



Boletín Mexicano de Derecho Comparado

ISSN: 0041-8633

bmdc@servidor.unam.mx

Universidad Nacional Autónoma de México  
México

OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús  
TENDENCIAS RECIENTES EN LOS SISTEMAS PRESIDENCIALES LATINOAMERICANOS  
Boletín Mexicano de Derecho Comparado, , 2008, pp. 793-858  
Universidad Nacional Autónoma de México  
Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42723039028>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto



Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

[www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)

## TENDENCIAS RECIENTES EN LOS SISTEMAS PRESIDENCIALES LATINOAMERICANOS\*

J. Jesús OROZCO HENRÍQUEZ\*\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El debate presidencialismo vs. parlamentarismo*. III. *Iniciativas para modificar el régimen de gobierno a uno parlamentario o hacia la parlamentarización del sistema presidencial*. IV. *Clasificación de los sistemas presidenciales en América Latina*. V. *Reformas para reequilibrar las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo*. VI. *Conclusiones y reflexiones finales*.

### I. INTRODUCCIÓN

El objeto de este trabajo es ofrecer un panorama sobre los diversos procesos de reforma a los regímenes de gobierno en América Latina en el marco de la “tercera ola democrática”,<sup>1</sup> desde hace aproximadamente treinta años. Dichos procesos han pretendido diseñar y construir estructuras normativas e institucionales capaces de generar gobernabilidad en el marco de la democracia representativa, contribuyendo a la transición o consolidación de la democracia en 18 países de la región,<sup>2</sup> propiciando el

\* El presente texto está basado en una parte del trabajo que elaboré con Daniel Zovatto, “Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007: Lectura regional comparada”, en Zovatto, Daniel y Orozco Henríquez, J. Jesús (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, UNAM-IDEA Internacional, 2008, pp. 1-209.

\*\* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

<sup>1</sup> Véase Huntington, Samuel, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Londres, Norman, 1991.

<sup>2</sup> Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

hecho histórico inédito de que nunca en América Latina la democracia se había extendido tanto (aun cuando no en todas partes con la profundidad deseada) y por un periodo tan prolongado.

Aunque el régimen presidencial<sup>3</sup> se generalizó en el continente durante los siglos XIX y XX, debe recordarse que no ha constituido la única forma de gobierno ensayada en América Latina. Entre los ejemplos opuestos a la fórmula presidencial eminentemente republicana puede citarse el régimen monárquico o imperial que se adoptó en algunas de las colonias recién emancipadas, como en el caso de México en 1821 y, posteriormente, bajo Maximiliano (1865-1867), si bien el régimen imperial que logró establecerse y alcanzó mayor eficacia fue el brasileño, que funcionó de 1823 a 1889.

Por otra parte, dentro de las formas de gobierno democráticas de carácter republicano adoptadas en la región, pero distintas a la presidencial, es frecuente identificar como régimen parlamentario el establecido en Chile entre 1891 y 1924 (aunque autores destacados se resisten a catalogarlo de tal manera).<sup>4</sup> En realidad, dicho sistema podría calificar más bien como un tipo de sistema presidencial denominado presidencialismo parlamentarizado, según la clasificación propuesta por Jorge Carpizo y que más adelante se explica, de la misma

<sup>3</sup> Para los efectos de este trabajo, se caracteriza al sistema presidencial como aquel que reúne en un solo individuo, denominado presidente de la República, las funciones de jefe de Estado y jefe de gobierno. El presidente es elegido popularmente, y no puede ser destituido por el Legislativo; a la vez, el presidente queda inhabilitado para disolver al parlamento, por lo que los mandatos de ambos son fijos. Por su parte, el sistema parlamentario se caracteriza por un Ejecutivo dual, en tanto que las funciones de jefe de Estado y jefe de gobierno se encomiendan a personas distintas, donde el jefe de gobierno es prácticamente elegido por la mayoría parlamentaria, que también puede exigir responsabilidad política al gobierno (a uno de sus miembros o al Gabinete como unidad) y propiciar la conclusión anticipada de su encargo, en tanto que, en contrapartida, el jefe de gobierno puede solicitar al jefe de Estado la disolución anticipada del Parlamento. Es posible identificar otras diferencias relevantes entre sistema presidencial y sistema parlamentario, para lo cual puede consultarse a Carpizo, Jorge, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, México, UNAM, 2007, pp. 40-42 y 46-50; así como Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, 1962, pp. 319 y ss.

<sup>4</sup> Si bien el órgano legislativo tenía la facultad de censurar ministros, carecía de atribuciones para censurar al jefe de gobierno, característica clave de un sistema parlamentario; *cfr.* Nohlen, Dieter, *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos. Opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico*, México, TEPJF-IFE-Friedrich-Nauman Stiftung, 1999, pp. 32 y 33.

manera que el establecido en las Constituciones de Chile de 1833, Perú de 1856 y Uruguay de 1934. De manera similar, y dentro del modelo de presidencialismo, cabría mencionar los sistemas que contemplaron matices parlamentarios o, incluso, aquellos que establecieron un presidencialismo atemperado, con cierto predominio del Legislativo, como el de las Constituciones de Uruguay de 1839, México de 1857 y Chile de 1925.<sup>5</sup> Por otra parte, y como una forma de gobierno distinta, conviene recordar el ejemplo del régimen directorial uruguayo, consistente en un Ejecutivo colegiado, vigente desde 1918 a 1933 y de 1952 a 1966,<sup>6</sup> así como el previsto en México durante la guerra de independencia, con motivo de la Constitución de Apatzingán de 1814.

En la actualidad, cabe afirmar que los 18 países objeto de análisis adoptan un sistema presidencial.

## II. EL DEBATE PRESIDENCIALISMO VS. PARLAMENTARISMO

A partir de finales de los años setenta y de manera acelerada durante la segunda mitad de la década de los ochenta, junto a diversos países de la región que habían preservado de antaño su sistema presidencial de gobierno, se restauraron paulatinamente regímenes constitucionales del mismo carácter en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Perú y Uruguay (después de cierto periodo bajo regímenes autocráticos, como resultado de distintas causas y el triunfo de la doctrina de la “seguridad nacional” desde los sesenta y la consecuente intervención del ejército en la política). Lo anterior ha permitido, apunta Jorge Carpizo, que cada uno de los 18 países del área sean calificados como de-

<sup>5</sup> Véase Carpizo, Jorge, *Concepto de democracia...*, cit., nota 3, pp. 194-207.

<sup>6</sup> Véase Gros Espiell, Héctor, “El predominio del Poder Ejecutivo en América Latina”, *El predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica*, México, UNAM, 1977, pp. 9 y ss. Incluso, en México, con motivo de la Constitución de Apatzingán de 1814, durante la lucha de independencia —y que rigió parcialmente— se adoptó también un gobierno directorial conformado por un Ejecutivo colegiado de tres individuos designados por el Congreso; véase Orozco Henríquez, J. Jesús, “El Poder Legislativo en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior”, *Estudios jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario*, México, UNAM, 1992, p. 221.

mocracias, por lo menos electorales (en tanto que sus gobiernos se han venido vertebrando a través de elecciones libres, justas y auténticas; esto es, mediante elecciones competitivas partidarias abiertas, generalmente objetivas y limpias).<sup>7</sup>

En lo que se refiere a los regímenes latinoamericanos bajo la forma de Estado democrático, resulta, sin embargo, claro que la democracia no ha logrado consolidarse en la región ante los preocupantes déficit de justicia social (la persistencia de altos grados de pobreza y desigualdad, incrementados por las políticas neoliberales) y los déficit político-institucionales (la debilidad del Estado de derecho, la insuficiente rendición de cuentas, los patrones de comportamiento tradicionales de la elite política, el clientelismo, la corrupción, el desprestigio de los partidos políticos y la clase política, los bloqueos políticos, la disminución de la eficiencia del gobierno y, en general, los problemas estructurales que dificultan la gobernabilidad democrática).<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Véase Carpizo, Jorge, *Concepto de democracia...*, cit., nota 3, pp. 111 y 112. Lo anterior, de acuerdo con una noción minimalista de democracia como la postulada por Joseph Schumpeter, que pone énfasis en la libertad electoral y la competencia entre distintas opciones políticas como sus elementos constitutivos; *Capitalism, Socialism and Democracy*, 3a. ed., Nueva York, Harper and Brothers Publishers, 1950, pp. 284 y ss. Con independencia de que, desde la perspectiva de un Estado constitucional democrático de derecho, se considere insuficiente una concepción minimalista de la democracia y se estime conveniente otra más robusta, como la democracia constitucional, esencialmente comprometida con la salvaguarda de los derechos fundamentales.

<sup>8</sup> Cfr. Nohlen, Dieter, *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*, México, Porrúa-UNAM, 2006, pp. 31-33; O'Donnell, Guillermo A., "Polyarchies and the (Un) Rule of Law in Latin America", en Méndez, Juan E. et al. (eds.), *The (Un) Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame Press, Helen Kellogg Institute for International Studies, 1999, p. 326. Según datos de Latinobarómetro, tanto el apoyo difuso (valoración positiva de la democracia) como el apoyo específico (satisfacción con la democracia) son relativamente bajos y presentan una tendencia regresiva. Si bien la democracia se mantiene en América Latina como el sistema preferido, el porcentaje de aprobación descendió de 62% en 1997 a 58% en 2006 (respecto de 2005, se aprecia un aumento de 5% en cuanto a valoración positiva de la democracia, debiendo considerar que se llevaron a cabo varias elecciones y la bonanza económica, pues el PIB mejoró 4%). Si se atiende al grado de apoyo específico a la democracia, es posible constatar una disminución que va de 41% en 1997 a 38% en 2006. Mientras que en 1997 los ciudadanos calificaron a la democracia en la región, en promedio, con 5.8, en una escala de 1 a 10, en 2005 había bajado a 5.5 y se elevó de nuevo en 2006 a 5.8 (probablemente por el elevado número de procesos electorales en ese año).

De ahí que haya sido recurrente la búsqueda, en los distintos países del área, de reformas institucionales idóneas que contribuyan al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática (entendida, en palabras de Dieter Nohlen, como la estructura política que facilita la adopción de la legislación y la implementación de políticas públicas que satisfagan las necesidades básicas de la población, promuevan el bienestar común y, a su vez, retroalimenten la legitimidad del sistema).<sup>9</sup> Al respecto, durante los años ochenta emergió el debate sobre las causas de la inestabilidad política de que había adolecido la región, los remedios y las alternativas posibles y deseables. Se trataba, entre otras cuestiones, de preguntarse si el diseño presidencial tradicional era el adecuado para lograr la “gobernabilidad democrática”.

Una de las alternativas propuestas fue la de adoptar el sistema parlamentario como régimen político de gobierno, porque se le pensaba como más apto que el presidencial para contribuir a la estabilidad política democrática.

<sup>9</sup> Cfr. Nohlen, Dieter, *El institucionalismo...*, *cit.*, nota anterior, p. 54. Al diferenciar entre la legitimidad de entrada y la legitimidad de salida, Nohlen muestra que una justicia electoral (en tanto garantía de la celebración de elecciones libres, justas y auténticas), aunque necesaria para el orden democrático, no es suficiente para garantizar el mantenimiento y consolidación de la democracia. En su opinión, la justicia electoral ha cumplido en varios países una actividad ejemplar, pero los valores que representa todavía no han sido integrados a la cultura política de las élites, de los grupos de representación política y de la ciudadanía. Mientras no se resuelvan los problemas de gobernabilidad y de rendimiento de los gobiernos democráticos, la consolidación de la democracia será siempre un tema pendiente. Cuando los resultados de la política en el campo económico y social quedan para una gran mayoría de la población por debajo de cierta barrera, de cierto nivel tolerable, parece difícil poder mantener o generar el afecto de la gente por la democracia, sus instituciones y procedimientos. La legitimidad de las estructuras proviene en gran parte del cumplimiento de las expectativas vinculadas con sus funciones. Para romper con el carácter actualmente problemático de esta interdependencia resulta imperioso incrementar el resultado de las políticas públicas, o sea, aumentar su efectividad. La consolidación de la democracia depende, por tanto, del esfuerzo en el ámbito de salida de la legitimidad, como lo demuestran las encuestas; sin embargo, el discurso político sigue centrado en el ámbito de entrada. Las funciones prioritarias en el momento histórico que atraviesa la región son, por tanto, fortalecer las instituciones políticas para aumentar su efectividad y eficiencia, y con ello aumentar su legitimidad. De ahí la necesidad de una sociedad civil comprometida con la democracia que no menosprecie los mecanismos institucionales de representación.

Así, desde finales de la década de los ochenta hasta la mitad de los noventa, la discusión en torno a la forma de gobierno presidencialismo *vs.* parlamentarismo se convirtió en una intensa disputa académica. En esa discusión se enfrentaron, sobre todo, dos posiciones contrapuestas que representaban dos formas diferentes de valorar el peso de las variables institucionales. Por un lado, el enfoque normativo-deductivo de Juan Linz y sus seguidores,<sup>10</sup> que favorecía normativamente al parlamentarismo como forma de gobierno “ideal” y, por otro, el enfoque histórico-empírico representado por Dieter Nohlen y sus adeptos,<sup>11</sup> que no prefería a priori un sistema de gobierno concreto, criticaba los supuestos teóricos y metodológicos de aquélla y abogaba por una perspectiva de investigación que tratase comparativamente la cuestión de la idoneidad democrática de sistemas de gobierno en situaciones históricas concretas.

Juan Linz, desde su libro sobre *La quiebra de las democracias* (publicado originalmente en inglés en 1978)<sup>12</sup> ya se había empeñado en demostrar la “inferioridad” estructural del presidencialismo, resaltando la relación entre los derrumbes democráticos y los problemas de transición y consolidación de la democracia por un lado y, por otro, la presencia del presidencialismo en América Latina. Linz recomendaba por tanto, sin restricciones, la introducción del parlamentarismo como la mejor opción para todos los países de la región sin importar su grado de desarrollo o sus especificidades históricas.

Según Linz, las debilidades del presidencialismo son: a) La dualidad democrática del Legislativo y el Ejecutivo; b) La rigidez sistémi-

<sup>10</sup> Véase Linz, Juan, “The Perils of Presidentialism”, *Journal of Democracy*, vol. I, núm. 1, 1990, pp. 51-69; *id.*, “The Virtues of Parliamentarism”, *Journal of Democracy*, vol. I, núm. 4, 1990, pp. 85-91; *id.*, “Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?”, en *id.* y Valenzuela, Arturo (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore-Londres, Johns Hopkins University Press, 1994, pp. 3-87.

<sup>11</sup> Nohlen, Dieter, “Presidencialismo *vs.* parlamentarismo en América Latina (notas sobre el debate actual desde una perspectiva comparada)”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 74, 1991, pp. 43-54; *id.*, “Presidencialismo *vs.* parlamentarismo: dos enfoques contrapuestos”, en *id.* y Fernández, M. (eds.), *Presidencialismo renovado*, Caracas, Nueva Sociedad, 1998, pp. 15-25; ambos trabajos reimpresos en Nohlen, Dieter, *Sistema de gobierno...*, *cit.*, nota 4, pp. 25-41 y 43-67.

