los cuales estarán siempre situados en torno a la preferencia del presidente con veto, es decir, en una posición subóptima.

Los resultados en la aprobación del presupuesto bajo el supuesto alternativo de que el Congreso está significativamente restringido en sus enmiendas puede ser comparado a los discutidos anteriormente para otra legislación bajo un procedimiento cerrado de enmienda. De hecho, cabe considerar que el Congreso opera con un procedimiento cerrado con respecto a ciertos aspectos del presupuesto —habitualmente, el monto total

de gasto público y de déficit—, mientras que está autorizado a introducir enmiendas más libres en otros aspectos básicamente, la reasignación de ingresos y gastos que se compensen mutuamente. Existen límites de este tipo a las enmiendas del Congreso en la gran mayoría de los países latinoamericanos (con las excepciones de Bolivia, Costa Rica, Guatemala, Honduras y Paraguay).

Bajo las disposiciones por las que el resultado de reserva en caso de no decisión es el proyecto presidencial o la ausencia de presupuesto; el resultado se aproximara aún más al proyecto presidencial que bajo el supuesto anterior de libertad de enmienda. Análogamente, bajo la cláusula de prórroga del presupuesto del año anterior, cabe esperar resultados innovadores favorables a la preferencia del legislador mediano en años electorales con resultados innovadores. Pero, en conjunto, con restricción de la capacidad de enmienda del Congreso al proyecto de presupuesto presidencial, el alto grado de continuidad o de cambios incrementales de un año respecto al otro será aún más satisfactorio para la preferencia del presidente que cuando el Congreso no tiene restricciones de enmienda.

4. *Bicameralismo*

Examinemos ahora las consecuencias esperables de la existencia de dos cámaras en el Congreso con composición diferenciada e iguales poderes en materia de legislación. El carácter “incongruente” de esta forma de bicameralismo se crea al establecerse la elección de miembros de cada Cámara por medio de elecciones no coincidentes en el tiempo y por medio de reglas electorales sustancialmente diferentes. Su carácter “simétrico”, en tanto, surge de colocar a ambas cámaras en pie de igualdad tanto en su capacidad de actuar en forma proactiva o reactiva (Lijphart, 1984; Tsebelis y Money, 1997).

Como veremos, en ausencia de una dimensión de temas políticos con base territorial suficientemente prominente, el bicameralismo incongruente y simétrico es un mecanismo de frenos y contrapesos que puede distorsionar la representación y producir resultados legislativos relativamente más alejados de la preferencia socialmente eficiente del votante mediano que en una sola Cámara basada en reglas electorales de representación proporcional. Éste sería el caso, al menos, de algunos países relativamente pequeños y homogéneos en los que el Congreso

está organizado en dos cámaras, como la República Dominicana, Paraguay y Uruguay (en el último caso con efectos amortiguados por la mayor congruencia política entre las cámaras que induce la aplicación de una misma regla de representación proporcional).

En un Congreso bicameral cabe distinguir cuatro actores decisivos: el legislador mediano y el presidente con veto en cada una de las dos. El intervalo de parálisis en el que políticas socialmente insatisfactorias pueden permanecer estables estará definido en este caso por el espacio entre los dos actores decisivos más distantes, el cual será siempre mayor que en un régimen unicameral (excepto en el caso de que los actores decisivos de cada una de las dos cámaras tuvieran las mismas preferencias políticas). El rango de políticas estables que sean socialmente insatisfactorias será mayor cuanto mayor sea la incongruencia política de las dos cámaras.

El tamaño del intervalo de parálisis también aumenta, como se ha discutido antes, con la regla de superación del veto presidencial. Pero un régimen bicameral incongruente equivale de por sí al aumento de la regla de superación del veto. Así sucede cuando se aplica, por ejemplo, la regla de dos tercios a cada una de las dos cámaras, como en Argentina, Brasil, Chile, República Dominicana, Estados Unidos y México, lo cual permite al presidente vetar una decisión legislativa con menos de un tercio del total de los legisladores en favor suyo. Incluso el requerimiento de una mayoría simple para superar el veto presidencial —el cual, como se ha mencionado, priva al presidente de poder efectivo de veto cuando se usa en un Congreso unicameral— cuando se aplica a cada una de las dos cámaras incongruentes equivale a introducir una regla de mayoría calificada, es decir, a aumentar el tamaño del intervalo de parálisis. Así ocurre en Colombia y Paraguay.

