

Desempeño de los presidentes latinoamericanos en gobiernos sin mayorías parlamentarias*

Margarita Jiménez Badillo**

...Es preciso levantar la cabeza de las rencillas cotidianas y mirar más arriba y más lejos.

Norberto Bobbio¹

La “normalidad” en América Latina es un cohabitar existente entre el poder Ejecutivo y el Legislativo en un gobierno sin mayorías parlamentarias. En este marco, el debate versa en que la institución presidencial encuentra dificultades para hacer aprobar su agenda de gobierno en el Congreso. En el presente estudio se aportan elementos que contribuyen a definir la estructuración ideológica de los sistemas de partidos en América Latina y en México, considerados componentes relevantes para definir los apoyos legislativos al presidente mediante la conformación de coaliciones entre partido gobernante y partidos de oposición. Se sostiene que, a mayor distancia ideológica, menores posibilidades de integrar coaliciones para despejar la agenda política. La evidencia empírica muestra que, aun con gobiernos sin mayorías, los presidentes en América Latina logran un alto porcentaje de aprobación en sus iniciativas presentadas al Congreso.

Un problema central en América Latina en estos primeros años del siglo XXI, es el nivel de satisfacción que se tiene respecto al funcionamien-

to de la democracia. No obstante el avance democrático en la región, la ciudadanía sigue demandando un rendimiento de las instituciones para elevar su calidad de vida. En este amplio espectro en el que se incluyen factores políticos, económicos y sociales, oportuno es reflexionar acerca del desempeño de la institución presidencial para hacer aprobar su agenda de gobierno por el Congreso, tema que está en relación directa con la composición de escaños con que cuenta el partido o coalición de gobierno. Es común el desempeño de los presidentes con contingentes legislativos minoritarios.

Cuando en una Cámara o en ambas, el presidente tiene mayoría absoluta, esto es, *gobierno unificado*, su capacidad para ver aprobados proyectos de ley ordinarios y reformas constitucionales será mucho más flexible, mientras que con *gobiernos sin mayorías*, —que es cuando el partido o coalición del Presidente no tiene el control mayoritario de escaños en el Congreso—, encontrará mayores dificultades para gobernar.

Factores de diseño institucional, reformas políticas y de carácter electoral han propiciado que el poder legislativo opere con gobiernos sin

* Este artículo es un avance de investigación del Proyecto: *Comportamiento político de la oposición parlamentaria en América del Sur: su contribución al cambio democrático*, registrado en la Dirección de la Investigación Científica. Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados de la Universidad Autónoma de Guerrero (septiembre 2005-2007).

** Profesora-Investigadora, Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados (IEEPA-UAGRO), Acapulco, Guerrero.

¹ Bobbio, Norberto, *Derecha e izquierda*, 2ª edición, Madrid, Punto de Lectura. 1995/2001

mayorías parlamentarias, y al no alcanzar el partido del Presidente o coalición de gobierno, al menos el 50% de los escaños en el Congreso², se crea un ambiente que hace vulnerable la generación de políticas porque se dificultan más los acuerdos legislativos. Sin embargo, contar con gobierno unificado puede limitar ampliamente el contrapeso de poderes. Así, ante una presencia significativa de fuerzas de oposición, el conflicto deviene de tener los dos bloques, intereses distintos, por lo que se pone en riesgo las decisiones eficientes para determinar las políticas de gobierno.

El objetivo de este estudio es exponer los componentes ideológicos que determinan la posibilidad de articular consensos entre los partidos en la arena parlamentaria. Esto es, qué elementos favorecen la capacidad de los presidentes para despejar su agenda política en un contexto de minoría parlamentaria y si cumplen eficazmente los Congresos, su función de elaborar leyes en coordinación con el poder Ejecutivo. Las apreciaciones aquí expuestas son introductorias para determinar el papel de las elites parlamentarias en el mejoramiento de la calidad democrática, un pilar central para garantizar la gobernabilidad en la región.

Los datos recogidos de la región latinoamericana, representan una diversidad del comportamiento institucional que difícilmente puede llevar a generalizaciones teóricas y/o empíricas. Se asume más bien el precepto de que dicha diversidad es apenas un recorrido exploratorio que ofrece pautas para interpretar los procesos políticos contemporáneos en América Latina.

En el primer apartado de este estudio, se identifica la imagen que tienen las instituciones políticas (presidente, parlamento y partidos) desde la valoración de la opinión pública, así como de los propios legisladores, un componente relevante para valorar el comportamiento de las elites y su compromiso con la democracia. Después se adelantan elementos para definir la estructuración ideológica de los sistemas de partidos, considerando que se trata de un factor clave para determinar las posibilidades con que cuentan los presidentes para hacer aprobar su agenda de gobierno. Más adelante se ofrecen elementos que demuestran que la agenda presidencial ha tenido un grado elevado de éxito sea en gobiernos unificados o de mayorías divididas. Por último, se adelantan algunas reflexiones finales.

² Para Argentina, es menos del 45%.

