

Presidente y Parlamentos: actores estratégicos en la consolidación de las democracias en América Latina

Margarita Jiménez Badillo*

Actores en juego

La línea de interés en este ensayo es una sucinta exploración de las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo como instituciones clave en el funcionamiento del presidencialismo latinoamericano. La premisa considerada aquí como punto de partida es que la limitante actual para consolidar las democracias en la región en buena medida está en los aspectos institucionales, que marcan la pauta en el comportamiento político de los actores estratégicos, como el presidente y los parlamentarios.

El perfil que desde su origen adoptó la presidencia en América Latina, de ser garante de los patrones autoritarios, manteniendo una posición débil y subordinada del poder legislativo, requiere ser transformado, especialmente si existen horizontes firmes para impulsar la institucionalización de las normas y prácticas democráticas en la actualidad, al no poner en cuestionamiento que la mejor forma de gobierno es la democracia. Es decir, si a mediados de los años ochenta la atención se centró en la *definición de un orden* –reglas, normas e instituciones democráticas–, hoy el dilema en la región es *recomponer el orden*, es decir, reestructurar el sistema de articulación entre sociedad civil, sistema político y Estado (Crespo, 1995: 22), que en otras palabras implica lograr la consolidación democrática, corrigiendo y perfeccionando las instituciones

* Maestra en Estudios Latinoamericanos. Doctorante en Procesos Políticos Contemporáneos. Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal. Universidad de Salamanca.

democráticas. En tal sentido, resultan de gran relevancia los cambios entre gobierno, partidos políticos y Parlamento, que propician arreglos institucionales más acordes que impidan el bloqueo entre poderes y pongan en peligro la gobernabilidad democrática.¹ En este marco, los poderes legislativos en Argentina, Perú y México han tenido una función limitada en el sistema político; con mayor protagonismo en Uruguay, un país con una amplia tradición de establecer consensos entre instituciones; y Brasil, con una presencia política coyuntural ante el conflicto con Collor de Mello. Son casos muy distintos aquéllos en los que ejecutivo y legislativo parecen estar más cerca de coordinar sus funciones; mientras que en otros, la recurrencia de los conflictos dificulta más el avance democrático.

Caso atípico sigue siendo México, por las características del presidencialismo, que se expondrán más adelante; sin embargo, parece cobrar mayor relevancia la relación entre estos dos poderes ante la debacle hegemónica del partido en el poder,² dada la mayor presencia de la oposición en el parlamento desde 1988, institución que tradicionalmente se ha visto debilitada por la falta de pluralidad en su estructura; es decir, se caracteriza por una composición en la que prevaleció por muchos años, la exclusión de fuerzas políticas distintas al partido en el gobierno, convirtiéndose éste en la instancia principal de negociación y represen-

¹ La noción *governabilidad democrática* tiene diversas acepciones. Una muy genérica es la de Garretón (1994: 54), quien la define como mediación institucional entre Estado y población para resolver los problemas de quién gobierna y cómo se gobierna; cómo canalizar los conflictos y las demandas sociales; es cuando la democracia resuelve esos problemas a través de principios y mecanismos que definen su especificidad sin producir regresiones autoritarias ni que gobiernen poderes fácticos que hagan irrelevante al régimen. Otro autor (Coppedge, 1994: 63) identifica *grados de gobernabilidad*, en los cuales el sistema político se institucionaliza. Significa que el régimen democrático, además de definir las reglas del juego, cuando logra institucionalizarlas alcanza un equilibrio, pero para que se dé la concurrencia de estos factores, se hace necesario analizar el papel que juegan en este proceso los *actores estratégicos*, que son los capaces de socavar la gobernabilidad, interfiriendo en la economía y en el orden público. Por tanto la gobernabilidad es entendida también en términos de *poder*. El más alto grado de la dimensión de gobernación se alcanza cuando las relaciones entre los actores estratégicos obedecen a fórmulas estables y mutuamente aceptadas; mientras que la ingobernabilidad sería el grado más bajo.

² Un indicador que muestra esta debacle es su porcentaje de votación alcanzado en las últimas elecciones presidenciales: 1976 obruno 92.3 por ciento; 1982 el 68.4; 1988 el 50.7 y 1994 el 50.2 por ciento (Meyer, 2000).

tación de los intereses políticos, lo cual fue mermando la función del parlamento como contrapeso de la voluntad del poder presidencial.³

El criterio coincidente es que se trata de regímenes democráticos,⁴ en los que se observa una fuerte concentración del poder en la figura presidencial, quien asume un liderazgo personalista con altas competencias de iniciativas de ley, en demérito de las actividades legislativas de los órganos parlamentarios, aunado a la particularidad de su sistema de partidos, que determina el comportamiento político de estos actores en la arena política. En Uruguay y Argentina está más institucionalizado, a diferencia de Brasil, Perú y México, donde es débil y fragmentado. La atención se centra en discurrir en qué consiste la fuerza del poder presidencial frente al parlamento y cómo afecta este fenómeno a la consolidación de la democracia en la región. Existe una efímera institucionalización de las fuerzas parlamentarias que no favorece el *checks and balances* de poderes en las democracias latinoamericanas; por lo que es necesario contar con mecanismos reales de control en las acciones de los poderes ejecutivo y legislativo como pilares fundamentales en la construcción democrática. En casos tan contrastantes como esos países, comparados con el mexicano, el cual se rige bajo la tutela del partido que ha gobernado durante setenta y un años, y con un régimen más semiautoritario que democrático, se encuentra que en todos ellos, existe la preocupación de constituir arreglos institucionales que limiten la concentración del poder presidencial y que los parlamentos asuman un papel más protagónico y con influencia política en la agenda de gobierno.

Las experiencias de tres de los casos aquí analizados han mostrado crisis institucionales producidas en un nuevo contexto, al ser liderazgos de oposición (Menem en Argentina, Fujimori en Perú, Collor de Mello en Brasil), que cobran mayor protagonismo con un estilo personalista

³ Esta debilidad legislativa puede verse en las iniciativas de ley presidenciales, que sistemáticamente fueron aprobadas por el Congreso sin modificaciones sustantivas, práctica común disminuida hasta la LVII Legislatura (1997-2000), que además de registrar un 48 por ciento de escaños de la oposición, se ha calificado el debate para determinar la aprobación o rechazo de los proyectos de ley.

⁴ Si bien cada país guarda distancia por los grados de institucionalización democrática, el criterio común es que los casos aquí estudiados constituyen el gobierno convocando regularmente a elecciones en las que concurren distintas fuerzas políticas. O'Donnell emplea el término de democracias delegativas para expresar que no son consolidadas o institucionalizadas, aunque pueden ser duraderas. En esta clasificación ubica a Argentina, Brasil y Perú (O'Donnell, 1992: 6).

de hacer política, promoviéndose como candidatos independientes al margen de los partidos. Estos *outsiders* o “nuevos caudillos” que desarrollan su campaña política haciendo uso intensivo de los medios de comunicación para pronunciarse por la modernización económica, lanzan fuertes críticas a los políticos del gobierno, llevan a escenarios distintos en las relaciones con los parlamentos: en Brasil, asume un papel decisivo Collor de Mello, quien dejó inconcluso su cargo como presidente al ser sujeto de un *impeachment*⁵ por corrupción y mal manejo de las finanzas públicas, por un parlamento en el que el presidente no disponía de la mayoría absoluta.⁶ En Argentina, se logró el rescate de la economía, pero a costa de conceder a Menem la facultad de emitir decretos para ese fin; en Perú, fue cerrado el Congreso en 1992 a raíz del *autogolpe* de Fujimori.⁷ Son todos ellos casos en los que un presidente protagonista llegó al extremo de erosionar el desempeño democrático con prácticas autoritarias, como en Perú.

En Uruguay, llegó la redemocratización desde mediados de los años ochenta, con el arribo al poder de la oposición (Lacalle 1990-1994); a diferencia de Perú, sí se logra constituir coaliciones,⁸ obteniendo mayor apoyo parlamentario, aunque sólo al principio de su gobierno, luego fueron insuficientes los pactos entre las fracciones parlamentarias, prin-

⁵ En 1992, la Cámara de Diputados autoriza al Senado a iniciar un *impeachment* (juicio político) contra el presidente Collor de Mello. De un total de 503 diputados, 441 votan a favor del juicio político, 38 en contra, una abstención y 23 ausencias (Serrafero, 1996: 144). Fue el primer caso de América Latina en que se aplica una sanción de esa magnitud a un jefe del ejecutivo.

⁶ Es oportuno recordar que Collor de Mello llega a la presidencia como candidato del Partido de la Reconstrucción Nacional (PRN), un partido de reciente creación, casi inexistente pero que fue siendo respaldado por la opinión pública; obtuvo más votos en la primera vuelta, con un 28.5 por ciento. En la segunda vuelta ganó con 49.9 por ciento (Alcántara, 1999: 102), recibiendo el respaldo de otros partidos minoritarios.