En caso de desacuerdo entre las dos cámaras, caben distintos procedimientos de decisión que llevan a distintos resultados. El menor incremento del intervalo de parálisis se consigue con una sesión conjunta de dos cámaras con un número diferente de miembros en la que la Cámara baja, habitualmente más numerosa, pueda hacer prevalecer una decisión próxima a su preferencia, como en Bolivia y Uruguay. Se podrían obtener resultados parecidos con un sistema de navette o de vueltas sucesivas entre las dos cámaras en el que la Cámara baja tomara la decisión final

como es habitual en muchos regímenes parlamentarios (Tsebelis y Money 1997).

En cambio, el incremento del intervalo de parálisis, es decir, el rango de las políticas ineficientes que no podrán ser alteradas, es mayor si las diferencias entre las dos cámaras se resuelven en un comité conjunto bicameral con representación paritaria de cada una —como en Colombia— o con un número de vueltas indefinido que, en el límite, tiende a igualar el poder de decisión de cada Cámara. Estos mecanismos de frenos y contrapesos pueden ser especialmente perversos con una fórmula mixta como la que se usa en Chile. Si la Cámara revisora enmienda el proyecto, éste vuelve a la Cámara de origen, la cual puede tomar la decisión final mediante su aprobación por mayoría simple. Pero si la Cámara revisora rechaza el proyecto, se forma un comité mixto con representación paritaria de cada Cámara, lo cual ciertamente da incentivos a la Cámara alta para rechazar totalmente un proyecto, aunque pueda coincidir con gran parte del mismo, y obtener así mayor poder de negociación.

El bicameralismo sólo puede contribuir a la buena gobernanza en un régimen federal. Esta fórmula se adopta, en general, en países extensos y variados en los que, junto a la dimensión básica izquierda-derecha, existe otra dimensión de preferencias políticas desarrollada sobre una base territorial. Habitualmente esto implica la formación de grupos étnicos diferenciados en el territorio por características de raza, religión o lengua. Los países federales con régimen presidencial incluyen Argentina, Brasil, Estados Unidos, México y Venezuela, aunque con distintos grados de descentralización y capacidad de los gobiernos locales de tomar decisiones finales. Por razones de diversidad étnica y territorial, también Bolivia, Chile y Colombia han adoptado estructuras más o menos descentralizadas en algunos periodos. En países diversos, la descentralización de las decisiones puede ser socialmente satisfactoria si da la oportunidad a distintas comunidades relativamente homogéneas de tomar decisiones colectivas vinculantes en aquellos temas en los que tienen preferencias distintas de las demás. Los esquemas institucionales de ámbito local o regional pueden así favorecer que las decisiones colectivas correspondan al votante mediano de cada una de las comunidades, de modo que “la suma de las distancias” entre las preferencias de los individuos y la decisión vinculante en su comunidad sea menor que “la

suma de las distancias” con respecto a una única decisión colectiva en un marco institucional centralizado.

En este marco, la segunda Cámara desempeña un papel de representación de las preferencias ganadoras en las unidades políticas locales o regionales con base territorial. Su codecisión junto a la primera Cámara puede producir resultados satisfactorios en dos aspectos. Por un lado, la segunda Cámara puede ser el escenario de una cooperación interterritorial para acordar políticas de gran escala con consecuencias significativas sobre las diversas comunidades locales y sobre la distribución territorial del poder. Por otro lado, el requerimiento de que ciertas decisiones legislativas sean también aprobadas por una segunda Cámara incongruente con la primera —lo cual es equivalente a la exigencia de una mayoría cualificada— puede impedir que los representantes de una mayoría electoral ajustada tomen decisiones favorables a uno de los grupos territoriales a costa de los demás. La ampliación del intervalo de parálisis mediante la intervención de la segunda Cámara puede ser una garantía de que no se tomarán decisiones vinculantes sobre ciertos temas cuya jurisdicción corresponde a las comunidades locales.

Sin embargo, aún en regímenes federales la decisión de la Cámara baja debería prevalecer en aquellos asuntos que son ajenos a la distribución territorial del poder. Esto puede lograrse haciendo del Senado una Cámara meramente revisora y sin poder de veto en estos temas o, como se ha indicado anteriormente, mediante un método de resolución de conflictos entre las dos cámaras que favorezca la preferencia del legislador mediano en la Cámara baja (como el voto en sesión conjunta o la decisión final de esta Cámara).