Confianza en las instituciones políticas

Intentando indagar con qué credibilidad cuentan las instituciones políticas en su desempeño, se han seguido aquí dos procedimientos: En el primero, se retoma la opinión ciudadana obtenida del Latinobarómetro, respecto al funcionamiento de la presidencia, el Congreso y los partidos. En el segundo se recoge la opinión de los legisladores de cada Congreso en Latinoamérica³.

La confianza en las instituciones es una variable que permite evaluar el funcionamiento de la democracia. Según el Latinobarómetro al hacer un balance de 18 países durante una década (1995-2005), la institución presidencial en América Latina ha aumentado su nivel de confianza ante los ciudadanos. Más bajo nivel de confianza tienen en cambio, los partidos y el parlamento⁴, evidencia que puede observarse con las medias obtenidas de la década referida en la Tabla 1. No obstante, tampoco es muy alentador el promedio de confianza en la institución presidencial (36,7). A efectos de comparación, se incluyen otras instituciones en la misma Tabla 1, como son las fuerzas armadas, la televisión y la iglesia. Se observa claramente, que la televisión con una media de 43,8 y la iglesia con el 72,4 superan en mucho la credibilidad de las instituciones que representan los intereses ciudadanos en los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Ahora bien, siguiendo en la valoración de la institución presidencial, el Congreso y los partidos, los datos de la Tabla 2 representan la percepción de los legisladores entrevistados. Las medias obtenidas de los 17 países de América Latina estudiados⁵, indica que las elites legislativas dan una valoración mucho más alta a la presidencia en los dos periodos estudiados (66,4 y 58,4), que la otorgada por la ciudadanía (36,7). Una tendencia esperada en tanto la opinión procede de las propias elites en el ejercicio del poder político.

³ Para este fin se consultaron los Boletines del Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal de la Universidad de Salamanca, publicados en el marco del *Proyecto de Elites Parlamentarias en América Latina* (PELA) 1994-2004, coordinado por Manuel Alcántara Sáez.

⁴ Una explicación del Latinobarómetro al bajo nivel de confianza en los partidos y el parlamento es que se trata de actores "invisibles", esto es, que no son cercanos a la ciudadanía, no son visibles como lo es la policía o las municipalidades.

⁵ Desafortunadamente no se cuenta con entrevistas de los legisladores de Brasil.

Tabla 1
Grado de confianza que otorga la opinión pública a las instituciones de su país (valores de mucho más algo en porcentajes)

	Presidente	Parlamento		Fuerzas Armadas		Televisión	Iglesia
		Partidos	Armadas	Partidos	Armadas		
1996	s/d	27	20	41	50	76	
1997	39	36	28	42	46	74	
1998	38	27	21	38	45	78	
1999-2000	39	28	20	43	42	77	
2001	30	24	19	38	49	72	
2002	s/d	23	14	38	45	71	
2003	31	17	11	30	36	62	
2004	37	24	18	40	38	71	
2005	43	28	19	42	44	71	
media	36,7	26,0	28,0	39,1	43,8	72,4	

Pregunta: Por favor, mire esta tarjeta y dígame, cuánta confianza tiene en cada uno de estos grupos/instituciones. ¿Diría que tiene mucha, algo, poca o ninguna confianza en...? Aquí *mucha* más algo.

Fuente: Elaboración propia con datos de <<http://www.latinobarometro.org>>.

le otorga en su funcionamiento⁶. Es la voz ciudadana y es también la de los legisladores, resultado que sorprende más en éstos últimos en tanto son participantes activos de un partido, ostentando identidad con determinados principios y plataforma ideológica, a su vez que desde ese espacio, son los representantes de la ciudadanía en el Congreso.

Considerando los datos anteriores, es posible que si el poder legislativo tiene escasa confianza ciudadana, vea disminuido su éxito en su función en la arena parlamentaria. A su vez, el Ejecutivo puede atribuirse más fácilmente facultades para disminuir el papel del Congreso en la formulación de las políticas. El incentivo del Ejecutivo para determinar su estrategia frente al Legislativo está en razón también del peso del número de curules que controla su partido o coalición de gobierno, lo cual se aborda más adelante.

Otra lectura de la Tabla 2 es por país, observando que la institución presidencial de menor confianza fue la de Guatemala, Nicaragua y Argentina. Su confianza en el parla-

Tabla 2
Grado de confianza que otorgan las élites parlamentarias a las instituciones políticas de su país (valores de mucho y bastante en porcentajes)*

