

Ricardo Gamboa Valenzuela¹

Las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en el presidencialismo latinoamericano y chileno. Un análisis crítico de la literatura

Este artículo analiza la literatura desarrollada en los últimos 15 años en la Ciencia Política acerca de las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en los regímenes presidenciales de América Latina.

El argumento central es que a pesar de los importantes avances que se han realizado, aún existen vacíos significativos que es necesario llenar para tener un conocimiento completo y profundo de esta relación. En este contexto, se propone que la agenda de investigación debe estructurarse de forma de abarcar tanto los aspectos institucionales como políticos que determinan la relación ejecutivo-legislativo, así como todas las dimensiones que esta comprende. Sólo así se puede entender esta relación en forma cabal e identificar los elementos que contribuyen al buen funcionamiento de un sistema presidencial y aquellos que puedan afectarlo negativamente.

El trabajo se estructura de la siguiente forma. En la primera parte se exponen las líneas centrales de la discusión sobre el presidencialismo desarrollada en los últimos 15 años. En la segunda se analizan los principales aportes a la literatura sobre relaciones ejecutivo-legislativo en América Latina. En la tercera se trata este punto para el caso específico de Chile. En la última parte, se exponen los comentarios a esta literatura y las propuestas en relación a hacia dónde debe avanzar la investigación académica para aumentar nuestro conocimiento de esta materia y en particular en lo relativo al caso de Chile.

¹ Doctor en Ciencia Política. Profesor Asistente del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

1. La discusión sobre el presidencialismo: La crítica de Linz y los avances posteriores

En los últimos 15 años se ha desarrollado un intenso debate acerca de las fortalezas y debilidades de los regímenes presidenciales². Este fue iniciado por Juan Linz, quien hacia mediados de la década de 1980 expuso su tesis sobre los “peligros del presidencialismo”, argumentado que “una comparación cuidadosa del parlamentarismo-

mo como tal y el presidencialismo como tal lleva a la conclusión de que, en general, el primero es más conducente a una democracia estable que el segundo³. En concreto, Linz plantea que los problemas del presidencialismo consisten en: a) El conflicto latente que se deriva de que tanto el presidente como el congreso tengan legitimidad democrática; b) La rigidez que introduce al proceso político el que los presidentes sean elegidos por un período fijo; c) La lógica de “juego de suma cero” que el presidencialismo impone al proceso político, y; d) Que genera un “estilo presidencial de la política”, en el que el Presidente tiende a actuar solo, desestimando a los otros poderes⁴.

Como se dijo, las proposiciones de Linz generaron una amplia investigación académica, la cual se ha centrado particularmente en el análisis de los regímenes presidenciales de América Latina⁵.

En este marco se ha estudiado con especial interés el tema de la estabilidad de los regímenes presidenciales, comprobándose que, en principio, existe apoyo empírico a la afirmación de que ellos tienden a durar menos que los parlamentarios⁶. No obstante lo anterior, los investigadores han intentado avanzar más allá, explorando si ello es atribuible a las características esenciales del presidencialismo, o bien si ello debe explicarse en base a otras variables.

Diversos investigadores subrayan que hay una amplia gama de posibilidades respecto a cómo estructurar un sistema presidencial y, por tanto, dependiendo de cómo ello se

² Por no ser este el tema central de este artículo, aun cuando sí muy relacionado, sólo se hará una exposición de los elementos centrales del mismo. Para un análisis más amplio, véase: Elgie, Robert “From Linz to Tsebelis: Three Waves of Presidential/Parliamentary Studies”, en: www.dcu.ie, 2004, y; Nolte, Detlef: “Presidentialism Revisited: Gewaltentrennung und Gewaltverschränkung in den Lateinamerikanischen Präsidentschaftsdemokratien”, *Lateinamerika Analysen* 7, 2004, pp. 55–88.

³ Para un argumento similar, ver, por ejemplo: Stepan, Alfred y Kach, Cindy, “Constitutional frameworks and democratic consolidation. Parliamentarism versus presidentialism”, *World Politics*, vol 46, 1993, pp. 1–22; y, Valenzuela, Arturo, “¿Es el presidencialismo parte del problema? Reflexiones sobre la crisis institucional en América Latina”, 2004, en www.clubmadrid.org.

⁴ Linz, Juan J. “The Perils of Presidentialism”, en: Diamond, Larry y Plattner, Marc (eds) *The Global Resurgence of Democracy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1993), pp. 108–126. Este artículo fue publicado con anterioridad en *Journal of Democracy*, 1, 1990, pp. 51–69. Para Linz, el problema central deriva de la posibilidad de que se produzcan situaciones de gobierno dividido, lo que puede tener efectos negativos sobre la estabilidad de la democracia. Esto, porque si el partido del presidente sólo tiene una minoría en el parlamento, existirá una alta probabilidad de que se produzcan fuertes conflictos entre ambos órganos. En este contexto, y ante la inexistencia de mecanismos que permitan solucionar estas situaciones de “impasse”, habrá una alta probabilidad de que esos conflictos desembocuen en crisis que conduzcan al quiebre del sistema.

⁵ Para un análisis del surgimiento y desarrollo del presidencialismo en América Latina, y las pocas excepciones que han existido a esta forma de organización, ver: Nohlen, Dieter y Fernández, Mario, “El presidencialismo latinoamericano: evolución y perspectivas”, en el libro editado por ambos: *Presidencialismo Reforzado. Instituciones y Cambio Político en América Latina* (Caracas: Nueva Sociedad, 1998), pp. 111–125.