5. *El gabinete*

En un esquema de estricta separación de poderes, el presidente elegido popularmente puede tener la prerrogativa de nombrar y destituir libremente a los miembros de su Gabinete Ejecutivo. Esta fórmula puede corresponder bien a un diseño de frenos y contrapesos entre el Legislativo y el Ejecutivo, bien a un intento de reforzar los poderes presidenciales para facilitar una toma efectiva de decisiones. No obstante, desde la perspectiva de una mejor integración de poderes es preferible que se desarrollen interacciones más estrechas entre el presidente y el Congreso. Éstas pueden ser facilitadas por la posibilidad de que los legisladores

interpelen a los miembros del gabinete, así como crear comisiones de investigación. No obstante, el Congreso también puede participar en el proceso de nombrar y destituir al Gabinete Ejecutivo.

En primer lugar, el presidente puede estar obligado a obtener la ratificación por el Congreso de sus nombramientos para cargos ejecutivos en el gabinete. Asimismo, el Congreso puede tener la oportunidad de censurar y provocar la destitución de los miembros del gabinete a título individual o colectivo. Estas fórmulas pueden combinarse de diferentes modos con diferentes consecuencias. La ratificación del gabinete por el Congreso debe distinguirse de la típica investidura del gabinete por el Parlamento en un régimen parlamentario. En ésta, una mayoría de los legisladores, bien pertenecientes a un solo partido, bien, más frecuentemente, a una coalición multipartidista, nombra al primer ministro o jefe Ejecutivo y conforma así la composición partidaria del gabinete. Habitualmente, cabe formar más de una mayoría parlamentaria y la decisión se toma a través de un proceso de deliberación y negociación entre varios partidos. En cambio, en un régimen presidencial el jefe Ejecutivo es elegido en una elección separada, por lo que la variedad de fórmulas políticas para integrar el gabinete suele ser más limitada.

En consistencia con la discusión antes desarrollada, especialmente con respecto a las reglas electorales, la ratificación de los nombramientos ejecutivos por el Congreso debería corresponder a la primera Cámara, si hay más de una, de modo que se estableciera una estrecha correspondencia entre el legislador mediano, el cual refleja presumiblemente las preferencias del votante mediano, y el Ejecutivo presidencial. Por el contrario, la única regla existente de ratificación de los miembros del gabinete que hoy existe en regímenes presidenciales es la que rige en los Estados Unidos y coloca esta facultad en manos del Senado. Pero esto más bien aumentaría las desviaciones de la representación y las dificultades para la toma de decisiones insertas en el típico modelo de frenos y contrapesos.

Cabe ver cierta simetría entre el derecho de veto del presidente a la legislación del Congreso y el derecho de veto del Congreso a los nombramientos ejecutivos presidenciales. De modo análogo a como antes se han elogiado las reglas bajas de superación del veto con objeto de reducir la influencia de presidentes minoritarios y extremos en las decisiones legislativas, parece aconsejable que la ratificación de los nombramientos

ejecutivos por el Congreso se realice por mayoría simple, ya que las reglas de mayoría cualificada forzarían al presidente a negociar la formación del gabinete con legisladores con veto situados en posiciones alejadas de la mediana socialmente satisfactoria.

La posibilidad de que el Congreso presente mociones de censura a los miembros del gabinete puede reforzar la interacción entre el Legislativo y el Ejecutivo y estabilizar la mayoría legislativa inicialmente formada para ratificar el gabinete —o incluso para elegir al presidente en una segunda vuelta del Congreso—, como en Bolivia. Por las mismas razones mencionadas para la ratificación, en congresos bicamerales la aprobación de una moción de censura debería corresponder a la Cámara baja. Por otra parte, la censura debería comportar la destitución del funcionario correspondiente, como ocurre en Argentina, aunque restringida al jefe de Gabinete, y en las de Colombia, Guatemala, Perú, Uruguay y Venezuela, para cualquier ministro. De otro modo, las mociones de censura no vinculantes pueden crear oportunidades para que los legisladores desarrollen críticas oportunistas de funcionarios dirigidas a la opinión pública sin consecuencias responsables en el marco del funcionamiento regular de las instituciones —como podría ocurrir en Bolivia, El Salvador y Paraguay—.

Las fórmulas que cabe considerar más capaces de favorecer relaciones consensuales entre el presidente y el Congreso son, pues, bien la ratificación del Congreso de los nombramientos ejecutivos, bien la ratificación y la censura vinculante, pero no la censura solamente (Shugart y Carey 1992). Sin embargo, la posibilidad de que el Congreso apruebe mociones de censura de los miembros del gabinete, pero no de ratificación, existe actualmente en Argentina (sólo para el jefe del Gabinete), Colombia, Costa Rica, Guatemala, Panamá, Perú y Venezuela.