⁷ El contexto político del autogolpe es la crisis de gobernabilidad que vive Fujimori al llegar al poder con una votación de 63 por ciento en la segunda vuelta, pero sin mayoría parlamentaria para la agrupación que lo lleva al poder (Cambio 90), que apenas contaba con el 18 por ciento (32 curules) de escaños en la Cámara de Diputados y el 23 por ciento en la de Senadores. Para gobernar se requería establecer coaliciones, que difícilmente podían perdurar por la amplia polarización existente entre partidos. Al siguiente año de su mandato, de los 32 diputados, 10 votaron en su contra, siendo expulsados cinco en días posteriores (Kenney, 1998: 334-335).

⁸ Lacalle, que asume el poder por el Partido Nacional, al no obtener mayoría en el Congreso (contaba apenas con menos de una cuarta parte de la Cámara de Diputados), forma coalición de gobierno con el Partido Colorado, ofreciendo cinco carteras en su gabinete.

principalmente por la reticencia del Partido Colorado, quien repetidamente ha estado al frente del poder político. En el caso mexicano, un país en el que no existe aún la alternancia en el poder a nivel federal, ha prevalecido la voluntad presidencial al mantener controlada la disciplina del Partido Revolucionario Institucional en el Congreso, aunado a negociaciones con otras fracciones parlamentarias para lograr la aprobación de las iniciativas presidenciales; sin embargo, un avance democrático se ha dado durante los últimos doce años, con el crecimiento de los partidos de oposición y una continua capacidad competitiva en las urnas, su presencia en el Congreso ha sido relevante, particularmente en la Cámara de Diputados. Aunque está más lejos de una consolidación democrática que los otros casos aquí expresados,⁹ se toma como referente comparativo porque, al igual que en los demás países, en mayor o menor medida, el poder ejecutivo prevalece sobre el poder legislativo.

Parte de la explicación en el comportamiento de dichos actores políticos está en los rasgos comunes del tipo de gobierno presidencialista, lo cual se expone en el siguiente epígrafe.

Presidencialismo en América Latina

Normativamente, el poder del ejecutivo y del legislativo proviene de haber sido elegidos mediante el voto directo y secreto del pueblo, en procesos electorales que bien pudieron ser convocados para elección presidencial y del Congreso, o bien sólo como elecciones intermedias, pero tanto presidente como diputados tienen independencia uno respecto del otro, porque existe una *división de poderes*,¹⁰ que les coloca en igualdad de circunstancias por lo que ambos son tan legítimos que ninguno

⁹ El debate en México aún se centra en la inacabada transición democrática y entre los factores que impiden la institucionalización democrática están la prevalencia de atribuciones extralegales de la presidencia en el proceso de toma de decisiones, su poder discrecional en el manejo de recursos y la decisión absoluta de la integración del gabinete. Quizás el mecanismo más inmediato a revisar sea la indivisa relación entre gobierno y PRI, que no ofrece garantías de pluralidad en los procesos electorales.

¹⁰ La doctrina clásica de la división de poderes ha identificado las funciones del Estado como ejecutiva, legislativa y judicial; lo que indica que se atribuye a cada poder el ejercicio de una función, aunque no son excluyentes y más bien sus funciones se encuentran interrelacionadas, sin dejar de anteponer los principios de independencia e igualdad entre cada uno de esos poderes del Estado.

tiene capacidad para disolver o acortar el mandato del otro (Domingo, 1995: 121).

Esta marcada igualdad normativa, característica básica del presidencialismo es la llamada *legitimidad dual*, en términos de Linz (1997: 33-34), quien señala que ambos poderes disfrutan de legitimidad democrática y no hay principio que marque o defina quién de los dos poderes representa la voluntad del pueblo. Si bien para el autor, la legitimidad dual se convierte en un problema porque tanto la división de poderes como la elección independiente del ejecutivo y del legislativo por un periodo fijo dota de rigidez al presidencialismo y conduce a una relación no cooperativa y sí de conflicto, que se agrava en circunstancias en que el presidente no tiene apoyo mayoritario en el parlamento. Esta situación impide la coordinación entre ejecutivo-legislativo, porque cada uno actúa según la autonomía de que goza, lo que no favorece la posibilidad de instrumentar estrategias de consenso duraderas que eviten poner en riesgo la estabilidad del régimen.

En la práctica, el gobierno es ejercido por el ejecutivo, que restringe el funcionamiento del poder legislativo, situación que ha sido objeto de atención en los últimos años, especialmente porque el enfrentamiento entre poderes obstaculiza la concreción de programas de reformas económicas y políticas en la región. Es en este sentido que Linz ve en el presidencialismo un impedimento para la consolidación democrática; mientras que otros autores (Mainwaring, 1995) encuentran dificultades en la combinación entre presidencialismo y multipartidismo, porque el número de partidos acentúa la fragmentación partidaria, afectando la constitución de coaliciones para conformar mayorías, lo que deriva en la no cooperación entre ambas instituciones. A partir de estas perspectivas analíticas, el resultado ha sido una clara falta de coordinación entre los dos poderes en el presidencialismo latinoamericano, factores que han llevado a crisis políticas con riesgos de inmovilismo y bloqueo institucional, por un estilo presidencial voluntarista que concentra para sí competencias de otras instituciones, y también por la debilidad de los partidos políticos.

Este personalismo caudillista (cuadro 1) proviene de las instituciones partidarias. Los Partidos Colorado y Nacional en Uruguay surgen de bandos armados vinculados a grupos de notables; el Partido Nacional Revolucionario, antecesor del PRI en México, fue creado por los caudillos posrevolucionarios. En ambos casos estos liderazgos hicieron que la

estructura partidaria se traslapara a la del Estado y que éste no tuviese una distinción fuerte con el gobierno (Rial, 1991: 175), sin embargo, la diferencia es que el sistema político de Uruguay ha tenido una larga tradición de coaliciones entre partidos, lo que no se ha visto en México, dado el carácter hegemónico del partido en el poder.

Otra característica del presidencialismo en América Latina es la facultad del presidente para nombrar a su gabinete sin la anuencia del Congreso, lo que lleva a prácticas clientelares en tanto el funcionario debe lealtad en exclusiva a quien lo nombra; en ese sentido la agenda del gobierno es conformada casi en exclusiva por el presidente, a riesgo de ser bloqueado en el Congreso, e incluso perder el consenso de su partido, como sucedió en el primer período de Fujimori cuando los diputados de su agrupación política votaron en contra de las disposiciones presidenciales.

Esta personalización de la política, expresada en el liderazgo individualista de la figura del candidato (Argentina, Brasil, Perú, México), lleva a contrastantes resultados. En Brasil se impone un *impeachment* a Collor de Mello;¹¹ en Perú se hacen recurrentes las prácticas autoritarias, en Uruguay se muestran argucias de corrupción en el presidente y su gabinete; y México, con una presidencia autocrática¹² de 1988 a 1994 que visiblemente fue mermando su poder político al final del sexenio ante *clivages* como el movimiento guerrillero en el sur del país o la fractura interna del PRI en la lucha por el poder político. En cualquier caso, la capacidad de negociación que han mostrado los presidentes ante sus Congresos, para hacer aprobar sus iniciativas de ley,¹³ dan cuenta de la

¹¹ El protagonismo legislativo para concretar este juicio político en un breve lapso demostró capacidad para actuar autónomamente respecto del ejecutivo, lo que sin duda es rasgo de consolidación democrática, sin embargo su descrédito se impone en octubre de 1993, debido a un nuevo escándalo de corrupción entre los miembros parlamentarios, situación que además de poner en entredicho su funcionamiento, pasa a ser el momento de mayor crisis de legitimidad ante la opinión pública que le considera como una de las instituciones más impopulares del país (Bülow, 1995: 94).

¹² La noción de *presidencialismo autocrático* en términos de Sulbrandt (1994) responde a una extraordinaria concentración del poder y de facultades alrededor del presidente y del ejecutivo, es una presidencia personalista con altas cuotas de poder, amplias competencias de iniciativas, mecanismos clientelares y con recursos extraordinarios para operar.

¹³ En el caso de Brasil, de 1989 a 1998, el 78 por ciento de proyectos de ley enviados por el ejecutivo fueron aprobados por el Congreso (Figueiredo y Limongi, 1999: 102); en México es hasta la LVII Legislatura (1997-2000) que se obstaculiza la aprobación de iniciativas presidenciales, lo que podría resultar obvio en tanto el partido del presidente no tiene mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, sin embargo han predominado los mecanismos de cooperación y negociación entre presidente y parlamento.

necesidad de prestar atención al papel que están desempeñando los legislativos en uno y otro país como instituciones formales que, de suyo, son determinantes en la consolidación de la democracia.

