

Estudios Políticos

ISSN: 0185-1616

revistaestudiospoliticos@yahoo.com.mx

Universidad Nacional Autónoma de

México

México

Escamilla Cadena, Alberto; Sánchez Gayosso, Ramiro

Las facultades constitucionales del Ejecutivo en América Latina: entre la concentración y
la dispersión de poder

Estudios Políticos, vol. 9, núm. 37, enero-abril, 2016, pp. 111-141

Universidad Nacional Autónoma de México

Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=426443710005>

- ▶ 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

Las facultades constitucionales del Ejecutivo en América Latina: entre la concentración y la dispersión de poder

Alberto Escamilla Cadena*
Ramiro Sánchez Gayosso**

Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo analizar y comparar algunos de las facultades de los presidentes latinoamericanos a fin de conocer en qué medida ha ocurrido una concentración o dispersión de su poder. En algunos de los países, las prerrogativas del Ejecutivo se han mantenido casi inalteradas propiciando una concentración de poder que termina por reproducir su preeminencia dentro del régimen político. Este análisis fue elaborado a partir de la consulta a los diferentes textos constitucionales vigentes de la región; el corte fue hasta el año 2014.

Palabras clave: facultades constitucionales, Poder Ejecutivo, concentración de poder, equilibrio de poderes, América Latina.

Abstract

This paper aims to analyze and compare some of the powers of Latin American presidents to know to what extent a concentration or dispersion of power has occurred. In some countries, executive prerogatives have remained almost unchanged favoring a concentration of power that ends up reproducing its pre-eminence in the political regime. This analysis was drawn from the consultation of different existing constitutions of the region, the cut was until 2014.

Keywords: constitutional powers, Executive power, concentration of power, balance of power, Latin America.

Introducción

El presente trabajo tiene como objetivo analizar y comparar algunas de las facultades de los presidentes latinoamericanos a fin de conocer en qué medida ha ocurrido una concentración o dispersión de su poder.

Recibido: 26 de julio de 2015. Aceptado: 9 de noviembre de 2015.

* Doctor en Estudios Sociales por la UAM Iztapalapa. Profesor Titular de Tiempo Completo en la UAM Iztapalapa. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Líneas de investigación: Sistemas presidenciales y Teoría de la democracia. Correo electrónico: aescamillac@hotmail.com.

** Maestro en Ciencias Sociales, FLACSO-Méjico. Candidato a Doctor en Estudios Sociales, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa. Líneas de Investigación: Democracia, transparencia, rendición de cuentas, derechos humanos. Correo electrónico: ramirodanielsaga@gmail.com

En algunos de los países, las prerrogativas del Ejecutivo se han mantenido casi inalteradas propiciando una concentración de poder que termina por reproducir su preeminencia dentro del régimen político. Mientras, que en otros casos, se ha producido una desconcentración de competencias a través de diversas reformas a los textos constitucionales y con la creación de órganos autónomos. Las facultades presidenciales son múltiples, de aquí que se analizan sus prerrogativas en materia legislativa, así como los diversos mecanismos de control hacia las acciones de los presidentes ejercidos por el Congreso y por diferentes instancias autónomas. Si bien los presidencialismos latinoamericanos tienen muchas características en común, también existen diferencias sustanciales que producen como consecuencia variantes en las funciones del Ejecutivo. De aquí que la intención es conocer en qué medida los presidentes de la región siguen siendo fuertes, así como indagar en qué áreas del Estado han desconcentrado funciones que han contribuido a limitar sus competencias. Este análisis fue elaborado a partir de la consulta a los diferentes textos constitucionales vigentes de la región; el corte fue hasta el año 2014.

Los poderes del Ejecutivo y las variantes de los sistemas presidencialistas

Los sistemas presidencialistas en América Latina han sido clasificados de acuerdo a sus características constitucionales y a sus contextos socio-históricos. Diversos estudiosos del tema han elaborado algunas tipologías con objeto de precisar sus diferencias. Dieter Nohlen, Jorge Carpizo, Daniel Zovatto y Jesús Orozco Henríquez, han sugerido una clasificación que distingue entre el *hiperpresidencialismo* (aquel en donde la Constitución le confiere al Ejecutivo un número de facultades considerables), el *presidencialismo puro* (aquel que ha mantenido sin alteraciones sus características originales), el *presidencialismo atenuado* (aquel con poderes constitucionalmente equilibrados entre Ejecutivo y Legislativo) y el *presidencialismo parlamentarizado* (aquel que incorpora mecanismos propios de los sistemas parlamentarios como el voto de censura a los ministros, la ratificación de algunos miembros del gabinete por parte del Poder Legislativo o la permanencia de un Ejecutivo colegiado) (Nohlen, 1998; Zovatto y Orozco, 2009; Carpizo, 1978). Esta clasificación oscila de un extremo a otro distinguiendo diferentes grados de concentración y dispersión del poder por parte del Ejecutivo; ello propicia la necesidad de distinguir los diversos matices. Dieter Nohlen sostiene que "hay diferentes tipos de sistemas presidenciales en distintos contextos nacionales

que no permiten un juicio uniforme sobre su funcionamiento y desempeño a nivel regional" (Nohlen, 2012).

Daniel Zovatto y Jesús Orozco Henríquez realizaron hace algunos años un estudio regional comparado sobre los poderes de los presidentes latinoamericanos basados en las prerrogativas que le confiere la Constitución (Orozco y Zovatto, 2009). Desde la aparición de su trabajo en 2009, en los años siguientes continuó una tendencia hacia la desconcentración de poderes por parte de algunos mandatarios; no obstante, hay casos como Venezuela, Ecuador o Bolivia, en donde –por el contrario– las reformas políticas se han orientado a fortalecer las facultades constitucionales del Ejecutivo, teniendo como consecuencia una mayor concentración de poderes. No hay una tendencia generalizada sobre la dirección y el derrotero que han tomado los sistemas presidencialistas después de la tercera ola de democratización en América Latina.

Para reconocer los niveles de concentración o dispersión de los poderes presidenciales en la región latinoamericana, primero es necesario identificar el conjunto de sus prerrogativas constitucionales. En términos generales, los poderes del Ejecutivo pueden dividirse en siete tipos: 1. en materia de defensa y de seguridad; 2. legislativas, 3. jurisdiccionales, 4. en materia de política exterior, 5. de nombramiento, 6. económicas y 7. de emergencia. Las facultades en materia de creación de leyes que posee el Ejecutivo tienen particular importancia debido a que le permiten influir en el proceso legislativo, ya sea para promover o impedir la promulgación de una nueva legislación. En este ámbito, los presidentes tienen una serie de instrumentos como la iniciativa exclusiva y preferente,¹ el voto total, parcial y/o de bolsillo,² el decreto,³ el poder

¹ "El poder de iniciativa exclusiva le permite al presidente presentar propuestas legislativas en ciertas áreas, especialmente presupuestos, política militar, así como políticas tarifarias y crediticias" (Shugart y Mainwaring, 2002). En cuanto a la iniciativa preferente, se refiere a aquellos proyectos de ley presentados por el presidente en donde el Poder Legislativo les otorga un trámite preferencial y queda obligado a pronunciarse en un tiempo perentorio; de lo contrario, el Ejecutivo puede promulgar la nueva ley.

² Con el voto total, "el presidente rechaza la totalidad de la proposición de una ley y la devuelve al Congreso con una explicación de las razones" (Espinoza, 1999). Por su parte, el voto parcial es aquel que "le permite al Presidente modificar una ley eliminando parte de la misma, cancelando disposiciones individuales" (Sartori, 1994). Por último, el voto de bolsillo significa que "la constitución no obliga al Ejecutivo a promulgar o regresar en un plazo determinado el proyecto de ley aprobado por el Legislativo. En la práctica, esto significa que el presidente puede 'congelar' una iniciativa" (Ugalde, 2012).

³ Los poderes de decreto se refieren a la facultad del Poder Ejecutivo para emitir reglamentos sin la aprobación del Congreso.

de bolsa,⁴ la delegación legislativa,⁵ el poder de convocatoria a referéndum⁶ y los poderes de emergencia.⁷ De acuerdo a Scott Mainwaring y Matthew Shugart, cuando un mandatario concentra poderes de decreto, de iniciativa exclusiva y preferente y, además, tiene la facultad de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, se trata de un *presidente potencialmente dominante*, con poderes proactivos y con el control de la agenda; en cambio, cuando no posee algunos de estos instrumentos, se limita su influencia en la creación de leyes y en la delimitación de la agenda, siendo un *presidente potencialmente marginal* (Shugart y Mainwaring, 2002). Esta distinción resulta útil para distinguir el nivel de influencia que tienen los presidentes en el proceso legislativo.

Dos de las facultades presidenciales en materia legislativa de particular importancia son el veto y el decreto, pues son instrumentos muy importantes debido a que permiten a los presidentes establecer o inhibir la aplicación de nuevas leyes, ya sea para promover o detener una nueva política. En los siguientes cuadros se muestran las facultades presidenciales en el procedimiento legislativo y en materia de creación de leyes en los diferentes países latinoamericanos.

⁴ Se refiere a la facultad exclusiva que tiene el presidente para presentar al Poder Legislativo el proyecto de presupuesto.

⁵ Con esta atribución, el presidente puede solicitar al Poder Legislativo que se le confieran poderes especiales para legislar y tomar medidas discrecionalmente sin la intervención de la Legislatura.

⁶ Esta facultad le confiere al presidente la posibilidad de convocar a la ciudadanía a un referéndum. “Esta prerrogativa ha sido utilizada por los presidentes una vez que proponen un proyecto de ley que ha sido rechazado por el Poder Legislativo” (Casar, 2012).

⁷ Con esta facultad, el presidente, previa autorización del Congreso, “suspende ciertos derechos fundamentales y dicta medidas legislativas para afrontar una situación de catástrofe o calamidad pública con una vigencia específica” (Zovatto y Orozco, 2009).