La tentación de los legisladores de lanzar censuras del gabinete sin coresponsabilizarse de los nombramientos consiguientes puede estar limitada por la capacidad legal del presidente de disolver el Congreso y convocar elecciones anticipadas tras varias mociones de censura contra sus secretarios, como se establece en Perú, Uruguay y Venezuela. Sin embargo, en un régimen de división de poderes la disolución del Congreso por el presidente puede ser contradictoria con los dos principios de legitimidad producidos por las elecciones separadas de las dos instituciones. Por ello, en vez del poder presidencial de disolución, parece

preferible limitar los poderes de censura efectiva del Congreso sobre el gabinete mediante otras restricciones, como, por ejemplo, la exigencia de una mayoría cualificada para que la dimisión de los miembros del gabinete sea obligatoria.

En correspondencia con las propiedades deseables de las reglas electorales y legislativas antes enunciadas, el objetivo de estas interacciones debería ser el siguiente:

- A) Las preferencias políticas del gabinete presidencial deberían ser lo más próximas posibles a la preferencia del legislador mediano con objeto de promover acuerdos cooperativos y socialmente satisfactorios entre el presidente y la mayoría del Congreso.
- B) Dadas las limitaciones de las reglas electorales con un solo ganador que se usan para las elecciones presidenciales, en muchas ocasiones este objetivo puede llevar a la formación de un gabinete multipartidista con apoyo más amplio que el apoyo electoral obtenido por el presidente.

Las reglas para el juicio político y la destitución del presidente también pueden ser revisadas desde esta perspectiva. Históricamente, la censura y la destitución de los miembros del gabinete se originó durante el proceso de reducción gradual de los poderes de la Corona por el Parlamento, especialmente en Inglaterra, y desde ahí se difundió a escenarios políticos que se convirtieron en regímenes bien parlamentarios, en Europa, bien presidenciales, en Estados Unidos y América Latina. La destitución, aplicada tanto al jefe Ejecutivo como a sus ministros o secretarios de despacho, también se llamó “juicio parlamentario”. Ya las asambleas representativas en las colonias británicas en América del Norte destituían a los ministros del gabinete no sólo bajo acusaciones de comportamiento delictivo, sino también por razones políticas.

Literalmente, la mayor parte de las regulaciones para la destitución del presidente en las actuales democracias presidenciales no establecen la necesidad de que haya una sentencia judicial para remover al presidente o a otros funcionarios. Pero la distinción procedimental entre un juicio político y un juicio penal del presidente sólo es explícita en unos pocos países, como Bolivia y Chile. Desde la perspectiva aquí adoptada, la destitución del presidente no debería considerarse como un procedi-

miento judicial especial, sino como una forma extrema de control y destitución del Ejecutivo por el Congreso.

Puede ocurrir, sin embargo, que cuanto más accesibles y vulnerables sean los secretarios de Despacho y otros cargos ejecutivos, menor sea la presión del Congreso para destituir al presidente. Otra medida complementaria para evitar una excesiva concentración de la censura del Congreso en el presidente puede ser la existencia de un jefe de Gabinete (que también puede ser llamado primer ministro, ministro coordinador o vicepresidente ejecutivo) a cargo de las relaciones con el Congreso, el cual puede ser también responsable prioritario de la labor del gabinete ante el Congreso.

IV. CONCLUSIÓN

El análisis presentado en las secciones anteriores nos ha permitido identificar algunas condiciones institucionales de la buena gobernanza en un régimen de tipo presidencial basado en elecciones separadas y división de poderes entre el presidente y el Congreso. Hemos analizado las distintas fórmulas institucionales mediante un análisis lógico de los resultados esperables de cada una de ellas, los cuales han sido valorados a partir de una opción normativa favorable a las decisiones políticas más capaces de producir satisfacción para el mayor número de ciudadanos. Coincidimos con otros autores en la valoración de que, aunque algunos tipos de presidencialismo pueden producir resultados muy negativos, ciertos regímenes presidenciales con poderes divididos pueden producir una buena gobernanza si cuentan con ciertos arreglos institucionales. Sin embargo, no conocemos otros análisis cuyas conclusiones o implicaciones coincidan con todas las opciones institucionales que se derivan del nuestro, especialmente en lo que se refiere a las desventajas de la regla de la mayoría relativa, el bipartidismo y el gobierno unificado y a las ventajas de la representación proporcional, el multipartidismo, las reglas electorales inclusivas para la elección presidencial, los términos cortos para los cargos públicos, los procedimientos legislativos que favorecen la cooperación entre el presidente y el Congreso, así como la interacción entre el gabinete presidencial y una mayoría del Congreso.