País	Año	Primera Etapa			Año	Primera Etapa		
		Presidente	Parlamento	Partidos		Presidente	Parlamento	Partidos
Argentina	1997	46,9	65,6	59,8	2003	76,7	66,5	36,3
Bolivia	1997	65,3	54,1	32,7	2002	37,2	40,3	25,9
Chile	1997	91,0	84,1	56,2	2001	96,6	81,5	55,3
Colombia	1998	87,3	66,3	45,5	2002	87,9	63,6	24,1
Costa Rica	1998	85,8	79,6	67,3	2002	76,5	72,5	33,4
Ecuador	1998	69,7	75,0	34,0	2002	29,6	62,2	20,4
El Salvador	1997	43,0	66,4	35,8	2003	47,6	60,1	46,3
Honduras	1997	80,3	81,7	64,8	2001	74,9	82,0	59,4
Guatemala	2000	39,3	63,3	38,0	2004	59,4	62,2	29,7
México	2000	61,0	89,4	58,5	2003	64,0	72,2	65,8
Nicaragua	1997	42,8	50,0	32,9	2002	34,4	64,4	58,9
Panamá	1999	60,9	59,4	51,6	2004	82,4	88,2	73,5
Paraguay	1998	54,7	83,1	66,2	2003	82,3	87,9	55,1
Perú	2001	83,2	74,3	40,5	-	-	-	-
Rep. Dominicana	1998	69,9	81,4	74,7	2002	56,9	76,3	70,2
Uruguay	2000	84,9	89,8	88,5	2005	87,8	96,5	93,2
Venezuela	2000	63,7	74,7	18,3	-	-	-	-
Medias:		66,4	72,8	50,9		58,4	63,3	43,9

Pregunta: En relación con a las siguientes instituciones, ¿qué grado de confianza *mucha*, *bastante*, *poca* o *ninguna* le merece la actuación en la vida pública de su país? Presidente, Parlamento y Partidos.

* Se omite Brasil por falta de datos.

Fuente: Elaboración propia con datos de *Boletines de Opinión Elites Parlamentarias Latinoamericanas* para cada país. Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal. Universidad de Salamanca.

El parlamento es evaluado por las elites legislativas en un grado de confianza del 89,4 y 72,2 respectivamente. De las dos fuentes de información, existe coincidencia en que los partidos son la institución a la que menor confianza se

⁶ Sin embargo, en otra interrogante que el Latinobarómetro hace a la población latinoamericana, respecto a si está de acuerdo en que no puede haber democracia sin partidos políticos, en 2005 el promedio en la región reportó un 54% de acuerdo.

mento en cambio, es más alta, aunque el menor porcentaje de aprobación lo sigue teniendo el de Nicaragua así como el Congreso de Bolivia. De las tres instituciones, los partidos son los que menos credibilidad reportan especialmente en Venezuela, Ecuador, Bolivia, Nicaragua y Guatemala. De dichos datos se desprende que Nicaragua es el país con mayores problemas en el funcionamiento de sus instituciones políticas y que los partidos son en América Latina, los de menor ascendencia política entre los legisladores, a pesar de que éstos pertenecen a un partido y que representan una preferencia política determinada.

En la segunda etapa fue Ecuador, nuevamente Nicaragua y Bolivia donde se reporta un grado mínimo de confianza en la presidencia. En la evaluación del Congreso, Bolivia es el Congreso que registra el más bajo porcentaje (40,3) de confianza y los partidos nuevamente, son los peor evaluados por los legisladores.

Dada la limitada credibilidad de las instituciones políticas que inciden directamente en la elaboración de las políticas, las cuales, se esperaría fueran orientadas a favorecer la calidad de la democracia, es preciso recuperar otros criterios para determinar la posibilidad de coaligar para votar las reformas constitucionales o proyectos de ley presidenciales. Un componente es el formato de mayorías divididas en el Congreso, tema que se aborda en el siguiente epígrafe.

Las dificultades de gobernar en Congresos de mayorías divididas

El presidencialismo latinoamericano ha provocado un amplio debate que resalta problemas de gobernabilidad por los conflictos en el desempeño institucional entre el Ejecutivo y el Legislativo. Reiterados argumentos acentúan la tesis de que en un escenario de mayorías divididas, se dificulta la formulación de las políticas públicas, ya que las fuerzas representadas en el Congreso tienen un potencial poder de veto capaz de impedir la aprobación de una iniciativa presidencial⁷.

⁷ Uno de los principales teóricos que abrió este debate fue Juan Linz, al sostener que los rasgos del presidencialismo latinoamericano no favorecen la consolidación de la democracia y en cambio existen más bondades en el sistema parlamentario para garantizar la durabilidad de la democracia. Ver Linz, Juan (1997). "Democracia presidencial o parlamentaria: ¿qué diferencia implica? En Linz, J. y Valenzuela, Arturo (Comps), *La crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas*. Madrid: Alianza Universidad, pp. 25-143; Linz, Juan, Los peligros del presidencialismo. En Diamond, Larry y Plattner, Marc F. *El resurgimiento global de la democracia*, 1996, México: IIS/UNAM, pp. 103-119; Linz, Juan en "Transiciones a la democracia", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* n°. Madrid: CIS, 1990, pp. 7-35. Las tesis que sostiene Linz son relativas a la rigidez del presidencialismo, ausencia de un poder legislativo autónomo, doble legitimidad (Presidente y Congreso).