Si bien las pugnas entre presidente y Parlamento en América Latina han llevado a situaciones de crisis políticas, el régimen autoritario que ha predominado en México, paradójicamente ha sido tan eficaz que prácticamente es el único país que ha mantenido la estabilidad política durante el siglo xx (Meyer, 1992: 62). Se trata de una institución presidencial sin contrapesos, con un autoritarismo incluyente, relativamente abierto, que antepone la cooptación a la represión; son particularidades que le dan flexibilidad para transformar sus prácticas, procesos y políticas, es decir, el carácter gradual adoptado para renovar al partido del gobierno y a sí mismo como sistema político es lo que le ha permitido sobrevivir por setenta y un años. Por ello, en desacuerdo con posiciones teóricas que no conceden la posibilidad de que en el presidencialismo se pueda garantizar la estabilidad política, un avance sustancial es posible si existe compromiso para acatar acuerdos mediante negociaciones entre las distintas instituciones democráticas y facilitar así el ejercicio de la agenda de gobierno.

Ahora bien, tanto el tipo de gobierno como el sistema de partidos son variables que influyen en el comportamiento político de esta dualidad de poderes como actores claves en la consolidación democrática. De esto se habla enseguida.

Tipo de gobierno y sistema de partidos

El escenario en la década de los años noventa no es muy alentador, pese a que América Latina cuenta con regímenes democráticos, pues en su mayoría aún no están consolidados o institucionalizados. En el ámbito político-institucional se observan más retrocesos que avances en ese sentido, como la tendencia a la concentración del poder de decisión en el ejecutivo (O'Donnell, 1992); es decir, si la democracia es resultado de un acuerdo-compromiso postautoritario, en el que los actores que lo asumen son las estructuras de mediación presentes en las distintas instancias de decisión (Morlino, 1986: 12), se requiere no sólo mantener estable dicho acuerdo, sino desarrollar las instituciones para hacer efectiva la estructura representativa de la sociedad, llegando a una adecuación razonable entre los intereses existentes, preservando reglas

formales¹⁴ y de comportamiento. Ello significa prestar atención al desempeño del Parlamento y del jefe del ejecutivo, acatar las reglas del juego en tanto componentes del sistema político y, en consecuencia, actores estratégicos en la consolidación democrática, es decir, cuáles son los juegos que realmente se practican y con qué reglas interactúan. Por ello es que resulta insuficiente hablar de una *democracia plenamente establecida* –léase consolidación democrática– cuando representantes electos hayan creado o restaurado según el caso, un marco constitucional básico que defina las funciones de los distintos órganos del gobierno (Linz, 1990: 28); hoy por hoy, la preocupación latente versa en aclarar cómo consolidar la democracia, institucionalizarla y mantener la gobernabilidad que garantice el cumplimiento de los ordenamientos democráticos.

Resulta útil la perspectiva interaccionista, la cual considera que las transiciones democráticas siguen diversas modalidades o *subespecies*, por lo que éstas tienen diferentes probabilidades de consolidarse, dependiendo de sus instituciones y prácticas asociadas, es decir, la democracia no se institucionaliza uniformemente, sino que es posible que se consoliden algunas estructuras primero que otras.¹⁵ Así, en todos los casos aquí analizados, las elecciones están institucionalizadas al ser el mecanismo regular para elegir a gobernantes y representantes populares,¹⁶ son competitivas ya que participan en los comicios las diversas fuerzas políticas que cuentan con arraigo en la sociedad; y se presume que son limpias, desplazando el fraude electoral, además de ser aceptadas por los distintos actores sociales. Desde esta perspectiva, Argentina, Brasil y

¹⁴ Hablar de reglas formales es referirse a instituciones, que pueden entenderse como patrones regularizados de interacción que son conocidos, practicados y aceptados (si bien no necesariamente aprobados) por actores que tienen expectativa de seguir interactuando con las reglas sancionadas y sostenidas por esos patrones (O'Donnell, 1996: 10).

¹⁵ Para Schmitter la *consolidación democrática* es un proceso que supone la estructuración de diversos regímenes parciales, cada uno ligado a instituciones diferentes con su respectivo público, clientes, miembros o votantes. Se trata de una relación de cooperación y de competición reconocidas, regularmente practicadas y voluntariamente aceptadas por los que participan en la acción de gobierno democrático (citado por Di Palma, 1988: 73); para Przeworski es cuando nadie puede imaginarse actuando fuera de las instituciones democráticas, que actuar en el marco institucional lleva a un equilibrio de estrategias descentralizadas de todas las fuerzas relevantes (citado por O'Donnell, 1996: 20).

¹⁶ Aunque este proceso ha sido notablemente erosionado en Perú en la elección presidencial de abril/2000, en la que desde la primera vuelta, la opinión internacional pone en entredicho la limpieza del proceso en el que Fujimori busca reelegirse por tercera ocasión.

Uruguay desde mediados de los años ochenta a la actualidad mantienen una continuidad democrática (cuadro 1);¹⁷ Perú con Fujimori ha sido identificado con una democracia restringida con un intervalo (1992-1994) de autoritarismo; y México es identificado bajo un régimen igualmente semiautoritario, es decir, ha prevalecido una competitividad controlada respecto del desarrollo de los partidos de oposición, lo que ha repercutido en un incipiente sistema de partidos del que igual que en otros países de América Latina, no está plenamente institucionalizado; sólo hasta muy recientemente hay elecciones relativamente confiables; tienen poca experiencia electoral, escasa organización partidaria y poco arraigo social, lo que les ha imposibilitado como actores principales en la distribución del poder político (Bendel, 1998: 204).

El sistema de partidos es también otro elemento señalado en diversos estudios (Mainwaring y Scully, 1997: 91; Mainwaring y Shugart, 1998; Alcántara, 1999) como un criterio a evaluar en la institucionalización democrática. Así, se identifica como *sistemas de partidos institucionalizados*, a aquéllos con partidos que tienen raíces continuas en la sociedad en donde su competencia electoral es recurrente; funciona sobre la base de reglas y estructuras razonablemente estables, aceptando que partidos y elecciones son instituciones legítimas mediante las que se decide quién gobierna. Éste es el estado que guardan las instituciones políticas de Uruguay, con un sistema de partidos no tan cohesionado ni centralizado y con partidos altamente faccionados en donde cada facción presenta sus propias listas de candidatos;¹⁸ Argentina, quien a pesar de ubicarle en esta clasificación, no está plenamente organizado para canalizar los conflictos

¹⁷ Mainwaring (1999: 316-323) establece una clasificación en donde el *gobierno democrático* se considera cuando el presidente y la legislatura son escogidos en elecciones abiertas y limpias, cuando estas autoridades tienen el verdadero poder de gobierno, y se respetan las libertades civiles; un *gobierno semidemocrático* o *democracia restringida* es un gobierno civil elegido en condiciones razonablemente limpias, pero con restricciones considerables en cuanto a la participación, competencia y observancia de las libertades civiles. El *régimen autoritario*, en cambio, tiene poca competencia política efectiva, se imponen restricciones a la participación política y a las libertades civiles.

¹⁸ La reforma constitucional de 1996 ha suprimido el sistema de lemas como fórmula para consolidar los grupos parlamentarios, que muy por el contrario de lo esperado, llevó ese sistema a una acentuada faccionalización, convirtiendo al Partido Colorado y al Partido Nacional en una especie de federaciones de pequeños partidos de corte clientelar, en donde la única fuerza aglutinadora era la figura del dirigente o candidato (Ferreira, 1998: 174). La reforma eliminó el uso de sublemas para elegir a diputados, exige candidaturas presidenciales únicas y establece calendario electoral distinto para elección de diputados y presidente.

políticos; Brasil, por el contrario, tiene un sistema de partidos débil y fragmentado,¹⁹ con volatilidad electoral alta, raíces de los partidos exiguas, con predominancia de personalidades individuales sobre los partidos, y con falta de lealtad para con sus propios partidos, lo que les impide asumir su función de representación y agregación de intereses;²⁰ Perú tiene un sistema de partidos incipiente, en tanto carece de estabilidad en la competencia electoral, sin embargo, establece cierta base para la acción legislativa en términos de que son partidos que contribuyen a estructurar acuerdos y fórmulas de gobierno; y México, con un *sistema de partidos hegemónico en transición*, está más cerca del modelo institucionalizado (Mainwaring y Scully, 1997: 101), pero requiere romper vínculos entre partido hegemónico y gobierno y dar paso a verdaderos partidos y no limitarlos a una competencia formal, como lo ha hecho el PRI al dominar

Cuadro 1. Caracterización político-institucional

País	Sistema presidencial	Tipo de gobierno	Sistema de partidos
Argentina 1983-1999	Personalismo caudillista	Democrático	Institucionalizado
Brasil 1985-1997	Personalismo caudillista	Democrático	Incipiente
México 1988-1994	Estrategia autoocrática	Semidemocrático	Hegemónico en transición
Perú 1995-2000	Personalismo caudillista	Semidemocrático	Incipiente
Uruguay 1985-2000	Liderazgo predispuesto al compromiso	Democrático	Institucionalizado

Fuente: Elaboración propia con datos de Mainwaring y Scully, 1997: 91-107; y Mainwaring, 1999: 315-323.

¹⁹ De toda Latinoamérica, el sistema de partidos brasileño tiene el mayor número efectivo de partidos (en 1994 fue de 8.15 y en 1998 de 6.70), lo cual afecta en gran medida la composición de los órganos legislativos, porque el partido mayor apenas logra la cuarta parte de los escaños y necesita de la concurrencia de más de tres partidos para conformar una mayoría parlamentaria (Alcántara, 1999: 111-113).