Básicamente, hemos buscado aquellas reglas institucionales que mejor pueden favorecer la formación de una mayoría legislativa que corres-

ponda a una amplia mayoría electoral y social. Esto puede conseguirse con un régimen parlamentario multipartidista o en un régimen presidencial. En este último caso, sin embargo, se requiere también la cooperación entre instituciones que han sido elegidas por separado. Así pues, las condiciones institucionales de una buena gobernanza en un régimen con elecciones separadas y división de poderes son de dos tipos: primero, reglas electorales inclusivas que respeten el pluralismo político y permitan una amplia representación de los ciudadanos; segundo, mecanismos que reduzcan el bloqueo mutuo entre instituciones y promuevan una toma de decisiones efectiva.

Aunque creemos que el modelo normativo de satisfacción colectiva o utilidad social aquí presentado puede resultar intuitivamente atractivo para muchos lectores, en el mundo real la elección de instituciones comporta una interacción estratégica en la que diversos actores con preferencias diferenciadas deciden de acuerdo con su propio interés. Más que por un criterio de eficiencia, los actores políticos involucrados en los procesos de cambio o reforma constitucional (presidentes, legisladores, o líderes de partido) se hallan motivados por el deseo de obtener aquellas instituciones que maximicen su posibilidad de ganar cargos y ejercer influencia sobre políticas una vez elegidos. De esta manera, los individuos y partidos que controlan o esperan controlar la presidencia tienden a favorecer una fuerte concentración de poderes en el Ejecutivo en tanto que legisladores ordinarios y partidos que esperan hallarse en la oposición buscan incrementar el poder del Congreso a expensas de la presidencia. El resultado final de esta interacción se regirá en gran parte por las promesas, amenazas y compromisos creíbles que constituyen el poder de negociación relativo de cada actor (Przeworski 1991, Elster 1991, 1993, Lijphart 1992, Colomer 1995, 2000, 2001b, Geddes 1996, Negretto 1999, Alexander 2001).

Por estas razones, el objetivo de este artículo no ha sido dar “lecciones” a los constituyentes acerca de cómo reformar una Constitución sino más bien brindar un criterio normativo aceptable para quienes buscan analizar los efectos de las instituciones adoptadas sobre el funcionamiento y calidad de un régimen democrático. Es, desde este punto de vista, como proponemos juzgar las opciones de diseño actualmente existentes en América Latina.

Varios países han adoptado el modelo de gobierno unificado cuyos elementos centrales son la elección de presidente a pluralidad de sufragios, las elecciones siempre concurrentes de presidente y Congreso, el bipartidismo y el unicameralismo. Los casos más cercanos a este modelo son los de la Constitución de Costa Rica, Honduras y Nicaragua. Como hemos sugerido, la solución favorable al gobierno unificado puede producir formas efectivas de decisión y resultados relativamente satisfactorios pero sólo en países de pequeñas o medianas dimensiones y alta homogeneidad étnica y social, como lo es precisamente el caso de Costa Rica y de la mayor parte de las repúblicas de América Central y Ecuador.

Un segundo modelo es el de los países que de diversas maneras se han mantenido fieles al modelo de frenos y contrapesos y permiten la posibilidad de gobiernos divididos por medio de ciclos electorales no concurrentes o mixtos, y sistemas bicamerales simétricos y no congruentes. Dentro de este modelo existen dos variantes. Una, que es la más cercana al sistema de los Estados Unidos, mantiene a un Ejecutivo con poderes exclusivamente reactivos en materia de legislación y poderes independientes en materia de conducción de gobierno. México y la República Dominicana son los casos que mejor se ubican en esta categoría. La otra variante es la que conjuga un esquema de frenos y contrapesos y gobierno dividido con una fuerte concentración de poderes legislativos proactivos en el Ejecutivo. En esta variante se ubican las Constituciones de Argentina, Brasil, Colombia, y Perú. Salvo el caso de Brasil, en el resto de estos países los poderes proactivos del ejecutivo en materia de legislación se compensan con la existencia de mecanismos de censura parlamentaria que limitan relativamente los poderes de gobierno del Ejecutivo.