Los nuevos desafíos en América Latina están orientados a *cómo construir democracias que funcionen*⁸. Esto es, cómo consolidar los procesos democráticos, aumentando los niveles de bienestar de la población. Es en este marco que cobra importancia el desempeño institucional y el rol que juegan los partidos políticos en la calidad de la democracia, un reto para superar las falacias en el quehacer político donde prevalecen estructuras clientelares y poderes personalistas que impiden un eficaz funcionamiento de las instituciones políticas⁹.

El principal rol de los partidos representados en la arena parlamentaria en este contexto es desafiar a la elite gobernante participando en el proceso decisorio de la vida política, pues "las condiciones de una buena gobernanza en un esquema de separación de poderes no se crean ni con la neutralización mutua de las instituciones ni con el dominio de la Presidencia, sino dando un papel prioritario al Congreso"¹⁰. Por ello, los mecanismos para mantener la gobernabilidad, entendida para fines operativos, como la capacidad de implementar e instrumentar políticas públicas por parte de un gobierno¹¹, están en razón de la capacidad de éste, para lograr coaliciones partidarias y aprobar las iniciativas de ley.

Dicho proceso indica que los legisladores en su calidad de actores relevantes, tienen poder de veto para mantener el *statu quo* o producir el cambio en las políticas de la agenda de gobierno. Tal recurso de poder político es el que frena o favorece las condiciones para evitar el conflicto entre los poderes ejecutivo y legislativo. Aquí intervienen variables como la heterogeneidad de los intereses de los legisladores y sus grupos parlamentarios, así como las prioridades

⁸ Mainwaring, Scott, "Presidencialismo y gobierno dividido" en *Fono América Latina y México: saldo y oportunidades del gobierno dividido*. Centro Latinoamericano de la Globalidad, 2004.

⁹ La calidad de la democracia es una noción muy amplia que está orientada a encontrar mecanismos para lograr la eficacia de las instituciones políticas para superar los niveles de vida y bienestar social de la población. Un atributo moral le fue agregado por O'Donnell que considera que la democracia se funda en valores que exigen una actitud respetuosa hacia la dignidad y autonomía de cada ser humano y por muy imperfecta que sea la democracia, sigue siendo la forma de gobierno que ofrece mayores posibilidades que cualquier otra forma política. O'Donnell, Guillermo. "Pobreza y desigualdad en América Latina. Algunas reflexiones políticas". En Tockman, Víctor y O'Donnell, Guillermo. *Pobreza y desigualdad en América Latina*: Buenos Aires: Paidós, 1999.

¹⁰ Colomer, Josep y Negretto, Gabriel, "Gobernanza con poderes divididos en América Latina". En *Revista Política y Gobierno*, vol. X, n° 1, primer semestre, México, CIDE, 2003, pp. 13-61.

¹¹ Prats, Oriol, "El concepto y el análisis de la gobernabilidad" en *Instituciones y Desarrollo* n° 14-15. Barcelona: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, 2003, pp. 239-269.

que cada cual pretende impulsar, y en todo caso los consensos para facilitar la cooperación¹².

Un aspecto clave del funcionamiento de los regímenes presidencialistas es el apoyo que el Presidente tiene del Congreso. En América Latina es una práctica común que el partido al que pertenece el Presidente no tenga el control de la Asamblea parlamentaria. En México es un fenómeno reciente (1997-2006), y en ambas situaciones es imperativa la necesidad de alcanzar acuerdos para facilitar la conformación de coaliciones parlamentarias para despejar la agenda política. Por tanto, es a partir de este nuevo escenario político que, las relaciones institucionales entre los poderes ejecutivo y legislativo se modifican sustancialmente de cara a su desempeño legislativo en los gobiernos sin mayorías. Una experiencia que sin embargo forma parte de la vida política común en los distintos países de América Latina.

La Tabla 3 resume el tipo de gobierno que ha tenido América Latina en los últimos períodos legislativos. Obsérvese que en la mayoría de los países se han establecido las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo con Congresos de mayoría dividida, donde el partido o coalición del Presidente no alcanzó un número de escaños superior al 50% más uno para contar con la mayoría absoluta y tener la capacidad de definir por sí mismo la agenda de gobierno. Por el contrario, se tiene una pluralidad de fuerzas políticas representadas en la arena parlamentaria, lo cual obliga tanto al ejecutivo como al legislativo, a la negociación para generar consensos en la elaboración de las políticas, más aún cuando se trata de reformas constitucionales, que exigen un número mayor de legisladores a favor de una ley para producirse el cambio.