<sup>12</sup> Véase Linz, Juan, *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdowns and Reequilibrations*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1978; *id.*, *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza Editorial, 1987.

ca, poco apta para la política democrática de la negociación e incapaz de enfrentar situaciones de crisis entre Ejecutivo y Legislativo, y c) El carácter conflictivo y de suma cero de las elecciones presidenciales y de la competencia partidaria. Esas características del presidencialismo establecerían “incentivos” para estrategias no cooperativas entre los actores políticos y de ello derivarían situaciones de bloqueo institucional que podrían degenerar en intervenciones militares y propiciar el derrumbe de la democracia.<sup>13</sup>

Las tesis de Linz generaron diversas reacciones:<sup>14</sup> su asunción incondicional (Valenzuela);<sup>15</sup> su relativización mediante la introducción de otras variables en el análisis (Mainwaring);<sup>16</sup> su aceptación sin admitir la solución parlamentaria (Sartori);<sup>17</sup> la defensa del presidencialismo (Mettenheim)<sup>18</sup> y, por último, la crítica abierta (Nohlen).<sup>19</sup>

Dieter Nohlen se distancia explícitamente de los supuestos y las argumentaciones de Juan Linz, criticando la construcción artificial de modelos institucionales “ideales” y de las especulaciones deductivas orientadas en tipos “puros”. En cambio, desarrolla su propio programa para la evaluación del modo de funcionamiento de los sistemas de gobierno a través del enfoque histórico-empírico, proponiendo más bien investigar de manera comparativa y cualitativa las variantes institucionales existentes en las democracias modernas mediante la descripción sistemática de arreglos institucionales concretos en conexión estrecha con su contexto histórico, social, político y cultural. Só-

<sup>13</sup> Véase Linz, *cit.*, nota 9, pp. 51-69; *id.*, *cit.*, nota anterior, pp. 3-87.

<sup>14</sup> Véase Ortiz Ortiz, Richard, “Introducción. Contextos, instituciones y actores políticos: Dieter Nohlen y el estudio de las instituciones políticas en América Latina”, en Nohlen, Dieter, *El institucionalismo...*, *cit.*, nota 8, pp. 6-13.

<sup>15</sup> Véase Valenzuela, Arturo, “The Crisis of Presidentialism”, en Mainwaring, Scott e *id.*, *Politics, Society and Democracy in Latin America*, Boulder, Westview Press, 1998.

<sup>16</sup> Mainwaring, Scott, “Presidentialism, Multipartyism and Democracy: The Difficult Combination”, *Comparative Political Studies*, vol. 24, núm. 1, octubre de 1993, pp. 198-228; *id.* y Shugart, Matthew S., “Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate”, *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 2002, pp. 19-64.

<sup>17</sup> Véase Sartori, Giovanni, “Neither Presidentialism nor Parliamentarism”, en Linz y Valenzuela, *The Failure...*, *cit.*, nota 10, pp. 107 y ss.

<sup>18</sup> Véase Mettenheim, Kurt von (ed.), *Presidential Institutions and Democratic Politics*, Baltimore, 1997.

<sup>19</sup> Véase Nohlen, Dieter, *Sistema de gobierno...*, *cit.*, nota 4, pp. 43-54; *id.*, *El institucionalismo...*, *cit.*, nota 8, pp. 53-80.

lo el examen de todos los factores pertinentes puede explicar adecuadamente la complejidad del funcionamiento institucional y de la estabilidad política. Por tanto, no se puede establecer, a priori, la superioridad universal de cierto arreglo institucional, toda vez que en la estabilidad, eficacia y rendimiento de las instituciones políticas, muchas veces, como insiste el profesor Nohlen, “el contexto hace la diferencia”.<sup>20</sup>

Giovanni Sartori se incorporó al debate y resumió su posición en la fórmula: “ni presidencialismo ni parlamentarismo”. Aunque comparte las tesis sobre las deficiencias sistémicas del presidencialismo, afirma que de las críticas al presidencialismo no se deduce automáticamente que la “buena alternativa” sea el parlamentarismo, y sentencia: “El parlamentarismo puede resultar un fracaso tanto y tan fácilmente como el presidencialismo” si no se dan las condiciones indispensables para su funcionamiento, sobre todo, *partidos parlamentariamente adecuados*. Sartori afirma con acierto que “la mejor forma política es la que sea más aplicable en cada caso. Esto equivale a decir que el contexto es esencial”.<sup>21</sup>

Ciertamente, los sistemas presidenciales no fueron reformados en América Latina según las recomendaciones normativo-deductivas en favor del parlamentarismo y, no obstante los pronósticos pesimistas sobre la estabilidad de esas democracias presidenciales, la mayoría de los regímenes políticos en la región no se han colapsado desde la última ola democratizadora. Al contrario, el presidencialismo se ha fortalecido como el sistema de gobierno preferido en la región y ha mostrado un mejor desempeño relativo, así como capacidad de adaptación a los nuevos desafíos.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> *Idem.*

<sup>21</sup> Sartori, Giovanni, *op. cit.*, nota 17, p. 110.

<sup>22</sup> Véase Nohlen, Dieter, *Sistema de gobierno...*, *cit.*, nota 4, pp. 43-54 e *id.*, *El institucionalismo...*, *cit.*, nota 8, pp. 53-80. De ahí que en la discusión sobre presidencialismo vs. parlamentarismo, Nohlen ya no representa la posición minoritaria. Finalmente, se impuso la tesis de que sobre las ventajas y desventajas de los sistemas del gobierno no se puede discutir en abstracto, sino se debe incluir en el análisis las condiciones históricas concretas de la política y de la sociedad. El institucionalismo contextualizado ha logrado, por ende, acreditarse como una perspectiva productiva para abordar la discusión politológica sobre las formas de gobierno en democracias no consolidadas y

Además del propio Nohlen, la investigación de los efectos institucionales en situaciones históricas concretas y la reforma del sistema presidencial hacia un “presidencialismo renovado” ha sido bien acogida por destacados autores en la investigación comparada en América Latina.<sup>23</sup>

Con respecto al margen de la reforma política, y en vista de la profunda tradición presidencialista en América Latina y de las dificultades de introducción del parlamentarismo, Nohlen aboga por una reforma controlada del presidencialismo que contribuya a su renovación y por un *funcionamiento parlamentarista* del sistema presidencial, mediante el fortalecimiento del Legislativo y el mejoramiento y flexibilización de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, con el fin de fortalecer la gobernabilidad, aumentar el rendimiento de las políticas públicas y acrecentar la legitimidad en el marco de cada uno de los sistemas presidenciales. Las sugerencias de reforma se dirigen particularmente hacia la creación de incentivos institucionales (rompiendo con la lógica de *the winner takes all* del presidencialismo clásico) para conformar coaliciones estables en el Legislativo que apoyen el trabajo del gobierno; en su caso, la creación de un primer ministro (como también de un jefe de Gabinete) cuya legitimidad descansa en una mayoría legislativa y que atienda e incentive las relaciones entre el Gobierno y el Legislativo, en el entendido de que las propuestas de reforma deben ser de carácter específico y, por ende, no referidas a América Latina en general sino a países concretos.<sup>24</sup>

sus efectos sobre la estabilidad democrática (véase Ortiz Ortiz, *op. cit.*, nota 14, pp. 6-13).

<sup>23</sup> Piénsese, por ejemplo, en Carpizo, Jorge, “México, ¿sistema presidencial o parlamentario?”, *Cuestiones Constitucionales*, núm. 1, 1999, pp. 49-84; *id.*, *Concepto de democracia...*, *cit.*, nota 3; García Belaunde, Domingo, “Reconstrucción del sistema político y la ingeniería constitucional”, *Perú 2000. Un triunfo sin democracia*, Lima, Comisión Andina de Juristas, 2000; Lanzaro, Jorge (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas*, Buenos Aires, Flacso, 2001; Valadés, Diego, *El gobierno de Gabinete*, México, UNAM, 2003.

<sup>24</sup> Asimismo, a propósito de la discusión sobre posibles reformas institucionales en vista de alguna crisis política, conviene recomendar prudencia y mesura, pues en América Latina es frecuente el reflejo condicionado de responder a una crisis con una nueva reforma o una nueva Constitución. Debe realizarse una evaluación apropiada de las verdaderas causas que desataron la crisis, pues es difícil que ésta se pueda resolver únicamente con manipulaciones institucionales. Los actores políticos y los gru-

Debe tenerse presente, incluso, la importancia de factores no estrictamente constitucionales en el logro de una mayor flexibilidad y efectividad en las relaciones Legislativo-Ejecutivo. En este sentido, la permanente discusión sobre la necesidad de cambios institucionales puede conducir a modificaciones en las actitudes y los comportamientos informales de la clase política que finalmente sustituyen y vuelven prescindibles los cambios formales. De manera similar, en aquellos sistemas que a fin de profundizar y consolidar la democracia han pretendido equilibrar mejor la distribución de poder del Estado a través del aumento del poder del Legislativo (y también del Poder Judicial) en detrimento del poder del presidente, sólo se traducirán en una auténtica mejora de la gobernabilidad democrática si el Legislativo logra desarrollar una comprensión cabal de su función en el marco del nuevo diseño, que reclama capacidad de cooperación entre los órganos del Estado.<sup>25</sup>

### III. INICIATIVAS PARA MODIFICAR EL RÉGIMEN DE GOBIERNO A UNO PARLAMENTARIO O HACIA LA PARLAMENTARIZACIÓN DEL SISTEMA PRESIDENCIAL

Durante el periodo que se analiza, las propuestas en favor de la adopción de un sistema parlamentario en determinado país sólo se han formulado en ámbitos académicos y, ocasionalmente, a través de alguna iniciativa promovida por fuerzas políticas minoritarias que no han alcanzado consenso. La excepción ha sido Brasil, en donde de manera formal la comisión encargada de elaborar el anteproyecto de Nueva Constitución incluyó en su informe final, publicado en 1987, la propuesta de un sistema parlamentario. Finalmente, la Asamblea Nacional Constituyente de 1988 optó por la continuación del régimen presidencial, pero previó la celebración de un plebiscito en 1993 para que el propio electorado decidiera entre monarquía y república, así como entre presidencialismo y parlamentarismo, cuyo resultado fue el triunfo de la república presidencial.

pos de la sociedad civil deben, en primer lugar, rescatar la centralidad de las instituciones representativas y los resultados de reformas políticas previas; véase Nohlen, Dieter, *El institucionalismo...*, *cit.*, nota 8, pp. 53-80.

<sup>25</sup> *Cfr. ibidem*, pp. 59 y 60.

Otros dos casos en donde, de manera explícita, sendas comisiones de reforma constitucional pusieron sobre la mesa la parlamentarización del sistema presidencial, han sido los de Argentina y Bolivia en 1994 (en el entendido de que, además, cuando esta obra fue enviada a prensa se había presentado una iniciativa como parte de la llamada Reforma del Estado en México, con el propósito explícito de establecer un sistema semipresidencial, además de que también ha sido tema en los procesos constituyentes iniciados en Bolivia y Ecuador).

En lo que se refiere a Argentina y como resultado del llamado “Pacto de Olivos” entre el entonces presidente Carlos Menem y el ex presidente Raúl Alfonsín, a cambio de la pretensión de aquél de obtener la reelección inmediata del presidente y el vicepresidente de la República, Alfonsín insistió en el proyecto elaborado por el Consejo para la Consolidación de la Democracia durante su administración, de acuerdo con el cual para mitigar el denominado “hiperpresidencialismo hegemónico” se proponía la adopción de un modelo semipresidencial como el francés o, al menos, como el portugués, si bien las negociaciones posteriores fueron desdibujando ese objetivo y, finalmente —como se analiza más adelante—, se dispuso la creación de un jefe de Gabinete de ministros, que tiene a su cargo la administración general del país.

En cuanto a Bolivia, hacia julio de 1992 y como resultado de un debate previo, el grupo de trabajo encabezado por Juan Linz formuló dos propuestas, una de las cuales fue la adopción de un sistema parlamentario y otra la parlamentarización del régimen presidencial a través de la redefinición de las relaciones entre Legislativo y Ejecutivo. Después de los llamados “Acuerdos del 9 de julio” y la conformación de una comisión de “alto nivel”, que se convirtió en “cumbres políticas” entre jefes de partidos y especialistas dedicados a definir el sentido de la reforma, se arribó en 1994 a la modificación de 34 artículos constitucionales, parlamentarizando el sistema presidencial en los términos que más adelante se explican.

Incluso, como se adelantó, en Nicaragua, el partido en el gobierno actualmente está promoviendo una moción de reforma constitucional que busca el cambio del régimen presidencial hacia uno de naturaleza parlamentaria.

En general, como se podrá advertir en las próximas páginas, los procesos de reforma política sobre los regímenes de gobierno de la región, durante el periodo en análisis, han estado orientados, aunque no siempre con la extensión y profundidad deseada o requerida, hacia la renovación o racionalización de los sistemas presidenciales, centrándose en las relaciones Legislativo-Ejecutivo (aun cuando algunos también abarcaron al Poder Judicial), a menudo con el objetivo de fortalecer al Legislativo (a diferencia de las reformas previas que tendieron a fortalecer al Ejecutivo) y consolidar un sistema de controles, pesos y contrapesos en aras del equilibrio. La excepción sería en este caso la reforma constitucional de 1998 en Ecuador, que buscó mejorar las condiciones de gobernabilidad y eliminó algunas atribuciones que había mantenido el órgano legislativo, como la censura y destitución de ministros, aunque de nuevo se pondera su restablecimiento en el marco del proceso constituyente en curso.

Lo anterior se confirma no sólo con el hecho de que la mayoría de los 18 países analizados estableció una nueva Constitución en los últimos treinta años (Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela) sino porque el resto (Argentina, Bolivia, México, Panamá, República Dominicana y Uruguay) aprobó en el mismo periodo, salvo Costa Rica, al menos alguna reforma constitucional relevante con el propósito de fortalecer los controles interorgánicos entre el Legislativo y el Ejecutivo (teniendo presente que, en el caso de Chile, la Constitución de 1980 fue aprobada por la dictadura). Véase la tabla 1 en las páginas siguientes.

#### IV. CLASIFICACIÓN DE LOS SISTEMAS PRESIDENCIALES EN AMÉRICA LATINA

Con el objeto de comprender mejor las respectivas características, diferencias y semejanzas entre los diversos sistemas presidenciales latinoamericanos, se estima conveniente clasificarlos a partir de una tipología específica, a pesar de los riesgos de imprecisiones derivadas de la naturaleza propia del derecho constitucional y su interacción dinámica con la realidad política, así como de la complejidad de algunos casos frontera que dificultan su ubicación en un tipo determi-

Tabla 1. Constituciones vigentes y reformas referidas a las relaciones Legislativas y Ejecutivo durante los últimos 30 años

| <i>País</i> | <i>Constitución vigente</i> | <i>Reformas</i> |
|-------------|-----------------------------|-----------------|
| Argentina   | 1853                        | 1994            |
| Bolivia     | 1967                        | 1994            |
| Brasil      | 1988                        | -               |
| Chile       | 1980                        | 1989, 2005      |
| Colombia    | 1991                        | 2003, 2007      |
| Costa Rica  | 1949                        | -               |
| Ecuador     | (1979) 1998                 | -               |
| El Salvador | 1983                        | 1991            |
| Guatemala   | 1985                        | 1994            |
| Honduras    | 1982                        | -               |

|                      |             |                  |
|----------------------|-------------|------------------|
| México               | 1917        | 1977, 1986       |
| Nicaragua            | 1987        | 1995, 2000, 2005 |
| Panamá               | 1972        | 1983, 1994       |
| Paraguay             | 1992        | -                |
| Perú                 | (1979) 1993 | -                |
| República Dominicana | 1966        | 1994, 2002       |
| Uruguay              | 1967        | 1996             |
| Venezuela            | 1999        | -                |

nado (en el entendido de que la referida forma de gobierno sólo puede ubicarse entre los sistemas democráticos, toda vez que si se tratara de un régimen autocrático, aun cuando formalmente se denomine sistema presidencial, se estaría estrictamente ante una dictadura o un gobierno totalitario).