Como lo hemos señalado a lo largo de este trabajo, si bien el esquema de gobierno unificado puede resultar inapropiado para sociedades complejas, esto no implica que dichas sociedades obtengan mejores resultados con alguna de estas variantes. En tanto que promover el gobierno dividido entre poderes con capacidad de veto equivalente es una invitación a la parálisis toda vez que se requieren cambios de gran escala; dotar al Ejecutivo de los medios para superar esta parálisis en forma unilateral puede conducir a cambios socialmente ineficientes.

No obstante estas observaciones, muchas de las fórmulas institucionales que estimamos más conducentes para mejorar la representatividad

y la efectividad de los sistemas de separación de poderes se hallan hoy presentes en América Latina. En este sentido, cabe destacar que entre las decisiones institucionales más relevantes tomadas en América Latina en los últimos años se halla la sustitución de la regla de la mayoría relativa para la elección presidencial por otras fórmulas más inclusivas de mayoría absoluta o mayoría relativa cualificada con segunda vuelta. Mientras que hasta los años setenta casi todos los países latinoamericanos eligieron sus presidentes por mayoría relativa, actualmente sólo cuatro de los dieciocho países democráticos aquí considerados mantienen esta regla excluyente y propensa a producir resultados socialmente insatisfactorios.

Con respecto a otros elementos del sistema electoral, en algunos casos el partido en la Presidencia o con sólidas expectativas de ganar la siguiente elección presidencial obtuvo la posibilidad de reelección del presidente a cambio de una reducción del término presidencial, como en Argentina en 1994 y en Brasil en 1993 y 1994. Estas reformas deben ser valoradas positivamente porque aumentan las oportunidades de establecer una correspondencia entre las preferencias de los electores y las del presidente. Sin embargo, en otros casos el presidente consiguió reforzar sus posición mediante la introducción de la posibilidad de reelección por términos largos, como en Perú en 1993 y en Venezuela en 1999 (en el segundo caso con la imposición añadida de límites a la reelección de los congresistas).

En lo que respecta a la regulación de las relaciones interinstitucionales, cabe identificar varios casos en los que el presidente ha incrementado sus poderes de iniciativa legislativa, mientras que el Congreso ha incrementado sus facultades de control del Gabinete Ejecutivo, medidas de las que —de acuerdo con nuestro análisis presentado anteriormente— cabría esperar que crearan mayores incentivos para la cooperación interinstitucional. En el primer aspecto, destaca la introducción de la facultad presidencial de introducir legislación con carácter de urgencia en Brasil en 1988. En el segundo aspecto, hay que mencionar la parlamentarización de la elección del presidente en la segunda vuelta en Bolivia desde 1980; la creación de la figura de jefe del Gabinete, responsable ante el Congreso, en Argentina en 1994; y la posibilidad de que el presidente someta los nombramientos de los miembros del gabinete a un voto de confianza del Congreso, establecida en Uruguay desde 1997. Este tipo de inter-

cambios debe ser valorado favorablemente a la luz del análisis que hemos presentado en las páginas anteriores.

El modelo de referencia que hemos presentado puede servir, pues, para evaluar el rendimiento de los regímenes democráticos de tipo presidencial. Los resultados obtenidos son, sin duda, incompletos. Pero con ellos hemos querido proponer un marco de análisis para futuras discusiones y ampliaciones, así como para su validación empírica en los procesos de reforma y cambio institucional. Nuestro objetivo ha sido definir algunos elementos clave de buena gobernanza. Como hemos sugerido, también sospechamos que la buena gobernanza suscita apoyo social al régimen político y favorece, por tanto, la duración de la democracia.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ALESINA, Alberto y HOWARD, Rosenthal, *Partisan Politics, Divided Government, and the Economy*, Nueva York, Cambridge University Press, 1995.
- ALEXANDER, Gerard, “Institutions, Path Dependence, and Democratic Consolidation”, *Journal of Theoretical Politics*, 2001, pp. 3, 13, 249-271.
- BALINSKI, Michel L. y H. PEYTON, Young, *Fair Representation: Meeting the Ideal of One Man, One Vote*, New Haven, Yale University Press, 1982.
- BRADY, David y CRAIG, Volden, *Revolving Gridlock*, Boulder, Co. Westview Press, 1988.
- BUCHANAN, James y GORDON, Tullock, *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1962 (*El calculo del consenso*, Madrid, Espasa-Cape, 1977).
- CAMERON, Charles M., *Veto Bargaining. Presidents and the Politics of Negative Powers*, Nueva York, Cambridge University Press, 2000.
- CAREY, John y MATTHEW S. Shugart, *Executive Decree Authority*, Nueva York, Cambridge University Press, 1998.
- COLOMER, Josep M., “Strategies and Outcomes in Eastern Europe”, *Journal of Democracy*, 1995, pp. 2, 6, 74-85.
- , *Strategic Transitions: Game Theory and Democratization*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2000 (*Transiciones es-*