Tabla 3
Gobiernos unificados y sin mayorías en América Latina
(escaños en número y porcentaje del partido o coalición de gobierno)

País	Período Legislativo	Presidente	Partido o coalición en el gobierno	Cámara de Diputados		Cámara de Senadores		Tipo de gobierno
				N	%	N	%	
Argentina	1997-1999	Carlos Menem	Partido Justicialista	118	46.0	37	51.4	Sin mayorías
Argentina	1999-2001	Fernando de la Rúa	Alianza (UCR/FREPASO)	124	48.2	20	27.7	Sin mayorías
Argentina	2001-2003	Rodríguez Saa, Duhalde y otros	Partido Justicialista	116	45.1	40	55.5	Sin mayorías
Argentina	2003-2005	Nestor Kirchner	PJ/Frente para la Victoria	129	51.0	41	56.9	Unificado
Argentina	2005-2007	Nestor Kirchner	PJ/Frente para la Victoria	107	41.6	43	59.7	Sin mayorías
Bolivia	2006-2007	Evo Morales	Movimiento al Socialismo	72	55.3	12	44.4	Sin mayorías
Brasil	1999-2003	Fernando Enrique Cardoso	Partido Social Democracia Brasileño	95	18.5	16	19.6	Sin mayorías
Brasil	2003-2007	Inácio Lula da Silva	Partido de los Trabajadores	91	17.7	10	12.3	Sin mayorías
Chile	2000-2006	Ricardo Lagos	Concertación de Partidos por la Democracia	62	47.9	20	51.3	Unificado
Chile	2006-2010	Michelle Bachelet	Concertación	64	53.3	20	52.6	Unificado
Colombia	2006-2010	Álvaro Uribe	Independiente	86	51.8	68	66.6	Sin mayorías
Costa Rica	1998-2002	Miguel Ángel Rodríguez	Partido Unidad Social Cristiana	27	47.4	-	-	Sin mayorías
Costa Rica	2002-2006	Abel Pacheco	Partido Unidad Social Cristiana	19	33.3	-	-	Sin mayorías
Costa Rica	2006-2010	Oscar Arias	Partido Liberación Nacional	25	43.9	-	-	Sin mayorías
Ecuador	1998-2002	Jamil Mahuad	Democracia Popular	35	28.0	-	-	Sin mayorías
Ecuador	2002-2005	Lucio Gutiérrez	Partido Sociedad Patriótica 21 de Enero	5	5	-	-	Sin mayorías
Ecuador	2005-2007	Alfredo Palacios	Partido Social Cristiano	24	22.2	-	-	Sin mayorías
El Salvador	1999-2004	Francisco Flores	Alianza Republicana Nacionalista	29	34.5	-	-	Sin mayorías
El Salvador	2004-2009	Elías Antonio Saca González	Alianza Republicana Nacionalista	27	32.1	-	-	Unificado

continúa

¹² Shepsle, Kenneth A. y Bonchek, Mark S., *Las formulas de la política. Instituciones, racionalidad y comportamiento*, México, Taurus, CIDE, 2004/2005, pp. 301-310.

Tabla 3
(continuación)

País	Periodo Legislativo	Presidente	Partido o coalición en el gobierno	Cámara de Diputados		Cámara de Senadores		Tipo de gobierno
				N	%	N	%	
Guatemala	2000-2004	Alfonso Portillo Cabrera	Frente Republicano Guatemalteco FRG	63	55.7	-	-	Sin mayorías
Guatemala	2004-2008	Oscar Berger Perdomo	PP-MR-PSN (Gran Alianza Nacional GANA)	49	31.0	-	-	Sin mayorías
Honduras	2002-2006	Ricardo Maduro Joest	Partido Nacional	61	47.6	-	-	Sin mayorías
Honduras	2006-2010	Manuel Zelaya Rosales	Partido Liberal	53	41.08	-	-	Sin mayorías
México	2000-2006	Vicente Fox	Partido Acción Nacional	207	41.4	47	36.7	Sin mayorías
México	2006-2012	Felipe Calderón	Partido Acción Nacional	205	41.0	52	40.6	Unificado
Nicaragua	2002-2007	Enrique Bolaños	Partido Liberal Constitucional	52	57.7	-	-	Sin mayorías
Panamá	1999-2004	Mireya Moscoso	Partido Arnulfista	17	23.9	-	-	Sin mayorías
Panamá	2004-2009	Martín Torrijos Espino	Partido Revolucionario Democrático	41	52.5	-	-	Sin mayorías
Paraguay	1998-1999	Raúl Cubas Grau	P Colorado/UNR	45	52	24	49.3	Sin mayorías
Paraguay	1999-2003	Luis Ángel González Machi	Partido Colorado	37	45.3	16	35.5	Sin mayorías
Paraguay	2003-2008	Nicanor Duarte	Asociación Nacional Republicana Partido Colorado ANR	43	53.7	18	40	Sin mayorías
Perú	2001-2006	Alejandro Toledo	Perú Posible	35	29.2	-	-	Sin mayorías
Perú	2006-2011	Alan García	Partido Aprista Peruano PAP	36	30.0	-	-	Sin mayorías
Rep. Dominicana	2000-2004	Hipólito Mejía	Partido Revolucionario Dominicano	71	47.7	28	90.6	Unificado
Rep. Dominicana	2004-2006	Leonel Antonio Fernández Reyna	Partido de la Liberación Dominicana	41	27.5	1	3.1	Sin mayorías
Uruguay	2000-2004	Jorge Batlle	Partido Colorado	33	33.3	10	32.2	Sin Mayorías
Uruguay	2005-actual	Tabaré Vázquez	Frente Amplio	52	52.5	16	51.6	Unificado
Venezuela	2005-actual	Hugo Chávez	Movimiento Quinta República	114	68.3	-	-	Unificado*

* Sin partidos de oposición representados en el Congreso.