⁶ Para una discusión véase: Nolte, op. cit. 2004, p. 67–69. Un trabajo sobre este punto es el de Mainwaring y Shugart. Ellos, en base a un estudio de 31 países que tuvieron una democracia continua entre 1967 y 1992, comprobaron que de ellos sólo 4 tenían sistemas presidenciales, mientras que 24 tenían regímenes parlamentarios. “Juan Linz: presidencialismo y democracia. Una revisión crítica”, *Desarrollo Económico* Vol. 34, No.135 (Octubre–Diciembre 1994), p. 400.

haga serán distintas las perspectivas de estabilidad de un determinado sistema político. Así, Carey y Shugart sostienen, en base a una comparación de los poderes institucionales de presidentes en 35 países, que los regímenes presidenciales que otorgan mayores poderes al presidente son problemáticos⁷. Mainwaring y Shugart agregan la importancia de otras variables como el sistema electoral y el sistema de partidos⁸. Respecto de este último punto en particular, Mainwaring plantea que el problema no está necesariamente en las características propias del presidencialismo, sino que la “combinación difícil” es entre multipartidismo y presidencialismo⁹.

Estos argumentos son luego tomados por Mainwaring y Shugart, quienes como conclusión a un trabajo sobre diversos países argumentan que: a) El presidencialismo enfrenta mayores dificultades cuando el sistema de partidos está muy fragmentado; y, b) Partidos disciplinados pueden proveer un mayor grado de predictibilidad de su actuación y así facilitar las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo¹⁰.

En base a lo anterior, se argumenta primero que el presidencialismo tiende a funcionar mejor cuando el ejecutivo tiene poderes limitados, pues “un ejecutivo más débil significa que el congreso tiene más oportunidad para debatir y hacer transacciones (logrolling) en materias controvertidas”¹¹. En segundo lugar, se indica que el presidencialismo funciona mejor cuando los presidentes tienen un “contingente legislativo” de tamaño importante y que los apoya lealmente desde el congreso. Al respecto, se subraya la importancia que para ello tienen el sistema y el ciclo electoral, sugiriendo algunas normas que serían deseables para un sistema presidencial, ya que ellas ayudarían a garantizar al presidente un contingente legislativo con las características indicadas. Estas son: a) Simultaneidad de las elecciones legislativa y presidencial; b) Elección del presidente por mayoría relativa o mediante sistema de dos vueltas, pero en este caso con una barrera mínima inferior al 50% para ser electo; y, c) El sistema electoral (para el congreso), que normalmente es de representación proporcional, debe

⁷ Shugart, Matthew y Carey, John: *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), p. 165.

⁸ Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew, 1994, op. cit., p. 417.

⁹ Mainwaring, Scott: “Presidentialism, Multipartisim, and Democracy: The Difficult Combination”, *Comparative Political Studies* 26, 2 (july), p. 212. El autor subraya el hecho de que de 7 regímenes presidenciales que entre 1945 y 1992 tuvieron una larga experiencia democrática, sólo Chile tenía un sistema multipartidista.

¹⁰ Básicamente, el argumento es que los presidentes minoritarios tienen problemas para formar coaliciones estables por tres razones: a) El que tanto presidente como parlamento sean electos en forma independiente, genera escasos incentivos para que legisladores individuales apoyen al gobierno; b) Hay poca disciplina de los parlamentarios de los partidos que negocian con el gobierno; y, c) El presidencialismo no genera incentivos a los partidos para formar coaliciones estables (aun cuando sí lo puede hacer para enfrentar la elección), pues el abandono de las coaliciones durante el período presidencial no tiene el efecto de hacer caer el gobierno, como ocurre en el parlamentarismo. Shugart Matthew S. y Mainwaring Scott, “Conclusion: Presidentialism and the Party System”, en el libro editado por ambos: *Presidentialism and Democracy in Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997), pp. 394–397.

¹¹ Ídem, p. 436.

consistir en un sistema intermedio entre listas cerradas y abiertas (para así garantizar mayor disciplina)¹².

El argumento de “la difícil combinación” ha sido estudiado empíricamente por Chasquetti¹³. Él argumenta (aun cuando reconoce no tener evidencia definitiva) que la combinación presidencialismo–multipartidismo per se no es incompatible con la democracia, sino “apta” para ella “siempre y cuando sus presidentes sean capaces de conformar coaliciones de gobierno de carácter mayoritario”¹⁴. En este contexto, agrega que los multipartidismos extremos (más de 4 partidos) tienen más dificultades pues “los apoyos legislativos del presidente son generalmente menores que en los multipartidismos moderados [de menos de 4 partidos]”¹⁵. Por último, y contradiciendo el argumento dominante, indica que los regímenes presidenciales pueden incentivar la formación de coaliciones, ya que existen instrumentos institucionales que obligan al presidente a buscar apoyos¹⁶.

Con todo, Chasquetti reconoce también que hay cierta confirmación empírica del argumento de que el presidencialismo estimula el romper coaliciones. En particular, se señala que de 15 gobiernos de coalición (que conformaron mayoría parlamentaria) la mitad se rompieron una vez transcurrida la mitad del mandato del presidente¹⁷.

En relación a este punto, cabe destacar la interesante discusión acerca de si estas coaliciones son instrumentos que facilitan la cooperación ejecutivo–legislativo o un instrumento de concentración de poder a favor del ejecutivo¹⁸.

¹² Conforme lo documenta Foweraker, este punto es también analizado por Mark Jones, quien sostiene que “es la elección del ejecutivo por mayoría relativa y elecciones concurrentes para el ejecutivo y la asamblea la que promueve mayoría presidencial o cuasi mayorías”. Foweraker, Joe: “Review Article: Institutional Design, Party Systems and Governability– Differentiating the Presidential Regimes of Latin America”, *British Journal of Political Science* 28, 1998, p. 663.