²⁰ El multipartidismo brasileño está expresado en los 22 partidos representados en la Cámara de Diputados en 1989; y 18 en 1994, razón que dificulta las mayorías parlamentarias o un equilibrio de fuerzas políticas. Aunado a ello, el fenómeno del *transfuguismo* (cambio de partido e incorporación a otra fracción parlamentaria) es una práctica común, lo que debilita aún más el sistema de partidos.

la arena electoral por décadas.²¹ En los últimos doce años, se observa un sistema de partidos más competitivo, en donde sus principales agrupaciones políticas de oposición (Partido Acción Nacional y Partido de la Revolución Democrática) tienen raíces estables.

Relación Ejecutivo-Legislativo

Una arista para analizar las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo es su comportamiento político en cuanto a coordinación o conflicto para desahogar la agenda de gobierno. Es posible que el presidente asuma una política unilateral en la que no requiera del apoyo de otros grupos parlamentarios salvo el de su partido, o que en todo caso el dominio de la toma de decisiones esté en manos del presidente, y el papel del legislativo sea avalar dicho proceso, especialmente cuando las fuerzas parlamentarias de oposición no están lo suficientemente coaligadas para retraer dichas posturas unilaterales; en este sentido, aplicando la tipología de Thibaut (1998: 140) especificada en el cuadro 2, estaríamos con Salinas de Gortari, ante una *supremacía presidencial* o Argentina con Menem, ubicado en esta categoría por el peso del jefe del ejecutivo en la toma de decisiones; ambos muestran efectividad en aplicar medidas de estabilidad económica y capacidad de liderazgo para mantener bajo control los intereses en juego, pero con un protagonismo más allá de sus facultades constitucionales,²² como el *decretazo* en Argentina, explicado más ade-

²¹ César Cansino considera que en México se ha dado una transición de sistema de partido hegemónico a un *sistema semicompetitivo*, en tanto que la predominancia de un partido respecto de otros no es resultado exclusivo de los sufragios emitidos, pues si bien actualmente hay mayores garantías de pluralismo y competencia político-electoral, en la práctica siguen prevaleciendo condiciones privilegiadas del PRI, dados los recursos y respaldo obtenido por el Estado (Cansino, 1995: 101).

²² Otro autor maneja la noción de *hiperpresidencialismo* (Nino, citado en Nolte, 1995: 45) en Argentina, refiriéndose a la discrecionalidad absoluta del presidente para designar a los miembros de su gabinete y demás integrantes del gobierno y administración pública; facultades del presidente en materia de intervención estatal, en caso de estado de sitio, amplias funciones reglamentarias, diluyéndose el límite entre decreto de ejecución y delegación legislativa, decretos de necesidad y urgencia; Amparo Casar (1996: 62) le da un sentido similar para el caso de México, definiéndole como un *gobierno indiviso o unitario*: anulación de la acción de las instituciones políticas por parte del ejecutivo, es decir, las funciones constitucionales del poder legislativo han sido en la práctica anuladas por el ejecutivo, por lo que no existen contrapesos del poder presidencial. De ahí el término unitario o indiviso: un solo poder, un hiperpresidencialismo que ha sido capaz de penetrar en el legislativo o en el partido hegemónico para definir su composición, así como en su comportamiento político.

lante, o la capacidad de establecer alianzas con otros partidos como el Partido Acción Nacional en la gestión salinista para lograr la aprobación de sus iniciativas de ley; caso distinto es Brasil con Collor de Mello, en el que se hizo manifiesto desde los primeros días de su gobierno hasta 1992, un bloqueo mutuo, proceso explicado en parte por la vulnerabilidad del presidente al no contar con mayoría en el Congreso, además de su estilo personal, que pretendió gobernar debilitando y evitando los partidos y el Congreso, considerándolos impedimentos más que pilares fundamentales de la democracia (Mainwaring, 1996: 178).

Cuadro 2. Tipología político-institucional de los casos analizados

País	Presidente	Periodo	¿Mayoría de Diputados?	¿Mayoría de Senadores?	Relación Ejecutivo/Legislativo
Argentina	Carlos Menem	1989-1995	Sí	Sí	Supremacía presidencial
		1995-1997	Sí	Sí	Supremacía presidencial
		1997-1999	No	Sí	Supremacía presidencial
	De la Rúa	1999-2000*	No	No	Supremacía presidencial
Brasil	Collor	1990-1992	No	No	Bloqueo
	Franco	1992-1995	Sí	Sí	Coordinación
	Cardoso	1995-1997	Sí	Sí	Coordinación
	Cardoso	1998-2000**	Sí	Sí	Coordinación
México	Salinas	1988-1994	Sí	Sí	Supremacía presidencial
	Zedillo	1994-1997	Sí	Sí	Supremacía presidencial
	Zedillo	1997-2000	No	Sí	Coordinación
Perú	Fujimori	1990-1995	No	No	Supremacía presidencial
	Fujimori	1995-2000***	--	--	Supremacía presidencial
Uruguay	Lacalle	1990-1994	Sí hasta 1992	Sí hasta 1992	Coordinación/bloqueo
	Sanguinetti	1995-1999	Sí	Sí	Coordinación

Fuente: Thibaut, 1998: 143. (Readaptado al presente estudio. Los datos retomados del autor son de Argentina, Brasil y Uruguay hasta 1995).

* Formalmente, su periodo de gobierno finaliza en el 2004.

** Formalmente, su periodo de gobierno finaliza en el 2001.

*** Perú desde 1996 adopta un sistema unicameral: Congreso de la República.

El modelo de relaciones ejecutivo/legislativas de Thibaut es:

Supremacía presidencial: Cuando el proceso de toma de decisiones es dominado por el presidente sin intervención significativa de los actores parlamentarios; *relaciones coordinadas o coordinación*: acercamiento al modelo de *checks and balances*, por cuanto que el proceso de toma de decisiones es marcado por negociaciones entre actores gubernamentales y parlamentarios; *bloqueo*: cuando los actores usan sus respectivos recursos de poder primordialmente como veto, en donde el presidente no puede gobernar, pero la oposición tampoco logra influir en un sentido positivo en las políticas públicas.

Cuando existen negociaciones entre ambos actores políticos y se logran acuerdos, entonces se puede favorecer la coordinación entre poderes, como ha sido en México (1997-2000), Brasil (1992-2000) y Uruguay (1995-2000). Para el caso de México resultaron determinantes dos factores: el declive hegemónico del partido del gobierno y la composición de escaños en la LVII Legislatura (cuadro 3), un nuevo escenario en el que la negociación es la regla del juego entre los dos poderes, manteniendo la gobernabilidad del país —léase funcionamiento del presidencialismo—;²³ en cuanto a Brasil, con Itamar Franco y los dos gobiernos de Fernando Cardoso, aunque también está presente el estilo presidencial; difundir que recurriría al veto si no fueran aprobadas las iniciativas de ley presidenciales, cuando menos se establecen mecanismos de negociación para evitar el bloqueo. En Uruguay con Sanguinetti se intentó al igual que con Lacalle establecer coalición con los partidos representados en el Congreso, sin embargo aun tratándose de un país con instituciones más consolidadas, el papel del legislativo se ha visto disminuido en los últimos años, por la progresiva tecnocratización del gobierno.²⁴ El caso de Uruguay es peculiar porque sus sistemas de partidos y electoral hasta antes de la reforma de 1996 han tenido la necesidad de constituir coaliciones de gobierno, dado que el presidente no cuenta con mayoría pro-

Cuadro 3. Correlación de fuerzas políticas en la Cámara de Diputados

Elección	Partidos de oposición			Partido en el gobierno		
	Votos (%)	Escaños	Escaños (%)	Votos (%)	Escaños	Escaños (%)
1988	48.73	240	48.0	51.27	260	52.0
1991	35.75	179	35.3	64.20	321	64.2
1994	47.43	200	40.0	52.57	300	60.0
1997	61.00	261	52.2	39.00	239	47.8

Fuente: Elaboración propia con datos de Lujambio, 1996 y Berrueto, 1997.

²³ *Coordinación* no implica “armonización” entre el presidente Zedillo y el Congreso, antes bien, en este periodo se han puesto en entredicho las facultades metaconstitucionales que tradicionalmente han prevalecido en el presidencialismo mexicano, y en este terreno juegan un papel importante los partidos representados en el Parlamento, que han incidido para reducir el poder discrecional presidencial, manifestado en la necesidad que tuvo el presidente, de la alianza con el Partido Acción Nacional para aprobar la Ley del Presupuesto Federal y evitar una parálisis institucional.

²⁴ El orden político-institucional de Uruguay desde principios del siglo xx funcionó hasta 1996, con el sistema del doble voto simultáneo (*ley de lemas*) en donde las elecciones eran

pia en el Parlamento. Esta práctica de gobierno favorece la gobernabilidad del país, en tanto el presidente cuenta con mayores recursos de negociación con la oposición parlamentaria (Lauga, 1998: 324).