Una de las primeras clasificaciones de los diversos sistemas presidenciales en América Latina fue la de Karl Loewenstein hacia mediados del siglo pasado, quien diferenció entre presidencialismo puro, presidencialismo atenuado y parlamentarismo aproximado.<sup>26</sup> Ciertamente, ha pasado mucho tiempo y múltiples cambios han tenido lugar en los sistemas presidenciales de la región, sobre todo a partir de la “tercera ola democratizadora”, propiciando diversas clasificaciones doctrinales. Una de las más recientes y sólidas es la de Jorge Carpizo, quien, en atención a lo establecido en la respectiva norma constitucional, distingue entre presidencialismo puro, presidencialismo predominante, presidencialismo atemperado, presidencialismo con matices parlamentarios y presidencialismo parlamentarizado.<sup>27</sup>

Asimismo, Carpizo distingue, desde la perspectiva de la realidad político-constitucional (al considerar el sistema de partidos y el sistema electoral, así como la presencia o no de gobierno de coalición o compartido, el gobierno dividido y el poder de la calle), entre presidencialismo hegemónico, presidencialismo equilibrado y presidencialismo débil. Además, atendiendo a la interacción de la norma con la realidad constitucional, advierte que tanto el presidencialismo puro como el predominante, el atemperado y el que posee matices parlamentarios pueden configurar alguno de los tipos que se presentan en la realidad, como el hegemónico, el equilibrado o el débil, en tanto que el presidencialismo parlamentarizado sólo puede ser hegemónico o débil.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> Véase Loewenstein, Karl, “La ‘presidencia’ fuera de los Estados Unidos (estudio comparativo de instituciones políticas)”, *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, México, año II, núm. 5, 1949, pp. 21-28.

<sup>27</sup> Véase Carpizo, Jorge, *Concepto de democracia...*, cit., nota 3, pp. 193-218.

<sup>28</sup> Véase *idem*. El estudio del grado de eficacia de las disposiciones constitucionales es particularmente importante en América Latina tomando en cuenta que, según la clasificación ontológica de las Constituciones elaborada por Loewenstein, varios países cuentan con una Constitución “nominal”, en tanto que se aprecia una falta de concordancia entre la realidad del proceso político y las normas constitucionales a

A continuación se exponen las características básicas de la referida tipología propuesta por Carpizo, de acuerdo con lo que se prevé en las respectivas Constituciones de los regímenes latinoamericanos (en particular, en lo que se refiere al cúmulo de atribuciones del presidente de la República y, sobre todo, a la responsabilidad ministerial), conforme a la cual se pretenderán clasificar las diversas especies de sistemas presidenciales establecidos actualmente en la región (si bien algunos casos frontera pueden diferir, en cuanto a su ubicación en determinado tipo o categoría, de lo considerado por el eminente constitucionalista mexicano).

En todo caso, debe insistirse en que la siguiente clasificación tiene exclusivamente propósitos didácticos-comparativos y se basa en un estudio formal de los textos constitucionales latinoamericanos de acuerdo con el criterio apuntado (cúmulo de atribuciones del presidente y regulación de la responsabilidad política ministerial), el cual se explica más adelante. Por esta razón, la clasificación presentada también podría diferir con otros autores que utilicen un criterio distinto, incluso, con lo sostenido por algunos de los colaboradores de esta misma obra, quienes toman en cuenta también la realidad política-constitucional. Por ejemplo, en sistemas que formalmente confieren un significativo conjunto de atribuciones de control en el Congreso sobre el presidente, éstas raramente se ejercen en la práctica, o siguen predominando las facultades presidenciales, como en el caso de Colombia. Asimismo, en sistemas que contemplan sólo algunas de esas atribucio-

causa de una serie de factores sociales y económicos. Si bien la función de la Constitución nominal es educar a la población sobre un gobierno democrático constitucional que establezca límites a los detentadores del poder, la aspiración es que la misma se convierta en una auténtica Constitución “normativa” que rijan y determine el proceso político y todos se ajusten a sus respectivos límites. Cabe señalar que en los países de la región también se encuentra el tercer tipo de Constituciones a que alude Loewenstein y que denomina “semánticas”, en tanto que en ocasiones las respectivas Constituciones logran plena eficacia, pero no constituyen sino la formalización de la situación existente del poder político en beneficio exclusivo de los detentadores fácticos del poder, quienes las utilizan para estabilizar y perpetuar su poder en lugar de que sirvan para limitar al propio poder, pervirtiendo la noción de Constitución y desvalorizando su función en la democracia constitucional; véase Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, 2a. ed., trad. de Alfredo Gallego, Barcelona, Ariel, 1976, pp. 216-231. Sobre la relación entre validez y eficacia de las normas constitucionales, véase Orozco Henríquez, J. Jesús, *El derecho constitucional consuetudinario*, México, UNAM, 1983, pp. 89 y ss.

nes, éstas se ejercen en forma vigorosa, lo cual propicia una mayor relevancia del Congreso sobre el funcionamiento del sistema presidencial, como podría ser el caso de Chile. Por todo lo anterior, una cabal comprensión del sistema presidencial de cada país requerirá acudir al estudio correspondiente incluido en esta obra.

### 1. *Presidencialismo puro*

Aun cuando cabría afirmar que ya no existen sistemas presidenciales puros, salvo el de Estados Unidos de América, si por “pureza” se entiende aquel que ha mantenido sin alteraciones sus características originales,<sup>29</sup> es posible identificar aún al presidencialismo puro como el que se aproxima al modelo estadounidense en sus aspectos esenciales: un Poder Ejecutivo unitario y de elección popular (directa o indirecta) por un periodo fijo o determinado; existencia de equilibrios, frenos y contrapesos, entre los órganos del poder; el presidente designa y remueve libremente a los ministros, quienes son responsables ante él; el presidente posee la facultad de veto legislativo; ni el presidente ni los ministros son responsables políticamente ante el Congreso, aunque estos últimos pueden ser sujetos de juicio político, o bien de juicio de responsabilidad o *impeachment* en el caso del presidente (que si bien pueden acarrear la destitución, a diferencia de los sistemas parlamentarios, ello no deriva propiamente de una pérdida de confianza o moción de censura por una gestión administrativa inadecuada, sino de haber incurrido en alguna causa de responsabilidad prevista en la Constitución o la ley). En realidad, en la historia latinoamericana sólo dos presidentes han sido removidos a través del procedimiento de *impeachment*, ambos en el periodo que se informa: Fernando Collor de Melo en Brasil, en 1992, y Carlos Andrés Pérez en Venezuela, en 1993.

En general, estos sistemas no contemplan matices parlamentarios aun cuando conserven, por la influencia española de la Constitución de Cádiz de 1812, algunas figuras como el refrendo ministerial de los actos del presidente. Asimismo, con frecuencia éste, a diferencia de lo

<sup>29</sup> Cfr. Valadés, Diego, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, México: UNAM, 2007, p. 4.

establecido por la Constitución de Estados Unidos de 1787, cuenta con la facultad de iniciativa de leyes y no requiere la ratificación del Senado para la designación de los ministros o secretarios de Estado.

Gran número de países latinoamericanos adoptaron en el siglo XIX un presidencialismo puro y entre los que actualmente lo establecen, en sus aspectos esenciales, se encuentran Brasil, Chile (aun cuando debe destacarse la importancia que el Congreso ha venido teniendo en el funcionamiento del sistema presidencial de este país), Ecuador, Honduras y México.

Mención especial merece Ecuador, toda vez que el artículo 130.9 de la Constitución de 1998 sanciona que los ministros podrán ser enjuiciados políticamente por infracciones constitucionales o legales cometidas en el desempeño del cargo, y que la mayoría de los integrantes del Congreso podrá censurarlos en caso de declaratoria de culpabilidad, cuyo efecto será la destitución sólo con el acuerdo del presidente de la República, a diferencia de ordenamientos constitucionales anteriores que sí preveían la censura y destitución de ministros directamente por el Legislativo. Como se aprecia, en el texto vigente existe una confusión entre la institución del juicio político (común incluso en los llamados sistemas presidenciales puros) y la censura (propia de los que tienen matices parlamentarios y, sobre todo, de los parlamentarizados), pero debido a que los únicos supuestos para que esta última proceda es la comisión de infracciones constitucionales o legales, mas no la mera inconformidad con determinada gestión administrativa, se estima que se trata propiamente de un juicio político y no de una censura, por lo que en este apartado se incluye el sistema presidencial de Ecuador.<sup>30</sup>

## 2. *Presidencialismo predominante*

Coincide con las características esenciales del presidencialismo puro, salvo la relativa al supuesto equilibrio entre los órganos del poder público y los mecanismos de frenos y contrapesos, toda vez que en

<sup>30</sup> Se estima que se trata de un juicio político, con independencia de que el efecto se encuentre sujeto a lo que finalmente decida el presidente, lo cual se considera inadecuado pues se trataría de violaciones constitucionales o legales que éste no debe desconocer.

este tipo de gobierno presidencial la Constitución confiere al presidente gran cúmulo de facultades (incluso en ámbitos económicos) y se le concibe como el pivote, eje o columna del sistema político-constitucional. Por tanto, se establece un desequilibrio en favor del órgano ejecutivo, que tiende a ser predominante, y resultan débiles los controles respecto de éste, porque los órganos de control carecen de autonomía o porque ésta es escasa o nula (si bien existen mecanismos razonablemente eficaces de protección de los derechos fundamentales, por lo que se aleja de una autocracia).

Con independencia de múltiples regímenes presidenciales latinoamericanos que desde el siglo XIX y buena parte del XX se caracterizaron por la preponderancia constitucional del Ejecutivo, pero paulatinamente han revertido la tendencia en búsqueda de un equilibrio entre los respectivos órganos del poder público, un ejemplo actual de presidencialismo predominante es el derivado de la Constitución de la República Dominicana de 1966 (sin que la reforma de 1994 haya logrado el equilibrio entre los órganos públicos).

En efecto, en el régimen constitucional dominicano se exigen mayorías calificadas difíciles de alcanzar en las cámaras, por ejemplo para acusar o adjudicar responsabilidad política al presidente; en tal caso, se requieren tres cuartas partes, respectivamente, de los miembros de las cámaras de Diputados y Senadores, cuando por lo general bastan dos terceras partes de los miembros presentes. Para superar el veto legislativo del presidente se necesita la “observación” de leyes aprobadas por el Congreso, que se supera sólo con las dos terceras partes, otra vez, del número total de las cámaras, además de que no se prevén expresamente facultades para que el Congreso declare vigente una ley si el presidente no la promulga ni la observa; para modificar ciertas medidas legislativas en ámbitos relevantes cuya iniciativa no se origine en el presidente (pues en este último caso basta la mayoría simple), se exigen dos terceras partes del total de legisladores, en relación con el régimen legal de la moneda o de la banca, así como del presupuesto de ingresos y el gasto público.

Asimismo, ciertas materias escapan de forma total al control del Congreso (por ejemplo, el presidente puede legislar ordinariamente sobre zonas aéreas, marítimas, fluviales y militares, así como en la habilitación de puertos y costas marítimas); cuando el propio Congre-

so no se encuentra reunido, el presidente está facultado para ordenar la suspensión de derechos en situaciones de emergencia, la modificación al presupuesto de egresos o la designación interina de las vacantes en la Cámara de Cuentas o la Junta Central Electoral. También si el presidente pretende salir al extranjero por menos de 15 días o si un ministro interpelado se niega a acudir al Congreso.

### 3. *Presidencialismo atemperado*

A diferencia del presidencialismo predominante, bajo este tipo la Constitución diseña al Poder Legislativo como el pivote o eje del sistema político-constitucional, al que otorga las atribuciones más importantes; generalmente, las competencias legislativas del presidente se encuentran reducidas e, incluso, carece de la facultad de veto.

Si bien podría considerarse que este tipo de presidencialismo sólo tiene un valor histórico, es importante identificarlo para comprender adecuadamente las demás clases existentes o que pueden darse en la región. Un ejemplo es la Constitución mexicana de 1857 (hasta la reforma de 1874), por la que se estableció un Congreso unicameral con cierto predominio, desapareciendo el Senado, a pesar de preverse un régimen federal, por estimarlo un “órgano aristocratizante y conservador”. El presidente carecía de la facultad de veto, pues sólo podía hacer observaciones a las leyes, que se superaban con la mayoría simple de los miembros presentes del Congreso.<sup>31</sup>

### 4. *Presidencialismo con matices parlamentarios*

Los mecanismos de control del poder público en este tipo de gobierno son básicamente los del sistema presidencial puro, pero incor-

<sup>31</sup> Véase Fix-Zamudio, Héctor, “Valor actual del principio de la división de poderes y su consagración en las Constituciones de 1857 y 1917”, *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, México, UNAM, año XX, núms. 58-59, enero-agosto de 1967, pp. 36 y ss.; Orozco Henríquez, José de Jesús, “La división de poderes”, *Derechos del pueblo mexicano*, 3a. ed., México, Cámara de Diputados-Porrúa, 1985, t. I, pp. 647-651.

pora algunos aspectos que se inspiran en el parlamentario;<sup>32</sup> piénsese, por ejemplo, en la existencia de un Consejo de Ministros con facultades amplias, cuyos miembros son removidos libremente por el presidente y donde el Congreso puede censurar a un ministro, pero la decisión final sobre la dimisión del ministro censurado es facultad discrecional del presidente.<sup>33</sup> Por ello no se considera al sistema respectivo como parlamentarizado sino sólo con matices parlamentarios, sin desconocer la repercusión política que podría tener la eventual censura ministerial en la opinión pública y las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo.

Es importante insistir en que la posibilidad de emitir la “censura” a un ministro por parte del respectivo Congreso o Asamblea (ya sea que conduzca automáticamente a la dimisión, como ocurre en el presidencialismo parlamentarizado, o ésta dependa de la decisión final del presidente, como en el presidencialismo con matices parlamentarios) debe diferenciarse del llamado juicio político que se prevé en varias Constituciones latinoamericanas. En efecto, aunque la consecuencia de este último puede significar también la separación del cargo, existe una diferencia fundamental, en tanto que en la “censura” no necesariamente se debe demostrar que el ministro involucrado haya incurrido en la violación de alguna disposición constitucional o legal, sino que podría bastar una gestión administrativa inadecuada. En el juicio político, por su parte, se requiere probar que sí se incurrió en alguna causa de responsabilidad prevista en la Constitución o en la ley.

Entre los países que en la actualidad su Constitución establece un presidencialismo con matices parlamentarios se encuentran: Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Panamá y Paraguay.<sup>34</sup>

<sup>32</sup> Recuérdese las diferencias entre ambos sistemas, abordadas *supra* en el epígrafe II del presente artículo.

<sup>33</sup> Cabe advertir que, para Jorge Carpizo, si un sistema presidencial prevé la censura de algún ministro por el Congreso, pero al efecto exige una mayoría calificada o muy calificada (no sólo cuando la dimisión del ministro censurado depende finalmente del presidente), se trataría también de un caso de presidencialismo con matices parlamentarios (*cf.* Carpizo, Jorge, *Concepto de democracia...*, *cit.*, nota 3, pp. 201 y 202) y no de presidencialismo parlamentarizado, como aquí se sostiene.

<sup>34</sup> En su excelente y documentado estudio, Diego Valadés ilustra cómo, incluso en Estados Unidos, se han hecho intentos de “parlamentarizar” el presidencialismo, a

En este sentido, por ejemplo, la Constitución de Bolivia, según reforma de 1994, prevé que la mayoría absoluta de los legisladores presentes puede aprobar un voto de censura respecto de uno o varios ministros, cuyo efecto es producir la renuncia del ministro censurado ante el presidente, quien se reserva la facultad de aceptarla o rechazarla.

Mención especial merece el caso de Costa Rica por su carácter límite, ya que el artículo 121, fracción 24, de la Constitución prevé que la Asamblea Legislativa puede “por dos tercios de votos presentes, censurar a los mismos funcionarios (ministros) cuando a juicio de la Asamblea fueren culpables de actos inconstitucionales o ilegales, o de errores graves que hayan causado o puedan causar perjuicio evidente a los intereses públicos”, toda vez que si bien pareciera referirse a lo que comúnmente constituye causa de juicio político en otros países de la región, el hecho de que no sólo proceda la denominada “censura” por actos inconstitucionales o ilegales, sino también por “errores graves”, nos conduce a considerarlo como un matiz parlamentario, en el entendido de que el presidente decide finalmente sobre la dimisión del ministro censurado.<sup>35</sup>

De manera similar a Costa Rica, la Constitución de Panamá establece la atribución de la Asamblea Nacional para emitir votos de censura contra los ministros de Estado cuando, a su juicio, sean responsables de actos atentatorios o ilegales, o de errores graves que hayan causado perjuicio a los intereses del Estado. Debe proponerse por escrito con seis días de anticipación a su debate por la mitad de los diputados y contar, como mínimo, con la aprobación de dos tercios de la Asamblea, remitiendo a la ley el establecimiento de la sanción que corresponda, la cual no lo ha reglamentado, por lo que se

través de la posible censura de algún secretario de Estado (citando el intento senatorial respecto de William Seward durante la administración de Abraham Lincoln en 1862) o del procurador general (como ocurrió con Alberto González en 2007 durante la administración de George W. Bush, donde 53 senadores votaron a favor de la censura y 38 en contra, pero se requerían cuando menos 60 votos a favor para que el Senado hubiera podido formular una recomendación no vinculante al presidente de Estados Unidos); *cf.* Valadés, Diego, *La parlamentarización...*, *cit.*, nota 29, pp. 19-21.