¹³ Chasquetti, Daniel: “Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación”, en: Lanzaro, Jorge (ed), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América* (Buenos Aires: CLACSO, 2001), pp. 319–352. El artículo consiste en un estudio de la formación y desarrollo de 51 gobiernos presidenciales en 12 países de América Latina entre 1979 y 2000.

¹⁴ Ídem, p. 346.

¹⁵ Ídem.

¹⁶ Un ejemplo sería Uruguay, país en el que hay normas para la designación de directores de empresas y entidades estatales que exigen para ello las tres quintas partes de los votos en el Senado, lo que constituye un instrumento importante para la búsqueda de mayorías legislativas (Ídem, p. 341).

¹⁷ Ídem, p. 345.

¹⁸ Thibaut sostiene que en el caso de los gobiernos de coalición de Brasil (con Cardoso) y Chile, ninguno de ellos significó “una actividad gubernamental unilateral”. En cambio, Malamud argumenta en contrario diciendo que el presidencialismo de coalición en América Latina ha consistido más bien en una concentración de poder en el ejecutivo. Así, afirma que la “Subordinación, por así decirlo, es alcanzada a través de la coordinación”. Thibaut, Bernhard: “El gobierno de la democracia presidencial: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay”, en Nohlen, D: y Fernández, M. op. cit. p. 127–150; Malamud, Andrés: “Presidentialism in the Southern Cone. A Framework for Analysis”, en: <http://ideas.repec.org/p/fth/europs/2001-1.html>, p. 30.

Desde otra perspectiva, Cheibub y Limongi descartan que la estabilidad de los regímenes se vincule con los incentivos que ellos establecen¹⁹, sino que para ellos el punto decisivo es la coordinación en el proceso de toma de decisiones²⁰. De esta forma, en el caso del presidencialismo, la base del éxito estaría en que el ejecutivo cuente con instrumentos que le permitan centralizar este proceso en sus manos.

Esta discusión ha incentivado el desarrollo de otras líneas de investigación, que no podemos tratar en extenso acá. Sin embargo, destacan entre ellas, las que estudian las capacidades del presidencialismo de favorecer el desarrollo de un estado capaz de impulsar nuevas políticas, implementarlas y darles estabilidad²¹, de generar una mayor “government accountability”²², como también la vinculación entre presidencialismo e intervención del Estado en la economía²³.

2. El estudio de las relaciones ejecutivo–legislativo en América Latina

De lo expuesto se desprende que el tema de las relaciones ejecutivo–legislativo está en el centro de la discusión sobre el presidencialismo. En este contexto, se distingue una línea de investigación abocada especialmente a estudiar la forma como se desarrollan estas relaciones en el presidencialismo. Producto de ello, se han realizado interesantes estudios que analizan el problema desde una perspectiva global para América Latina²⁴, mientras otros lo hacen centrados en países específicos²⁵.

¹⁹ En ese sentido destaca el argumento de Cheibub de que ni los presidentes minoritarios ni el bloqueo tienen un impacto negativo sobre la supervivencia de los regímenes presidenciales. En cambio, en base a un estudio sobre 64 casos, sostiene que los regímenes presidenciales no tienen mayores probabilidades de caer cuando los partidos del presidente no tienen la mayoría de los asientos en el congreso que cuando sí la tienen. “Minority Presidents, Deadlock Situations, and the Survival of Presidential Democracies”, en: <http://www.yale.edu/leitner/pdf/2000-08.pdf>, pp. 11–12.

²⁰ Cheibub, José y Limongi, Fernando, “Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered”, en: “2001” www.yale.edu/leitner/pdf/2001-19.pdf, 2001, p. 22.

²¹ Shugart, Matthew y Haggard, Stephan: “Institutions and Public Policy in Presidential Systems”, en Haggard Stephan y McCubbins Matthew D. (ed.), *Presidents, Parliaments, and Policy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2001), pp. 64–102.

²² Samuels, David y Shugart, Matthew, “Presidentialism, Elections and Representation”, *Journal of Theoretical Politics* 15(1), 2003, pp. 33–60.

²³ Persson, Torsten y Tabellini, Guido, *The Economic Effects of Constitutions* (Cambridge: MIT Press, 2003).

²⁴ Morgenstern, Scott: “Explaining Legislative Politics in Latin America”, en Morgenstern, Scott y Nacif, Benito (eds.), *Legislative Politics in Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press, 2002), pp. 413–445; Magar, Eric: *Bully Pulpits: Posturing, Bargaining, and Polarization in the Legislative Process in the Americas*, Ph.D. dissertation, UCLA, San Diego, 2001; Thibaut 1998, op. cit.; Vázquez, Federico “Relaciones Ejecutivo – Legislativo en América Latina”, 2004, en: www.celag.edu.mx/relacionesejecutivo2.pdf; y Payne, Mark, Zovatto, Daniel, Carrillo, Fernando y Allamand, Andrés: *Democracies in Development. Politics and Reform in Latin America* (Washington: Inter-American Development Bank, 2002).

²⁵ Mustapic, Ana, “Oscillating Relations: President and Congress in Argentina”, en: Morgenstern, Scott y Nacif, Benito (eds) *Legislative Politics in Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press, 2002), pp. 23–47; Casar, Amparo, “Executive–Legislative Relations: The Case of Mexico (1946–1997)”, en: Morgenstern, Scott y Nacif, Benito (eds.) op. cit. pp. 114–146; Amorim Neto, Cox, Gary y McCubbins, Mathew, “Agenda Power in Brazil’s Câmara dos Deputados, 1989–98”, *World Politics* 55, 2003, pp. 550–578.