Perú, en cambio, es un ejemplo de *supremacía presidencial y bloqueo* entre poderes porque muestra un comportamiento no tendiente a la cooperación y en el que cada uno hace uso de sus recursos legales y no legales para obstaculizar el desempeño de sus funciones, situación propia en casos donde el presidente no cuenta con un respaldo en el Parlamento. Cambio 90, la agrupación que respaldó al Fujimori para llegar a la presidencia, apenas alcanzó el 18 por ciento de escaños en la Cámara de Diputados y el 23 por ciento en la de Senadores (cuadro 4). La disolución del Congreso por parte del presidente y el predominio de éste en el siguiente periodo de su gobierno, o la neutralización de partidos tradicionales como la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA), es lo que permite establecer que se trata de una supremacía presidencial. O una dictadura constitucionalizada como lo ha expresado Dillon (1998: 52) porque su gobierno se ha caracterizado por violar la Constitución y realizar arreglos institucionales a su satisfacción.

Decretización presidencial

Resulta paradójico que un mecanismo propicio para la concentración del poder en el ejecutivo sea la reforma económica que buscó revertir la crisis de los años ochenta.²⁵ Argentina con Menem y Perú con Fujimori son ejemplo de ello, pues además de ser gobiernos de la oposición —el primero con mayoría absoluta y el segundo sin apoyo parlamentario— ambos recibieron facultades de su Congreso para aplicar decretos de necesidad y urgencia para sanear la economía; proceso que además de ser

coincidentes técnica y temporalmente, es decir, la elección del presidente, parlamento y demás órganos representativos se efectuaba el mismo día y mediante un único voto; la ley de lemas le daba posibilidad a los electores a elegir entre distintas corrientes políticas (*sublemas*) dentro del partido (*lema*) de su preferencia. Los votos de todas las corrientes se acumulaban a favor del lema al que éstas pertenecían. Para elegir al presidente, triunfaba el lema con la mayoría simple de los votos y dentro del lema, el candidato del sublema más votado, razón que llevaba al poder a presidentes con escaso margen de votos (Lauga, 1998: 315-316) y por ende, se dificultaba la obtención de mayoría parlamentaria.

²⁵ Como indicador de dicha crisis, la hiperinflación en 1989 registrada en Argentina era de 4923 por ciento; Perú en 1990 tenía 7649 por ciento; mientras que Brasil en 1993 alcanzaba un 2489 por ciento (Dillon, 1998: 53).

aplicado en esa materia, tuvo un uso intensivo, siendo “institucionalizado” más tarde, lo que evidencia el desmedro de las facultades del poder legislativo. El caso extremo fue el de Menem, identificado comúnmente como *decretazo*. Tan sólo como ejemplo, los decretos dictados por Alfonsín durante su gobierno fueron 10 (Acuña, 1995: 77); mientras que con Menem, de 1989 a 1994 se registran 336 decretos (Ferreira y Goretti, 1998: 33). El rubro económico es el predominante: impuestos, salarios, deuda pública, beneficios y excepciones impositivas. Sin embargo, su uso excesivo agilizó la toma de decisiones, porque se evitaron debates parlamentarios que hubieran llevado más tiempo, pero también representó la cesión de sus facultades legislativas al jefe del ejecutivo, quien fue respaldado ampliamente por la opinión pública, considerándole

Cuadro 4. Elecciones presidenciales y escaños en el Congreso

País Presidente y su periodo de gobierno	% de votos que obtuvo el Presidente (su partido)	Escaños al asumir el poder el partido del Presidente en la Cámara de Diputados (número y %)*	Escaños al asumir el poder el partido del Presidente en la Cámara de Senadores (número y %)
Argentina			
Menem 1989-1995	47.4 (PJ)	112(44.5%)	20 (44%)
Menem 1995-1999	49.9 (PJ)	132 (51.36%)	30 (63 %)
Brasil			
Collor/ Franco 1989-1994**	49.94 (PRN)	31 (6.26%)	3 (4%)
Cardoso 1994-1998	54.3 (PSDB)	62 (12%)	10 (12.34%)
Cardoso 1998-2002	53.04 (PSDB)	95 (18.51%)	16 (19.75%)
México			
Salinas 1988-1994	50.3 (PRI)	260 (52%)	95 (74%)
Zedillo 1994-2000	50.1 (PRI)	239 (47.8%)	76 (61.3%)
Perú			
Fujimori 1990-1995	56.5 (C90)	33 (18.3%)	14 (23.3%)
Fujimori 1995-2000	64.4 (C90)	--	--
Uruguay			
Lacalle 1989-1994	38.8 (PN)	39 (39.3%)	12 (40%)
Sanguinetti 1994-1999	32.3 (PC)	32 (32.3%)	10 (33.3%)

Elaboración propia con datos de Alcántara, 1999; Ferreira, 1998: 35; Curzio, 1998: 193 y Jiménez, 1999: 30; Berrueto, 1997: 29

* Escaños de base obtenidos por el partido del Presidente, independientemente de las coaliciones que se constituyeron para alcanzar mayorías parlamentarias (Brasil, Uruguay, Perú).

** La duración del mandato presidencial era de cinco años hasta 1994, año en que se reforma la Constitución, reduciendo el período a cuatro años. El presidente Collor dimite por ser acusado de corrupción, por lo que su periodo de gobierno es terminado por Itamar Franco, su vicepresidente.

Argentina: Partido Justicialista (PJ). Para 1989, la Cámara de Diputados está integrada por 254 curules y del siguiente año en adelante, por 257.

Brasil: Partido de la Reconstrucción Nacional (PRN); Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB). Para 1990, Cámara de Diputados de 495 y 75 senadores. El presidente Collor dimite por ser acusado de corrupción, por lo que su periodo de gobierno es terminado por Itamar Franco, su vicepresidente.

México: Partido Revolucionario Institucional (PRI); 500 diputados y 128 senadores.

Perú: Cambio 90 (C90). Diputados 180 y Senadores 60. Con la Constitución de 1996, se adopta el sistema unicameral.

Uruguay: Partido Nacional (PN), Partido Colorado (PC). Diputados 99 y Senadores 30.

como “activo” y “eficiente” respecto de una imagen de “lentitud” y “poco trabajo” por parte del Congreso (Acuña, 1995: 77).²⁶

Fujimori obtuvo poderes legislativos extraordinarios (por 150 días únicamente), para elaborar una política de pacificación nacional e impulsar la economía, por lo que en ese lapso expidió 117 decretos de emergencia en materia de creación de empleo, inversión privada y pacificación, de los cuales se promulgaron 83, y 28 fueron derogados por el Congreso²⁷ (Kenney, 1998: 345). El estilo de gobierno por decreto de estos nuevos gobiernos de oposición, que siguieron un proyecto neoliberal, reactivan la estabilidad económica, instrumentan reformas antinflacionarias y de reprivatización de los sectores económicos, pero sustituyen los compromisos y la cooperación con los actores políticos y sociales por una centralización de las decisiones en el ejecutivo (Dillon, 1998: 47).

En Brasil, el presidente actúa bajo la normatividad constitucional al proponer *medidas provisionarias*,²⁸ pero con un abuso excesivo de sus facultades, visto en el manejo de que muy por el contrario de los efectos de disminuir poder en el ejecutivo, se registran en siete años desde la promulgación de la Constitución de 1988, un total de 1100 medidas creadas con un carácter de “relevancia y urgencia”. Collor de Mello en su primer día de gobierno dictó una de esas medidas, consistente en bloquear el 75 por ciento de todos los activos financieros a fin de reducir el nivel de liquidez de la economía (Lamounier, 1998: 234), lo cual tuvo efectos muy drásticos para la población. Al comparar la laxitud con la que se dictaron estas medidas con fuerza de ley, se registra un total de 160 con Collor de Mello; 505 con Itamar Franco y 702 con Cardoso

²⁶ Es notable que en el primer periodo de Menem, la evaluación de la opinión pública fue muy positiva porque sus políticas en materia económica lograron una rápida recuperación, superando la crisis que había dejado el gobierno de Alfonsín. Comparado con su segundo gobierno, Menem es evaluado más con “ninguna” confianza (cuadro 6).

²⁷ Entre los decretos derogados estaba la consigna de obligatoriedad de toda persona a proporcionar información, bienes materiales, servicios, recursos económicos y financieros que exigieran los comandos político-militares. Asimismo, se podía encarcelar a cualquier persona que reprodujera o difundiera información considerada secreta (Kenney, 1998: 345). Como puede observarse, prácticamente el ejecutivo derogaba garantías individuales bajo la tutela de un régimen “democrático”.