<sup>35</sup> Incluso, para Carpizo, Costa Rica es más bien un caso de presidencialismo puro (*cf.* Carpizo, *op. cit.*, nota 2, pp. 196 y 197), mientras que para otros autores, como Rubén Hernández Valle, sí se trata de un matiz parlamentario.

le atribuye el efecto de una sanción política o “moral” y no supone la destitución del ministro.

En términos parecidos, el artículo 131, fracción 37, de la Constitución de El Salvador prevé que corresponde a la Asamblea Legislativa recomendar al presidente la destitución de los ministros de Estado cuando así lo estime conveniente, como resultado de la investigación de sus comisiones especiales o de la interpelación.

Por su parte, la Constitución de Nicaragua, según reforma de 1995, prevé la atribución de la Asamblea Nacional de interpelar a ministros o viceministros, quienes tienen la obligación no sólo de explicar puntualmente el informe que rinden al Legislativo, sino de contestar cada uno de los interrogantes que los parlamentarios planteen o aparezcan durante la interpelación. Incluso, como resultado de una reforma de 2005, si la Asamblea Nacional considera al funcionario no apto para el ejercicio del cargo, con votación calificada de 60% de los diputados, podrá destituirlo, poniéndolo en conocimiento del presidente de la República para que dentro del plazo de tres días haga efectiva tal decisión. Al parecer, se trata de un caso de censura vinculante; sin embargo, las divergencias surgidas entre los poderes condujeron al acuerdo político de posponer en dos ocasiones sucesivas la entrada en vigor del precepto, ahora hasta el 20 de enero de 2008. Dada la incertidumbre prevaleciente, se lo clasifica aún como un sistema con matices parlamentarios.

La Constitución de Paraguay prevé también el voto de censura, que puede ser emitido por dos tercios de los miembros de cualquiera de las dos cámaras del Congreso, cuyo efecto consiste en recomendar al presidente la remoción del ministro censurado, por lo que corresponde a este último la decisión final.

##### 5. *Presidencialismo parlamentarizado*

Se caracteriza por introducir en un sistema presidencial controles propios del sistema parlamentario que pueden llegar a alterarlo. En este sentido, el Gabinete y los ministros son individualmente responsables tanto ante el presidente como ante el Congreso; por tanto, este último puede censurar o, en su caso, emitir voto de falta de confianza a los ministros, quienes entonces deben separarse del cargo, con diversas modalidades. En contados casos, además, el presidente puede

disolver anticipadamente el Congreso y convocar a elecciones, a pesar de lo cual se respeta el periodo fijo del presidente.

Para los efectos de este trabajo, la diferencia fundamental entre el presidencialismo con matices parlamentarios y el presidencialismo parlamentarizado radica en que en este último cabe la posibilidad, se insiste, no sólo de que el Congreso se reserve la atribución de censurar a los ministros, sino que la misma suponga la remoción o dimisión del ministro censurado, con independencia de la voluntad del presidente. Por otra parte, a diferencia del sistema parlamentario, el presidente sigue siendo, en general, el pivote o eje del sistema político-constitucional, pues concentra las funciones de jefe de Estado y de gobierno (el hecho de que el jefe de Gabinete en Argentina o el presidente del Consejo, tanto en Perú como en Uruguay, pueda ser removido libremente por el presidente, justifica que no se les considere como jefe de gobierno, identificando al sistema respectivo como presidencial, si bien parlamentarizado).

Entre los países cuya Constitución establece actualmente un presidencialismo parlamentarizado, según el criterio apuntado, se encuentran: Argentina, Colombia, Guatemala, Perú, Uruguay y Venezuela.<sup>36</sup>

Tanto en Argentina como en Guatemala puede censurarse al jefe de Gabinete, más no al resto de los ministros, o emitir voto de desconfianza sólo con relación a un número limitado de ministros (cuatro, en una sola ocasión), mientras que en Colombia no existe limitación alguna en cuanto al número de ministros susceptibles de ser censurados. Asimismo, en el extremo de presidencialismo más parlamentarizado se encuentran los casos de Perú, Uruguay e, incluso, Venezuela, donde puede censurarse al Gabinete en pleno y, bajo ciertos

<sup>36</sup> Lo anterior, atendiendo, como se ha insistido, a lo previsto en el texto constitucional con especial referencia a la responsabilidad política ministerial, pues desde la perspectiva de la realidad político-constitucional cabría ubicar a Venezuela como un presidencialismo hegemónico (así lo considera, por ejemplo, Allan Brewer Carías); de manera similar, teniendo en cuenta que en Colombia no ha funcionado en la práctica la moción de censura, hay quien lo ubicaría como un sistema presidencial acentuado (por ejemplo, Humberto de la Calle) solamente matizado con algunas instituciones del sistema parlamentario, razón por la cual podría colocarse a Colombia entre los sistemas presidenciales con matices parlamentarios.

supuestos, el presidente puede disolver al Congreso, como se precisa a continuación.

En efecto, la reforma de 1994 a la Constitución de Argentina creó la figura del jefe de Gabinete, a quien el presidente nombra y remueve libremente, pero donde además aquél es políticamente responsable ante el Congreso, que puede removerlo de su cargo por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, sin necesidad de expresar causa (artículos 100 y 101). Sin embargo, los demás ministros no son responsables políticamente frente al Congreso. En realidad, el jefe de Gabinete es un representante del presidente y un “fusible” si surgen crisis, bloqueos o enfrentamientos graves entre el Ejecutivo y el Legislativo.

De manera semejante, los artículos 166 y 167 de la Constitución de Guatemala establecen, por una parte, que los ministros de Estado tienen la obligación de presentarse al Congreso a fin de contestar las interpelaciones que se les formulen por uno o más diputados. Asimismo, si la mayoría absoluta del total de diputados al Congreso emitiere voto de falta de confianza a un ministro, éste presentará su dimisión de inmediato; sin embargo, si el Consejo de Ministros considera que los actos censurables se ajustan a la conveniencia nacional y a la política del gobierno, el ministro afectado podrá recurrir al Congreso. Si no lo hace, se considerará separado de su cargo, pero si recurre, la ratificación del voto de falta de confianza requerirá el voto de las dos terceras partes del total del Congreso, en cuyo caso el ministro quedará separado de su cargo de inmediato. El voto de falta de confianza no podrá exceder de cuatro ministros en cada ocasión.

En la Constitución de Colombia de 1991 se estableció la moción de censura contra los ministros por asuntos relacionados con sus funciones, y debe ser propuesta, al menos, por la décima parte de los miembros de la Cámara en la que se origine. Si la moción es aprobada por la mayoría absoluta de los congresistas, en sesión conjunta de ambas cámaras, el ministro quedará separado de su cargo.

En Perú, tanto la Constitución de 1979 como la de 1993 establecieron que el presidente de la República nombra y remueve al presidente del Consejo de Ministros, así como a los demás ministros, a propuesta y con acuerdo, respectivamente, del presidente del Consejo. Asimismo, 15% del total de congresistas tiene el derecho de solici-

tar la interpelación de uno o más ministros o del Gabinete en pleno y, si la misma se aprueba, al menos, por la tercera parte de los congresistas, el ministro o el Gabinete tendrán la obligación de presentarse ante el Congreso. Si, por lo menos, a 25% de los congresistas no les satisfacen las respuestas, puede solicitar un voto de censura y, si el mismo se aprueba por la mayoría absoluta del Congreso, el ministro o el Gabinete debe renunciar y el presidente de la República debe aceptar la renuncia dentro de las 72 horas. Si, eventualmente, según la Constitución de 1993, se censura al Gabinete en pleno en dos ocasiones, el presidente de la República está facultado para disolver el Congreso. Además, a partir también de 1993 y con motivo del voto de investidura, el presidente del Consejo, dentro de los 30 días siguientes a su entrada en funciones, debe concurrir al Congreso en compañía de los demás ministros para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión, planteando al efecto cuestión de confianza, una manera en que el Gabinete se somete a la ratificación del Congreso y, de no obtenerla, debería dimitir al iniciar sus funciones.

Asimismo, la Constitución de Uruguay establece que el Poder Ejecutivo será ejercido por el presidente, actuando con los ministros respectivos o el Consejo de Ministros, y que los ministros serán responsables por los decretos y órdenes que firmen con el presidente. Éste tiene la potestad de nombrar a los ministros “entre ciudadanos que, por contar con apoyo parlamentario, aseguren su permanencia en el cargo”. Al efecto, el presidente podrá eventualmente requerir a la mayoría absoluta de la Asamblea General (AG, reunión de ambas cámaras) un voto de confianza expreso para el Consejo de Ministros. Si la AG no se reúne dentro de las 72 horas o, reuniéndose, no adopta resolución, se entenderá que el voto de confianza ha sido adoptado, sin que la Constitución prevea expresamente qué ocurre si media voto negativo expreso, aun cuando se supone que el presidente habría de proceder a nuevos nombramientos.

La propia Constitución de Uruguay prevé que los ministros cesan en sus cargos por disposición del presidente o por el procedimiento de censura o desaprobación por parte de la mayoría absoluta del total de la AG a propuesta de cualquiera de las cámaras. La desaprobación determina la renuncia de los ministros afectados o del Conse-

jo de Ministros. El presidente podrá observar (o vetar) el voto de censura cuando sea pronunciado por menos de las dos terceras partes del total de la AG. Si en dos convocatorias sucesivas no se reúne el quórum para sesionar, la censura se considerará revocada, pero si tres quintas partes del total de la AG mantienen la censura, los ministros o el Consejo de Ministros deberán renunciar. Si la AG mantiene la censura por menos de las tres quintas partes del total de componentes, el presidente podrá mantener a los ministros censurados o al Consejo de Ministros y disolver las cámaras, convocando a nueva elección de senadores y diputados. Si el Poder Ejecutivo no da cumplimiento a la convocatoria electoral o la Corte Electoral demora más de 90 días en proclamar los resultados de la nueva elección, las cámaras disueltas volverán a reunirse y recobrarán sus derechos, cayendo el Consejo de Ministros. Proclamadas las nuevas cámaras, la AG se reunirá y, dentro de los 15 días, resolverá por mayoría absoluta de sus componentes si mantiene o revoca la censura. Si mantiene la censura, el presidente continúa su mandato pero caerá el Consejo de Ministros íntegro, aunque la censura original hubiese sido individual.

Finalmente, la Constitución de Venezuela de 1999 confiere al presidente la potestad de nombrar y remover libremente tanto al vicepresidente ejecutivo como a los ministros (en el entendido de que el vicepresidente es un órgano directo del presidente y su colaborador inmediato, preside el Consejo de Ministros previa autorización del presidente, coordina la administración pública y puede proponer el nombramiento y remoción de ministros). La Asamblea Nacional, unicameral, puede aprobar mociones de censura tanto del vicepresidente ejecutivo como de los ministros, con una mayoría no menor de tres quintas partes de sus integrantes (tratándose de aquél) o de sus miembros presentes (si se refiere a estos últimos), lo cual implica su remoción. Al respecto, como contrapeso a esta potestad legislativa, se prevé la posibilidad de que el presidente disuelva la Asamblea Nacional si ésta aprueba tres mociones de censura del vicepresidente dentro de un mismo periodo constitucional.

Con base en lo expuesto, y según el criterio adoptado, es posible clasificar a los sistemas presidenciales latinoamericanos contemporáneos en los términos de la tabla 2 que puede observarse en la página siguiente.

Tabla 2. Clasificación de los sistemas presidenciales contemporáneos<sup>1</sup>

| <i>Presidencialismo puro</i>                                  | <i>Presidencialismo predominante</i> | <i>Presidencialismo con matices parlamentarios</i>                                   | <i>Presidencialismo parlamentario</i>   |
|---|--------------------------------------|--|---|
| Brasil<br>Chile <sup>2</sup><br>Ecuador<br>Honduras<br>México | República Dominicana                 | Bolivia<br>Costa Rica<br>El Salvador<br>Nicaragua<br>Panamá<br>Paraguay <sup>3</sup> | Argentina <sup>4</sup><br>Colombia <sup>5</sup><br>Guatemala<br>Perú<br>Uruguay<br>Venezuela <sup>6</sup> |

<sup>1</sup> Atendiendo a lo establecido en el texto constitucional, en particular, con respecto al cúmulo de atribuciones de la Presidencia de la República y, sobre todo, a la regulación de la responsabilidad política ministerial.

<sup>2</sup> En el entendido de que, dada la relevancia que ha venido teniendo el congreso en el funcionamiento del sistema presidencial, hay quien dudaría en considerarlo como un sistema presidencial puro.

<sup>3</sup> Aun cuando la todavía escasa experiencia práctica en Paraguay respecto del funcionamiento de los matices parlamentarios podría conducir a algunos a considerarlo como un sistema presidencial puro.

<sup>4</sup> Sin olvidar, claro está, que junto a la figura del “jefe de Gabinete”, en Argentina se confiere un cúmulo significativo de atribuciones legislativas al presidente de la República que influye en el funcionamiento del respectivo sistema.

<sup>5</sup> Como se había mencionado, teniendo en cuenta que en Colombia no ha funcionado en la práctica la moción de censura, quien lo consideraría como un sistema presidencial acentuado, solamente matizado con algunas instituciones del tipo parlamentario, por lo que bajo este último criterio podría colocarse a Colombia entre los sistemas presidenciales con matices parlamentarios.

<sup>6</sup> Como también se había adelantado, desde la perspectiva de la realidad político-constitucional cabría ubicar a Venezuela entre los sistemas de presidencialismo hegemónico.

## V. REFORMAS PARA REEQUILIBRAR LAS RELACIONES ENTRE EJECUTIVO Y LEGISLATIVO

Como se mencionó, los procesos de reforma política sobre los regímenes de gobierno de América Latina durante los últimos 30 años han estado orientados, en general, hacia la renovación o racionalización de los sistemas presidenciales de los respectivos países, centrándose en las relaciones Legislativo-Ejecutivo (aunque algunos también abarcaron al Poder Judicial), con la salvedad de Costa Rica, donde en dicho periodo no se aprecia reforma alguna sobre el particular. Con frecuencia, el objetivo ha sido fortalecer al Legislativo y consolidar un sistema de controles, pesos y contrapesos en aras de la gobernabilidad democrática y el equilibrio, con la excepción de la reforma constitucional de 1998 en Ecuador, que eliminó algunas atribuciones que había mantenido el órgano legislativo, aunque nuevamente se pondera su restablecimiento en el marco del proceso constituyente que se encuentra en curso.

En este sentido, como se adelantó y se desarrollará en las páginas siguientes, se puede apreciar cierta tendencia a incorporar algunos matices o instituciones de origen parlamentario, pero preservando la estructura básica del sistema presidencial.

### 1. *Conformación del Poder Ejecutivo*

La mitad de las Constituciones de los países estudiados prevén que el Poder Ejecutivo y, en consecuencia, el gobierno recaiga en una sola persona, el presidente de la República: Argentina (artículo 87),<sup>37</sup> Chile (artículo 24), Ecuador (artículo 164), Honduras (artículo 235), México (artículo 80), Nicaragua (artículo 144), Paraguay (artículo 226), Perú (artículo 110) y República Dominicana (artículo 49).