Entre las primeras, las contribuciones de Morgenstern y Thibaut son las de mayor interés en cuanto formulan proposiciones específicas acerca del problema en América Latina y hacen un análisis que va más allá de lo descriptivo²⁶. Morgenstern, exponiendo las conclusiones de un estudio sobre Argentina, Brasil, Chile y México, plantea que los congresos de América Latina no pueden “deshacerse” de presidentes que rechazan y carecen de recursos para modelar sus propios proyectos legislativos. En consecuencia, y distinguiendo entre congresos “generadores” (originative), “proactivos” y “reactivos”, destaca que los congresos de América Latina pertenecen a esta última categoría²⁷. Las razones de ello derivan de factores como la distribución de poderes legislativos y la diversidad de intereses de los legisladores²⁸. Sin embargo, se advierte también que dentro de esta categoría los congresos no juegan el mismo rol, pudiéndose distinguir entre congresos “serviles”, “dispuestos a negociar” (workable) y “recalcitrantes”²⁹. En este contexto, se caracteriza al congreso chileno como “dispuesto a negociar”³⁰, mientras que al mexicano como “servil”.

Por su parte, Thibaut analiza las relaciones ejecutivo-legislativo de 12 presidencias en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay entre 1983 y 1996. Ello en dos niveles: a) El

²⁶ El trabajo de Pérez-Liñán es un buen aporte, aun cuando aborda el tema desde una perspectiva distinta. Específicamente, estudia el cómo se han resuelto 45 situaciones de “crisis presidencial” (entendidas como situaciones de conflicto extremo entre Presidente y Congreso), llegándose a tres interesantes conclusiones: a) La frecuencia de las crisis presidenciales no disminuyó en el período 1990–2000 en comparación con el período 1950–1989; b) A pesar de lo anterior, en los años noventa se observa un menor grado de injerencia militar en las confrontaciones entre el ejecutivo y el legislativo (de 14 crisis en la década de 1990 sólo tres (21,4%) se resolvieron a través de una intervención militar, mientras que entre 1950 y 1989 esa cifra alcanzó el 64,5%); y, c) Desde 1990 aumenta el porcentaje de casos en que el Congreso resuelve el conflicto en su favor (vía destitución del presidente a través de juicio político). Pérez-Liñán, Anbal: “Pugna de Poderes y Crisis de Gobernabilidad: ¿Hacia un nuevo Presidencialismo”, *Latin American Research Review*, Vol. 38, No. 3, Octubre 2003, pp. 149–164.

²⁷ Básicamente, cada uno de estos tipos se definen así: a) **generadores**: parlamentos que forman y remueven gabinetes, los que luego llevan la carga en el proceso de toma de decisiones; b) **proactivos**: parlamentos que inician y aprueban sus propias iniciativas legislativas; y, c) **reactivos**: que modifican y/o vetan proposiciones legislativas del ejecutivo. Según el autor el de Estados Unidos es ejemplo de congreso “proactivo”. Op. cit., p. 414.

²⁸ Básicamente, los factores que determinan los intereses de los miembros del congreso y de ahí el tipo de congreso que puede tener un país, son los siguientes: a) Su interés en buscar la reelección; b) El sistema de partidos; c) El sistema electoral; y, d) Los poderes formales que cuentan presidente y parlamentarios en relación al proceso de formación de la ley. Los tres primeros son esenciales, en cuanto, dependiendo de cómo se combinen, pueden afectar el grado de control que el presidente tenga sobre los parlamentarios y de ahí determinar la relación ejecutivo-congreso. En el mismo contexto, la última variable determina en parte el grado de presión que puede ejercer cada órgano en las decisiones legislativas.

²⁹ Los congresos “serviles” son aquellos que se rinden ante los dictados del presidente. Los “dispuestos a negociar” frecuentemente apoyan las iniciativas presidenciales, pero exigen también compensaciones. Por último, los “recalcitrantes” son los que bloquean la mayoría de las iniciativas presidenciales, Ídem. P. 442.

³⁰ Ello, por cuanto los presidentes de la era post Pinochet se enfrentan con legisladores muy interesados en su reelección, que a su vez tienen gran independencia del ejecutivo y fuertes vínculos con sus distritos, lo cual incentivaría a los parlamentarios a independizarse del presidente. Sin embargo, esta eventual independencia es contrarrestada por el hecho de que la mayoría de estos legisladores están en la coalición que apoya al presidente. Al mismo tiempo, el congreso tiene dos importantes limitaciones: la coalición mayoritaria se compone de diversos partidos que compiten entre sí, y está constitucionalmente restringido en varias materias (especialmente sus poderes legislativos). Esto opera también en favor de una mayor cooperación con el ejecutivo.

proceso de formación del gabinete; y; b) La interacción del gobierno y fuerzas parlamentarias en la formación de las políticas públicas. Respecto al primer punto, destaca que en estos países (con la excepción de Argentina y el gobierno de Collor en Brasil) la formación de gobierno tuvo como objetivo “un fortalecimiento del respaldo político de los poderes ejecutivos en el parlamento, e incluso de forma explícita la obtención de una mayoría parlamentaria”³¹. En relación al segundo punto, expresa que “de forma general se puede decir que en los casos en los que los presidentes tomaron en consideración las relaciones de mayoría dentro del parlamento en la formación de su(s) gabinete(s) se pudo contrarrestar en gran parte el potencial de conflictividad institucional [del “gobierno dividido”, predominando más bien procesos de toma de decisiones coordinados y orientados hacia fórmulas de compromiso”³². Agrega que en los casos en que se fracasó en formar gobiernos de mayoría, hubo normalmente esfuerzos por parte del ejecutivo para formar, caso por caso, mayorías para sus políticas³³.