- tratégicas*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001).
- , *Political Institutions: Democracy and Social Choice*, Nueva York, Oxford University Press, 2001a. (*Instituciones políticas*, Barcelona, Ariel, 2001).
- , “Disequilibrium Institutions and Pluralist Democracy”, *Journal of Theoretical Politics*, 2001b, pp. 3, 13, 235-248.
- , *Political Institutions in Europe*, 2a. ed., Londres, Routledge, 2002.
- COX, Gary, *Making Votes Count*, Nueva York, Cambridge University Press, 1997.
- y KERNELL, Samuel, *The Politics of Divided Government*, Boulder, Westview, 1991.
- y McCUBBINS, Matthew D., *Legislative Leviathan: Party Government in the House*, Berkeley, University of California Press, 1993.
- , “The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes”, in Haggard, Stephan y McCubbins, Matthew D. (eds.) *Presidents, Parliaments, and Policy*, Nueva York, Cambridge University Press, 2001, pp. 21-63.
- y MORGENSTERN, Scott, “Latin America’s Reactive Assemblies and Proactive Presidents”, *Comparative Politics*, 2001. (También en Morgenstern, Scott y Nacif Benito (eds.) *Legislative Politics in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 2002).
- y SHUGART, Matthew S., “In the Absence of Vote Pooling: Nomination and Vote Allocation Errors in Colombia”, *Electoral Studies*, 1995, pp. 4, 14, 441-460.
- y McCUBBINS, Mathew D., “The Institutional Determinants of Policy: A Spatial Approach”, en Haggard, Stepan y McCubbins Mathew D. (eds.), *Political Institutions and the Determinants of Public Policy: When Do Institutions Matter?*, manuscrito no publicado, 2000.
- DAVIS, Otto A. *et al.*, “An Expository Development of a Mathematical Model of the Electoral Process”, *American Political Science Review*, 1970, pp. 64, 426- 448. (“Un desarrollo expositivo de un modelo matemático del proceso electoral”, en Colomer, Josep M. (ed.) *Lecturas de teoría política positiva*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1991).

- ELSTER, Jon, "Constitutionalism in Eastern Europe: An Introduction", *The University of Chicago Law Review*, 1991, pp. 2, 58, 447-482.
- , "Constitution-Making in Eastern Europe. Rebuilding the Boat in the Open Sea", *Public Administration*, 1993, pp. 2, 71, 169-217.
- FIGUEIREDO, Argelina, y LIMONGI, Fernando, "Institutional Legacies and Accountability: Executive Decrees in Brazil and Italy", *Paper presented at the Conference on Institutional Legacies*, Buenos Aires, 1998.
- FINER, Samuel (ed.), *Adversary Politics and Electoral Reform*, Londres, Wigram, 1975.
- FIORINA, Morris, *Divided Government*, Nueva York, Macmillan, 1992.
- GEDDES, Barbara, "Initiation of New Democratic Institutions in Eastern Europe and Latin America", en Lijphart, Arend y Waisman, Carlos H. (eds.), *Institutional Design in New Democracies*, Berkeley, University of California Press, 1996.
- GROFMAN, Bernard, "Arend Lijphart and the New Institutionalism", *Democracy and Institutions: The Life and Work of Arend Lijphart*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 2000.
- HAGGARD, Stephan y McCUBBINS, Matthew D. (eds.), *Presidents, Parliaments, and Policy*, Nueva York, Cambridge University Press, 2001.
- HAMMOND, Thomas H. y GARY J. Miller, "The Core of the Constitution", *American Political Science Review*, 1987, pp. 81, 1155-1574.
- HINICH, Melvin J., y MUNGER, Michael C., *Analytical Politics*, Nueva York, Cambridge University Press, 1997.
- HOROWITZ, Donald, *A Democratic South Africa? Constitutional Engineering in a Divided Society*, Berkeley, University of California Press, 1991.
- HUBER, John D., y POWELL, Jr. G. Bingham, "Congruence Between Citizens and Policymakers in Two Visions of Liberal Democracy", *World Politics*, 1994, pp. 3, 46, 291-326.
- JONES, Mark P., *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*, Notre Dame, Ind., University of Notre Dame Press, 1995.
- KREHBIEL, Keith, "Institutional and Partisan Sources of Gridlock: A Theory of Divided and Unified Government", *Journal of Theoretical Politics*, 1996, pp. 7, 8-40.