Cuatro países precisan que el Poder Ejecutivo lo ejercen tanto el presidente como los ministros: Bolivia (artículo 85), Brasil (artículo 76), Costa Rica (artículo 130) y Panamá (artículos 175 y 194), en tan-

<sup>37</sup> Sin embargo, el artículo 100 de la Constitución de Argentina establece que los ministros, secretarios y el jefe de Gabinete tendrán a su cargo el despacho de los negocios de la nación, y refrendarán y legalizarán los actos del presidente con su firma, sin la cual éstos carecen de eficacia.

to que los cinco restantes agregan a los anteriores a otros funcionarios: Colombia, a los directores de departamento administrativo (artículo 115); El Salvador, al vicepresidente, viceministros y sus funcionarios dependientes (artículo 150); Guatemala, viceministros y demás funcionarios dependientes (artículo 182); Uruguay, ministros o el Consejo de Ministros (artículos 149, 168 y 179) y Venezuela, vicepresidente y demás funcionarios que determinen la Constitución y la ley (artículo 225).

## 2. *Panorama sobre las principales facultades constitucionales del presidente*

Al presidente de la República —al mismo tiempo jefe de Estado y jefe de gobierno— se le atribuye un conjunto de competencias constitucionales que lo convierten, además de representante del Estado, en el centro y motor de la actividad política, en tanto jefe de la administración, jefe de las fuerzas armadas, colegislador y ejecutor de la legislación aprobada por el Congreso.

A diferencia del modelo estadounidense, cuyo sistema presidencial evolucionó hacia un equilibrio relativo de los tres poderes del gobierno, el régimen presidencial en América Latina, como consecuencia de causas históricas, sociológicas y económicas, así como de la influencia del caudillismo y el cacicazgo, se caracterizó desde sus orígenes por una preponderancia total del Poder Ejecutivo frente a los otros dos poderes del gobierno, basado no sólo en el cúmulo de atribuciones constitucionales sino metaconstitucionales,<sup>38</sup> con una fuerte tendencia a personalizar el poder y a ejercerlo de forma paternalista.

A continuación se analizan algunas de las principales atribuciones del presidente de la República, en el entendido de que la tendencia en la región durante el periodo que se informa ha sido hacia la renovación y racionalización del sistema presidencial a través del fortalecimiento de las atribuciones a cargo del Legislativo (salvo alguna ex-

<sup>38</sup> Utilizando el ilustrativo calificativo adoptado por Jorge Carpizo en su clásico libro *El presidencialismo mexicano*, 5a. ed., México, Siglo XXI Editores, 1985, pp. 82-83 y 190 y ss.

cepción como la de Ecuador) y sus mecanismos de control respecto del Ejecutivo.

#### A. *Facultades legislativas del presidente*

El presidente latinoamericano interviene en el procedimiento legislativo, generalmente, a través de tres actos: la iniciativa de ley, la facultad de veto y la promulgación y publicación de la ley. Además, conviene abordar los casos excepcionales en que el presidente puede legislar, así como su capacidad para influir en la agenda legislativa y, en su caso, convocar a la ciudadanía para que se pronuncie en algún mecanismo de consulta popular.

##### a. *Iniciativa legislativa*

A diferencia del presidencialismo estadounidense, que no confiere al presidente la facultad de iniciativa legislativa (si bien en la sesión de apertura de sesiones del Congreso el presidente por lo general plantea las iniciativas en que se encuentra interesado), todas y cada una de las Constituciones de los países latinoamericanos prevén para el presidente de la República la facultad referida.

Incluso, algunas Constituciones amplían la facultad de iniciativa legislativa a otros funcionarios de la administración, bien porque se la atribuyen al órgano o Poder Ejecutivo, donde aquéllos se encuentran incluidos, bien porque explícitamente se les confiere: Bolivia (vicepresidente y ministros, quienes sostienen el proyecto durante los debates en el Congreso, artículo 71, fracción I), Colombia (gobierno nacional, artículo 154), Costa Rica (ministros, artículo 123), El Salvador (ministros, artículo 133.2), Guatemala (ministros, artículo 174), Honduras (secretarios de Estado, artículo 213), Panamá (ministros, artículo 165), Uruguay (ministros, artículo 112) y Venezuela (vicepresidente, ministros y demás funcionarios que determinen la Constitución y la ley, artículo 204, fracción I). Lo anterior, con independencia de que algunos países extienden la facultad de iniciativa a otro tipo de órganos; en este sentido y para citar sólo algunos ejemplos, a la Corte Suprema de Justicia y al Tribunal o Consejo Supremo electoral, en sus respec-

tivos ámbitos de competencia, en Honduras y Nicaragua. De manera similar, en Colombia, además de las Cortes y el Consejo Nacional Electoral, se confiere la facultad de iniciativa al procurador y el controlador en cuanto a las materias que le competen. Por su parte, en Venezuela todos los otros poderes públicos tienen la iniciativa legislativa en las materias de su competencia: Tribunal Supremo de Justicia (artículo 204,4), Poder Ciudadano (204,5), Poder Electoral (204,6) e incluso los consejos legislativos de los estados (204,8).

Todas las Constituciones latinoamericanas confieren también al presidente, directamente o a través de algún órgano auxiliar, la iniciativa legislativa exclusiva en materia presupuestal.

Por otra parte, algunas de esas Constituciones atribuyen igualmente al propio presidente iniciativa exclusiva en determinadas materias, por estimar que cuenta con mayores elementos o debe ejercer un control sobre el particular:

Chile: modificación de la división política o administrativa del país, administración presupuestaria o financiera del Estado, venta y alquiler de bienes del Estado y leyes relacionadas con el uso de las Fuerzas Armadas en el exterior, gasto público (creación y supresión de cargos públicos, remuneraciones de la administración pública y otros), fijación de las remuneraciones mínimas para los trabajadores del sector privado, normas sobre la seguridad social del sector público y privado, así como contratación de empréstitos del Estado, artículo 65 de la Constitución.

Colombia: gasto público, plan de desarrollo, estructura de la administración y decretos de exenciones tributarias.

Uruguay: toda ley que signifique gastos, creación de empleos, dotaciones, retiros, beneficios jubilatorios, exoneraciones tributarias, fijación de salarios mínimos y de precios de productos de la actividad pública o privada (artículos 86.2 y 133.2 y 3).

#### *b. Poder de veto*

El veto es el mecanismo por el cual el presidente rechaza o formula observaciones respecto de un proyecto de ley o decreto aprobado

por el Legislativo. Se considera como el principal contrapeso del Ejecutivo frente al Legislativo y todos los países latinoamericanos lo contemplan con algunas variantes. La finalidad del veto es tratar de impedir la entrada en vigor de leyes que se estiman inconvenientes o que adolecen de vicios de inconstitucionalidad, con el objeto de que se sometan a ulterior revisión, prevaleciendo en el ínterin el *statu quo*.

En América Latina se puede distinguir entre el veto total y el parcial.<sup>39</sup> En este último, el presidente regresa al Congreso, con sus observaciones, las partes del proyecto con las que disiente, en tanto que promulga y publica el resto de la iniciativa con la cual concuerda. Así, algunas partes del proyecto se convierten en ley mientras el resto se somete a una revisión ulterior del Congreso, en espera de la votación que, en su caso, supere el veto. Tratándose de veto por presunta inconstitucionalidad, en algunos países de la región, según se expondrá, el proyecto se somete al órgano de justicia constitucional correspondiente.

Se dice que el veto parcial propicia un juego de suma positiva, donde los legisladores ganan con la promulgación de aquellos aspectos en que existe coincidencia con el Ejecutivo, mejorándose el orden jurídico, mientras que éste también gana al regresar al Congreso la parte del proyecto que se contrapone a sus preferencias, manteniéndose la normativa en vigor ante alternativas no deseadas.

Entre los países latinoamericanos que prevén un veto parcial se encuentran: Argentina (sólo cuando la parte no vetada preserve “autonomía normativa”), Brasil, Colombia, Panamá, Paraguay y Venezuela. Es pertinente advertir que gran número de Constituciones prevé expresamente que cualquier proyecto de ley puede ser vetado por el presidente “en todo o en parte”. Esto se da en Brasil, Chile, Ecuador, México, Nicaragua, Paraguay, donde la publicación de la parte no objetada es decisión del Congreso, y en Perú y Uruguay. Es decir, se incluye la posibilidad de objetar sólo algunas disposiciones específi-

<sup>39</sup> En Estados Unidos existe el llamado “veto de bolsillo”, por el cual el presidente omite firmar o promulgar el proyecto de ley, pero tampoco lo devuelve al Congreso con sus observaciones antes de que éste entre en receso, lo que se traduce en que el presidente “congela” cierta iniciativa, “olvidándola en su bolsillo” e ignorando que alguna vez le fue enviada.

cas, pero ello no significa necesariamente que se contemple el veto parcial, a menos, como se apuntó, que se autorice la promulgación y publicación inmediata de la parte no objetada, máxime que varias de ellas disponen que se devuelva al Congreso todo el proyecto y no sólo la parte con observaciones.

Cabe señalar que en Guatemala se excluye expresamente el veto parcial, en tanto que en Nicaragua se prohíbe, también de manera expresa, el veto constitucional (tanto parcial como total). En cambio, en Chile y Costa Rica, por ejemplo, se contempla expresamente que el presidente puede vetar, en forma total o parcial, un proyecto de reforma constitucional.

En el caso del veto total de un proyecto de ley, el presidente no puede regresar al Congreso sólo una parte del proyecto en cuestión para su revisión y promulgar el resto. Cuando emite observaciones, el presidente regresa el proyecto completo al Congreso, incluida la parte que apoya. Mientras el Congreso no supere el veto presidencial, nada habrá cambiado en la legislación. De ahí que pueda retrasarse la entrada en vigor de todo un paquete legislativo urgente o de trascendencia por el mero rechazo de alguna de sus partes. Lo anterior coloca al presidente en una lógica de todo o nada, bajo un esquema de suma cero, con ganadores y perdedores absolutos. Dada la lentitud del procedimiento para deshogar un proyecto vetado, el costo de vetar iniciativas en ciertas materias (educación, salud, impuestos) puede llegar a ser tan alto como el de promulgar un proyecto con errores o insuficiencias.<sup>40</sup> Todos y cada uno de los países latinoamericanos confieren al presidente la facultad de emitir un veto total.

El procedimiento más común en América Latina para superar el veto es el de la mayoría absoluta del Legislativo, como en Brasil, Colombia, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela, y el que requiere una mayoría calificada de dos tercios, bien de los miembros presentes, como en Bolivia, Chile y Costa Rica, o del total de miembros, como en Guatemala, Panamá y República Dominicana, en el entendido de que existe otro grupo de países donde se prevén esos dos ter-

<sup>40</sup> Véase Ugalde, Luis Carlos, "Relaciones Ejecutivo-Legislativo en México: el caso del veto presidencial", *Relaciones entre gobierno y congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 2002, pp. 646-648.

cios respecto de sus miembros o del total de votos. Esto ocurre en Argentina, Ecuador, El Salvador, Honduras y México, y puede dar lugar a que se interprete referido al total de la Cámara respectiva o al total de los miembros presentes o de los votos emitidos efectivamente. El procedimiento de superación del veto más exigente es el previsto en Uruguay, donde se requieren las tres quintas partes de los miembros presentes. Incluso si no hay un pronunciamiento expreso de ambas cámaras dentro de 30 días respecto del veto, se entenderán aceptadas las observaciones del presidente.

De acuerdo con la terminología de Shugart y Mainwaring, cuando se supera con la mayoría absoluta se trata de un “veto débil”, y cuando se exige una mayoría calificada se considera “veto fuerte”.<sup>41</sup> En Ecuador existe un veto casi absoluto, donde ningún proyecto puede convertirse en ley durante el año inmediato si el presidente veta el texto completo (si bien el Congreso puede exigir un referendo sobre el proyecto vetado), transcurrido el cual sólo es superable por la mayoría calificada indicada.

En algunos países, la facultad presidencial de vetar proyectos de ley por adolecer de vicios de inconstitucionalidad propicia que el órgano de justicia constitucional se pronuncie sobre el particular, se trate del pleno de la Corte Suprema de Justicia, como ocurre en El Salvador, Honduras y Panamá, la Sala Constitucional de la Corte o Tribunal Supremo, como en Costa Rica y Venezuela, o de la respectiva Corte Constitucional como en Colombia (véase la tabla 3 en las siguientes páginas).

### c. Facultades del presidente para legislar

Mientras que en los apartados anteriores se hizo referencia a las facultades del presidente de la República en el proceso legislativo, particularmente el poder de iniciativa y de veto, en el presente se aborda la atribución, generalmente extraordinaria y excepcional, que se le confiere para emitir leyes en diversos regímenes presidenciales.

<sup>41</sup> *Cfr.* Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew S., “Presidencialismo y democracia...”, *cit.*, nota 16, p. 52.

Tabla 3. Facultades relacionadas con el procedimiento legislativo

| <i>País</i> | <i>Facultad de iniciativa</i>   | <i>Veto</i>          |                                   |  |
|-------------|---|----------------------|-----------------------------------|--|
|             |   | <i>Total</i>         | <i>Parcial (observaciones)</i>    | <i>Forma</i>                                   |
| Argentina   | Poder Ejecutivo (artículo 77, CP)   | Sí (artículo 83, CP) | Sí (artículo 83, CP) <sup>1</sup> | Dos tercios de los presentes (artículo 83, CP) |
| Bolivia     | Vicepresidente de la República o Poder Ejecutivo, a condición de que el proyecto sea sostenido en los debates por el ministro del respectivo despacho (artículo 71, CP) | Sí (artículo 78, CP) | No se establece (artículo 76, CP) | Dos tercios de los presentes (artículo 76, CP) |
| Brasil      | Presidente de la República (artículo 61, CP)  | Sí (artículo 84, CP) | Sí (artículo 84, CP)              | Mayoría absoluta (artículo 84, CP)             |

|             |  |  |  |  |
|-------------|--|--|--|--|
| Colombia    | Gobierno Nacional (artículo 154, CP)                                     | Sí (artículo 167, CP)  | Sí (artículo 167, CP)                        | Mayoría 50% de miembros (artículo 167, CP)               |
| Costa Rica  | Poder Ejecutivo (artículo 123, CP)                                       | Sí (artículo 125, 126, CP)   | No se establece (artículo 125, 126, CP)      | Dos tercios de los miembros presentes (artículo 127, CP) |
| Ecuador     | Presidente de la República (artículo 144, CP)                            | Sí (artículo 153, CP)  | Indefinido (artículo 153, CP)                | Dos tercios de sus miembros (artículo 153, CP)           |
| El Salvador | Presidente de la República por medio de sus ministros (artículo 133, CP) | Sí (artículo 137, CP)  | No se establece (artículo 137, CP)           | Dos tercios de sus miembros (artículo 137, CP)           |
| Guatemala   | Organismo Ejecutivo (artículo 174, CP)                                   | Sí. Previo acuerdo tomado en Consejo de Ministros (artículo 178, CP) | No. Determinación expresa (artículo 178, CP) | Dos tercios del total de miembros (artículo 179, CP)     |

|           |  |                       |                                    |   |
|-----------|--|-----------------------|------------------------------------|---|
| Honduras  | Presidente de la República por medio de los secretarios de Estado (artículo 213, CP) | Sí (artículo 216, CP) | No se establece                    | Dos tercios de los votos (artículo 216, CP)       |
| México    | Presidente de la República (artículo 71, CP)   | Sí (artículo 72, CP)  | No se establece (artículo 72, CP)  | Dos tercios del número de votos (artículo 72, CP) |
| Nicaragua | Presidente de la República (artículo 140, CP)  | Sí (artículo 142, CP) | No se establece (artículo 142, CP) | Mayoría absoluta de los votos (artículo 142, CP)  |
| Panamá    | Ministros de Estado (artículo 165, CP)   | Sí (artículo 169, CP) | Sí (artículo 170, CP)              | Dos tercios de los votos (artículo 170, CP)       |
| Paraguay  | Poder Ejecutivo (artículo 203, CP)   | Sí (artículo 209, CP) | Sí (artículo 208, CP) <sup>3</sup> | Mayoría absoluta (artículo 208, CP)               |

|                      |   |                       |                                    |   |
|----------------------|---|-----------------------|------------------------------------|---|
| Perú                 | Presidente de la República (artículo 107, CP)                 | Sí (artículo 108, CP) | No se establece (artículo 108, CP) | Mayoría de 50% de los miembros del Congreso                             |
| República Dominicana | Presidente de la República (artículo 38, CP)                  | Sí                    | No se establece (artículo 41, CP)  | Dos tercios de los miembros de la Cámara de Diputados (artículo 41, CP) |
| Uruguay              | Poder Ejecutivo por medio de sus ministros (artículo 133, CP) | Sí (artículo 138, CP) | No se establece (artículo 138, CP) | Tercios de los miembros presentes (artículo 138, CP)                    |
| Venezuela            | Poder Ejecutivo (artículo 204, CP)                            | Sí (artículo 214, CP) | Sí (artículo 214, CP)              | Mayoría de los presentes (artículo 214, CP)                             |

<sup>1</sup> Según interpretación judicial.