- Congresos sin Cámara de Senadores.

Fuente: Elaboración propia.

Se observa en la Tabla anterior, la agrupación por períodos legislativos en los que el Presidente en turno se enfrentó a un Congreso sin mayorías parlamentarias. En el escenario político en América Latina predomina este tipo de gobierno y sólo Argentina, Chile, Colombia, Nicaragua, República Dominicana y Uruguay han experimentado un gobierno unificado en los últimos años. Lo relevante es que desde la oleada de democratización iniciada en la década de los setenta, la gran mayoría ha gobernado sin crisis constitucionales¹³. Sin embargo, sin mayorías parlamentarias, el presidente cuenta apenas con un limitado apoyo que le limita para constituir consensos con otros partidos. Los presidentes se encuentran asimismo, con limitaciones a nivel regional como el PT en Brasil, que llegó al poder con el 61,3% pero no ganó en los tres estados más importantes (Rio de Janeiro, Sao Paulo

y Minas Gerais). El caso mexicano también es ilustrativo al producirse la alternancia en el poder en el año 2000 con el Partido Acción Nacional que derrotó al Partido Revolucionario Institucional luego de 71 años consecutivos que controló el poder político. El PAN ganó la presidencia, pero de 31 estados del país, apenas mantuvo el control de 7 entidades de la federación. Por tanto, un componente predictor que puede contribuir a determinar cómo forjar alianzas interpartidarias en la arena parlamentaria es la estructuración ideológica con la que cuentan los sistemas de partidos en América Latina, ya que depende en gran medida su grado de polarización para definir la posibilidad o no de apoyar las iniciativas presidenciales. De estos aspectos se nutre el siguiente apartado.

Estructuración ideológica de los sistemas de partidos

La posición minoritaria del Presidente a nivel nacional, así como en el Congreso, se profundiza según el grado de po-

¹³ Carey, John M., "Presidencialismo e instituciones representativas" en Domínguez, Jorge y Shifter, Michael (editores), *Construcción de gobernabilidad democrática en América Latina*, Colombia, FCE, 1996/2005, pp. 11-46.

larización ideológica del sistema de partidos¹⁴. La fragmentación de partidos se ha considerado una variable que hace menos gobernable un país y por tanto, fácilmente vulnerable la relación entre ejecutivo y legislativo en tanto que no puede haber acuerdos con partidos volátiles.

De ahí que los presidentes más exitosos –léase aquellos que han logrado la aprobación de sus iniciativas de ley en el Congreso–, se de en sistemas políticos más moderados, pues existen más posibilidades de consensos entre oposición y partido gobernante en la medida que se acercan más al centro del espectro político. En contraparte, los sistemas de multipartidismo polarizado son los más vulnerables a problemas de ingobernabilidad.

Las preferencias actitudinales de los partidos representados en el poder legislativo son un indicador confiable para identificar la distancia ideológica entre éstos y así evaluar su disposición de coaligar entre sí para despejar la agen-

da política. Empíricamente, la estructuración ideológica puede medirse a partir de dos variables: *autoubicación ideológica* de los legisladores y *ubicación ideológica de su partido*. Esta línea ha sido ampliamente explorada por Manuel Alcántara¹⁵ al coordinar su Proyecto de Elites Parlamentarias desde 1994 a 2004 en el que se han aplicado entrevistas a los legisladores de 17 países de América Latina.

A la pregunta hecha a cada legislador respecto dónde se autoubica ideológicamente, teniendo en cuenta el eje espacial de izquierda a derecha, la Tabla 4 concentra el promedio de las medias por partido en un período legislativo determinado, y la lectura que arroja es que los sistemas de partidos en América Latina están identificados más en el centro del espectro ideológico, y más polarizados Bolivia, Chile, Guatemala, Honduras, Nicaragua, República Dominicana y Venezuela que ocupan tanto los cuadrantes de izquierda como de derecha del espectro ideológico¹⁶.

Tabla 4
Autoubicación de los legisladores en los Congresos de América latina
(donde 1 es izquierda y 10 es derecha))

Argentina (1997-2001)		• 3,0 FREPASO	• 4,2 UCR	• 5.1 PJ	• 6.2 Provinciales					
Bolivia (1997-2002)		3.4 • MIR CONDEPA 3.9 • MNR 3.9 •		5.4 • UCS	• 6.0 ADN					
Chile (1997-2001)	2.5 • PS		• 4.0 PPD 4.5 • DC		RN 6.7 •	UDI 7.9 •				
Colombia (1998-2002)			4.6 PL•	• 5.0 COALICIÓN	PC 6.7 •					
Costa Rica (1998-2002)			• 4.0 RD PLN 4.9 •	• 5.0 PALA • 5.0 PRC • 5.0 PIN	• 6.2 PUSC					
Ecuador (1998-2002)		• 3.2 MUPP-NP	• 4.0 ID • 4.1 PRE PL • 4.5	5.5 • DP	PCE 6.7 • PSC 6.8 •					
El Salvador (2000-2003)	1.9 • FMLN			PDC 5.8 •	6.4 • PCN	7.7 • ARENA				
México (2000-2003)		• 3.0 PRD	PRI 4.7 •	PAN 5.9 •						
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