CUADRO 1
Facultades presidenciales relacionadas con el procedimiento legislativo

| País | Facultad de Iniciativa | Veto | | | |
|----------------------|--|--------------------------|--------------------------------|-------------------|---|
| | | Total | Parcial (observaciones) | Bolsillo | Mayoría necesaria para superar el veto ⁸ |
| Argentina | Poder Ejecutivo (artículo 77) | Sí (artículo 83) | Sí (artículo 83) | Sí (artículo 83) | Dos terceras partes de los votos (artículo 83) |
| Bolivia | Órgano Ejecutivo (artículo 160) | Sí (artículo 161) | No se establece (artículo 161) | No (artículo 161) | No se establece (artículo 161) |
| Brasil | Presidente de la Repùblica (artículo 61) | Sí (artículo 66) | Sí (artículo 66) | Sí (artículo 66) | Mayoría absoluta (artículo 66) |
| Chile | Presidente de la Repùblica (artículo 32) | Sí (artículo 73) | No se establece (artículo 73) | Sí (artículo 73) | Dos terceras partes (73) |
| Colombia | Gobierno Nacional (artículo 154) | Sí (artículo 167) | Sí (artículo 167) | Sí (artículo 167) | Mayoría absoluta (artículo 167) |
| Costa Rica | Poder Ejecutivo (artículo 123) | Sí (artículos 125 y 126) | Sí (artículos 125 y 126) | Sí (artículo 125) | Dos terceras partes (artículo 127) |
| Ecuador | Presidente de la Repùblica (artículo 134) | Sí (artículo 138) | Sí (artículo 138) | Sí (artículo 138) | Dos terceras partes de los miembros para el voto total y mayoría absoluta para el voto parcial (artículo 138) |
| El Salvador | Presidente de la repùblica (133) | Sí (artículo 137) | No se establece artículo 137) | Sí (artículo 137) | Dos terceras partes (artículo 137) |
| Guatemala | Organismo Ejecutivo (artículo 174) | Sí (artículo 178) | No hay (artículo 178) | No (artículo 179) | Dos terceras partes (artículo 179) |
| Honduras | Presidente de la Repùblica por medio de los secretarios de Estado (artículo 213) | Sí (artículo 216) | No se establece (artículo 216) | Sí (artículo 216) | Dos terceras partes (artículo 216) |
| Méjico | Presidente de la Repùblica (artículo 71) | Sí (artículo 72) | Sí (artículo 72) | No (artículo 72) | Dos terceras partes (artículo 72) |
| Nicaragua | Presidente de la Repùblica (artículo 140) | Sí (artículo 142) | Sí (artículo 142) | No (artículo 142) | Mayoría absoluta (artículo 143) |
| Panamá | Ministros de Estado (artículo 165) | Sí (artículo 169) | Sí (artículo 170) | No (artículo 169) | Dos terceras partes (artículo 170) |
| Paraguay | Poder Ejecutivo (artículo 203) | Sí (artículo 209) | Sí (artículo 208) | Sí (208-209) | Mayoría absoluta (artículos 208 y 209) |
| Perú | Presidente de la Repùblica (artículo 107) | Sí (artículo 108) | Sí (artículo 108) | No (artículo 108) | Mayoría absoluta (artículo 108) |
| Repùblica Dominicana | Presidente de la Repùblica (artículo 96) | Sí (artículo 102) | No se establece (artículo 102) | No (artículo 101) | Dos terceras partes (102) |
| Uruguay | Poder Ejecutivo por medio de sus ministros (artículo 133) | Sí (artículo 138) | Sí (artículo 138) | No (artículo 139) | Tres quintas partes de cada una de las cámaras (artículo 138) |
| Venezuela | Poder Ejecutivo Nacional (artículo 204) | Sí (artículo 214) | Sí (artículo 214) | No (artículo 214) | Mayoría absoluta (artículo 214) |

⁸ La forma de superar el voto presidencial consiste en la siguiente estructura de interacción: “el Congreso puede aprobar una ley a partir de una mayoría, el Presidente puede aprobarla o vetarla y, en este último caso, el Congreso puede superar el voto presidencial mediante una mayoría calificada o simple, dependiendo de la regla de superación del voto. En esta situación, el Congreso se convierte en un actor reactivo” (Colomer y Negreto, 2003).
Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 2
Poderes de emergencia, facultades de decreto y delegación legislativa del Poder Ejecutivo en América Latina

| País | Poderes de emergencia | Facultades de Decreto | Delegación legislativa |
|----------------------|--|---|---|
| Argentina | Si hay siempre y cuando no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral, o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia (artículo 93). | Si (artículo 99). | Si hay (artículo 76). |
| Bolivia | Si hay (artículo 140) | Si (artículo 170) | No específica. |
| Brasil | Si hay en caso de relevancia y urgencia (artículo 62). | Si, pero no serán objeto de delegación exclusiva del Congreso Nacional, los de Competencia de la Cámara de los Diputados o del Senado Federal (artículo 68). | Si hay (artículo 84). |
| Chile | Si hay (artículo 32) | Si (artículo 32). | Si hay salvo determinadas materias (artículo 32). |
| Colombia | Si hay (artículo 150) | Si (artículo 212). | Si hay y será por un período máximo de seis meses para materias precisas, salvo para para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 de presente artículo ni para decretar impuestos (artículo 150). |
| Costa Rica | Si hay (artículos 121 y 140). | No específica. | No específica. |
| Ecuador | Si hay (artículos 164 y 165). | No específica. | No específica. |
| El Salvador | Si hay (artículos 29, 30 y 167). | No específica. | No específica. |
| Guatemala | Si hay (artículos 138 y 183). | No específica. | No específica. |
| Honduras | Si hay (artículos 187 y 245); Si hay (artículos 29 y 23). | Si, en materia económica y financiera (artículo 245). | No específica. |
| Méjico | Si hay (artículos 150). | Si, en materia administrativa (artículo 150). | Si hay sobre regulación económica (artículo 131). |
| Nicaragua | Si hay (artículos 55 y 200). | No específica. | No específica. |
| Panamá | Si hay (artículos 288). | Si hay (artículo 159). | Si hay (artículo 159). |
| Paraguay | Si hay (artículos 137). | Si, en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional y con cargo de dar cuenta al Congreso (artículo 118). | Si (artículo 104). |
| Perú | Si (artículos 93, 262, 263, 264, 265 y 266). | Si hay (artículo 128). | No específica. |
| República Dominicana | Si hay (artículo 168). | No específica. | No específica. |
| Uruguay | Si (artículos 236, 337, 338, 339). | No específica. | No específica. |
| Venezuela | | Si, y serán para fijar el número, organización y competencia de los ministerios y otros organismos de la Administración Pública Nacional; así como también la organización y funcionamiento del Consejo de Ministros, dentro de los principios y lineamientos señalados por la correspondiente ley orgánica (artículo 236). | No específica. |

Fuente: Elaboración propia.

Como puede observarse en el Cuadro 1, todos los presidentes de la región latinoamericana cuentan con la facultad de iniciativa. En esta materia existen dos variantes: 1. en casi todos los casos esta prerrogativa recae exclusivamente en el presidente; 2. en otros casos, los ministros o los secretarios de Estado están igualmente facultados para presentar los proyectos de ley (Honduras, Panamá y Paraguay), aunque siempre a nombre del Ejecutivo.

Una de las facultades más importantes que poseen los presidentes latinoamericanos es la capacidad para vetar las disposiciones aprobadas por el Poder Legislativo. Todas las constituciones de la región le confieren a los mandatarios dicho poder, la diferencia radica en los alcances del veto; es decir, puede ser total, parcial y/o de bolsillo. Los casos donde hay voto total son Bolivia, Guatemala y República Dominicana, mientras que los países que combinan el voto total y el parcial son México, Nicaragua, Panamá, Uruguay y Venezuela. A su vez, el voto total y de bolsillo lo tienen Chile, El Salvador y Honduras. De igual manera, existen casos en donde el titular del Ejecutivo está facultado para utilizar los tres tipos de voto, como son los casos de Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador y Paraguay. La constante en todos los países es el poder de vetar de forma total las leyes expedidas por el Congreso; la diferencia radica en que en algunos países el presidente puede vetar toda la ley, una parte de ésta, o simplemente retrasar su promulgación y, con ello, congelarla cuando esté en desacuerdo con la nueva legislación.

Otra diferencia importante es la regla que se exige para superar el voto presidencial. En la mayoría de las constituciones, se requiere de una mayoría calificada, esto es, dos terceras partes de los miembros presentes de las Cámaras. No obstante, hay países que solicitan simplemente una mayoría absoluta (50+1), como son los casos de Brasil, Colombia, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela. Dos países establecen procedimientos especiales: en Ecuador se determina como requisito una mayoría calificada para superar el voto total y una mayoría absoluta para el voto parcial; mientras que la constitución de Uruguay establece tres quintas partes de los miembros de ambas Cámaras. Esto implica que en todos los casos, las legislaturas latinoamericanas cuentan con este instrumento para superar un posible voto del Ejecutivo.

En cuanto a la facultad de decreto, los poderes de emergencia y la delegación legislativa, se trata de prerrogativas en donde no hay una interferencia del Legislativo para que el mandatario pueda tomar decisiones en ciertas áreas. El Cuadro 2 da cuenta de los poderes de los presidentes de América Latina en estos rubros. Por principio, en ocho países sus constituciones no especifican si el titular del Ejecutivo puede emitir decretos presidenciales (Costa Rica, El

Salvador, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay y Uruguay). Esta ambigüedad ha llevado a que en la gran mayoría de los casos, este instrumento sea una práctica común que no contradice la constitución. Los diez países restantes (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Honduras, Nicaragua, Perú, República Dominicana y Venezuela) permiten los decretos presidenciales, y de ellos, cinco ponen restricciones sobre los temas en donde el Ejecutivo puede utilizar esta prerrogativa, como son los casos de Brasil, Honduras, Nicaragua, Perú y Venezuela. Cabe subrayar que los mandatarios de Argentina, Brasil, Chile y Colombia pueden utilizarlo en cualquier materia. En los países centroamericanos y algunos del cono sur como Paraguay, Uruguay y Venezuela, no se especifica en sus constituciones el establecimiento de límites a estas facultades, de aquí que estos presidentes no se encuentran impedidos para hacer uso de esta prerrogativa.

En segundo lugar, puede observarse que todos los mandatarios de la región cuentan con poderes de emergencia para atender situaciones especiales o extraordinarias. Tales situaciones van desde catástrofes naturales, hasta problemas bélicos o revueltas sociales que puedan poner en riesgo la paz interna. Salvo Argentina, en los demás países no existen restricciones para utilizar este poder. En tercer lugar, la delegación legislativa es la facultad menos adoptada en la región, apenas siete países la contemplan (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Panamá y Perú), y de éstos, Chile, Colombia y México, han establecido restricciones sobre los tiempos y materias en que se pueden delegar facultades legislativas al Presidente.