<sup>2</sup> Artículo 179 constitucional.

<sup>3</sup> La publicación de la parte no objetada es decisión de las cámaras del Congreso.

A través de esta facultad, el presidente puede establecer un nuevo *statu quo* e influir determinantemente en las políticas públicas.

Al respecto, es posible distinguir entre los poderes de decreto, los poderes de emergencia y la delegación de facultades para legislar. Es importante advertir que en los casos anteriores el presidente cuenta con el poder de emitir propiamente leyes, por lo que deben distinguirse de la facultad presidencial de expedir reglamentos a fin de implementar o desarrollar los términos de la ley existente emanada del órgano legislativo.<sup>42</sup>

Lo que ahora nos ocupa, se insiste, son los casos en que el presidente puede expedir propiamente leyes. Sin duda, el poder de decreto constituye el más relevante, pues le permite emitir directamente leyes sin participación alguna previa del órgano legislativo, lo cual se traduce en un gran poder, con independencia de que usualmente también se permite al Congreso abrogar o modificar el decreto presidencial si así lo decide. Sólo los presidentes de Argentina y Brasil tienen la atribución de emitir nuevas leyes por decreto casi en cualquier materia. Mientras que en Argentina el Congreso debe pronunciarse en aproximadamente 20 días sobre el respectivo decreto presidencial (previo cumplimiento de cierto procedimiento, a través de la integración de comisiones bicamerales permanentes, así como de trámites especiales de aprobación parlamentaria), en Brasil las medidas provisionales emanadas del presidente dejan de regir en 30 días si el Congreso no las convierte en ley. Por su parte, las Constituciones de Honduras y Perú también confieren poderes de decreto a su presidente pero sólo en materia económica y financiera cuando lo requiera el interés nacional. Cabe incluir aquí también las facultades para expedir decretos en materia administrativa, que se confieren al presidente en Nicaragua y Venezuela, así como para realizar modificaciones legales al gasto público en República Dominicana, si bien son cualitativamente distintas a los poderes de decreto antes mencionados.

<sup>42</sup> Ésta es la comúnmente llamada facultad reglamentaria, y que prácticamente todos los sistemas presidenciales latinoamericanos la contemplan, ya sea que se confiera al propio presidente de la República en lo individual o, en algunos casos, en combinación con los ministros o secretarios de Estado.

Como advierten Shugart y Mainwaring, incluso cuando la mayoría del órgano legislativo pueda abrogar o modificar un decreto, el presidente sigue desempeñando un papel fundamental al dar forma a la legislación, toda vez que, a diferencia de su facultad de iniciativa de una ley aprobada por el Congreso, el decreto presidencial es ya una ley (y no una mera propuesta) ante la cual la otra rama de gobierno puede reaccionar. Además, el presidente puede hacer un uso estratégico de este poder e invadir la agenda del Congreso con una avalancha de decretos que privilegien la suya, como sucedió en 1990 en Brasil, cuando Fernando Collor de Melo utilizó este poder de forma extensa, emitiendo medidas provisionales a un ritmo de una cada 48 horas, incluido el llamado “Plan Collor” de estabilización económica.<sup>43</sup> Además, si a la entrada en vigor de determinados decretos-ley sin intervención del Congreso se le suma la posibilidad de un veto (en su caso, “fuerte”) por parte del primer mandatario, si el Congreso llega a abrogar o modificar aquél, cabría concluir que el presidente estaría en posición de obtener el resultado legislativo que desee con la atribución que se comenta.

Los poderes de decreto deben diferenciarse de las facultades que las Constituciones de Ecuador y Uruguay confieren a su respectivo presidente para declarar una medida económica o urgente, que se transforma en ley luego de 15 y 45 días, según el caso. Ello, a menos que el correspondiente Congreso haya votado para rechazarla, en virtud de que aquéllos tienen el carácter de ley tan pronto como el presidente los emite, si bien evidentemente ambos le otorgan un control considerable sobre la agenda de políticas públicas.<sup>44</sup>

Mientras que durante la vigencia de la Constitución de 1853 el poder de decreto en Argentina se desarrolló de facto, con la Constitución de 1994 se estableció expresamente, con ciertas salvedades respecto de las materias sobre las que puede versar. Cabe señalar que durante el periodo que abarca este estudio, dos Constituciones dero-

<sup>43</sup> *Cfr.* Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew S., “Presidencialismo y democracia...”, *cit.*, nota 16, pp. 53-55. Los autores citan un estudio sobre el ejercicio de un total de 1,004 medidas provisionales en Brasil, de 1988 a mayo de 1995, de las cuales 274 habían sido aprobadas por el Congreso, sólo 18 rechazadas y 640 reeditadas. *Cfr.* Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew S., “Presidencialismo y democracia...”, *cit.*, nota 16.

<sup>44</sup> *Cfr. ibidem*, p. 55.

garon los respectivos poderes presidenciales de decreto: Paraguay, en 1992, y Nicaragua, en 1995, mientras que en la de Venezuela se amplió tal poder en 1999.

Otra atribución legislativa relevante del presidente es la relacionada con los poderes de emergencia, que se prevén con algunas variantes en todos y cada uno de los 18 países objeto de estudio. Con base en esta facultad, el presidente de la República, directamente o previa autorización del Congreso (en general, cuando éste no se encuentra en receso), pero en todo caso con el acuerdo de los ministros o secretarios de Estado, suspende ciertos derechos fundamentales en condiciones de catástrofe o calamidad pública y, con frecuencia, dicta las medidas legislativas necesarias para afrontar la situación con una vigencia específica. A pesar del carácter excepcional derivado de la situación de emergencia, cabe señalar que durante buena parte del siglo XX varios países de la región padecieron el abuso en el ejercicio de esta facultad presidencial, incluso en épocas de plena paz y estabilidad,<sup>45</sup> sin que de los estudios de caso incluidos en este volumen se advierta que durante el periodo que se informa haya persistido dicho ejercicio abusivo.

La tercera atribución legislativa del presidente es la derivada de la delegación de facultades para dictar leyes por parte del Congreso. Como se advierte, a diferencia de los poderes de decreto, en este caso se requiere la previa autorización del Congreso para que el presidente expida decretos-ley, lo cual implica que aquél opte por no delegarlo o bien revocarlo. Como se puede observar en la tabla 4 (véase en las siguientes páginas), las Constituciones de siete países contemplan la posibilidad de delegación de facultades legislativas durante cierto periodo, obviamente fuera de los casos de emergencia a que se refiere el párrafo que antecede. La que lo hace de manera más amplia es la de Venezuela y ha sido práctica común durante la administración del presidente Hugo Chávez. También se prevé de manera amplia, con salvedades respecto de ciertas materias, en Brasil, Chile, Colombia, Panamá y Perú, en tanto que de manera más

<sup>45</sup> Véase Valadés, Diego, *La dictadura constitucional en América Latina*, México, UNAM, 1974.

Tabla 4. Facultades presidenciales para legislar

| <i>País</i> | <i>Poderes de decreto, emergencia y delegación</i>  |
|-------------|---|
| Argentina   | Decreto (por razones de necesidad y urgencia penal, tributaria, electoral y de partidos políticos), acuerdo general de ministros, quienes refrendan el decreto de Gabinete, debiéndose pronunciar el Congreso del respectivo decreto aproximadamente en veintinueve días (artículo 99, numeral 3), emergencia (artículos 75, numeral 1 y numeral 16) y delegación de facultades legislativas en materia administrativa, artículo 76).   |
| Bolivia     | Emergencia (artículos 111 al 113).  |
| Brasil      | Decreto (organización administración federal, relevancia y urgencia, salvo en materia de nacionalidad, ciudadanía, derechos políticos, partidos políticos, proceso penal, procesal penal, procesal civil, Poder Judicial, Ministerio Público, planes plurianuales, direcciones, organizaciones, créditos adicionales y suplementarios, de bienes y cualquier otro activo financiero, artículo 84, fracción VI), emergencia (artículos 137 a 140) y delegación de facultades legislativas (en materia de organización administrativa, con diversas salvedades, artículo 68). |

|             |  |
|-------------|--|
| Chile       | Emergencia (artículos 40 y 41) y delegación legislativas (hasta por un año salvo determinados artículos 32, numeral 3, y 61).  |
| Colombia    | Emergencia (artículos 213 al 215) y delegación legislativas (por un periodo máximo de 6 meses en materias precisas, salvo códigos y leyes estatutarias e impositivas, artículo 150, numeral 10). |
| Costa Rica  | Emergencia (artículos 121, numeral 7, y 140).  |
| Ecuador     | Emergencia (artículos 180 y 181).  |
| El Salvador | Emergencia (artículos 29, 30 y 167, numeral 7).  |
| Guatemala   | Emergencia (artículos 138 y 183, inciso f).  |
| Honduras    | Decreto (en materia económica y financiera) que requiera el interés nacional, artículo 245, numeral 7) y emergencia (artículos 187 y 245, numeral 7).  |
| México      | Emergencia (artículos 29 y 73, fracción XVI) y facultades legislativas (sólo sobre regulación de materias de competencia exclusiva del Poder Judicial, artículo 131, segundo párrafo).           |

|                      |   |
|----------------------|---|
| Nicaragua            | Decreto (en materia administrativa, artículo 150) y emergencia (artículo 150, numeral 9).   |
| Panamá               | Emergencia (artículos 55 y 200, numeral 5) facultades legislativas (por tiempo determinado y específicos, artículo 159, numeral 16).  |
| Paraguay             | Emergencia (artículo 288).  |
| Perú                 | Decreto (en materia económica y financiera, requiera el interés nacional, así como tarifas, artículo 118, numerales 19 y 20), emergencia y delegación de facultades legislativas (sobre específicas y por un plazo determinado, salvo internacionales, leyes orgánicas, presupuesto pública, artículo 104). |
| República Dominicana | Decreto (modificaciones a la Ley de Gasto y recesos del Congreso, artículo 115, fracción hay indefinición en cuanto al alcance de la presidencial para expedir decretos cuando fuere prevista en el artículo 55, numeral 2) y emergencia (artículos 37, numerales 7 y 8, así como 55).                      |

|           |   |
|-----------|---|
| Uruguay   | Emergencia (artículo 168, numeral 17).  |
| Venezuela | Decreto (organización de la administración p<br>236, numeral 20), emergencia (artículos 236,<br>337 al 339) y delegación de facultades legis<br>periodo determinado y sobre cualquier mate<br>numeral 8). |

restringida en Argentina (sólo sobre materia de organización administrativa) y en México (únicamente sobre regulación económica, como tarifas arancelarias y comercio exterior).

*d. Control de la agenda*

Sin duda, tanto las facultades de iniciativa y de veto por parte del presidente de la República en el proceso legislativo, como sus atribuciones propiamente legislativas, que reclaman algún pronunciamiento previo o posterior por parte del Congreso sobre las medidas promovidas, se traducen en un impacto en la agenda de políticas públicas, que ya ha sido analizado.

A los anteriores es posible añadir dos aspectos de especial importancia en el control de la agenda, como la posibilidad del presidente de la República de plantear la urgencia en el despacho de algún proyecto o iniciativa de ley, con el consiguiente trámite privilegiado en el proceso legislativo en el Congreso, así como la posibilidad de convocar a éste a sesiones extraordinarias en época de receso.

En relación con esta última, todas y cada una de las Constituciones de los países latinoamericanos estudiados contemplan la facultad del presidente de la República de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, algunas de ellas precisando que a aquél le corresponderá definir la agenda respectiva. Al respecto, cabe señalar como una peculiaridad que, en el caso de Colombia, la atribución de convocatoria no corresponde al presidente sino al Gobierno Nacional (que incluye, además, a los ministros y los directores de departamentos administrativos, por lo que se ejerce a través del presidente y el respectivo ministro o jefe, artículos 115 y 200, numeral 2).

Asimismo, en ocasiones se prevé que la facultad presidencial de convocar se ejerce por medio de otro órgano (la Comisión Permanente, en Honduras, artículo 245, numeral 6, o el presidente de la Asamblea Nacional en Nicaragua, artículo 150, numeral 7). Por último, cabe mencionar que en México no basta la decisión del presidente de la República de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, sino que requiere el acuerdo favorable de la Comisión Permanente (artículo 78, fracción IV).

En lo que se refiere a la calificación de urgencia en el trámite o despacho de ciertos proyectos de carácter legislativo, con un plazo predeterminado (generalmente, de 30 días) para desahogarlo, entre las Constituciones que la contemplan se encuentran la de Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, República Dominicana y Uruguay.<sup>46</sup> Respecto de este último, resulta pertinente recordar que, si durante ciertos plazos previstos en dicha disposición constitucional el Congreso no rechaza el proyecto de ley presentado por el presidente de la República ni se aprueba alguno sustitutivo, ese proyecto entra en vigor, lo cual incrementa la influencia del mandatario en la definición de la agenda de políticas públicas.

Un último aspecto que también cabe mencionar aquí es la facultad de algunos presidentes (como el ecuatoriano) de someter a referendo diversas cuestiones legislativas (lo que se analiza más adelante, con motivo de los procedimientos de democracia directa). Aunque queda claro que lo anterior no se equipara al ejercicio de facultades legislativas, sin duda es una muestra más de los mecanismos al alcance del presidente de la República para legislar sin pasar por el Congreso e influir en la agenda de políticas públicas.

#### *B. Facultades no legislativas del presidente*

Los presidentes latinoamericanos comparten, en general, ciertos poderes constitucionales distintos de los legislativos, como el de comandante de las fuerzas armadas, la preservación de la seguridad interior, las relaciones exteriores, la designación de funcionarios y, en términos amplios, la dirección de la política general de gobierno. Algunos países contemplan la posibilidad de que el presidente someta a plebiscito determinadas decisiones de gobierno, algo que se analiza más adelante con motivo de los procedimientos de democracia directa. Incluso, con frecuencia se le asignan funciones materialmente jurisdiccionales que se han venido cercenando al respectivo Poder Judi-

<sup>46</sup> Referencias constitucionales: Chile (artículo 71), Colombia (artículo 163), Ecuador (restringiéndola a la materia económica, artículo 155), Paraguay (artículos 210 y 238, numeral 12), República Dominicana (artículo 30) y Uruguay (artículo 168, numeral 7).

cial<sup>47</sup> (si bien tal tendencia empieza a revertirse), que ejerce a través de diversos tribunales especializados que formalmente se ubican en la esfera administrativa, aunque es frecuente que disfruten de un grado amplio de autonomía técnica, como ocurre en varios países con la justicia fiscal, administrativa, laboral y agraria.

Para los efectos de este trabajo, interesa sobre todo lo relativo a la dirección de la política general de gobierno, incluyendo cómo se organiza el Ejecutivo al efecto y las facultades del presidente para designar a sus colaboradores inmediatos, así como los eventuales controles interorgánicos del Legislativo sobre el particular, que se analizan a continuación.