²⁸ La Constitución de 1988 sustituye la figura jurídica de “decretos-leyes” (que permitían al ejecutivo una amplia capacidad para legislar) por “medidas provisionarias”, que mantiene la capacidad del ejecutivo para enfrentar situaciones de emergencia, pero con la anuencia del legislativo. En los primeros, si no eran votados en el plazo de un mes, automáticamente entraban en vigor; mientras que en las segundas, son competencia exclusiva del presidente,

(Power, 1998: 200); y en Argentina como referente comparativo, que muestra el uso excesivo de esta prerrogativa en su modalidad de decretos, se observa que tan sólo en los cinco primeros meses del gobierno de Menem se dictaron 8 decretos; mientras que el actual presidente, Fernando de la Rúa, en sus primeros cinco meses había dictado 15 decretos (Ferreira, 2000). Con estos datos se advierte, en ambos países, que esta práctica se ha vuelto común aun sin tratarse de situaciones de urgencia, por tanto, se está “institucionalizando” al mismo tiempo que el silencio parlamentario ante el “despojo” de sus funciones.

En el caso uruguayo, no existen facultades del presidente para legislar por decreto; y en México, el Congreso delega al presidente la facultad para legislar por esta vía en cuanto a derechos regulatorios o reglamentarios, además de: a) casos de urgencia, en los que el presidente puede suspender las garantías individuales y el Congreso otorgar facultades legislativas extraordinarias al presidente; b) si lo juzga urgente, el presidente puede legislar en materia de tarifas de exportación e importación y tránsito de productos; c) en cuestiones de salud. Ello indica que no es esta vía el mecanismo utilizado en México, más bien la procedencia de las iniciativas de ley para canalizarlas al Parlamento. En su mayoría procedentes del ejecutivo, que habían sido aprobadas sistemáticamente hasta prácticamente la última legislatura, en la que el PRI no tiene mayoría absoluta (cuadro 3), y el presidente se ve en la necesidad de establecer mecanismos de negociación con las fuerzas opositoras.

Reelección presidencial

Ahora bien, el balance que de estos gobiernos se rescata es que ciertamente todos superaron la crisis económica muy rápidamente;²⁹ sin em-

entran en vigor de inmediato con fuerza de ley y pierden efecto si en los treinta días siguientes no son aprobadas o no son votadas por el Congreso. Si esto sucede, el ejecutivo puede reeditarlas con cambio de redacción, lo cual en suma implica que el legislativo cede una parte importante de atribuciones legislativas al ejecutivo (Lamounier, 1998: 234) y (Bülow, 1995: 91). En esencia, el jefe del ejecutivo sigue manteniendo un amplio poder legislativo. De las iniciativas de ley aprobadas en la Cámara de Diputados entre 1989 y 1992 el 78.6 por ciento proviene del presidente, de las cuales el 23 por ciento era *medidas provisionarias* (Marques, 1996: 37).

²⁹ Los logros económicos fueron decisivos, basta contemplar el porcentaje inflacionario que tenían Argentina, Brasil y Perú (nota 25). Para 1997 los tres países se habían recuperado:

bargo, ello se convirtió en una coyuntura favorable al ejecutivo para propiciar una reelección presidencial promoviendo reformas constitucionales. De esta forma, Argentina (Constitución de 1994) redujo la duración del mandato presidencial de seis a cuatro años a cambio de permitir la reelección inmediata por una única vez, a fin de garantizar la alternancia en el poder (cuadro 5); Brasil, con una enmienda constitucional en 1997, aprobó la reelección inmediata; y Perú con Fujimori en 1993, se estableció la posibilidad de reelección inmediata por un periodo adicional, sin embargo ha despertado gran polémica la interpretación del artículo 112, porque se adiciona un artículo único en el que se advierte que sólo se contabilizará a partir de la promulgación de la Constitución, lo cual indica que si fue creada en 1993, no cuenta el primer periodo presidencial de Fujimori (1990-1995), por lo que su presencia en las elecciones presidenciales de abril/2000 respondió a esta interpretación, y al asumir el poder por tercera vez consecutiva, estaría ante un gobierno presidencial con quince años en el poder, lo cual conlleva a reforzar el autoritarismo a costa de las instituciones democráticas y de la gobernabilidad del país.

La respuesta a esta contradicción –por un lado arrecian medidas no democráticas, que afectan directamente a la sociedad en sus niveles de bienestar al aplicar el proyecto neoliberal, y por otro, logran exitosamente, sanear la economía y superar la crisis en poco tiempo– está en su eficacia

Cuadro 5. Periodo de elección presidencial y del Congreso.

País	Elección Presidencial (Años)	Elección de Cámara de Diputados	Elección de Cámara de Senadores	Reelección Presidencial	Reelección en ambas Cámaras
Argentina	4	4	6	Si por un solo periodo consecutivo	Si
Brasil	4	4	8	Si	Si
México	6	3	6	No	No
Perú	5	-	-	Si inmediata por un periodo adicional	-
Uruguay	5	5	5	No inmediata	Si

Fuente: Elaboración propia con datos de Casar, 1999: 122-123.

Argentina registraba una tasa anual de 0.5 por ciento; Brasil de 7 por ciento y Perú, también un 7 por ciento (Dillon, 2000: 54). Aunque la crisis económica en México no llegó a las magnitudes hiperinflacionarias aquí referidas, Salinas también logró controlar el proceso

para superar los niveles hiperinflacionarios y reincorporar la confianza internacional en su economía, pero también en lo que Nolte (1995: 38) ha expresado: la capacidad de los partidos políticos para articular los procesos de reconstrucción de la autoridad pública, es decir, los partidos en el gobierno fueron capaces de cooptar el voto, “administrando el miedo” a regresar a situaciones adversas como las ya vividas. Este último aspecto es aplicable igualmente para los resultados de las elecciones de 1994 en México, que registró un alto nivel de participación ciudadana además de un triunfo apabullante de Zedillo,³⁰ respecto de los candidatos de oposición.

A diferencia de los casos aquí estudiados, donde las reformas constitucionales han sido conducidas para introducir la reelección presidencial, en México no se han formalizado debates en ese sentido, pero si las reformas políticas han favorecido la competencia más plural entre partidos, lo que está más cercano a la posibilidad de alternancia en el poder federal en las elecciones de julio.

Valoración de las instituciones democráticas

Ahora bien, por lo antes expresado, el resultado del comportamiento político de estos actores estratégicos ha sido la no alteración de la opción democrática como forma de gobierno. Si bien las crisis institucionales que han padecido estas sociedades, —sea por actos de corrupción y desgaste de legitimidad, o por el estilo político de gobierno de los *outsiders* que llevan a cuestionar el respeto a las formas constitucionales por anteponer poderes fácticos en la práctica—, lo cierto es que mantuvieron la institucionalidad democrática, en la que sin embargo, faltan mecanismos de *accountability horizontal* para mejorar la calidad de la democracia; tal vez el caso más preocupante en este sentido sea Perú, que más allá de cubrir los requisitos indispensables para hablar de democracia, ha dado manifestaciones de mayor autoritarismo, como el autogolpe, las violaciones a los derechos humanos o la imposición de reglas sin consenso, lo que ha deslegitimado la última elección presidencial.

Un criterio para evaluar la efectividad en el desempeño de los poderes ejecutivo y legislativo, en cuanto a su incidencia para consolidar la de-

inflacionario, que llegó a un dígito al final de su sexenio.

³⁰ El triunfo electoral de Salinas de Gortari, oficialmente fue registrado con 9.6 millones de votos en 1988 y el del presidente Zedillo, con 17 millones de votos en 1994 (Curzio, 1998: 193).

mocracia, radica en las percepciones ciudadanas que sobre su funcionamiento tuvieron en 1997 y en 1998, las cuales pueden pulsarse a través de las encuestas que sistemáticamente reporta el Latinobarómetro. En ellas el resultado ha sido un amplio cuestionamiento a las actividades y prácticas del presidente. Obsérvese en el cuadro 6, el nivel de confianza respecto del gobierno de Menem durante su segundo mandato: 44 por ciento en 1997 reporta *ninguna*, acentuándose esta valoración en 1998 con 50 por ciento, lo que no deja de estar asociado a la inoperancia de reglas y prácticas particularistas que fueron demeritando su legitimidad; de todos los casos, Menem y Fujimori son los más impopulares, es decir, el mínimo porcentaje de *mucha* confianza corresponde al primero en 1997 a un 6 por ciento y al segundo en 1998 con un 5 por ciento.

En México y Brasil, la tendencia se concentra en *poca* confianza, lo que significa que sus acciones tienen una débil receptividad social, sin embargo Fernando Cardoso parece desempeñar un estilo de conducción convincente, al registrar en mucha confianza 6 puntos porcentuales más en 1998 respecto del año anterior. México aun con lo dispuesto por el presidente Zedillo desde que llegó a la presidencia, acerca de fortalecer los poderes legislativo y judicial para lograr un sistema de pesos y contrapesos,³¹ es valorado por la opinión pública con poca confianza en 1997 con 43 por ciento, sin embargo, para el siguiente año recuperó

Cuadro 6. *Confianza en el presidente de la república*

País	Mucha		Algo		Poca		Ninguna		Ns/Nr		Entrevistas 100%
	1997	1998	1997	1998	1997	1998	1997	1998	1997	1998	
Argentina	6	8	17	14	27	27	44	50	6	2	1196
Brasil	14	20	22	21	38	31	25	27	1	1	1001
México	9	10	25	32	43	36	22	20	0	2	1105
Perú	10	5	23	21	34	36	30	37	3	1	1054
Uruguay	19	14	33	34	25	29	19	20	5	2	1189

Ns/Nr: No sabe, no contestó.