En lo que se refiere a los poderes presidenciales para convocar a la ciudadanía a referéndums o consultas, se trata de una prerrogativa que si bien no recae exclusivamente en el titular del Ejecutivo, en los últimos años se ha utilizado con mayor frecuencia en la región latinoamericana, siendo precisamente el Presidente quien ha emplazado en varias ocasiones a este ejercicio de democracia directa. Este mecanismo generalmente se utiliza cuando el Congreso ha rechazado una propuesta del mandatario. En estos casos, el Presidente apela a la ciudadanía para consultarle un tema en donde existe un desacuerdo en lo fundamental entre ambos poderes, de aquí que somete a consideración de los ciudadanos el tema para que se pronuncien en uno u otro sentido. Se trata de un recurso que puede utilizar el Ejecutivo cuando prevalece un desacuerdo entre la clase política sobre el contenido de una legislación. El objetivo es que la propuesta del Presidente tenga el apoyo de la mayoría de los ciudadanos. Cabe señalar que una vez que se ha promovido una consulta popular, algunas constituciones latinoamericanas le confieren al Poder Judicial la facultad de decidir si un tema puede ser sometido a referéndum. El siguiente cuadro muestra los países donde la constitución le confiere al titular del Ejecutivo o a cualquier otra institución la posibilidad de convocar a una consulta popular.

Cuadro 3
Poder de convocatoria para la consulta popular en América Latina

| País | Consulta popular (Plebiscito/Referéndum) |
|----------------------|--|
| Argentina | Es facultad exclusiva del Congreso y no podrá ser vetada la consulta (artículo 40). |
| Bolivia | Está establecido para revocar mandatos, ratificar tratados internacionales, sobre temas económicos y para llevar a cabo reformas a la Constitución. Quienes pueden convocar a referendo son el Presidente para reformar de forma total a la Constitución, la Asamblea Legislativa (35% de los miembros) o el 5% de los ciudadanos cuando sea para ratificar un tratado internacional y el 20% de los ciudadanos que hayan elegido a un representante en una circunscripción cuando se trate de revocar el mandato (artículos 11, 187, 256, 258, 259, 277 y 408). |
| Brasil | El Congreso Nacional es el único que puede convocar a referéndums (artículos 14 y 49). |
| Chile | Sólo para reforma constitucional (artículo 5). El Presidente está facultado a convocar plebiscito (artículo 32). |
| Colombia | El Presidente puede convocar a consulta popular cuando así lo considere pertinente y deberá ser bajo consentimiento de todos los ministros de Estado y del Senado. Lo único sobre lo que no se puede someter a consulta son las competencias de los Departamentos o Municipios (artículos 103, 104, 105 y 106). |
| Costa Rica | Sí la contempla (artículo 168). |
| Ecuador | Es facultad del Presidente convocar a consulta popular para asuntos que estime convenientes (artículo 104). |
| El Salvador | Sí la contempla (artículos 73 y 89). |
| Guatemala | Se establece bajo la figura de "referéndum consultivo" y es convocado por el Presidente o el Congreso Popular a través del Tribunal Supremo Electoral (artículos 173 y 280). |
| Honduras | Se establece a nivel nacional, regional, subregional, departamental y municipal (artículo 5). Además, el referéndum puede ser utilizado para temas de corte económico (artículo 329). |
| México | Se establece que el Presidente de la República, el 33 % de cualquiera de las dos Cámaras del Congreso de la Unión y el 2 % de los ciudadanos inscritos en la lista nominal pueden convocar a consulta popular (artículos 26 y 35). No pueden ser sometidos a consulta popular restricciones a derechos humanos, temas de corte electoral, ingresos y gastos del Estado, seguridad nacional y organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. La SCJN resolverá sobre la constitucionalidad de la consulta (artículo 35). |
| Nicaragua | Sí está establecida (artículos 168 y 173). |
| Panamá | Sí está establecida (artículos 239, 313, 314 y 325). |
| Paraguay | Sí se establece (artículos 121 y 122). No se pueden someter a referéndum las relaciones internacionales, tratados o convenios internacionales, la defensa nacional, la limitación de la propiedad inmobiliaria, cuestiones económicas y electorales (artículos 121 y 122). |
| Perú | Podrán someterse a referéndum la reforma total o parcial a la Constitución, la aprobación de normas con rango de ley, las ordenanzas municipales, las materias relativas al proceso de descentralización (artículos 2, 31, 32, 176, 178, 181, 184, 185, 190 y 206). |
| República Dominicana | No existe la figura jurídica de la consulta popular. |
| Uruguay | Se establece que puede utilizarse para reformas constitucionales (artículos 79, 82, 304, 322 y 331). |
| Venezuela | Pueden promoverla el Presidente, la Asamblea Nacional o por un número mayor al 10% de los electores y será sobre temas que afecten la vida nacional. Los temas que no pueden ser sometidos a referéndum son aquellos de carácter económico, de derechos humanos y de tratados internacionales (artículos 6, 70, 71, 72, 73 y 74). |

Fuente: Elaboración propia.

Como lo muestra el Cuadro 3, hasta ahora, República Dominicana es el único país que no ha incorporado en su constitución la figura del plebiscito o referéndum. Los 17 países restantes contemplan la posibilidad de convocatoria a una consulta popular. Las diferencias entre cada país tienen que ver con el actor que convoca (el Ejecutivo federal, algún ejecutivo local, el Poder Legislativo o un partido político), así como los temas que se pueden someter a referéndum y las reglas con las que va a funcionar este ejercicio. Algunas de las constituciones no establecen cuáles son las instituciones que tienen el poder de convocatoria. En países como Chile, Colombia, Ecuador y Guatemala, se establece que el presidente es el único facultado para la convocatoria, ya sea de forma personal o a través de alguna instancia especial, como el caso de Guatemala, en donde lo hace a través del Tribunal Supremo Electoral. En casos como Argentina y Brasil, el órgano al que compete la convocatoria es el Poder Legislativo. Mientras que en Bolivia, Venezuela y México, esta prerrogativa recae en el Ejecutivo, el Legislativo, los partidos políticos, o incluso, en la ciudadanía. En el resto de los países si bien este instrumento está establecido en sus constituciones, no se establece quién es el órgano encargado de la convocatoria.

De igual forma, algunos textos constitucionales contemplan restricciones sobre los temas que pueden ser sometidos a consulta popular. Países como Bolivia, Chile, Honduras, Perú y Uruguay, son los únicos que han establecido de manera explícita que las consultas serán sobre reformas políticas, económicas o sobre la misma constitución. A su vez, países como México han incorporado recientemente esta figura en su constitución, restringiendo su uso en temas electorales, de derechos humanos, ingresos y gastos del Estado y seguridad nacional. El único caso que faculta plenamente a un presidente para preguntar sobre cualquier tema es el de Ecuador, teniendo además la prerrogativa de convocar en el momento que lo deseé; es decir, no tiene restricciones sobre los tiempos y los temas.

Cabe destacar que los presidentes de Bolivia, Colombia, Ecuador, Paraguay y Venezuela, están facultados para convocar a consultas con carácter vinculante. En Bolivia, la única restricción son temas relacionados con asuntos fiscales, la seguridad interna y externa y la división política de la República; la consulta tendrá validez si participa el 50% de la ciudadanía. En Paraguay, el titular del Ejecutivo puede convocar a un referendo ya sea consultivo o vinculante, aunque la convocatoria emitida por el presidente tiene que ser aprobada por el Congreso. En Colombia se pueden someter a consulta políticas del Ejecutivo sin que sea necesaria la aprobación de la Legislatura, la única restricción tiene que ver con los estados de excepción; para el caso de las reformas constitucionales, la consulta exige el voto de más de

la mitad de los ciudadanos. En Venezuela, el presidente puede convocar a un referendo consultivo en temas de “especial trascendencia nacional”; de igual forma, pueden ser sometidos a referendo con carácter vinculante “los tratados, convenios o acuerdos internacionales que pudieren comprometer la soberanía nacional o transferir competencias a órganos supranacionales”; también puede someter a referendo vinculante la posibilidad de que el presidente pueda abrogar total o parcialmente algunas leyes. En el caso de la Argentina, si bien el presidente es quien puede convocar a una consulta, no tiene carácter vinculante (Kaufmann, 2008).

Si bien la mayoría de las constituciones de la región latinoamericana contemplan la figura del referéndum o la consulta, algunos presidentes han abusado de este mecanismo para legitimar sus decisiones con el apoyo de la mayoría de los ciudadanos; otros mandatarios, en cambio, han recurrido a ella con menor frecuencia, mientras que algunos países han desistido utilizarlas.⁹

Considerando los datos arrojados hasta ahora por las 18 constituciones latinoamericanas referentes a las facultades presidenciales en materia reglamentaria (poder de veto, poder de emergencia, facultades de decreto, delegación legislativa y poder de convocatoria a consulta popular), a continuación se presenta un índice comparativo que da cuenta de los niveles de concentración de poderes que tienen los presidentes de la región.

⁹ Daniel Zovatto elaboró un estudio sobre los temas que han sido sometidos a consulta por parte de los diferentes presidentes latinoamericanos desde 1978 y hasta 2009. Algunas de las temáticas más relevantes han sido la posibilidad de sustituir el presidencialismo por un sistema parlamentario (Brasil en 1993). La posibilidad de establecer candidaturas independientes y de que el Presidente pudiera disolver el Parlamento (Ecuador en 1986 y en 1995 respectivamente). La reelección inmediata del Presidente de la República (Panamá en 1998). La posibilidad de una privatización parcial de la empresa telefónica estatal, así como normas para proteger a jubilados y pensionados (Uruguay en 1992 y en 1996, respectivamente). La prolongación del mandato de Augusto Pinochet (Chile en 1988). El apoyo a la pacificación y una ley antisecuestro (Colombia en 1997). La nacionalización de hidrocarburos (Bolivia en 2004). La posibilidad de reelección indefinida del Presidente Hugo Chávez (Venezuela en 2007 y en 2009). Los países que menos han utilizado la consulta popular son Argentina, Brasil y México; mientras que Uruguay, Ecuador y Venezuela, son los países que la han utilizado con mayor frecuencia (Zovatto, 2002).