continua

¹⁴ La *polarización* es entendida como la distancia o proximidad percibida por las elites políticas (en general, miembros del Parlamento), en términos de cuán cercanos o alejados se sienten de los demás partidos, o bien la distancia que resulta de un análisis de contenido de plataformas electorales y/o de las posiciones ideológicas de los partidos” Véase Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*. 1ª ed. en “Ensayo”, Madrid, Alianza Editorial, 1976/1999, pp. 424-428.

¹⁵ Alcántara, Manuel y Freidenberg, Flavia, “Los partidos políticos en América Latina” en *América Latina Hoy* n° 27, Salamanca, Universidad de Salamanca, 2001. Así mismo, Alcántara, Manuel. *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos políticos latinoamericanos*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2004.

¹⁶ Las posiciones actitudinales se agrupan considerando como izquierda a las medias ubicadas en los cuadrantes 1 y 2; centro-izquierda 3-4; centro 5-6; centro-derecha 7-8 y derecha cuando se autoubican entre las escalas de 9 y 10.

Tabla 4
Autoubicación de los legisladores en los Congresos de América latina
(donde 1 es izquierda y 10 es derecha))

Guatemala (2000-2004)	2.3 • URNG	3.5 • UNE		FRG 5.5 • • 5.1 PARTIDO UNIONISTA PL 5.7 •	• 6.2 PAN					
Honduras (1997-2001)			4.5 • PDCH 4.5 • PINU-SD				• 7.0 PN			
Nicaragua (1996-2001)	2.6 • FSLN		• 4.0 MRS	5.3 • CCN	6.7 • PLC	• 7.0 PRONAL 7.5 • PCN 7.6 • PCN		• 9.0 UNO96		
Paraguay (1998-2003)			PEN 4.9 •	• 5.1 PLRA ANR 5.8 •						
Perú (2001-2006)		• 3.3 UPP	4.7 FIM •	• 5.0 UNIDAD NACIONAL						
		PAP 3.9 •		• 5.2 PERÚ POSIBLE • 5.3 BIP						
República Dominicana (1998-2002)			• 4.2 PLD PRD 4.9 •					• 8.0 PRSC		
Uruguay (2000-2005)	2.6 • EP/FA		4.3 • NE	• 5.0 PN 5.4 • PC						
Venezuela (2000-2005)		3,6 • MVR MAS 3.8 •		AD 5.6 • COPEI 5.8 •	6.5 • PRVZL					
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Pregunta realizada: "Cuando se habla de política se utilizan normalmente las expresiones izquierda y derecha. En una escala donde el 1 es izquierda y el 10 la derecha, ¿en qué casilla se colocaría usted teniendo en cuenta sus ideas políticas?"

Fuente: Elaboración propia con datos del *Proyecto Elites Parlamentarias en América Latina (PELA) 1994-2004*, Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal, Universidad de Salamanca.

Las coaliciones interpartidarias se favorecen cuando existe una estrecha distancia ideológica entre los partidos, de tal suerte que no dificulta los acuerdos institucionales. El partido mediano es el que determina la orientación de la votación, es decir, que de acuerdo a su posición ideológica en el eje de izquierda-derecha, tiene tanto a su izquierda como a su derecha más o menos el mismo número de partidos en sus preferencias¹⁷.

Respecto a la segunda variable, que es la ubicación que los legisladores hacen respecto de su propio partido, la Tabla 5 muestra que los sistemas de partidos más polarizados son

¹⁷ "La opción por la preferencia del votante mediano se basa en la propiedad aritmética de que la posición mediana, sea cual sea su localización en el espacio, minimiza la suma de las distancias con respecto a todas las demás posiciones. Dado que la 'proximidad' ha sido adoptada como el criterio básico de satisfacción, una política que coincida con la preferencia del votante mediano y minimice la suma de las distancias puede ser considerada como aquella que es capaz de producir una mayor satisfacción colectiva o utilidad social". Véase "Gobernanza con poderes divididos..." *Op. cit.*, p. 15.

Chile, El Salvador, Guatemala, Ecuador, Nicaragua y Perú. Sin embargo, los partidos al igual que en la autoubicación, se colocan más en el centro del espectro ideológico. Dicha identificación muestra que los partidos ven más funcional a sus intereses, seguir esta estrategia política para ganar electorado y aumentar su clientela política.