Fuente: Elaboración propia con datos del Latinobarómetro, 1997 y 1998.

³¹ Ernesto Zedillo asumió la presidencia con una amplia legitimidad otorgada por los ciudadanos en las urnas. Su discurso fue rechazar el ejercicio tradicional del poder, refiriéndose a los poderes fácticos con los que han gobernado sus antecesores, pronunciándose en cambio por un “presidencialismo constitucional”, en el que se regiría con apego a la ley y en el que establecería “una sana distancia con el PRI”, sin embargo estas estrategias no cumplidas son probablemente tomadas en cuenta en la disminución de su imagen. Aunque ésta ha sido recuperada, los datos no reportan un aumento decisivo en el valor de *mucha* confianza.

credibilidad con *algo* de confianza (de 25 por ciento en 1997 a 32 por ciento en 1998). El presidente Sanguinetti en Uruguay perdió 5 puntos porcentuales en mucha confianza (de 19 a 14 por ciento entre un año y otro), indicativo de que aun con una democracia más consolidada, la negociación pluralista ha sido insuficiente, requiriendo probablemente alternativas de coalición más sólidas. La lectura del valor otorgado poca confianza (de 25 a 29 por ciento) parece dar cuenta de ello.

Las evaluaciones de la opinión pública al parlamento no son muy distintas a la imagen que guardan los presidentes; peor aún, resulta más escasa la confianza que reportan los Congresos (cuadro 7), lo que permite confirmar su debilidad como instituciones democráticas respecto del poder ejecutivo. En todos los casos, se registró un descenso de la credibilidad en el valor de *mucha* confianza; es sorprendente, por otra parte, el elevado porcentaje de un año a otro respecto del valor de *ninguna* confianza; en particular es extrema la diferencia en Argentina (28 por ciento en 1997 y 47 por ciento en 1998); en Perú (33 *vs.* 42); Brasil (29 *vs.* 35)³² y Uruguay (14 *vs.* 20), resultados que implican un decisivo deterioro del Congreso en su papel de representación social, de control legislativo y político; significa también que la fortaleza de los gobiernos está en el poder presidencial y que la función de contrapeso no es visible en el presidencialismo de estos países latinoamericanos. Esta desafección respecto de los actores estratégicos en juego da cuenta de la necesidad de dinámicas que reactiven el funcionamiento institucional, para hacerlo más eficaz en establecer negociaciones entre partidos políticos, gobierno y parlamento; de no ser así, se dificultará cada vez más la consolidación democrática.

Consideraciones finales

La comparación muy sucinta de los casos aquí expuestos, a partir del comportamiento político de gobierno, parlamento y partidos políticos, ha tenido como finalidad mostrar en el marco del presidencialismo latinoamericano, que la concentración del poder político en el jefe del eje-

³²Otro estudio que analiza al Congreso brasileño, igualmente producto de encuestas a la opinión pública y aplicado en 1993, llega a conclusiones más desoladoras, al valorarlo como *totalmente prescindible* con un 43 por ciento y 55 por ciento con una actuación *muy mala*. Sólo el 8 por ciento reportó una opinión favorable de *muy bueno* (Büllow, 1995: 89).

Cuadro 7. Confianza en el Congreso

País	Mucha		Algo		Poca		Ninguna		Ns/Nr		Entrevistas 100%	
	1997	1998	1997	1998	1997	1998	1997	1998	1997	1998	1997	1998
Argentina	6	4	27	14	34	32	28	47	6	3	1196	1264
Brasil	9	7	18	16	41	40	29	35	3	3	1001	1000
México	9	6	25	29	43	41	20	19	3	6	1105	1200
Perú	5	3	21	16	38	37	33	42	3	3	1054	1045
Uruguay	12	7	33	34	32	34	14	20	10	5	1189	1199

Ns/Nr: No sabe, no contestó.

Fuente: Elaboración propia con datos del Latinobarómetro, 1997 y 1998.

cutivo, además de propiciar un liderazgo con carácter unilateral, ha deteriorado el ya de por sí frágil funcionamiento del parlamento como instancia que tiene por funciones básicas la representación social, emisión de leyes y la imposición de mecanismos de control y rendición de cuentas al ejecutivo. Su escasa injerencia en la formulación de la agenda de gobierno y la “cesión de funciones” a la figura presidencial, manifestada en la capacidad presidencial de legislar por decretos (en Argentina, Brasil y Perú), llevó a una supremacía presidencial que en buena medida redundó en la consolidación democrática. Aun en países como Uruguay, que no tiene esa prerrogativa de “decretización” y con un sistema de partidos más institucionalizado, tanto en los gobiernos de Lacalle como el de Sanguinetti en su segundo mandato, no han dejado de advertirse incongruencias en la relación entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, no obstante la predisposición a la negociación y el compromiso.

Se ha expresado también que ha influido decisivamente el tipo de sistema de partidos, que fraccionado muestra dificultad para crear consensos, aunado a la escasa presencia parlamentaria de la agrupación política que lleva al poder al presidente, como en el caso de Fujimori o de Collor de Mello, en los que la coordinación entre poderes se ve impedida y los efectos de suyo son con frecuencia de bloqueo; más aún, cuando el estilo personalista del presidente, con su política de gobernar excluyendo a otros actores políticos relevantes, obstaculiza el *checks and balances* entre poderes. Los partidos políticos se han visto mermados para actuar como intermediarios de la sociedad y articuladores de los intereses en la toma de decisiones, cuando el ejecutivo es prácticamente la única instancia que determina el contenido de la agenda de gobierno, así como la designación de su gabinete.

La debilidad de los Parlamentos en América Latina en gran medida es explicada por los procedimientos para tomar decisiones, las cuales provienen de ámbitos tecnocráticos, excluyendo con frecuencia tanto a Parlamentos como a partidos políticos, quienes por su propia fragmentación tienden a establecer vínculos con el poder ejecutivo mediante arreglos corporativos y clientelistas, en los que se ejerce la política como resultado de intereses organizados.

Por la caracterización expuesta en este ensayo, los liderazgos más desprovistos de apoyo parlamentario (Perú y Brasil) fortalecieron una estrategia unilateral en sus acciones de gobierno, lo que ha repercutido directamente en las relaciones ejecutivo-legislativas con un modelo orientado hacia la supremacía presidencial más que a la coordinación. Estos patrones de comportamiento inciden en la gobernabilidad, que se ve alterada con constantes bloqueos institucionales; de ahí que los arreglos institucionales desde una lógica de negociación se vuelvan indispensables para el avance democrático. Evitar la cesión de poderes extraordinarios al ejecutivo con nuevas actitudes y reglas, pero también nuevas responsabilidades, es lo que hoy necesita la dinámica política en la región.

La oposición parlamentaria si bien está siendo un actor más activo, su influencia política no ha sido determinante en los cambios de reglas y procedimientos de toma de decisiones para institucionalizar una práctica parlamentaria eficaz y que cumpla con sus funciones propias de ese órgano legislativo. En México a partir de la LVII Legislatura (1997-2000) se han despertado mayores expectativas acerca de una mayor influencia política de estos actores para incentivar la confluencia de prácticas más democráticas, aunque es pronto para llegar a conclusiones de un proceso que está apenas comenzando; Uruguay, con las reformas constitucionales de 1996 en las que desaparece la ley de lemas, está igualmente experimentando una nueva institucionalidad que apunta a crear mejores condiciones en las relaciones de esta dualidad de poderes.

Las medidas provisorias en Brasil, muy por el contrario de la motivación de su origen, que se esperaba reducirían poderes a la institución presidencial, se han convertido en un mecanismo de control de la agenda de gobierno detentado por el presidente. En otros términos, la esencia de la política en Brasil en las relaciones ejecutivo-legislativo está en la concentración de poderes en el ejecutivo, una clara manifestación de los arreglos institucionales entre actores que, lejos de un desempeño democrático, tienden a retraer dicho proceso; evitarlo estaría en manos del

poder legislativo con una nueva reforma constitucional que limite la edición y reedición de decretos presidenciales con la figura novedosa de medidas provisorias.

Parte de la solución en la relación de estas instituciones es la distribución de los recursos financieros y técnicos al servicio del poder legislativo, a efecto de un mejoramiento del *performance* de los parlamentarios (Bonilla, 1995: 85); más allá de esto, la afección a la consolidación democrática, que ha sido la predominancia del ejecutivo respecto del legislativo, tendría que superarse a través de una institucionalización más sólida de los partidos políticos en juego, y con una oposición parlamentaria fuerte, cohesionada y responsable, con disposición de establecer compromisos de gobierno —que no clientelismo como adversamente ha sido el común denominador en la región—. Es necesario además que la relación entre poderes sea acreditada por la ciudadanía, pero sólo mediante una efectiva oferta política que redunde en la gobernabilidad del país.