CUADRO 4
Índice de facultades presidenciales reglamentarias

| Índice de facultades presidenciales reglamentarias (0-4) ⁹ | | | |
|---|------|---------------------------------|------|
| Presidentes con menores poderes | | Presidentes con mayores poderes | |
| Argentina | 3 | Colombia | 4 |
| Brasil | 3 | Chile | 3.66 |
| Bolivia | 2.99 | Perú | 3.66 |
| El Salvador | 2.99 | Costa Rica | 3.33 |
| República Dominicana | 2.99 | Ecuador | 3.33 |
| Uruguay | 2.99 | Paraguay | 3.33 |
| Venezuela | 2.99 | Honduras | 3.32 |
| Guatemala | 2.66 | México | 3.32 |
| | | Nicaragua | 3.32 |
| | | Panamá | 3.32 |

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo a este índice, se presentan dos variantes. Por un lado, hay presidentes más fuertes que otros en materia reglamentaria, y presidentes con menores facultades que sus contrapartes de la región. La media en este índice es de 3.23, lo que nos permite observar que ocho países se encuentran por debajo, siendo Guatemala el país en donde su Presidente se halla más débil en comparación con los 17 países restantes. La debilidad del Presidente guatemalteco (2.66) radica en la falta de los tres tipos de voto (sólo cuenta con el total), así como de facultades de decreto y de delegación legislativa. A su vez, Venezuela, Uruguay, República Dominicana, El Salvador, Bolivia,

¹⁰ El índice está construido a partir de los datos de los cuadros 1, 2 y 3, en donde se codificaron cada una de las variables ahí presentadas. Para el Cuadro 1 se consideraron las variables facultad de iniciativa y de voto, las cuales se codificaron de 0 a 1, siendo 0 la ausencia total de alguna de ellas y 1 la presencia de cada una (en el caso de la variable voto presenta tres dimensiones, las cuales cada una tiene un valor propio); para el Cuadro 2 se asignaron valores a cada una de las variables de 0.33 tanto para poderes de emergencia, facultades de decreto y delegación legislativa, dando un total de 1 si se encontraban presentes las tres variables; en el Cuadro 3 se configuró la variable consulta popular en 0 y 1, siendo 0 la ausencia de este poder y 1 la presencia del mismo. Así, el índice va de 0 a 4, siendo 0 la ausencia total de estas facultades y 4 la presencia total de las mismas. De aquí que los 18 países de la región arrojan una media de 3.23.

Brasil y Argentina, se encuentran en la misma situación que Guatemala, la diferencia radica en que estos países poseen un tipo más de veto y/o facultades de decreto o delegación legislativa.

Los diez presidentes más fuertes de la región son: Panamá, Nicaragua, México, Honduras, Paraguay, Ecuador, Costa Rica, Perú, Chile y Colombia; cada uno de ellos excede la media de la región, lo que implica mayores atribuciones en materia reglamentaria. El caso colombiano resulta el más significativo, pues como se mostró en cada uno de los apartados anteriores, su Presidente posee todas y cada una de las atribuciones en materia legislativa, desde presentar iniciativas y vetarlas de las tres diversas formas; además, cuenta con poderes de emergencia, de decreto, delegación legislativa, así como la facultad de convocar a consulta popular. En los demás casos, las diferencias se encuentran en la falta de algún tipo de veto (en Chile y Perú, la diferencia radica en que carecen de veto parcial y de bolsillo, respectivamente), alguna facultad en materia de decreto, delegación legislativa o de poderes de emergencia; sin embargo, no se encuentran tan carentes de ellas como el primer grupo de países. Esto no implica que los presidentes de la región que se han catalogado como más fuertes, en realidad lo sean en la práctica política. Sin embargo, lo que sí se puede observar es que se trata de mandatarios con mayores atribuciones.

Para determinar cuáles presidentes son más fuertes y cuáles más débiles, es necesario analizar otro tipo de variables y así reconocer de mejor manera las variantes de los sistemas presidencialistas en la región. Para ello se ha considerado la desconcentración de facultades del Ejecutivo, ya sea hacia alguno de los otros poderes federales, o bien hacia los órganos constitucionales autónomos.

Dispersión de poderes y controles al ejercicio del Poder Ejecutivo

Una tendencia que se ha presentado en las últimas décadas en América Latina ha sido la implementación de reformas políticas, económicas, administrativas y de justicia. Este proceso se ha conocido como “reforma del Estado”. Estas modificaciones han tenido como una de sus expresiones la desconcentración de poderes por parte del Ejecutivo, además de la instauración de una serie de controles hacia su ejercicio. Las transiciones hacia la democracia, la implementación de economías de libre mercado, la edificación del Estado de Derecho y la intención de contar con una administración pública descentralizada y con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, han redimensionado

las facultades de los presidentes de la región. Ello ha sido así porque algunos mandatarios gobernaron con un régimen autoritario, una economía planificada, un Poder Judicial subordinado al Ejecutivo y una administración pública centralizada y con altos niveles de corrupción.

Las reformas a la estructura estatal no sólo se dirigieron a limitar las competencias presidenciales, sino que también desconcentraron algunas de sus prerrogativas en las áreas ya mencionadas a partir de la configuración de órganos constitucionales autónomos¹¹ y modificaciones constitucionales. Si los objetivos de la reforma del Estado eran la fragmentación del poder político, la liberalización de la economía, la independencia de los órganos judiciales, así como la descentralización administrativa y el combate a la corrupción, una condición necesaria y suficiente era que los sistemas presidencialistas tendrían que quedar acotados en estos rubros, trasladando una serie de funciones hacia otros órganos del Estado.

En lo que se refiere a los controles sobre el Poder Ejecutivo, el Estado fue dotado de algunos instrumentos para realizar esta tarea, a partir de mecanismos que “se expresan de formas variadas como el freno, la vigilancia, la revisión, la inspección o la fiscalización” (Huerta, 2010). El control al poder político se realiza con el fin de evitar que tanto el Presidente como el Congreso abusen de sus facultades y no se extralimiten. De acuerdo a Manuel Aragón, “el control es el vehículo a través del cual se hacen efectivas las limitaciones del poder” (Aragón, 1986). Mientras que Karl Lowenstein apunta que el control sobre las acciones de la política requiere de “la presencia de un órgano que pueda exigir responsabilidad” (Lowenstein, 1976). Diego Valadés distingue dos tipos de controles dirigidos a limitar las acciones de los órganos representativos y de gobierno: los políticos y los jurisdiccionales, mientras que Carla Huerta agrega también los administrativos. El primer tipo de control es ejercido por el Poder Legislativo y funciona como un contrapeso (en una situación de gobierno sin mayoría) hacia las disposiciones legislativas del Presidente y se expresa de diversas maneras: 1. En un posible rechazo a las iniciativas del Ejecutivo, 2. En comparecencias o mociones de censura hacia los Secretarios o Ministros de Estado, 3. En la ratificación de algunos

¹¹ La autonomía institucional ha sido plenamente debatida entre la literatura jurídica (García-Pelayo, 1997; Caballero, 2000; Pedroza, 2002; Moreno, 2005; Escudero, 2006). Filiberto Ugalde Calderón señala que deben estar presentes cuatro tipos de autonomía para que un órgano pueda considerarse verdaderamente independiente: 1. técnica (facultad para decidir sobre los asuntos propios de su materia); 2. administrativa u orgánica (implica no depender jerárquicamente de ningún otro poder); 3. financiera (permite definir, proponer y ejercer su propio presupuesto) y 4. normativa (facultad para expedir sus propios reglamentos, políticas o lineamientos). Cuando en la práctica se cuenta con estos cuatro tipos de autonomía, se considera que se está en presencia de un órgano plenamente autónomo (Ugalde, 2010).

titulares del gabinete y de algunos funcionarios de la administración pública, 4. En la aprobación de los tratados y las convenciones que el Ejecutivo celebra con otros países, 5. En el permiso que se otorga a los mandatarios para ausentarse de sus países, 6. En la facultad para revisar, hacer observaciones y aprobar el presupuesto y 7. En la creación de comisiones de investigación. El segundo tipo de control regula los procedimientos de los poderes públicos para someterlos al criterio de la legalidad a partir de los llamados controles constitucionales que ejercen las cortes supremas o los tribunales constitucionales apoyados por figuras como: 1. Las controversias constitucionales, 2. las acciones de inconstitucionalidad y 3. El amparo. Mientras que en el tercer tipo de control, su objetivo es fiscalizar, vigilar y auditar el ejercicio de la administración pública; esta función por lo general es ejercida por órganos autónomos o por el Congreso, a partir de mecanismos como: 1. La transparencia, la rendición de cuentas, el acceso a la información y 2. La ejecución de auditorías internas o externas. Konrad Hesse subraya que la eficacia de estos controles se hace verdaderamente efectiva una vez que se contempla la posibilidad de aplicar castigos, debido a que la vigilancia y la fiscalización al poder político sería ineficaz “si no se establece un sistema de responsabilidades y sanciones” (Hesse, 1983).

La eficacia de estos instrumentos de control ha sido cuestionada en la región latinoamericana, sobre todo durante la etapa de democratizaciones. La falta de su aplicación ha llevado a algunos estudiosos a denominar a estos regímenes como “democracias defectuosas”; otros autores sostienen que se trata más bien de un rezago y un reto de la fase de “consolidación democrática”. En algunos países, la ausencia de estos controles es característica de los gobiernos sin contrapesos en donde todavía existe un claro predominio del Poder Ejecutivo. En otros casos, cuando operan únicamente uno o dos de estos controles, puede considerarse que el régimen político se encuentra en una etapa de transición. Mientras, en donde operan los tres tipos de control se considera que hay gobiernos vigilados y con presencia de contrapesos.¹² A partir de esta distinción, Diego Valadés ha propuesto una tipología que resulta útil para identificar la eficacia de la vigilancia y fiscalización hacia los mandatarios, en donde se desprenden tres modelos de sistema presidencial: *el Tradicional, el Transicional y el Democrático*.

El *tradicional* corresponde al ejercicio autoritario del poder, muy concentrado en la persona que ocupa la titularidad de la Presidencia, en relación con quien los

¹² Diego Valadés distingue las siguientes modalidades de control hacia el poder político: a) controles internos y externos, b) horizontales y verticales y c) intra e interorgánicos (Valadés, 2006).

controles políticos y jurisdiccionales no representan una garantía eficaz para los derechos fundamentales; *el transicional* corresponde a una etapa de desarrollo en la que existen controles jurisdiccionales eficaces, pero donde los controles políticos no han alcanzado un pleno desarrollo; en *el democrático* están presentes los controles políticos y jurisdiccionales (Valadés, 2009).

Este autor considera que la mayoría de los países latinoamericanos se encuentran en la fase transicional.