En este marco, se elabora un interesante esquema en que se clasifica en tres categorías los tipos de relaciones entre ambos órganos en las 12 presidencias analizadas: “supremacía presidencial”, “coordinación” y “bloqueo”³⁴. Como conclusión, se sostiene que el esquema de cooperación entre presidente y congreso se ha desarrollado en tres de los cuatro países en estudio y que las situaciones de bloqueo puro han sido escasas³⁵. En base a esto, el autor sostiene que los eventuales problemas de gobernabilidad del presidencialismo (y con ello los de su eventual inestabilidad), no se pueden explicar sólo con referencia a la división horizontal de poderes. Ello, se concluye, porque “la capacidad funcional de las democracias presidenciales en Latinoamérica no depende en primera línea de si los presidentes tienen una mayoría parlamentaria de su propio partido o no. El aspecto decisivo es más bien que la formación del gobierno y la actividad gubernamental tengan en cuenta las relaciones de mayoría en el parlamento”³⁶.

³¹ Thibaut, op. cit. p. 141.

³² Ídem, p. 143.

³³ Como ejemplo se citan los casos del presidente Cardoso en Brasil y el de Chile. En el caso de Brasil, se apunta también que si bien en algunos casos hubo bloqueos, es cierto también que en ese país las relaciones ejecutivo-legislativo no mostraron tendencias “a la confrontación antagónica” que marcaron el proceso de quiebra de la democracia en los años 60. Ídem, p. 143.

³⁴ Ídem. P. 142. En el caso de la “supremacía presidencial”, el proceso de toma de decisiones es dominado por el presidente sin intervención significativa por parte de actores parlamentarios. En el de las “relaciones coordinadas”, este proceso es marcado por la negociación ejecutivo-parlamento, y en las que generalmente se llegan a soluciones de compromiso. Por último, en el de “bloqueo” se da la situación en que ambos usan sus poderes como “veto”.

³⁵ De las 12 presidencias, 5 de ellas se caracterizaron por la coordinación entre ambos poderes (Ayiwin y Frei en Chile, Franco y Cardoso en Brasil y Sanguinetti (desde 1995) en Uruguay). Por su parte, dos fluctuaron entre la coordinación y el bloqueo (Sanguinetti (1985-1990) y Lacalle (1990-1994) en Uruguay) y sólo una (Alfonsoín) se caracterizó por un estricto bloqueo de poderes. Del resto, dos se caracterizaron por una supremacía presidencial (las dos de Menem en Argentina), y sólo una varió entre supremacía presidencial y bloqueo (Sarney). Ídem. P.142

³⁶ Ídem. P. 149. Para mayores detalles acerca de este punto, ver también: Thibaut, Bernhard, *Präsidentalismus und Demokratie in Lateinamerika* (Leske+Budrich: Opladen, 1996), pp. 279-321.

Entre los trabajos sobre países específicos destaca, primero, el de Mustapic sobre la relaciones ejecutivo-legislativo en Argentina entre 1983 y 1995. En éste se desarrolla el argumento de que en ese tiempo no se produjo la parálisis institucional pronosticada por la literatura, a pesar de que existieron en esa época condiciones propicias para ello³⁷. Esto, se argumenta, porque el ejecutivo desplegó tres recursos importantes para evitar una situación de bloqueo. Ellos fueron: a) Los poderes institucionales, los cuales fueron usados para combatir la oposición legislativa³⁸; b) La relación del presidente con su partido³⁹, y, c) Las situaciones de crisis⁴⁰. Por otra parte, este artículo destaca en cuanto analiza el rol del Congreso en el proceso legislativo, el cual no es en ningún caso insignificante, sino bastante activo⁴¹.

El trabajo de Casar sobre México es también de gran interés. Esto porque demuestra que, al menos en este caso, la distribución formal de poderes (al menos hasta 1994) no es la variable principal para explicar las relaciones ejecutivo-legislativo, sino que una de carácter meramente político: el control del partido dominante por parte del presidente⁴².

En el ámbito de trabajos sobre países específicos, existen también algunos que analizan la relación ejecutivo-legislativo en el ámbito de políticas concretas⁴³. De ellos destaca la contribución de Llanos, porque demuestra también que esta relación no es

³⁷ Mustapic, op. cit., p. 23-24.

³⁸ En particular, destaca la importancia de los decretos de necesidad y urgencia y el uso del veto parcial (item veto). Con todo, se reconoce que estos instrumentos no estaban expresamente contemplados en el ordenamiento institucional, pero sí son reconocidos en la práctica. Ídem, pp. 29-32.

³⁹ Se refiere al uso de incentivos selectivos y colectivos para lograr la disciplina partidaria.

⁴⁰ Se trata aquí al uso del argumento de encontrarse un país o un sector determinado en una situación de crisis para convencer al congreso de evitar bloquear la actividad del ejecutivo, pues sólo así se puede hacer frente a la crisis. En el caso argentino, un ejemplo de ello lo constituye la estrategia del presidente Menem para lograr la aprobación de la ley de Reforma del Estado y la ley de Emergencia Económica, los cuales permitieron al Gobierno adoptar una serie de medidas, muy profundas, para hacer frente a la crisis que azotaba al país en 1989. Para mayores detalles ver: Gamboa, Ricardo, *Der Einfluss der Politik auf Wirtschaftsreformen. Die Privatisierungs- und Regulierungspolitik in Argentinien und Chile in den 1990er Jahren. Eine Vergleichende Analyse*, 2003, Tesis Doctoral, en: p. 104-110.

⁴¹ Mustapic, op. cit., pp. 41-44.

⁴² Casar explica que los poderes legislativos y fiscalizadores del congreso son amplios y que si bien el presidente también tiene bastantes, no es, en el papel, extraordinariamente fuerte. Sin embargo, el congreso no fue capaz de convertirse en un actor del mismo peso que el presidente, siendo más bien un órgano subordinado a éste. La razón de esta debilidad estaría en los "poderes partidarios" (partisan powers) del presidente, que le permitían controlar la mayoría parlamentaria e inclinar la relación ejecutivo-legislativo en su favor y prácticamente anular la acción autónoma del congreso.