- , *Pivotal Politics: A Theory of U.S. Lawmaking*, Chicago, The University of Chicago Press, 1998.
- LANZARO, Jorge (ed.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, 2001.
- LAVER, Michael y SHEPSLE, Kenneth, “Divided Government: America Is Not Exceptional”, *Governance*, 1991, pp. 3-4 y 250-269.
- LIJPHART, Arend, “Democratization and Constitutional Choices in Czechoslovakia, Hungary and Poland 1989-1991”, *Journal of Theoretical Politics*, 1992, pp. 2, 4, 207-223.
- , *Patterns of Democracy*, New Haven, Yale University Press, 1999 (*Modelos de democracia*, Barcelona, Ariel, 2000).
- , y WAISMAN, Carlos H. (eds.), *Institutional Design in New Democracies*, Berkeley, University of California Press, 1996.
- LINZ, Juan J., “The Perils of Presidentialism”, *Journal of Democracy*, 1990a, pp. 1, 51-69.
- , “The Virtues of Parliamentarism”, *Journal of Democracy*, 1990b, pp. 1, 4, 84-91.
- y VALENZUELA Arturo (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1994 (*La crisis de la democracia presidencial*, Madrid, Alianza, 1997).
- MAINWARING, Scott, “Presidentialism, Mutipartism, and Democracy: The Difficult Combination”, *Comparative Political Studies*, 1993, pp. 26, 198-228.
- y SHUGART, Matthew S. (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 1997.
- MORGENSTERN, Scott y NACIF Benito (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 2002.
- NEGRETTO, Gabriel, “Constitution-Making and Institutional Design: The Transformation of Presidentialism in Argentina”, *Archives Europeennes de Sociologie*, vol. XL, núm. 2, 1999.
- , “Government Capacities and Policy-Making by Decree in Latin America: The Cases of Brazil and Argentina”, *Paper presented at the 2001 American Political Science Association Meeting*, San Francisco, 2001.

- , “Hacia una nueva visión de la separación de poderes en América Latina”, trabajo presentado en el *VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- NOHLEN, Dieter y FERNÁNDEZ B., Mario (eds.), *El presidencialismo renovado*, Caracas, Nueva Sociedad, 1998.
- POWELL, Jr., y BINGHAM, G., *Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions*, New Haven, Yale University Press, 2000.
- POWER, Timothy, “The Pen is Mightier than the Congress: Presidential Decree Power in Brazil”, en Carey, John y Matthew S. Shugart (eds.), *Executive Decree Authority*, New York, Cambridge University Press, 1998.
- y GASIOROWSKI, Mark J., “Institutional Design and Democratic Consolidation in the Third World”, *Comparative Political Studies*, 1997, pp. 2, 30, 123-155.
- PRZEWORSKI, Adam, *Capitalism and the Market*, Nueva York, Cambridge University Press, 1991.
- *et al.*, *Democracy and Development*, Nueva York, Cambridge University Press, 2000.
- RIGGS, Fred W., “The Survival of Presidentialism in America: Para-constitutional Practices”, *International Political Science Review*, 1988, pp. 4, 9, 247- 278.
- RIKER, William H., *Liberalism Against Populism. A Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*, San Francisco, Freeman, 1982.
- , “The Justification of Bicameralism”, *International Political Science Review*, 1992, pp. 1, 13, 101-116.
- SHUGART, Matthew S. y CAREY, John M., *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Nueva York, Cambridge University Press, 1992.
- y WATTENBERG, Martin P. (eds.), *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?*, Nueva York, Oxford University Press, 2001.

SUNDQUIST, James L., “Needed: A Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States”, *Political Science Quarterly*, 1998, pp. 103, 613-635.

———, *Constitutional Reform and Effective Government*, Washington DC, The Brookings Institution, 1992.

TSEBELIS, George, “Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartyism”, *British Journal of Political Science*, 1995, pp. 25, 289-326.