El Cuadro 5 muestra los diferentes mecanismos de control que ejerce el Poder Legislativo hacia las acciones del Ejecutivo en los diferentes países latinoamericanos. A su vez, los cuadros 6, 7, 8, y 9 dan cuenta de los casos en donde se han establecido (o hay ausencia) órganos de transparencia y acceso a la información, de protección de derechos humanos, de entidades fiscalizadoras de recursos públicos, así como aquellas que han otorgado autonomía a sus instancias de procuración de justicia. Cabe aclarar que aunque se trata de postulados establecidos en algunas constituciones de la región, ello no necesariamente implica que en la práctica estos órganos autónomos cumplan con los objetivos para los que fueron concebidos ni que sean plenamente eficaces u operen con plena autonomía de funciones.

CUADRO 5
Mecanismos de control político del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo en América Latina

| País | Moción de confianza | Moción de censura | Requerimiento de información y comparecencia | Interpelaciones | Comisión de investigación |
|----------------------|------------------------------|---|--|---|---------------------------|
| Argentina | No | Sí (artículo 101, sólo el jefe de gabinete) | Sí (artículos 71 y 101) | Sí (artículo 101, sólo al jefe de gabinete) | No (artículo 101) |
| Bolivia | No | Sí (artículo 159 a los ministros de Estado) | Sí (artículos 170 y 173) | Sí (Artículo 159) | Sí (artículo 159) |
| Brasil | No | No | Sí (artículo 58) | No | Sí (artículo 58) |
| Chile | No | No | Sí (artículo 52) | Sí (artículo 52) | Sí (artículo 52) |
| Colombia | No | Sí (artículo 153) | Sí (artículo 135) | Sí (artículo 135) | Sí (artículo 137) |
| Costa Rica | No | Sí (artículo 121) | Sí (artículo 121) | Sí (artículo 121) | Sí (artículo 121) |
| Ecuador | No | Sí (artículo 129) | Sí (artículo 154) | Sí (artículo 154) | No |
| El Salvador | No | Sí (artículo 131) | Sí (artículo 131) | Sí (artículos 131 y 165) | Sí (artículo 131) |
| Guatemala | No | Sí (artículo 167) | Sí (artículo 166) | Sí (artículo 166) | Sí (artículo 171) |
| Honduras | No | No | Sí (artículo 251) | Sí (artículos 205 y 251) | Sí (artículo 205) |
| Méjico | No | No | Sí (artículo 93) | Sí (artículo 93) | Sí (artículo 93) |
| Nicaragua | No | Sí (artículo 138) | Sí (artículo 138) | Sí (artículo 138 y 151) | Sí (artículo 138) |
| Panamá | No | Sí (artículo 161) | Sí (artículos 161 y 198) | Sí (artículo 161) | Sí (artículo 161) |
| Paraguay | No | Sí (artículo 194) | Sí (artículo 192) | Sí (artículo 193) | Sí (artículo 195) |
| Perú | Sí (artículo 130 y 132) | Sí (artículo 132) | Sí (artículo 129) | Sí (artículo 131) | Sí (artículo 97) |
| República Dominicana | Sí (artículos 93, 114 y 115) | Sí (artículo 95) | Sí (artículos 93 y 94) | Sí (artículo 95) | Sí (artículo 93) |
| Uruguay | Sí (artículo 174) | Sí (artículos 147 y 148) | Sí (artículo 119) | Sí (artículo 119) | Sí (artículo 120) |
| Venezuela | No | Sí (artículos 187 y 240) | Sí (artículo 222) | Sí (artículo 222) | Sí (artículos 222 y 223) |

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 6
Órganos de transparencia y acceso a la información en América Latina

| País | Garantía del derecho de acceso a la información en la Constitución | Leyes de transparencia y acceso a la información | Año de creación de la Ley | Denominación del órgano garante |
|----------------------|--|---|---------------------------|--|
| Argentina | No tiene | No tiene | - | - |
| Bolivia | No tiene | No tiene | - | - |
| Brasil | No tiene | Ley No. 5228 o Ley de Acceso a la Información Pública | 2011 | - |
| Chile | No tiene | Ley No. 20285 de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado | 2008 | Consejo para la Transparencia |
| Colombia | No tiene | Ley de Transparencia y de Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional | 2012 | Ministerio Público |
| Costa Rica | No tiene | No tiene | - | - |
| Ecuador | No tiene | Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública | 2004 | Defensoría del Pueblo |
| El Salvador | No tiene | Ley de Acceso a la Información Pública | 2011 | Instituto de Acceso a la Información Pública |
| Guatemala | No tiene | Ley de Acceso a la Información Pública | 2008 | Procuraduría de Derechos Humanos |
| Honduras | Artículo 182, <i>Habeas Data</i> | Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública | 2006 | Instituto de Acceso a la Información Pública |
| México | Artículo 6°, Derecho a la Información | Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental | 2002 | Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales |
| Nicaragua | Artículo 26, <i>Habeas Data</i> | Ley de Acceso a la Información Pública, Ley 621 | 2007 | Comisión Nacional de Acceso a la Información Pública |
| Panamá | No tiene | Ley No. 6 | 2002 | - |
| Paraguay | Libertad de Expresión | No tiene | - | - |
| Perú | No tiene | Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley No. 27806) | 2002 | - |
| República Dominicana | Artículo 8, Libre Acceso a Medios y Fuentes Oficiales | Ley General de Libre Acceso a la Información Pública | 2004 | - |
| Uruguay | Artículo 29, Libertad de Expresión | Ley de Acceso a la Información Pública | 2008 | Unidad de Acceso a la Información Pública |
| Venezuela | No tiene | No tiene | - | - |

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 7
Instancias de Protección de Derechos Humanos en América Latina

| País | Nombre de la Institución | Fundamento constitucional o legal | Características |
|----------------------|--|-----------------------------------|--|
| Argentina | Defensor del Pueblo | Artículo 86 | Órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación. Designado por el Congreso (2/3 de cada Cámara). |
| Bolivia | Defensoría del Pueblo | Artículo 229 | Institución descentralizada con autonomía funcional, financiera y administrativa. Designado por mayoría absoluta de la Asamblea Legislativa Plurinacional. |
| Brasil | No tiene | | |
| Chile | No tiene | | |
| Colombia | Defensor del Pueblo | Artículo 281 y 282 | Forma Parte del Ministerio Público. Ejerce su función a través del Procurador General de la Nación. Elegido por la Cámara de Representantes. |
| Costa Rica | Defensoría de los Habitantes de la República | Ley núm. 7319 | Adscrito al Poder Legislativo, nombrado por mayoría absoluta de la Asamblea Legislativa. |
| Ecuador | Defensoría Pública | Artículos 191 y 192 | Nombrado por el Congreso. |
| El Salvador | Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos | Artículos 191 y 192 | Electo por la Asamblea Legislativa por mayoría calificada. Órgano independiente. |
| Guatemala | Comisión de Derechos Humanos y Procurador de la Comisión de los Derechos Humanos | Artículos 273 y 274 | Nombrado por el Congreso (la tercera es propuesta por la Comisión de Derechos Humanos). Autonomía Institucional. |
| Honduras | Comisionado Nacional de los Derechos Humanos | Artículo 205 | Electo por el Congreso Nacional. |
| Méjico | Comisión Nacional de Derechos Humanos | Artículo 102 | Electo por el Senado a partir de dos tercios de los miembros. Órgano autónomo. |
| Nicaragua | Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos | Artículo 138 | Electo por la Asamblea Nacional con el 60% de los votos. |
| Panamá | Defensoría del Pueblo | Artículo 161 | Electo por la Asamblea Nacional. |
| Paraguay | Defensoría del Pueblo | Artículos 276 y 277 | Electo por dos tercios de la Cámara de Diputados. Órgano autónomo. Comisionado Parlamentario. |
| Perú | Defensoría del Pueblo | Artículos 161 y 162 | Electo por el Congreso, a partir de las dos terceras partes de los miembros. Órgano autónomo. |
| República Dominicana | Defensor del Pueblo | Artículos 190, 191 y 192 | Electo por el Senado a partir de las dos terceras partes a propuesta de la Cámara de Diputados. Órgano autónomo. |
| Uruguay | Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo. | Ley No. 18446 | Órgano que funciona en el ámbito del Poder Legislativo. |
| Venezuela | Defensor del Pueblo | Artículos 273, 279 y 280 | Pertenece al Poder Ciudadano (independencia orgánica, funcional, financiera y administrativa). Nombrado por la Asamblea Nacional (dos terceras partes) propuestas por una tercera del Poder Ciudadano. |

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 8
Entidades Fiscalizadoras de Recursos Públicos en América Latina

| País | Entidad Fiscalizadora | Fundamento constitucional | Nombramiento | Tipo de Autonomía | Tipo de Control |
|----------------------|---|---|---|--|--------------------|
| Argentina | Auditoría General de la Nación | Artículo 85 | Nombrado por mayoría absoluta de las dos Cámaras. | Autonomía funcional. | Externo |
| Bolivia | Contraloría General del Estado | Artículo 224 | Nombrado por la Asamblea Legislativa Plurinacional por mayoría absoluta. | Autonomía funcional, financiera, administrativa y organizativa. | Externo |
| Brasil | Tribunal de Cuentas de la Unión | Artículos 71 y 73 | Nombrado por el Presidente y por el Congreso Nacional. | No específica | Externo |
| Chile | Contraloría General de la República | Artículo 98 | Designado por el Presidente y por las tres quintas partes del Senado | Organismo autónomo. | Externo |
| Colombia | Contraloría General de la República | Artículo 267 | Designado por el Congreso | Autonomía administrativa y presupuestal. | Externo |
| Costa Rica | Contraloría General de la República | Artículos 183 y 184 | Nombrado por la Asamblea Legislativa | Autonomía técnica y administrativa. | Externo |
| Ecuador | Contraloría General del Estado | Artículos 211 y 212 | No específica | Autonomía técnica y de gestión. | Externo |
| El Salvador | Corte de Cuentas de la República | Artículo 195 | Designados por la Asamblea Legislativa | Organismo independiente del Poder Ejecutivo. | Externo |
| Guatemala | Contraloría General de Cuentas | Artículos 232 y 233 | Designado por el Congreso de la República por mayoría absoluta | Institución descentralizada | Externo |
| Honduras | Tribunal Superior de Cuentas | Artículos 222 y 223 | Designado por el Congreso Nacional (dos terceras partes) | Autonomía funcional y administrativa | Externo |
| Méjico | Auditoría Superior de la Federación | Artículo 78 | Designado por la Cámara de Diputados (dos terceras partes) | Autonomía técnica y de gestión. | Externo |
| Nicaragua | Contraloría General de la República | Artículos 154, 155 y 156 | Designado por la Asamblea Nacional | Autónomo | Externo |
| Panamá | Contraloría General de la República | Artículos 279 y 280 | No específica | Organismo estatal independiente | Interno |
| Paraguay | Contraloría General de la República | Artículos 281, 282 y 283 | Designado por la Cámara de Diputados (mayoría absoluta) | Autonomía funcional | Externo |
| Perú | Contraloría General de la República | Artículo 82 | Propuesto por el Ejecutivo y ratificado por el Congreso | Constitucional | Externo |
| República Dominicana | Contraloría General de la República / Cámara de Cuentas | Artículo 247 de la Contraloría General de la República y Artículos 248, 249 y 250 para la Cámara de Cuentas | La Cámara de Cuentas es designada por el Senado y la Contraloría es nombrada por el Poder Ejecutivo | Cámara de Cuentas, con técnica, administrativa, operativa y presupuestaria. No específica para la Contraloría. | Externo e interno. |
| Uruguay | Tribunal de Cuentas | Artículos 208, 210 y 211 | Designado por la Asamblea General (dos tercios) | Autonomía funcional | Externo |
| Venezuela | Contraloría General de la República | Artículos 287, 288 y 289 | No específica | Autonomía funcional, administrativa y organizativa. | Externo |