*a. Designación y remoción de ministros  
por el presidente*

Dieciséis de las Constituciones estudiadas prevén la designación y remoción libre de los respectivos ministros o secretarios de Estado por parte del presidente de la República. Esto es así en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Venezuela.<sup>48</sup> Cabe advertir que en Venezuela se prevé que el vicepresidente está facultado para proponer al presidente la designación y remoción de los ministros, sin que este último se encuentre impedido de actuar directamente.

En Perú, la atribución del presidente de la República se limita a la designación y remoción libres del presidente del Consejo de Ministros, en tanto que los demás ministros son designados y removidos a

<sup>47</sup> Lo cual ha sido considerado como un síntoma de la preponderancia del Poder Ejecutivo en la región; *cf.* Rosenn, Keith, "The Protection of Judicial Independence in Latin America", *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio*, México, UNAM, 1988, t. II, pp. 1258 y 1267-1269.

<sup>48</sup> Referencias constitucionales: Argentina, artículo 99, numeral 7; Bolivia, artículo 99; Brasil, artículo 84; Chile, artículo 32, numeral 9; Colombia, artículo 189; Costa Rica, artículo 139, numeral 1; Ecuador, artículo 176; El Salvador, artículo 162; Guatemala, artículo 183, inciso s); Honduras, artículo 245, numeral 5; México, artículo 89, fracción II; Nicaragua, artículo 150, numeral 6; Panamá, artículo 183, numeral 1; Paraguay, artículo 238, numeral 6; República Dominicana, artículo 55, numeral 1, y Venezuela, artículo 236, numeral 3.

propuesta del presidente del Consejo (artículo 122), y en Uruguay la designación de los ministros por el presidente requiere el apoyo parlamentario con el objeto de asegurar su permanencia en el cargo, si bien la remoción es libre por parte de aquél (artículo 174).

En consecuencia, a diferencia del sistema presidencial estadounidense, donde la designación de los secretarios de Estado requiere la ratificación del Senado, en los países latinoamericanos generalmente ha bastado la voluntad presidencial. Sin embargo, en algunos de ellos ciertos cargos han requerido el correspondiente aval del Congreso o del Senado respectivo (piénsese, por ejemplo, en México respecto de los empleados superiores de Hacienda, diplomáticos y militares que requieren la ratificación del Senado, artículo 89, fracciones III y IV). Asimismo, en la región se ha generalizado, a través de diversas reformas durante el periodo en estudio, que el titular del Ministerio Público u órgano equivalente, además de otros órganos constitucionales autónomos, también requieran ratificación o designación directa del órgano legislativo o alguna de sus cámaras.

Es oportuno mencionar que, según reforma de 2005 a la Constitución de Nicaragua, se estableció que cualquier nombramiento de ministro, viceministro, embajador o miembro de la administración pública por parte del presidente de la República, debía ser ratificado por la Asamblea Nacional, lo cual suscitó un enfrentamiento entre ambos poderes. La discordia ha continuado, por lo que se dictó la denominada Ley Marco que suspendía la entrada en vigor de dicha reforma constitucional, primero hasta el 20 de enero de 2007 y, después, nuevamente hasta enero de 2008.

#### *b. Previsión y funciones del Gabinete, Consejo de Ministros o equivalente*

Como se precisó líneas arriba, nueve de las Constituciones estudiadas establecen que el Poder Ejecutivo se deposita exclusivamente en el presidente de la República (Argentina, Chile, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana), en tanto que otras cuatro señalan que lo ejercen tanto el presidente como los ministros (Bolivia, Brasil, Costa Rica y Panamá) y las cinco restantes agregan otros funcionarios a los anteriores como integrantes

del Ejecutivo (Colombia, El Salvador, Guatemala, Uruguay y Venezuela).

Aparte de lo anterior, cabe destacar que no siempre las Constituciones que contemplan la existencia de un Ejecutivo ampliado (no unipersonal) establecen un Gabinete u órgano equivalente. Éste es el caso de Brasil, donde el presidente ejerce el gobierno con los ministros, pero no se confiere función o atribución alguna para ellos en conjunto. Asimismo, otras Constituciones, que prevén que el Ejecutivo se deposita sólo en el presidente, establecen este tipo de órganos, como en Argentina, Paraguay y Perú.

Cabe señalar que 12 de las Constituciones latinoamericanas contemplan expresamente la figura del Gabinete o equivalente; nueve de ellas lo prevén como Consejo de Ministros: Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela,<sup>49</sup> en tanto que una, Argentina, como Gabinete,<sup>50</sup> otra como Consejo de Gabinete, Panamá,<sup>51</sup> y finalmente Costa Rica<sup>52</sup> como Consejo de Gobierno.<sup>53</sup>

Existen otras dos que, sin asignarles denominación alguna como órgano, hacen referencia a alguna atribución presidencial que requiere la “firma de todos los ministros”, como en Colombia, o el “acuerdo con los titulares de las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República”, como en México.<sup>54</sup>

Entre las atribuciones más comunes del correspondiente órgano o conjunto de funcionarios mencionados en los dos párrafos que anteceden, se encuentra la de participar con el presidente en la declaración de los estados de sitio o excepción, con independencia de que en su oportunidad el Congreso la apruebe, rechace o revoque; así ocurre

<sup>49</sup> Referencias constitucionales: Bolivia, artículo 111; El Salvador, artículos 166 y 167; Guatemala, artículos 138, 183, inciso m), y 195; Honduras, artículos 245, numerales 7 y 22, así como 252; Nicaragua, artículos 151 y 185; Paraguay, artículo 243; Perú, artículos 121, 125, 126 y 137; Uruguay, artículos 149, 160, 166, 168, 174, 175 y 198, y Venezuela, artículo 236.

<sup>50</sup> Argentina: artículos 99, numeral 3; 100, numeral 6, y 103 de la CP.

<sup>51</sup> Panamá: artículos 199 y 200 de la CP.

<sup>52</sup> Costa Rica: artículos 139, 140, 147 y 149 de la CP.

<sup>53</sup> *Cfr.* Valadés, Diego, *El gobierno...*, *cit.*, nota 23, pp. 42-47 y 106-108.

<sup>54</sup> Referencias constitucionales: Colombia, artículo 212, y México, artículo 29.

en 11 de los referidos países, con la salvedad de Argentina, Costa Rica y Paraguay, donde basta la decisión presidencial, sujeta al posterior control legislativo, al igual que en Ecuador y República Dominicana. Por su parte, en Brasil y Chile también se prevé dicha facultad presidencial, a menudo vinculada con los llamados poderes de emergencia que le permiten legislar, aun cuando encomiendan la participación a otro órgano y no al conjunto de ministros o secretarios de Estado. Así, en Brasil, corresponde al Consejo de Defensa Nacional, y en Chile al Consejo de Seguridad Nacional.

Otras atribuciones relevantes de los gabinetes o equivalentes recaen en la aprobación de proyectos de ley que se envían al Congreso (Argentina, Paraguay, Perú y Uruguay); aprobación de proyectos de presupuesto (Argentina, El Salvador y Uruguay); actuación como órgano de consulta presidencial (Nicaragua, Panamá y Paraguay); convocatoria al Congreso (El Salvador, Uruguay y Venezuela); formulación de planes y políticas de desarrollo (Guatemala, Honduras y Venezuela); participación en los nombramientos (Costa Rica, Panamá y Uruguay); definición y coordinación de tareas de gobierno (Paraguay y Uruguay); participación en la concertación de empréstitos y celebración de contratos administrativos (Panamá y Venezuela); refrendo o aprobación de los decretos de necesidad o urgencia (Argentina y Perú); autorización de erogaciones extraordinarias (El Salvador); deliberación sobre asuntos de interés público (Perú); expedición de decretos y ejercicio de la facultad reglamentaria (Venezuela) y del derecho de gracia o indulto (Costa Rica); fijación de aranceles (Panamá); solicitud de informes a funcionarios (Panamá); solicitud al Congreso de la declaratoria de defensa nacional (Costa Rica); autorización para la creación de bancos, concesión de privilegios industriales y ascensos militares, declaración de la ruptura de relaciones, mando de las fuerzas armadas, intervención en la remoción de funcionarios, participación en la celebración de tratados y presentación de iniciativas de ley y ejercicio del veto (Uruguay), así como la emisión de decretos sobre créditos, organización de la administración pública y disolución de la Asamblea (Venezuela).

Como advierte Diego Valadés, la participación del Gabinete o de los ministros en el ejercicio de las referidas atribuciones sólo resulta relevante si paralelamente existe algún mecanismo de control del

Congreso sobre los ministros; de no ser así, su participación sólo representa un elemento ornamental que carece de relevancia institucional.<sup>55</sup> Al análisis de tales tipos de control previstos en las Constituciones latinoamericanas se aboca el siguiente inciso.

Antes, cabe mencionar que la mayor parte de estos ordenamientos establece que la conformación del Gabinete, Consejo de Ministros o equivalente conforma materia legal, si bien en general se integra sólo por el conjunto de ministros, incorporándose en ocasiones otros funcionarios, como los vicepresidentes, tal como ocurre, por ejemplo, en Guatemala, Nicaragua y Venezuela.

Asimismo, algunas de las 12 Constituciones que prevén la figura del Gabinete, Consejo de Ministros o equivalente, incluyen la presencia de un coordinador o dejan al presidente en libertad de designarlo, si lo considera necesario. Las que contemplan la función de algún coordinador o equivalente son Argentina, Perú y, en cierta medida, Venezuela, una de cuyas funciones es presidir el órgano en ausencia del presidente de la República, en el entendido que mientras en Argentina se denomina jefe de Gabinete, en Perú se trata del presidente del Consejo de Ministros y en Venezuela del vicepresidente de la República (en este último, previa autorización del presidente de la República), pero en los tres casos es un funcionario designado y removido por el presidente. Las Constituciones que abren la posibilidad de que exista un funcionario que desempeñe esa función son las de Chile, Guatemala y Nicaragua. En el primer caso se puede encomendar la función a un ministro y en los dos últimos se trata del vicepresidente de la República, quien integra y puede presidir el Consejo de Ministros.<sup>56</sup>

### 3. *Controles del Legislativo sobre el Ejecutivo*

Antes de hacer referencia a los diversos tipos de control a cargo del órgano legislativo sobre la gestión de la administración pública y los actos de carácter económico y hacendario, es conveniente aludir a la forma en se integra el respectivo Legislativo en los distintos países de la región.

<sup>55</sup> Cfr. Valadés, Diego, *El gobierno...*, cit., nota 23, p. 43.

<sup>56</sup> Véase *ibidem*, pp. 47-59 y 109.

### A. *Integración del Legislativo*

En nueve países, el órgano legislativo es bicameral: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México, Paraguay, República Dominicana y Uruguay. Los nueve restantes tienen un Congreso unicameral: Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela. Como peculiaridad, cabe mencionar que en Nicaragua también forman parte de la respectiva Asamblea Nacional con el carácter de diputados propietario y suplente, respectivamente, el presidente y vicepresidente elegidos por el voto popular en el periodo inmediato anterior, así como los candidatos a presidente y vicepresidente que hayan obtenido el segundo lugar en el último proceso electoral (artículo 133).

Todos los países bicamerales se integran con una Cámara de Diputados y una de Senadores, salvo Colombia y Uruguay, cuya cámara baja se denomina de Representantes. La conformación de la Cámara de Senadores está integrada por 27 representantes en Bolivia, 30 en Uruguay, 32 en República Dominicana, 38 en Chile, 45 en Paraguay, 72 en Argentina, 81 en Brasil, 102 en Colombia y 128 en México.

La conformación de la cámara baja en los regímenes bicamerales y la única en los restantes fluctúa entre 57 en Costa Rica y 518 diputados en Brasil, pasando por 71 en Panamá, 80 en Paraguay, 84 en El Salvador, 90 en Nicaragua, 99 en Uruguay, 100 en Ecuador, 120 en Chile y Perú, 128 en Honduras, 130 en Bolivia, 158 en Guatemala, 166 en Colombia, 167 en Venezuela, 178 en República Dominicana, 257 en Argentina y 500 en México.

En consecuencia, el país con mayor número de representantes en términos absolutos es México, con 628; en tanto que el de menor número es Costa Rica, con 57. El de mayor representatividad en números relativos (atendiendo a la correlación entre número de habitantes y número de representantes) es Uruguay, ya que cuenta con un representante por aproximadamente cada 25,124 habitantes, seguido de Panamá, República Dominicana, Paraguay, Honduras, Bolivia, Nicaragua, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Chile, Argentina, Ecuador, Venezuela, Colombia, México y Perú. Brasil, que cuenta aproximadamente con uno por cada 285,857 habitantes, es el de menor representatividad (véase tabla 5 en las siguientes páginas).

Tabla 5. Integración de los poderes legislativos

| <i>País</i> | <i>Denominación del Poder Legislativo</i> | <i>Conformación (unicameral o bicameral)</i> | <i>Integración</i>                        |                                    |
|-------------|---|--|---|------------------------------------|
|             |   |  | <i>Denominación de la(s) cámara(s)</i>    | <i>Número de miembros</i>          |
| Argentina   | Congreso Nacional                         | Bicameral                                    | Senado y Cámara de Diputados              | 72 senadores y 130 diputados       |
| Bolivia     | Congreso Nacional                         | Bicameral*                                   | Cámara de Senadores y Cámara de Diputados | 27 senadores y 130 diputados       |
| Brasil      | Congreso Nacional                         | Bicameral                                    | Senado Federal y Cámara de Diputados      | 81 senadores y 513 diputados       |
| Chile       | Congreso Nacional                         | Bicameral                                    | Senado y Cámara de Diputados              | 38 senadores y 120 diputados       |
| Colombia    | Congreso                                  | Bicameral                                    | Senado y Cámara de Representantes         | 102 senadores y 108 representantes |
| Costa Rica  | Asamblea Legislativa                      | Unicameral                                   | Asamblea Legislativa                      | 57 diputados                       |

|                      |                                   |            |   |                 |
|----------------------|-----------------------------------|------------|---|-----------------|
| Ecuador              | Congreso Nacional                 | Unicameral | Congreso Nacional                         | 100 c           |
| El Salvador          | Asamblea Legislativa              | Unicameral | Asamblea Legislativa                      | 84 di           |
| Guatemala            | Congreso de la República          | Unicameral | Congreso de la República                  | 158 c           |
| Honduras             | Congreso Nacional                 | Unicameral | Congreso Nacional                         | 128 c           |
| México               | Congreso de la Unión              | Bicameral  | Cámara de Diputados y Cámara de Senadores | 128 s<br>diputa |
| Nicaragua            | Asamblea Nacional                 | Unicameral | Asamblea Nacional                         | 90 di           |
| Panamá               | Asamblea Nacional                 | Unicameral | Asamblea Nacional                         | 71 di           |
| Paraguay             | Congreso                          | Bicameral  | Cámara de Senadores y Cámara de Diputados | 45 se<br>diputa |
| Perú                 | Congreso de la República del Perú | Unicameral | Congreso de la República del Perú         | 120 c           |
| República Dominicana | Congreso Nacional                 | Bicameral  | Senado y Cámara de Diputados              | 32 se<br>diputa |

|           |                   |            |  |                 |
|-----------|-------------------|------------|--|-----------------|
| Uruguay   | Asamblea General  | Bicameral  | Cámara de Senadores y Cámara de Representantes | 30 se<br>repres |
| Venezuela | Asamblea Nacional | Unicameral | Asamblea Nacional                              | 167 d           |

\* En el proyecto de nueva Constitución Política del Estado de Bolivia, aprobada por la Asamblea Constituyente de 2007, y cuya entrada en vigor se encuentra sujeta a referéndum, se prevé el cambio a un sistema unicameral por la Asamblea Legislativa Plurinacional, que se integrará con 157 miembros.