⁴³ Ver, por ejemplo: Eaton, Kent, "Fiscal Policy Making in the Argentine Legislature", en: Morgenstern, Scott y Nacif, Benito op. cit, pp. 287-314; Llanos, Mariana, "El Presidente, el Congreso y la política de privatizaciones en Argentina (1989-1997): *Desarrollo Económico*, Vol. 38, Nro.151, octubre-diciembre 1998, pp. 743-769; Llanos, Mariana y Margheritis, Ana, "Liderazgo Presidencial y dinámica institucional durante el primer período presidencial de Menem. El caso de las Privatizaciones", *Política y Gobierno*, Vol 6, No. 2, 1999, 441-475. Este último texto es también muy interesante, porque se adentra en el estudio de los mecanismos formales e informales desplegados por el ejecutivo para lograr la aprobación de los proyectos de privatización, lo cual no es siempre abordado por la literatura.

necesariamente estable en el tiempo, sino que los equilibrios pueden variar, aun cuando el marco institucional que los regula no sea reformado.

3. El estudio de las relaciones ejecutivo–legislativo en Chile

En el caso particular de Chile, se observa que son escasos los trabajos que abordan el tema desde la perspectiva de la Ciencia Política, siendo los estudiosos del Derecho Constitucional quienes han desarrollado este tema con mayor profundidad, sea desde una perspectiva general⁴⁴ o bien centrándose en aspectos específicos⁴⁵.

Entre los trabajos de Ciencia Política sobre las relaciones ejecutivo–legislativo desde 1990 son pocos los que lo abordan como tema principal⁴⁶. En cambio, la mayoría lo tratan en el marco de un análisis más general sobre el sistema político chileno⁴⁷, o bien analizando este punto en relación a políticas específicas⁴⁸.

Asimismo, se observa que muchos de ellos estudian el problema desde una perspectiva casi exclusivamente institucional, de forma que el análisis, sin perjuicio del aporte que ello en sí significa, queda reducido a estas variables. Consecuentemente, no se explora el rol de otras variables de orden político, las cuales, como lo muestran algunos trabajos mencionados anteriormente, son esenciales para entender el problema.

⁴⁴ Silva, Alejandro, *Tratado de Derecho Constitucional* Tomos VI y VII (Santiago: Editorial Jurídica, 2000), y Verdugo, Mario; Nogueira, Humberto y Pfeffer, Emilio, *Derecho Constitucional*, Tomo II (Santiago: Editorial Jurídica, 1994).

⁴⁵ Bronfman, Alan “Las Comisiones Parlamentarias y el Ejercicio de las Facultades Fiscalizadoras”, *Revista de Derecho*, PUCV, XXIV, 2003, pp. 105–153; Cazor, Kamel, “La esfera de la función legislativa del Congreso Nacional a la luz de la relación ley–reglamento en la Constitución Chilena”, *Revista de Derecho Público* No. 65, 2003, pp. 14–27; Cea, José Luis. “Fiscalización Parlamentaria del Gobierno”, *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 20, 1993, pp. 7–20; Fernández, Miguel, “Improcedencia de la fiscalización parlamentaria y otras consecuencias respecto de los órganos constitucionalmente autónomos”, *Revista de Derecho Público* No. 65, 2003, 217–232; Ibaceta, David, “Las funciones del Congreso Nacional en materias internacionales en el constitucionalismo chileno”, *Revista de Derecho Público* No. 65, 2003, pp. 234–254; Navarro, Enrique, “Las comisiones investigadoras a la luz de la Constitución”, *Revista de Derecho Público* Vol. 65, 2003, pp. 194–198; Nogueira, Humberto “La Delegación de Facultades Legislativas en el Ordenamiento Jurídico Chileno”, *Ius et Praxis*, año 7, No. 2, 2001, pp. 73–85, y; Soto, Eduardo “El artículo 48 N° 1 de la Constitución”, *Revista de Derecho Público*, 55–56, Enero–Diciembre, 1994, pp. 127–142.

⁴⁶ Siavelis, Peter, “Exaggerated Presidentialism and Moderate Presidents: Executive–Legislative relations in Chile”, en: Morgenstern, Scott y Nacif, Benito (eds), *Legislative Politics in Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press, 2002), pp. 79–113.

⁴⁷ Garretón, Manuel A., “La cuestión del régimen de gobierno en el Chile de hoy”, en: Lanzaro, Jorge (ed), 2001, op. cit., pp. 189–202; Godoy, Oscar. “Parlamento, presidencialismo y democracia protegida”, *Revista de Ciencia Política* Vol. XXIII, Nr.2, 2003, pp. 7–42; Nolte, Detlef. “El Congreso chileno y su aporte a la consolidación democrática en perspectiva comparada”, *Revista de Ciencia Política* vol. XXIII, Nr.2, 2003, pp. 43–67; Nef, Jorge y Galleguillos, Nibaldo, “Legislatures and Democratic Transitions in Latin America: The Chilean Case”, en: Close, David (ed), *Legislatures and the New Democracies in Latin America* (Boulder: Lynne Rienner, 1995).

⁴⁸ Baldez, Lisa y Carey, John, “Budget Procedure and Fiscal Restraint in Posttransition Chile”, en: Haggard Stephan y McCubbins Mathew D. (eds), *Presidents, Parliaments, and Policy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2001), pp. 105–148.