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 9
Instituciones del Ministerio Público en América Latina

| País | Titular de la Institución | Fundamento constitucional | Naturaleza jurídica y nombramiento del titular |
|----------------------|---|--|---|
| Argentina | Procurador General de la Nación | Artículo 120 | Autonomía funcional y financiera. Nombrado por el Presidente con acuerdo de 2/3 partes del Senado. |
| Bolivia | Fiscal General del Estado | Artículos 236, 237 y 238 | Autonomía funcional, administrativa y financiera. Designado por la mayoría absoluta de la Asamblea Legislativa Plurinacional. |
| Brasil | Procurador General de la República. | Artículo 128 | Autonomía funcional y administrativa. Nombrado por el Presidente de la República, aprobado por 2/3 partes del Senado Federal. |
| Chile | Fiscal Nacional | Artículos 83, 84, 85, 87, 88 y 89 | Designado por el Presidente de la República con la aprobación de las 2/3 partes del Senado. Cuenta con autonomía técnica. |
| Colombia | Fiscal General de la Nación | Artículos 249, 250 y 251 | Electo por la Corte Suprema de Justicia a propuesta del Presidente. Tiene autonomía administrativa y presupuestal. |
| Costa Rica | Fiscal General de la República | Artículos 13, 20 y 23 de la Ley Orgánica del Ministerio Público | El Fiscal General depende del Poder Judicial, es nombrado por mayoría absoluta de la Corte Plena. |
| Ecuador | Fiscal General del Estado | Artículos 194 y 195 | Autonomía administrativa y financiera. Designado por el Congreso Nacional de tema del Consejo Nacional de la Judicatura. |
| El Salvador | Fiscal General de la República | Artículos 131, 191 y 192 | Autonomía técnica. Es designado por la Asamblea Legislativa por mayoría calificada. |
| Guatemala | Fiscal General de la República | Artículos 251 | Nombrado por el Presidente de la República de una nómina de seis candidatos propuestos por el presidente la Corte Suprema de Justicia a propuesta de una comisión conformada por la misma Corte |
| Honduras | Procurador General de la República. | Artículos 228, 229, 230, 231 y 232 | Cuenta con autonomía, administrativa, técnica, financiera y presupuestaria. Elegido por el Congreso Nacional (2/3 de los miembros). |
| Méjico | Procurador General de la República. | Artículos 76, 89 y 102 | Autonomía constitucional con personalidad jurídica y patrimonio propio. Designado por el Senado y el Presidente de la República a propuesta de una lista de 10 candidatos aprobados por 2/3 partes del Senado. El Presidente deberá formar una lista de esa lista de la cual el Senado deberá elegir al nuevo Fiscal General. |
| Nicaragua | Fiscal General de la República | Artículos 138 y 150 | Designado por la Asamblea Nacional con un 60% de votos del total de miembros presentes de una lista propuesta por el Presidente y los diputados. |
| Panamá | Procurador General de la Nación | Artículos 161, 200, 219 y 224 | Autonomía técnica. Nombrado por el Presidente con acuerdo del Consejo de Gabinete y aprobado por la Asamblea Nacional. |
| Paraguay | Fiscal General del Estado | Artículos 266, 267 y 268 y 269 | Autonomía funcional y administrativa. Nombrado por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado a propuesta en tema del Consejo de la Magistratura. |
| Perú | Fiscal de la Nación | Artículos 158, 159 y 160 | Autonomía técnica. Elegido por la Junta de Fiscales Superiores. |
| República Dominicana | Procurador General de la República. | Artículos 169, 170, 171, 172 y 174 | Autonomía funcional, administrativa y financiera. Designado por el Poder Ejecutivo y de manera libre. |
| Uruguay | Fiscal de Corte y Procurador General de la Nación | Artículo 168 constitucional. Artículos 4 y 5 de la Ley orgánica del Ministerio Público y Fiscal | Autonomía técnica y administrativa. Propuesto por el Poder Ejecutivo y la aprobación de las 2/3 partes del Senado. |
| Venezuela | Fiscal General de la República | Artículos 273, 279, 284, 285 y 286 | Independencia y autonomía. Designado por las 2/3 partes de la Asamblea Nacional, a partir de una lista propuesta por el Comité de Evaluación del Poder Ciudadano. |

Fuente: Elaboración propia.

Los mecanismos de control que ejerce el Poder Legislativo hacia la gestión de la administración pública encabezada por el Presidente, van desde crear comisiones que investiguen casos y/o áreas específicas, interpelar a los miembros del gabinete del Ejecutivo, requerir información y pedir que comparezcan los titulares de las diversas secretarías o ministerios del Estado cuando así lo consideren conveniente, hasta censurar y promover mociones de confianza en contra del presidente mismo. De acuerdo al Cuadro 5, prácticamente todos los países de la región han incorporado el requerimiento de información y comparecencia, las interpelaciones y las comisiones investigadoras dentro de su cuerpo constitucional; salvo Argentina, que no ha incorporado las comisiones legislativas investigadoras, y Brasil que no lo ha hecho con las interpelaciones, los tres mecanismos se hallan de manera uniforme en la región. Es decir, las legislaturas latinoamericanas poseen mecanismos especiales para controlar la gestión público-gubernamental del Ejecutivo.

Un tratamiento especial requiere la moción de confianza y la moción de censura, ya que son mecanismos clásicos de los sistemas parlamentarios que se utilizan cuando el titular del gobierno o alguna de las cabezas de los ministerios han incurrido en prácticas que el Parlamento encuentra cuestionables y/o reprobables. A través de ellas se pide la responsabilidad política y destitución del Jefe de Gobierno.¹³ Estas dos figuras se han ido incorporando poco a poco a los sistemas presidenciales; en el caso de América Latina encontramos un avance parcial de las dos mociones. La moción de censura que se inicia y se aplica desde el Legislativo hacia el Ejecutivo aparece en 14 países de la región, sólo Brasil, Chile, Honduras y México no la han incluido. Caso contrario sucede con la moción de confianza que es un instrumento que puede ser iniciado desde el mismo Ejecutivo para adquirir mayor legitimidad frente al Legislativo. Este mecanismo ha tenido menor aceptación en los países de la región, pues únicamente Perú, República Dominicana y Uruguay, la han implementado; los 15 países restantes no la tienen establecida. Lo que tenemos en América Latina es una medida (la moción de censura) ampliamente reconocida en los textos constitucionales que puede ser utilizada en contra de alguno de los miembros del gabinete y un mecanismo poco aceptado (la moción de confianza), al cual el Presidente puede apelar en momentos de búsqueda de mayor legitimidad hacia su administración. Es decir, de estas dos medidas, prevalece la que tiende al control del poder del Ejecutivo.

¹³ Aunque estas medidas de responsabilidad política provienen de los sistemas parlamentarios, en los sistemas presidenciales existen sus equivalentes. La figura que actúa como voto de censura en los presidencialismos es el juicio político o el *impeachment*. En el caso de la moción de confianza, no hay equivalentes en los sistemas presidenciales.

La literatura especializada se ha referido a una segunda oleada de reformas democratizadoras en la región de América Latina (Ferreiro, 1999; Fox y Haight, 2007). Estas reformas estuvieron orientadas a hacer más responsable y eficiente al gobierno a través de la transparencia de la información. En este proceso reformista, los gobiernos latinoamericanos se avocaron a la creación de una serie de agencias u órganos de rendición de cuentas que se encargasen de controlar y/o regular las acciones del Ejecutivo a través de la vigilancia, supervisión y fiscalización de sus actos. Para realizar esta tarea se han creado instituciones de transparencia, protección de derechos humanos, entidades de fiscalización de recursos públicos y ministerios públicos capaces de procurar justicia de manera autónoma.

De acuerdo con el Cuadro 6, en materia de transparencia, apenas seis países de la región han incorporado en sus constituciones la protección del derecho a la información o alguna variante de este mecanismo (Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Uruguay). Trece países cuentan con leyes de transparencia, pero sólo nueve tienen alguna agencia encargada de velar por la protección de este derecho (Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Uruguay). Casos como Argentina, Bolivia, Costa Rica y Venezuela, se caracterizan por no tener ningún avance en la materia.