B. *Facultades de control sobre la gestión administrativa*

Entre los medios —distintos del estricto procedimiento legislativo— empleados por las legislaturas para controlar la gestión de la administración pública, cabe mencionar las mociones de confianza y de censura, los informes, preguntas, interpelaciones e investigaciones. Si bien tales mecanismos de control surgieron en los sistemas constitucionales parlamentarios, cada vez se han ido incorporando más a los distintos regímenes presidenciales, en particular a partir del periodo comprendido dentro de la “tercera ola democratizadora”.<sup>57</sup>

Según se desprende de la tabla 6 (véase en las siguientes páginas), sólo dos países latinoamericanos, Perú y Uruguay, contemplan la moción de confianza por parte del Legislativo como paso previo a la conformación de un Consejo de Ministros con el respaldo correspondiente. En cambio, se encuentra más difundida la institución de la moción de censura por parte del Legislativo, en tanto que se prevé en 12 Constituciones de la región, en el entendido de que mientras en seis tiene como efecto la dimisión automática del ministro censurado (Argentina, Colombia, Guatemala, Perú, Uruguay y Venezuela), en los seis restantes se encuentra sujeta a lo que decida el presidente de la República (Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Panamá y Paraguay). Como se recordará, esa diferencia en cuanto a los efectos de la censura fue la que condujo a clasificar a los primeros como presidencialismos parlamentarizados y a los segundos como presidencialismos con matices parlamentarios. Asimismo, el hecho de que las Constituciones de Brasil, Chile, Ecuador, Honduras, México y República Dominicana no contemplen la moción de cesura supuso la razón esencial para considerarlos como sistemas presidenciales puros e, incluso, respecto del último, debido a la preeminencia del Ejecutivo respecto de los otros órganos del poder público, como presidencialismo predominante.

Además, prácticamente todas las Constituciones de los 18 países estudiados contemplan la facultad de los órganos legislativos de requerir informes a los titulares de los ministerios o secretarías de Estado e, incluso, de citarlos para que comparezcan ante el propio Legislativo.

<sup>57</sup> Cfr. Valadés, Diego, *La parlamentarización...*, cit., nota 29, pp. 7-11.

Tabla 6. Mecanismos de control político del Legislativo sobre el Ejecutivo

| <i>País</i> | <i>Moción de confianza</i> | <i>Moción de censura</i>                        | <i>Requerimiento de información y comparecencia</i> | <i>Interpelaciones</i>                      |              |
|-------------|----------------------------|---|---|---|--------------|
| Argentina   | No                         | Sí (artículo 101, sólo del jefe de Gabinete)    | Sí (artículos 71 y 101)                             | Sí (artículo 101, sólo al jefe de Gabinete) | N            |
| Bolivia     | No                         | Sí (artículo 70-II y III, decide el presidente) | Sí (artículo 70-I)                                  | Sí (artículo 70-II)                         | S<br>6<br>y  |
| Brasil      | No                         | No  | Sí (artículo 58-III)                                | No  | S<br>5       |
| Chile       | No                         | No  | Sí (artículo 48-1)                                  | No  | S            |
| Colombia    | No                         | Sí (artículo 135-8 y 9)                         | Sí (artículo 135-8)                                 | Sí (artículo 135-9)                         | S<br>in<br>p |
| Costa Rica  | No                         | Sí (artículo 121-24, decide el presidente)      | Sí (artículo 121-24)                                | Sí (artículo 121-24)                        | S<br>1       |

|             |                               |   |                                  |                             |        |
|-------------|-------------------------------|---|----------------------------------|-----------------------------|--------|
| Ecuador     | No                            | No*   | Sí (artículo 179-3)              | No                          | N      |
| El Salvador | No                            | Sí (artículo 131-37, decide el presidente)  | Sí (artículo 131-18 y 34, y 165) | Sí (artículos 131-34 y 165) | S<br>1 |
| Guatemala   | No                            | Sí (artículo 167)                           | Sí (artículos 166 y 168)         | Sí (artículo 166)           | S<br>1 |
| Honduras    | No                            | No  | Sí (artículo 251)                | Sí (artículos 205-22 y 251) | S<br>2 |
| México      | No                            | No  | Sí (artículo 93)                 | No                          | S      |
| Nicaragua   | No                            | Sí (artículo 138-4, decide el presidente)** | Sí (artículo 138-4)              | Sí (artículos 138-4 y 151)  | S<br>1 |
| Panamá      | No                            | Sí (artículo 161-7, decide el presidente)   | Sí (artículos 161-9 y 198)       | Sí (artículo 161-9)         | S<br>1 |
| Paraguay    | No                            | Sí (artículo 194, decide el presidente)     | Sí (artículo 192)                | Sí (artículo 193)           | S      |
| Perú        | Sí (artículos 130, 132 y 133) | Sí (artículo 132)                           | Sí (artículo 129)                | Sí (artículo 131)           | S      |

|                      |                   |                             |                     |                     |   |
|----------------------|-------------------|-----------------------------|---------------------|---------------------|---|
| República Dominicana | No                | No                          | Sí (artículo 37-21) | Sí (artículo 37-21) | N |
| Uruguay              | Sí (artículo 174) | Sí (artículos 147 y 148)    | Sí (artículo 119)   | Sí (artículo 119)   | S |
| Venezuela            | No                | Sí (artículos 187-10 y 240) | Sí (artículo 222)   | Sí (artículo 222)   | S |

\* Debe recordarse que el artículo 130.9 de la Constitución de Ecuador 1998 establece que los ministros podrán ser destituidos por infracciones constitucionales o legales cometidas en el desempeño del cargo, y que la mayoría del Congreso podrá “censurarlos” en caso de declaratoria de culpabilidad, cuyo efecto será la destitución sólo si la República está de acuerdo. Como se comentó anteriormente, en el texto existe una confusión entre la institución de censura (la cual es común, incluso en los llamados sistemas presidenciales puros) y la censura (propia de los que tienen ministros y, sobre todo, de los parlamentarizados), pero debido a que los únicos supuestos para que proceda esta última es una comisión de infracciones constitucionales o legales mas no a la mera inconformidad con determinada gestión administrativa que se trata propiamente de un juicio político (con independencia de que el efecto se encuentre sujeto a la voluntad del presidente, lo cual se considera incongruente, pues el presidente no debiera ignorar eventuales violaciones constitucionales o legales) y no de una moción de censura, por lo que no se incluye en este apartado.

\*\* La reforma de 2005 a la Constitución de Nicaragua adicionó el siguiente párrafo al artículo 138: “Si la Asamblea Legislativa considera al funcionario no apto para el ejercicio del cargo, con votación calificada del 60% de los diputados lo comunicará en conocimiento al presidente de la República para que dentro del plazo de tres días haga efectiva esta decisión. Este acto se trata de un caso de censura vinculante; sin embargo, como se apuntó, las divergencias entre los poderes condujeron a un juicio político de posponer en dos ocasiones sucesivas la entrada en vigor del precepto. Dada la incertidumbre, se establece la siguiente manera indicada.

En 14 países se prevé formalmente que se pueda interpellar a los ministros: Argentina (sólo al jefe de Gabinete), Bolivia, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Cabe advertir, no obstante, que quizás desde un punto de vista técnico debería excluirse de este grupo a Honduras y República Dominicana, toda vez que la “interpelación” en estos países no acarrea la posibilidad de que se pueda censurar a los funcionarios correspondientes, característica esencial para calificarla de esa manera, por lo que, y al no ser así, nos enfrentaríamos a meras preguntas. Cabe mencionar que en Brasil, aunque no se prevea la censura, se establece la remoción cuando el funcionario se rehúsa a comparecer ante el Legislativo. Lo mismo sucede en otros países en que sí la prevén, pero que sus efectos quedan supeditados a la decisión del Ejecutivo, como en El Salvador.

Finalmente, también son 15 las Constituciones que prevén el establecimiento de comisiones de investigación por parte del Legislativo, no necesariamente coincidentes con las que contemplan la facultad de interpellar: Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

## VI. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

Corresponde ahora formular algunas de las conclusiones principales que guardan relación con el análisis de los *regímenes de gobierno* en América Latina:

1. En materia de régimen de gobierno no se han producido en la región cambios significativos. Todos los países siguen siendo presidenciales, si bien con diferencias formales relevantes entre ellos y con cambios en el funcionamiento de hecho, como ocurre con los llamados presidencialismos de coalición, o lo que algunos expertos denominan un estilo parlamentarista de ejercer el presidencialismo.

2. Los procesos de reforma política sobre los regímenes de gobierno de América Latina han estado orientados, en general, hacia la renovación o racionalización de los sistemas presidenciales de los respectivos países, centrándose en las relaciones Legislativo-Ejecutivo.

3. La ausencia de mecanismos de rendición de cuentas ha sido una de las principales carencias institucionales de la región. Para atender este rezago, las reformas recientes han incorporado a los sistemas políticos instituciones encargadas de velar por la transparencia y el acceso a la información pública gubernamental, así como por fiscalizar las actividades gubernamentales, principalmente en cuanto el control del ejercicio del gasto público (contralorías o cortes de cuentas), además de otras encargadas de velar por la protección no jurisdiccional de los derechos humanos (defensorías, procuradurías o comisiones de los respectivos derechos).

4. Se observa una tendencia a otorgar autonomía técnica al Ministerio Público en los sistemas presidenciales, aunque con resultados diversos en los diferentes países latinoamericanos. Ciertamente, en algunos la pretendida autonomía técnica todavía es más un postulado constitucional que una realidad; sin embargo, se mantienen los esfuerzos para alcanzarla.

5. Ha sido frecuente la ausencia de un compromiso verdadero con las reformas, hay mucho de “gatopardismo” y de falta de voluntad para acatarlas. Como señala Osvaldo Hurtado:

Frecuentemente el principal y más grande obstáculo que debe enfrentar una reforma política se encuentra entre quienes deben aprobarla y ejecutarla. Los partidos y sus líderes, si está de por medio la posibilidad de que pudieran ser afectados sus intereses, o mermada su influencia, suelen postergar su discusión y cuando se ven enfrentados a considerarla interponen toda clase de obstáculos para que siga su curso legal. En el caso de que, debido a circunstancias singulares llegara a aprobarse, manipulan su puesta en práctica o simplemente no cumplen las nuevas disposiciones, conspiración que les resulta fácil de armar en razón de que controlan los órganos encargados de plasmarla. Enfrentados los partidos a decidir entre el interés de la democracia y el suyo, con frecuencia se pronuncian por el segundo. Una muestra de su conducta utilitaria es el hecho de que los partidos que se opusieron a determinadas reformas cuando fueron minoritarios las apoyaron al convertirse en mayoritarios, y viceversa.<sup>58</sup>

<sup>58</sup> Hurtado, Osvaldo, *Elementos para una reforma política en América Latina*, Sustainable Development Department Technical Papers Series, SGC-104, Banco Interamericano de Desarrollo, 2005.

6. Además de falta de voluntad, ha existido también bastante ignorancia y desconocimiento de parte de los actores que tienen a su cargo efectuar las reformas. Muchas se han llevado a cabo sin dar respuesta a preguntas clave como las siguientes: ¿cuál es el problema que queremos solucionar?, ¿qué soluciones alternativas existen?, ¿cuáles opciones serían las más adecuadas para el caso concreto?, ¿qué factores condicionan qué variables?, ¿cuáles son los efectos deseados y los perversos o no queridos de cada una de las opciones?, ¿cuál es el grado de viabilidad que las diferentes opciones tienen en relación con el contexto dentro del cual deben operar?, ¿qué tan viables son políticamente las diferentes opciones?, y por último: ¿qué experiencias comparadas podemos analizar para aprovechar la curva de conocimiento sobre el tema?

Todo lo hasta aquí analizado arroja dos conclusiones principales. La primera, que durante las últimas décadas se han logrado avances importantes en materia de reforma política en el área latinoamericana, aunque con variaciones sustanciales entre los distintos países. La segunda, que la región aún tiene desafíos por enfrentar, para los cuales hace falta desarrollar nuevos procesos de reforma, junto a una nueva manera de hacer política que se encuentre firmemente enraizada en una nueva cultura política e institucional.

Esta nueva agenda de reformas debe cumplir con el objetivo de buscar la cooperación y un balance adecuado entre representación y gobernabilidad, así como entre estabilidad, representación y eficacia. En particular, debe buscar:

Mejorar la estabilidad y eficacia del régimen político, reequilibrando las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, y estableciendo mecanismos que faciliten la cooperación y la toma de decisiones sin descuidar los niveles de supervisión y control.

Mejorar el desempeño del sistema político a través de un mejor rendimiento de los sistemas presidenciales.

Lograr un mejor balance entre los objetivos de la representación, la participación y la gobernabilidad, pero con énfasis en el fortalecimiento de la gobernabilidad sin perder en el camino demasiada representación.

Debe asimismo ser capaz de dar respuesta a las tres crisis principales que atraviesa la región: 1) La crisis de representación, vinculada con el sistema electoral y los partidos políticos; 2) La crisis de rendición de cuentas, y 3) La crisis de eficacia relacionada con el Estado mismo. Hoy, como consecuencia de estas tres crisis y de la debilidad institucional que aqueja a la mayoría de los países de América Latina, si bien en grado diverso, éstos no cuentan con los mecanismos institucionales idóneos para enfrentar severas presiones políticas, sociales y económicas.

Durante los últimos años se puso demasiado énfasis en los aspectos de la representación y de la participación. Ahora es necesario que la región se preocupe por mejorar la gobernabilidad, en especial la capacidad de los sistemas electorales para formar coaliciones cuyo objetivo sea crear mayorías que respalden a los gobiernos sin perder representación.

La nueva agenda de reformas que la región necesita en materia política debe dar respuesta, entre otros, a los siguientes interrogantes: ¿cómo logramos, mediante diseño institucional, fortalecer y democratizar los sistemas políticos para que puedan resistir, democráticamente, los múltiples desafíos que enfrentan?, ¿cómo creamos las condiciones de estabilidad política y de eficacia que aseguren la gobernabilidad?, ¿cómo conciliamos los objetivos de representación, de participación y de gobernabilidad de manera equilibrada y eficaz?, ¿cómo diseñamos y ponemos en marcha un sistema político capaz de dar respuesta, vía políticas públicas, a los problemas de la pobreza y de la desigualdad?, ¿cómo damos respuestas institucionales eficaces a los problemas de la personalización del poder, de la desinstitucionalización de la política, a la fragmentación de los partidos y a la captura del Estado por parte de intereses privados?

A la hora del diagnóstico, y sobre todo de las recomendaciones, hay que escapar de la perversa lógica binaria —bueno o malo— tan característica de América Latina, e incorporar a la paleta de colores la variedad de grises; la región no va a dar respuesta a los graves problemas de gobernabilidad sólo mediante la reforma constitucional o la ingeniería institucional. En América Latina sobran ejemplos de cómo han fracasado intentos de esta naturaleza. Sin embargo, un diseño apropiado facilita la gobernabilidad democrática.

En este sentido, la prioridad debe pasar por el fortalecimiento y la institucionalización del sistema de partidos, así como por la calidad del liderazgo político. Los problemas actuales de la democracia regional no se resolverán si apostamos todo a la ingeniería constitucional. Ésta importa y mucho, ya que permite crear los incentivos adecuados para mejorar el desempeño de las instituciones del sistema político, pero la prioridad debe pasar por la institucionalización de un sistema democrático de partidos y el fortalecimiento de la calidad del liderazgo.

Como advierte Lipset, nada contribuye tanto a la credibilidad y a la consolidación de la democracia como el prestigio y la institucionalización de un sistema de partidos; y a la inversa, nada erosiona más la vida democrática como el desprestigio y la parálisis de los partidos y su incapacidad para ofrecer respuestas eficaces a las demandas de la ciudadanía.

En suma, hay que reformar las instituciones y las reglas, hay que crear ciudadanía, pero también hay que ayudar a cambiar, y para bien, a la clase política. La sostenibilidad de la democracia, su profundización y consolidación demandan el fortalecimiento e institucionalización de los partidos políticos, no su extinción.

Los problemas de la democracia se solucionan con mejores partidos y no con *outsiders*, con política de mejor calidad y no con antipolítica. De ahí la importancia de recuperar la credibilidad en la política, de mejorar su calidad, de hacerla más transparente, de volverla más eficaz, de acercarla a la ética, pero sobre todo reconectarla con la gente. Es apremiante y prioritario construir “capital político” que asegure el éxito de los futuros procesos latinoamericanos de reforma.