En definitiva, la consolidación democrática es aún un tramo largo que ha de recorrerse, mientras tanto para alcanzar ese extremo, la precariedad de los parlamentos podría superarse asumiendo su papel con responsabilidad, pero mucho ayudaría la aplicación de procedimientos de *accountability* entre poderes para hacer efectivo el funcionamiento de las instituciones democráticas.

Bibliografía

- Acuña, Carlos. “Política y economía en la Argentina de los noventa (O por qué el futuro ya no es lo que solía ser)”, en: *América Latina Hoy*, núms. 11-12, diciembre de 1995, pp. 61-83.
- Alcántara, Manuel. *Sistemas políticos de América Latina*, vol. 1: “América del Sur”, Madrid, Tecnos, 1999.
- Bendel, Petra. “Sistemas de partidos en América Latina: criterios, tipologías, explicaciones”, en: D. Nohlen y M. Fernández (eds.), *El presidencialismo renovado*, pp. 197-211, Caracas, Nueva Sociedad, 1998.
- Berrueto, Federico. “Cifras de las elecciones”, en: *Examen*, núm. 94, año 9, agosto de 1997, pp. 27-32.

- Bonilla, Javier. "Uruguay: partidos y parlamento ante la reforma política", en: *Crónica Legislativa*, núm 2, abril-mayo de 1995, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, pp. 69-87.
- Bülöw, Marisa. "El Congreso Brasileño: crisis y retos", en: *Crónica Legislativa*, año IV, nueva época, núm. 2, abril-mayo de 1995, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, pp. 89-99.
- Cansino, César. *Construir la democracia. Límites y perspectivas de la transición en México*, México, Miguel Porrúa/CIDE, 1995.
- Casar, Amparo. "Las bases político-institucionales del poder presidencial en México", en: *Política y Gobierno*, núm. 1, vol. III, 1996, pp. 61-92.
- _____. "Las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo: el caso de México", en: *ibid.*, núm. 1, vol. VI, 1999, pp. 83-128.
- Coppedge, Michael. "Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina", en: *Síntesis*, núm. 22, julio-diciembre de 1994, pp. 61-88.
- Crespo, Ismael. "¿Hacia dónde van las democracias latinoamericanas?", en: M. Alcántara e I. Crespo (eds.), *Los límites de la consolidación democrática en América Latina*, pp. 13-28, Salamanca, Ediciones Universidad Salamanca, 1995.
- Curzio, Leonardo. "La gobernabilidad en el México contemporáneo", en: *Afers Internacionals*, núms. 40-41, 1998, pp. 187-215.
- Dillon, Gláucio. "Las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo: los programas de estabilización en América Latina", en: *Revista de Estudios Políticos*, núm. 106, octubre-diciembre de 1999, pp. 45-63.
- Di Palma, Giuseppe. "La consolidación democrática: una visión minimalista", en: *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 42, abril-junio de 1988, pp. 67-92.
- Domingo, Pilar. "Una nota sobre el presidencialismo", en: *Política y Gobierno*, núm. 1, vol. II, 1995, pp. 117-132.
- Ferreira, Delia. "Crisis en la relación representante/representado: El caso de Argentina", en: C. Jackinsch (comp.), *Representación política y democracia*, pp. 153-185, Buenos Aires, CIEDLA/Konrad Adenauer-Stiftung, 1998.
- _____. "Los partidos políticos en Argentina después de las últimas elec-

- ciones”, ponencia presentada en el seminario: “Los partidos políticos ante los retos del siglo XXI”, organizado en junio de 2000, por el Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal, Universidad de Salamanca.
- _____ y M. Goretti. “When the president governs alone: the decretazo in Argentina. 1989-93”, en: M. Carey y M. Shugart, *Executive decree authority*, pp. 33-61, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.
- Figueiredo, Argelina y F. Limongi. “Poder de agenda, disciplina e apolo partidário na Câmara dos Deputados”, en: *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*, pp. 101-123, Rio de Janeiro, FGV, 1999.
- Freidenberg, Flavia. “Actitudes hacia la democracia de las élites parlamentarias argentina y peruana”, en: *América Latina Hoy*, núm. 16, agosto de 1997, pp. 65-83.
- Garretón, Manuel. “Redefinición de gobernabilidad y cambio político”, en: *Síntesis*, núm. 22, julio-diciembre de 1994, pp. 53-60.
- Kenney, Charles D. “¿Por qué el autogolpe? Fujimori y el Congreso, 1990-1992”, en: *Postdata*, núms. 3-4, agosto de 1998, pp. 329-357.
- Jiménez, Margarita. *Presidencialismo mexicano: variaciones en la relación entre poder Ejecutivo y poder Legislativo (1988-1999)*, Salamanca, Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal-Tesina, 1999.
- Lamounier, Bolívar (1998): “La reforma institucional en Brasil: proyectos y resultados 1985-1993”, en: D. Nohlen y M. Faernández (eds.), *El presidencialismo renovado*, pp. 233-251, Caracas, Nueva Sociedad, 1998.
- Lauga, Martín. “La reforma constitucional uruguaya de 1996”, en: *ibid.*, pp. 309-324.
- Linz, Juan. “Transiciones a la democracia”, en: *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 51, julio-septiembre de 1990, pp. 7-35.
- _____ “Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencia implica?”, en: J. Linz y A. Valenzuela (comps.), *La crisis del presidencialismo. Perspectivas comparadas*, pp. 25-143, Madrid, Alianza Universidad, 1997.
- Lujambio, Alonso. *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, Serie E: Varios 67, México, UNAM, 1996.

- Mainwaring, Scott. "Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación", en: *Revista de Estudios Políticos*, núm. 88, abril-junio de 1995, pp. 115-144.
- _____. "La democracia en Brasil y en el Cono Sur: éxitos y problemas", en: *Agora*, núm. 5, invierno de 1996, pp. 135-180.
- _____. "La durabilidad de la democracia en América Latina, 1940-1998", en: *Política y Gobierno*, vol. VI, núm. 2, 1999, pp. 315-363.
- _____. y T. R. Scully. "La institucionalización de los sistemas de partido en la América Latina", en: *América Latina Hoy*, núm. 16, agosto de 1997, pp. 91-108.
- _____. y M. Shugart. "Presidencialismo y sistema de partidos en América Latina", en: *Postdata*, núms. 3 y 4, agosto de 1998, pp. 133-181.
- Márquez, Carlos. "Dinámica institucional de la representación, individualismo y partidos en la Cámara de Diputados", en: *América Latina Hoy*, núm. 14, octubre de 1996, pp. 29-39.
- Meyer, Lorenzo. "Las presidencias fuertes. El caso de la mexicana", en: *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 13, septiembre-diciembre de 1992, pp. 56-71.
- Morlino, Leonardo. "Consolidación democrática. Definición, modelos, hipótesis", en: *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 35, julio-septiembre de 1986, pp. 7-62.
- Nohlen, Dieter. "Más democracia en América Latina? Democratización y consolidación de la democracia en una perspectiva comparada", en: *Cuadernos del CLAEH*, núm. 49, año 14, 1989, pp. 135-161.
- Nolte, Detlef. "De 'la larga agonía de la Argentina peronista' a la 'reconversión menemista'. Transformaciones del sistema político argentino durante la primera presidencia de Carlos Menem", en: *América Latina Hoy*, núms. 11-12, 1995, pp. 31-51.
- O'Donnell, Guillermo. "¿Democracia delegativa?", en: *Cuadernos del CLAEH*, núm. 61, año 17, 1992, pp. 5-20.
- _____. "Otra Institucionalización", en: *Agora*, núm. 5, año 3, invierno de 1996, pp. 3-27.
- Power, Timothy. "The pen is mightier than the Congress: presidential decree power in Brazil", en: Carey, M. y M. Shugart, *Executive decree authority*, pp. 197-230, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.
- Rial, Juan. "Uruguay: cultura política dominante y sistemas de gobier-

- no”, en: Nohlen, D. y M. Fernández (eds.), *Presidencialismo versus parlamentarismo*, pp. 173-186, Caracas, Nueva Sociedad, 1991.
- Serrafero, Mario. “El ‘*impeachment*’ en América Latina: Argentina, Brasil y Venezuela”, en: *Revista de Estudios Políticos*, núm. 92, abril-junio de 1996, pp. 137-162.
- Sulbrandt, José. “Presidencia y gobernabilidad en América Latina: de la presidencia autocrática a la democrática”, en: *Reforma y Democracia*, núm. 2, julio de 1994, pp. 8-66.
- Thibaut, Bernhard. “El gobierno de la democracia presidencial: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay en una perspectiva comparada”, en: Nohlen, D. y M. Fernández (eds.), *El presidencialismo renovado*, pp. 127-150, Caracas, Nueva Sociedad, 1998.
- Torre, Juan Carlos. “América Latina. El gobierno de la democracia en tiempos difíciles”, en: *Revista de Estudios Políticos*, núm. 74, octubre-diciembre de 1991, pp. 145-161.