En mi opinión, la más interesante excepción la constituye el trabajo de Siavelis, quien incluye en el análisis tanto los factores institucionales como políticos que determinan la relación ejecutivo-legislativo en el período 1990-1993 en lo relativo al proceso legislativo. En este contexto, aparte de entregar interesantes datos estadísticos, el trabajo tiene también el valor de analizar los mecanismos formales e informales a través de los cuales se estructura esta relación, como también las condiciones políticas en que ellas se desarrollaron y su efecto sobre la interacción ejecutivo-parlamento. En base a ello se afirma que, contrario a lo que se concluiría a partir de una lectura de la Constitución, el congreso chileno ejerce una influencia no menor en la formación de las leyes⁴⁹ y que en ese período la relación entre ambos poderes se caracterizó por la moderación y cooperación.

Sin embargo, se previene que esto podría cambiar en el futuro pues las amplias facultades legislativas del presidente sientan las bases para que éste domine el proceso legislativo. Esto podría ocurrir en caso de que el presidente cuente con una clara mayoría parlamentaria, lo que le permitiría evitar negociar en el Congreso y descansar en la disciplina partidaria para aprobar sus proyectos. Alternativamente, con una oposición intransigente en ambas cámaras, el presidente podría tentarse de usar los enormes poderes que le otorga la constitución sin considerar al Congreso⁵⁰.

En relación a los puntos planteados por Siavelis, destaca también la opinión de otros autores. Por un lado, Garretón tiene una visión distinta respecto del funcionamiento de nuestro sistema político. Sin perjuicio de coincidir con que en el texto de la Carta de 1980 el presidencialismo aparece reforzado institucionalmente, explica que este presidencialismo “se ve a su vez debilitado ante el parlamento... en la medida en que el sistema electoral ... le da a la minoría un poder de veto”⁵¹. En este contexto, este presidencialismo “reforzado y debilitado” tiene expresiones negativas, como ha sido la imposibilidad de avanzar en las reformas constitucionales para fortalecer la democracia (bloqueo constitucional) y resolver los problemas pendientes de Derechos Humanos. De esta manera, para Garretón la estructura del sistema crea una situación de bloqueo que impide que el país aborde sus problemas más relevantes, que la mayoría gobierne efectivamente y que el parlamento ejerza efectivamente sus funciones legislativas y fiscalizadoras⁵².

Por otra parte, destaca el trabajo de Huneeus y Berríos⁵³, quienes advierten que la relación ejecutivo-congreso no ha sido estática en los últimos 14 años, y que en nuestro país la importancia del parlamento en el proceso político ha crecido desde la tran-

⁴⁹ Siavelis, 2002, op. cit., pp. 102 sgtes.

⁵⁰ Ídem, pp. 108-110.

⁵¹ Garretón, op. cit., p. 192.

⁵² Ídem, p. 194.

⁵³ Huneeus, Carlos y Berríos, Fabiola: “El Congreso Nacional en un Régimen Presidencial. El Caso de Chile”, *Revista de Derecho Público*, Vol. 66, 2004, pp. 61-96.

sición⁵⁴. Igualmente, el trabajo proporciona información sobre las relaciones ejecutivo–parlamento en nuestro sistema político, que refuerza el argumento de que existen importantes variables no institucionales (como mecanismos informales de diálogo entre el presidente y el gabinete y los partidos) que deben ser consideradas para entenderlas cabalmente.

Por último, entre los trabajos sobre la relación ejecutivo – legislativo en políticas específicas, destaca el de Baldez y Carey. Este aporta interesante información acerca de la interacción entre ambos poderes en la formación de la ley de presupuestos, sobresaliendo el hecho de que a pesar de sus limitadas atribuciones formales, los parlamentarios, especialmente a través de acuerdos con el ejecutivo, ejercen una influencia no menor en las decisiones⁵⁵.

4. Evaluación de la literatura y proposiciones para ampliar la Agenda de Investigación

Hasta aquí he intentado describir los rasgos característicos y los temas centrales que aborda la literatura politológica en relación al presidencialismo en general y las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en el presidencialismo de América Latina y chileno en particular.

Por una parte, cabe resaltar los importantes avances que se han realizado, especialmente en la discusión referida a los problemas del presidencialismo en general. Se ha visto que desde las proposiciones hechas por Linz, la investigación académica ha avanzado mucho en la comprensión de los regímenes presidenciales, en particular en lo referido a las condiciones generales en que mejor funcionan. Estos importantes avances se han producido gracias a que los investigadores han procurado estudiar el problema desde una perspectiva amplia, no centrada sólo en las características institucionales que definen al presidencialismo. Así, la investigación académica ha explorado las diversas formas en que este régimen puede estructurarse y las condiciones políticas que permiten que un régimen presidencial sea estable en el tiempo.

La literatura que específicamente se ocupa de las relaciones entre los órganos ejecutivo y legislativo, ha realizado también importantes avances. Esto porque buena parte de ella asume que la comprensión cabal y completa de este problema debe incluir necesariamente tanto variables institucionales (distribución formal de poderes, sistema electoral) como políticas (relación presidente–partidos, situaciones de crisis o liderazgo

⁵⁴ Ídem, p. 91.

⁵⁵ Op. cit., pp. 120–127.

presidencial), superando así los defectos de algunos trabajos que analizan el punto sólo a partir de revisar la distribución formal de poderes⁵⁶.