En cuanto a la protección a los derechos humanos, la región latinoamericana muestra un avance generalizado. Únicamente Brasil y Chile no tienen ninguna institución defensora de los derechos de sus ciudadanos, ni leyes o apartados constitucionales referentes al tema (Cuadro 7). Los 16 países restantes cuentan con defensorías, procuradores, institutos o comisiones de derechos humanos, la única diferencia entre ellas es la dependencia hacia alguno de los poderes federales. En la mayoría de los casos, su independencia es plena; únicamente en Costa Rica y Uruguay esta institución depende del Poder Legislativo. Aunque aquí sólo se analiza la protección de los derechos humanos a partir del reconocimiento y creación de órganos garantes establecidos en los textos constitucionales, en la práctica se presentan graves problemas de violación a los derechos humanos, lo cual abre una brecha entre lo estipulado en los marcos normativos y su cumplimiento.¹⁴

Sobre la fiscalización de los recursos públicos, los 18 países de la región poseen entidades fiscalizadoras encargadas de su vigilancia (Cuadro 8). La diferencia entre estos 18 órganos radica en su dependencia o autonomía

¹⁴ Para Francisco Valdés y Karina Ansolabehere, América Latina es una región que oscila entre la inclusión y la falta de protección en materia de derechos humanos, pues una vez que analizan su vigencia y su cumplimiento se encuentra que en la práctica existen severas violaciones a lo estipulado en cada constitución. Esta brecha produce un “conflicto constitucional” (Valdés y Ansolabehere, 2012).

hacia el Ejecutivo; se considera que una entidad de fiscalización que depende del Presidente, es decir, interna, no va desempeñar sus actividades de manera efectiva, a diferencia de una externa (fuera de la esfera del Ejecutivo), la cual podrá fiscalizar sin presiones del poder político. En América Latina tenemos el caso de Panamá y República Dominicana, países que cuentan con instancias que dependen directamente del Presidente; aunque República Dominicana tiene también una institución dependiente del Legislativo, es decir, cuenta con un sistema de entidades fiscalizadoras mixto. Los 16 países restantes detentan órganos independientes del Ejecutivo y en general todas son nombradas por alguna de sus Cámaras.

En materia de procuración de justicia en la región hay grandes diferencias y configuraciones (Cuadro 9). Guatemala y Venezuela son los únicos países con instituciones del Ministerio Público que tienen plena autonomía para llevar a cabo sus funciones a través de un Procurador o Fiscal General. Los 16 países restantes oscilan entre Ministerios Públicos totalmente dependientes de algún poder del Estado, hasta algunos que se encuentran en proceso de adquirir autonomía. Costa Rica presenta una situación particular, pues su texto constitucional menciona que su Fiscal General depende del Poder Judicial (ningún otra constitución menciona una dependencia hacia este órgano); en este sentido, cualquier decisión que toma el Fiscal es bajo las directrices del Poder Judicial. Chile, El Salvador, Nicaragua, Panamá y Uruguay cuentan con instituciones de procuración de justicia que apenas tienen un tipo de autonomía ya sea técnica o administrativa, lo cual les otorga un margen de maniobra muy limitado. En cambio, seis países de la región cuentan con ministerios públicos medianamente autónomos: Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú. Por último, Bolivia, Honduras, México y República Dominicana,¹⁵ están a punto de transitar hacia una plena autonomía de sus instituciones del Ministerio Público. Una característica en común es que en 13 países, el nombramiento o aprobación de su titular es facultad del Poder Legislativo; en Colombia, es nombrado por la Corte Suprema de Justicia; en Guatemala lo nombra el Presidente a propuesta de la Corte Suprema; en Panamá y República Dominicana lo nombra de manera exclusiva el Presidente, y en Perú se elige a través de los Fiscales Supremos.

Lo que tenemos en la región es una progresiva creación de órganos autónomos encargados de la limitación a las acciones del Ejecutivo, lo cual conlleva un control mayor del poder presidencial sobre áreas diversas tanto políticas, económicas, administrativas y de justicia. El índice de control al

¹⁵ El caso de República Dominicana debe ser analizado con precaución, ya que si bien su constitución establece que el Procurador General cuenta con autonomía funcional, administrativa y financiera, la designación unipersonal por parte del titular del Ejecutivo pone en entredicho la libertad en su toma de decisiones.

poder del Presidente (Cuadro 10) indica que en América Latina existe una mayor presencia de controles a través de las diversas instituciones y mecanismos ya señalados. En diez casos (Guatemala, Venezuela, México, Colombia, Honduras, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Nicaragua y Perú), los presidentes se encuentran sujetos a fuertes controles por parte de instituciones del Estado creadas para vigilar sus acciones, así como por las diversas medidas implementadas por los legislativos para hacer rendir cuentas a los Ejecutivos. Por el contrario, en los ocho países restantes (Panamá, Bolivia, Paraguay, Uruguay, Argentina, Chile, Costa Rica y Brasil), cada presidente se encuentra bajo condiciones de escaso control a sus acciones, ya sea por insuficientes mecanismos de control político por parte del Legislativo, o por la ausencia y/o precariedad de los órganos de Estado encargados de la rendición de cuentas de los diversos presidentes de la región.

CUADRO 10
Índice de controles al poder del Presidente

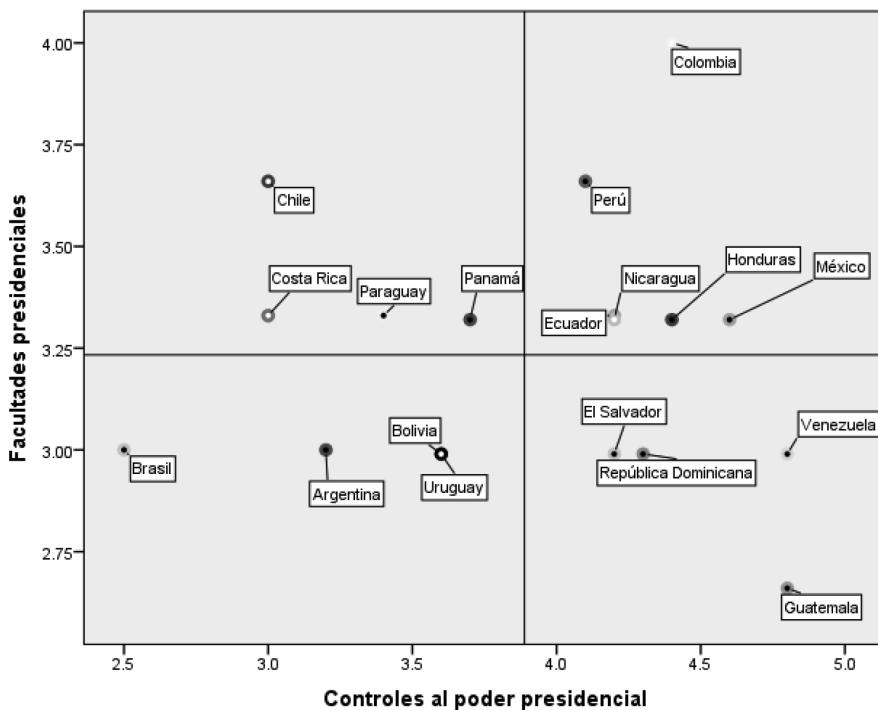
| Índice de controles al poder del presidente (0-5) ¹⁶ | | | |
|---|-----|------------------------------|-----|
| Mayor presencia de controles | | Menor presencia de controles | |
| Guatemala | 4.8 | Panamá | 3.7 |
| Venezuela | 4.8 | Bolivia | 3.6 |
| México | 4.6 | Paraguay | 3.4 |
| Colombia | 4.4 | Uruguay | 3.4 |
| Honduras | 4.4 | Argentina | 3.2 |
| República Dominicana | 4.3 | Chile | 3 |
| Ecuador | 4.2 | Costa Rica | 3 |
| El Salvador | 4.2 | Brasil | 2.5 |
| Nicaragua | 4.2 | | |
| Perú | 4.1 | | |

Fuente: Elaboración propia

¹⁶ El índice está construido a partir de los datos de los cuadros 5, 6, 7, 8 y 9, en donde se codificaron cada una de las variables ahí presentadas. Para el cuadro 5 se consideraron la moción de confianza, moción de censura, requerimiento de información y comparecencia, interpelaciones y comisión investigadora, las cuales adquirían el valor de 0.2 si existía cada una y de 0 si no existían, dando un total de 1; para el cuadro 6, se consideraron solamente

Como se indicó, el propósito de este trabajo fue el de señalar la concentración y/o la dispersión del poder presidencial en América Latina a partir del análisis de una serie de indicadores presentes en los textos constitucionales de la región. Una vez analizados los controles y los poderes de cada presidente, un cruce entre ambas variables nos permite delimitar un panorama como el que se presenta a continuación:

GRÁFICO 1
Dispersión del poder presidencial en América Latina



Fuente: Elaboración propia

dos dimensiones de la variable, la existencia de la ley y la presencia de un órgano garante, así cada una de ellas obtiene un valor de 0.5, la total ausencia de ambas es de 0; en el cuadro 7 se configuró la variable a través de la presencia de un órgano (0.5) y la autonomía de él (0.5); la misma lógica del cuadro 7 se sigue con el cuadro 8, exceptuando la dimensión Tipo de Control, la cual se configuró a través de externo (0.5) e interno (0); finalmente, el cuadro 9 toma valores para la dimensión de existencia de la institución de 0.2, mientras que para la naturaleza jurídica estos valores van de 0 a 0.8, dependiente del tipo de autonomía con que cuente. Así, el índice oscila de 0 a 5, siendo 0 la ausencia total de controles al poder del Ejecutivo y 5 la presencia total de los mismos. De aquí que los 18 países de la región arrojan una media de 3.87.

El análisis de los diseños constitucionales de cada país arroja que los presidencialismos de América Latina presentan cuatro variantes: 1. Hay presidentes poco controlados y muy facultados; 2. Presidentes muy controlados y poco facultados; 3. Presidentes muy controlados pero con amplias facultades, y 4. Presidentes que cuentan con pocos controles y pocas facultades. Los casos 1 y 2 se refieren a los extremos en donde predomina ya sea el control o un excesivo poder, mientras que los casos 3 y 4 serían los escenarios intermedios en donde existe un equilibrio entre facultades y controles.

En el caso del bloque uno, se muestra a los presidentes fuertes de la región (pocos controles y amplias facultades en materia reglamentaria), como son los casos de Chile, Costa Rica, Paraguay y Panamá. El bajo índice de controles al poder demuestra una debilidad en las instituciones encargadas de esta tarea, ya sea porque carecen de instancias que garanticen sus tareas frente a los poderes del Estado, en especial hacia el Ejecutivo, o porque son instituciones que dependen del mismo Presidente. Frente a esta debilidad en el ejercicio de controles, los presidentes de estos países cuentan con facultades amplias que les permiten un margen de acción mayor.

De forma contraria, El Salvador, República Dominicana, Venezuela¹⁷ y Guatemala, conforman el bloque dos, en donde encontramos países que cuentan con una debilidad presidencial en términos de menores facultades y mayores controles a su poder. Guatemala representa el caso extremo al tener a un Presidente poco facultado en cuanto a voto, decreto y delegación, y con instituciones de control político sumamente fuertes y autónomas del Poder Ejecutivo.