No obstante estos importantes avances, estimo que esta literatura presenta algunas deficiencias que es necesario superar para efectos de avanzar en la comprensión de la relación ejecutivo – legislativo en un sistema presidencial:

a) Los estudios comentados que abordan el tema en general en América Latina constituyen, sin duda, un excelente aporte al formular tipologías acerca de cómo se estructuran las relaciones ejecutivo – legislativo. Sin embargo, creo que por ser muy generales presentan el problema de no explorar con la profundidad necesaria los mecanismos formales e informales a través de los cuales se estructura la relación. Desarrollar este aspecto es necesario, por una parte, pues sólo así es posible hacer una clasificación correcta de los tipos de relaciones que se dan en cada país. Por la otra, ello permitiría dar cuenta en mejor forma de los cambios en la relación que se pueden producir, la cual, como sabemos, no es estática en el tiempo.

b) En segundo lugar, respecto tanto a los estudios generales sobre América Latina como a los estudios sobre países específicos, estimo que presentan algunos problemas en relación al enfoque utilizado.

Primero, ellos se ocupan normalmente sólo de una de las dimensiones que comprende esta relación, cual es el proceso legislativo. Ciertamente que esta es la dimensión más importante en la interacción entre ambos poderes, pero no es la única. El ejemplo de Chile ilustra que existen, al menos, otras dos dimensiones en las cuales se da una intensa interacción entre presidente y congreso que deben ser estudiadas para tener una visión completa de ella. La primera se refiere al ejercicio de las facultades fiscalizadoras por la Cámara de Diputados y al rol del Senado en el nombramiento de autoridades (dimensión política). La segunda abarca los procedimientos de aprobación de tratados y otros temas internacionales, en la cual el congreso tiene asignado un rol importante (dimensión internacional).

En segundo lugar, en muchos casos no se analiza con la profundidad necesaria la forma efectiva en que se ejercen los poderes institucionales de cada actor⁵⁷. Esto es de particular importancia para efecto de comprender cabalmente las relaciones ejecutivo–legislativo en un sistema presidencial, ya que sólo un examen empírico de la forma

⁵⁶ Ejemplo de este tipo de trabajos es Vásquez, op. cit., 2004. En el caso de literatura sobre casos específicos, un ejemplo de este enfoque exclusiva o casi exclusivamente institucional es el de Nef y Galleguillos, op. cit., 1995; Nolte, op. cit., 2003, y Godoy, op. cit., 2003, aun cuando el tema concreto de sus obras no es las relaciones ejecutivo–legislativo, también analizan el problema desde una perspectiva bastante formal. Sin perjuicio de lo anterior, no afirmo que este tipo de análisis sean inútiles, sino simplemente que son insuficientes, pues es claro que las variables institucionales no son las únicas que definen esta relación.

⁵⁷ Una excepción es el caso de Siavelis (2002) en relación al uso de las urgencias en el proceso legislativo. Otra es el caso de Mustapic (2002) en relación al veto.

en que cada poder usa sus facultades nos ilustrará respecto a la influencia efectiva de la variable institucional. Ello, porque es claro, por ejemplo, que el que un presidente tenga determinadas facultades legislativas formales (p.e. veto, legislar previa delegación), no implica que en la práctica ellas constituyan elementos reales de poder, sea porque no se utilicen frecuentemente o bien porque no sean realmente instrumentos para hacer innovaciones de importancia (por ejemplo, que la legislación delegada se use sólo para hacer cambios menores). Igualmente, ocurren casos en que un presidente ejerce sus facultades legislativas no en forma absolutamente autónoma, sino que lo hace materializando acuerdos entre él y partidos de representación parlamentaria. De esta manera, lo que puede parecer un ejercicio de poder autónomo, no es más que el resultado de una transacción.

c) En último término, y sin perjuicio de lo señalado anteriormente respecto de la literatura sobre el caso Chile, quiero subrayar tres deficiencias que ella presenta. Primero, se observa una escasa atención al problema, siendo muy pocos los trabajos que abordan el tema en forma específica. Segundo, predomina un aún mayor legalismo en el análisis en comparación con la literatura sobre otros países. Tercero, los trabajos que superan este defecto (Siavelis) reducen el análisis a la dimensión legislativa. Además, este estudio abarca sólo el período 1990–1993, el cual estuvo marcado por la transición a la democracia, no existiendo estudios que aborden en profundidad lo ocurrido en los años siguientes.

La discusión reseñada y las observaciones realizadas a la literatura ponen de manifiesto que en materia de las relaciones ejecutivo – legislativo en un régimen presidencial, en particular en el caso de Chile, es necesario que la investigación académica avance en algunos aspectos.

En primer lugar, la investigación para el caso de Chile debe seguir el camino iniciado por otros autores, en el sentido de abandonar el formalismo en el análisis e incluir en éste tanto variables institucionales (distribución formal de poderes, sistema electoral) como políticas (p.e. relación presidente – partidos, situaciones de crisis, sistema de partidos).

En segundo lugar, es necesario un mayor énfasis en el análisis empírico de la forma en que se ejercen los poderes institucionales por parte de cada actor, ya que esta es la única forma de evaluar en forma correcta el efecto real de los factores institucionales sobre las relaciones entre presidente y congreso.

En tercer lugar, lo que es también válido para la literatura sobre otros países, la comprensión cabal de las relaciones ejecutivo – legislativo exige que la investigación no se limite a estudiarlas en lo referido al proceso legislativo, sino que debe abarcar los otros ámbitos en que ambos poderes interactúan (dimensiones internacional y política).

La inclusión de estos tres puntos en las futuras investigaciones sobre las relaciones entre el gobierno y el congreso en Chile es útil y necesaria. Ello, pues conforme se ha

expuesto a lo largo de este trabajo, sólo a través de ello será posible entender cabalmente cómo la interacción ejecutivo – congreso funciona, definir las variables que la informan y evaluar correctamente el funcionamiento de nuestro sistema político. Asimismo, este parece ser el camino más adecuado para descubrir las falencias del presidencialismo chileno y poder definir en la mejor forma las modificaciones que sean necesarias para fortalecer nuestra democracia y asegurar su estabilidad.