El primer grupo de países que cuentan con un equilibrio entre facultades y controles lo conforman Colombia, Perú, Nicaragua, Ecuador, Honduras y México (bloque tres). La constante entre ellos es que sus mandatarios poseen una cantidad mayor de facultades frente a los demás países, pero también cuentan con mayores controles sobre sus acciones (la moción de confianza y la presencia de órganos que gozan de autonomía para sus tareas de vigilancia, fiscalización y rendición de cuentas sobre el Ejecutivo). Este grupo representa una tercera parte de los países de la región.

En el último bloque de países existe un equilibrio entre controles y facultades y se caracteriza por escasos controles y reducidas facultades presidenciales; Brasil, Argentina, Uruguay y Bolivia conforman este sector

¹⁷ Si bien el caso de Venezuela arroja un Presidente con pocas facultades y mayores controles, la fortaleza que han adquirido en los últimos años sus mandatarios se debe a algunas características muy específicas de su sistema electoral, en particular, la reelección indefinida y el control sobre el Congreso. A pesar de este diseño constitucional e institucional que lo ubica como un Presidente no tan fuerte, en la práctica política se ha presentado una subordinación de algunos órganos encargados de ejercer los controles hacia su poder.

(bloque cuatro). El caso brasileño resulta representativo (aunque su presidente está más facultado que el guatemalteco), ya que carece de instituciones en materia de transparencia y de protección de derechos humanos; además, sus órganos de fiscalización, así como el titular del Ministerio Público, no cuentan con autonomía plena, lo que dificulta el control hacia las acciones del Presidente. Los tres casos restantes (Argentina, Bolivia y Uruguay) cuentan con instrumentos de control débiles. Este último grupo de países representa apenas un 22.2% de los casos de la región.

De acuerdo a los datos recabados en este trabajo, se pueden identificar tres grupos de países en América Latina que difieren tanto por su concentración como por su dispersión de poder. Por un lado, existe un grupo mayoritario que presenta una tendencia al equilibrio entre facultades y controles al poder del Ejecutivo, el 56% de los presidencialismos de la región se encuentran en esta situación y ellos son Argentina, Bolivia, Brasil y Uruguay que cuentan con pocas facultades pero también pocos controles; en tanto, Colombia, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua y Perú, son países en donde sus presidentes están ampliamente facultados pero también están sumamente controlados. Por otro lado, existe un segundo bloque representado por el 22% de los mandatarios (Chile, Costa Rica, Panamá y Paraguay) que muestra mayores facultades y menores controles, es decir, sus presidentes son los más fuertes de la región. Por último, claramente se puede observar otro 22% de casos en donde los mandatarios de esos países (El Salvador, Guatemala, República Dominicana y Venezuela) estarían sumamente controlados por sus textos constitucionales, siendo éstos los presidentes más débiles de América Latina.

Conclusiones

El análisis de los textos constitucionales de la región muestra una orientación hacia un equilibrio entre facultades y controles en la mayoría de los países abordados, lo que implica que se ha venido construyendo un sistema de balances y vetos mutuos. Esto significa que hay una tendencia hacia la dispersión del poder más que a la concentración, aunque no se encontró un patrón uniforme. Los controles constitucionales diseñados para los presidencialismos latinoamericanos están orientados para ser ejecutados ya sea desde los otros dos órdenes de gobierno (Legislativo y/o Judicial), la sociedad civil o los órganos constitucionales autónomos.

Sin embargo, la norma dista de la práctica. En los casos en donde habría Ejecutivos débiles, constitucionalmente hablando, encontramos a países como Venezuela, en donde podemos observar que a pesar de tener el índice

de control al poder más elevado en la región (junto con Guatemala), en la práctica el titular del Ejecutivo es quien predomina por encima de los demás poderes e instituciones del Estado venezolano.

Para tener un panorama más completo de la concentración y dispersión del poder de los presidentes en la región, es necesario considerar también los componentes de los diferentes sistemas electorales en cada país; ello permitiría complementar el análisis sobre el alcance de sus poderes (Negretto, 2010). Es pertinente subrayar que el marco normativo en el que se asientan los textos constitucionales, no necesariamente se corresponde con la práctica de los presidencialismos, particularmente en el tema de la dispersión de poderes y los mecanismos de control. Es innegable la persistencia de inercias del pasado que en algunas ocasiones vulneran los criterios que deben estar presentes en una democracia de tipo presidencial.

La sucesiva creación de órganos autónomos encargados de la vigilancia y control a las acciones del Ejecutivo, ha llevado a un mayor control de los poderes presidenciales en áreas como la política, la economía, la administración pública y la justicia. En los casos de Guatemala, Venezuela, México, Colombia, Honduras, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Nicaragua y Perú, los presidentes se encuentran sujetos a fuertes controles. Por el contrario, en países como Panamá, Bolivia, Paraguay, Uruguay, Argentina, Chile, Costa Rica y Brasil, los mandatarios se encuentran bajo condiciones de escaso control a sus acciones.

Fuentes de consulta

- Ackerman, John (2010), “Organismos autónomos y la nueva división de poderes en México y América Latina”, en Jorge Carpizo y Carol Arriaga (coords.), *Homenaje del Doctor Emilio O. Rabasa*, México, Porrúa, pp. 9-30.
- Alcántara, Manuel y Francisco Sánchez (2001), “Veto, insistencia y control político en América Latina: una aproximación institucional”, en *Perfiles Latinoamericanos*, México, FLACSO, diciembre, pp. 153-179.
- Aragón Manuel (1986), “Interpretación de la constitución y el carácter objetivado del control jurisdiccional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 6, núm. 17, mayo-agosto.
- Carpizo, Jorge (1987), *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI.
- Caballero, José Luis (2000), *Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes*, México, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, núm. 30.

- Casar, Ma. Amparo (2012), *Sistema político mexicano*, México, Oxford University Press.
- Colomer, Josep M. y Gabriel Negretto (2003), “Gobernanza con poderes divididos en Latina”, en *Política y Gobierno*, vol. 10, núm. 1, México, primer semestre, pp. 13-61.
- Espinoza Toledo, Ricardo (1999), *Sistemas parlamentario, presidencial semi-presidencial*, México, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 20.
- Escudero Álvarez, Hiram (2006), “Los órganos constitucionales autónomos y la seguridad pública”, *Derechos Humanos. Órgano informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México*, México, marzo-abril, pp. 51-57.
- Ferreiro Yazigi, Alejandro (1999), “Dinero, política y transparencia: el imperativo democrático de combatir la corrupción”, *Ponencia presentada en la Novena Conferencia Anti-Corrupción*, Dubai, Sudáfrica.
- Fox, Jonathan y Libby Haight (2007), *Mexico's right-to-know reforms. Civil society perspectives*, México, Fundar/Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- García-Pelayo, Manuel (1997), *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza Editorial.
- Hesse, Konrad (1983), *Concepto y calidad de la constitución. Escritos de Derecho constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Huerta, Carla (2010), *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, México, UNAM/IIJ.
- Kaufmann, Bruno (2008), “La democratización de la democracia en América Latina y más allá”, en Lissidini, Alicia, Yanina Welp y Daniel Zovatto (coords.), *Democracia Directa en Latinoamérica*, Buenos Aires, Prometeo Libros/IDEA Internacional, pp. 13-62.
- Lowenstein, Karl (1976), *Teoría de la constitución*, Barcelona, Ariel.
- Moreno Ramírez, Ileana (2005), *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*, México, Porrúa, Breviarios Jurídicos.
- Negretto, Gabriel (2010), “La reforma política en América Latina. Reglas electorales y distribución del poder entre presidente y congreso”, en *Desarrollo Económico*, vol. 50, núm. 198, Argentina, julio-septiembre, pp. 197-221.
- Nohlen, Dieter (1998), “Presidencialismo versus parlamentarismo: dos enfoques contrapuestos”, en Dieter Nohlen y Mario Fernández (coords.), *El presidencialismo renovado*, Venezuela, Nueva Sociedad, pp. 15-25.
- Orozco, Jesús y Daniel Zovatto (2000), “Alcance de los poderes presidenciales en los países latinoamericanos,” en Andrew Ellis, Jesús Orozco Henríquez y Daniel Zovatto (coords.), *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*, México, UNAM/IIJ, pp. 45-97.

- Pedroza de la Llave, Susana Thalía (2002), “Los órganos constitucionales autónomos en México”, en José Ma. Serna de la Garza y José Antonio Caballero Juárez (eds.) *Estado de Derecho y transición jurídica*, México, UNAM/IIJ, pp. 173-194.
- Pitkin, Hanna (1985), *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales Madrid.
- Sartori, Giovanni (1994), *Ingeniería Constitucional Comparada*, México, FCE.
- Sosa, José (2011), “Transparencia y rendición de cuentas. Un ensayo introductorio”, en *Transparencia y rendición de cuentas*, México, Siglo XXI, pp. 17-45.
- Shugart, Matthew y Scott Mainwaring (2002), “Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate”, en Scott Mainwaring y Matthew Shugart (comps.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, pp. 19-64.
- Ugalde, Luis Carlos (2012), “Relaciones ejecutivo-legislativo en México. El caso del voto presidencial”, en Cecilia Mora-Donatto (coord.), *Relaciones entre gobierno y Congreso*, México, UNAM/IIJ, pp. 645-657.
- Ugalde Calderón, Filiberto Valentín (2010), “Órganos constitucionales autónomos”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, pp. 254-263.
- Valdés, Francisco y Karina Ansolabehere (2012), “Panorama Político. Conflicto constitucional en América Latina: entre la inclusión y el cinismo”, en Puchet Anyul, Martín, Mariano Rojas et al., *América Latina en los albores del siglo XXI. 2. Aspectos sociales y políticos*, México, FLACSO, pp. 235-258.
- Valadés, Diego (2006), *El control del poder*, México, UNAM/Editorial Porrúa.
- Valadés Diego (2009), “Problemas y perspectivas del sistema presidencial mexicano”, en Andrew Ellis, Jesús Orozco Henríquez y Daniel Zovatto (coords.), *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*, México, UNAM/IIJ, pp. 429-475.
- Zovatto, Daniel (2002), “Las instituciones de democracia directa a nivel nacional en América Latina”, en *Democracia y formación ciudadana*, México, Colección Sinergia/IEDF, pp. 71-101.
- Zovatto, Daniel y Jesús Orozco (2009), “Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007: lectura regional comparada”, en Daniel Zovatto y Jesús Orozco (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, UNAM.