Ahora bien, para corroborar estadísticamente la coherencia entre autoubicación y ubicación ideológica, se ha determinado el índice *r* de Pearson, el cual indica que existe una fuerte asociación entre ambas variables (al nivel 0,01) en prácticamente todos los países referidos (Tabla 6). Este alto grado de homogeneidad entre los legisladores en su nivel personal así como el sentimiento de pertenencia es una representación de cómo se ven así mismos y cómo ven a su partido. La más alta coherencia se observa en El Salvador, Chile y República Dominicana. En cambio, México en la LVIII Legislatura (2000-2003) refleja la correlación más baja (*r* = 0,46), así como Venezuela. Este bajo índice puede

Tabla 5
Ubicación de los legisladores en los Congresos de América Latina
(donde 1 es izquierda y 10 es derecha)

Argentina (1997-2001)		3.6 • FREPASO	UCR 4.9 •	PJ 5.5 •	• 6.3 Provinciales					
Bolivia (1997-2002)			• 4.4 CONDEPA	• 5.0 MNR UCS 5.8 •	6.5 • ADN					
Chile (1997-2001)	2.5 • PS		• 4.4 MIR • 4.0 PD PDC 4.6 • DC 4.8 •			RN 6.8 •		• 8.1 UDI		
Colombia (1998-2002)				• 5.0 PL • 5.0 COALICIÓN			• 7.2 PC			
Costa Rica (1998-2002)			• 4.3 RD	• 5.4 PLN • 5.0 PALA • 5.0 PRC • 5.0 PIN • 5.0 PL DP 5.7 •	6.6 • PUSC					
Ecuador (1998-2002)		3.5 • MUPP-NP	• 4.2 ID 4.5 • PRE			7.5 • PSC		PCE 8.7 •		
El Salvador (2000-2003)	1.9 • FMLN			5.8 • PDC		• 7.0 PCN		8.6 • ARENA		
México (2000-2003)			• 4.2 PRD	• 5.3 PRI	6.4 • PAN					
Guatemala (2000-2004)	• 1.2 URNG		4.6 • PARTIDO UNIONISTA UNE 4.8 •		PAN 6.9 • 6.5 • FRG					
Honduras (1997-2001)				• 5.0 PDCH • 5.0 PINU-SD PL 5.7 •		PN 7.9 •				
Nicaragua (1996-2001)	• 2.3 FSLN		• 4.0 MRS	• 5.0 CCN	• 6.0 PRONAL	• 7.1 PLC 7.6 • PCN		• 8.0 PCN • 8.0 UNO96		
Paraguay (1998-2003)				5.3 • PLRA PEN 5.8 • ANR 5.9 • 5.3 • PERÚ POSIBLE						
Perú (2001-2006)	2.7 • UPP	PAP 3.8 •	FIM 4.8 •		• 6.0 UNIDAD NACIONAL					
República Dominicana (1998-2002)			PLD 4.6 • BIP 4.9 • PRD 4.9 •					• 8.0 PRSC		
Uruguay (2000-2005)		• 3.0 EP/FA	NE 4.8 •	PN 5.8 • PC 5.6 •						
Venezuela (2000-2005)		MAS 3.8 •	• 4.1 MVR	AD 5.6 •		• 7.0 COPEI • 7.0 PRVZL				
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Pregunta realizada: "Cuando se habla de política se utilizan normalmente las expresiones izquierda y derecha. En una escala donde el 1 es izquierda y el 10 la derecha, ¿en qué casilla se colocaría usted teniendo en cuenta sus ideas políticas?"

Fuente: Elaboración propia con datos del *Proyecto Elites Parlamentarias en América Latina (PELA) 1994-2004*. Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal. Universidad de Salamanca.

Tabla 6
Correlación de Pearson en las variables autoubicación y ubicación ideológica para los sistemas políticos de América Latina

<i>País</i>	<i>Periodo</i>	<i>Partidos</i>	<i>Correlación de Perarson</i>	<i>N</i>
Argentina	1997-2001	PJ/UCR/FREPASO/Provinciales	0,76**	122
Bolivia	1997-2002	ADN/MNR/MIR/UCS/CONDEPA	0,67**	90
Colombia	1998-2002	PL/PC/COALICIÓN	0,71**	76
Costa Rica	1998-2002	PUSC/PLN/RENOVACIÓN DEMOCRÁTICA/PALA/PRC/PIN	0,83**	48
Chile	1997-2001	DC/RN/UDI/PPD/PS	0,90**	82
Ecuador	1998-2002	PSC/DP/PRE/ID/MUPP-NP/PCE/PL	0,85**	107
El Salvador	2000-2003	FMLN/ARENA	0,94**	50
Guatemala	2000-2004	PAN/FRG/URNG/PARTIDO UNIONISTA/UNE	0,63**	74
Honduras	1997-2001	PL/PN/PINU-SD/PDCH	0,85**	71
México	1997-2000	PRI/PAN/PRD	0,69**	121
México	2000-2003	PRI/PAN/PRD	0,46**	110
Nicaragua	1996-2001	PL/FSLN/CCN/PCN/PRONAL/MRS/UNO96	0,83**	69
Paraguay	1998-2003	ANR/PLRA/PEN	0,78**	65
Perú	2001-2006	UNIDAD NACIONAL/FIM/PAP/UPP/PERÚ POSIBLE	0,62**	74
Rep. Dominicana	1998-2002	PRD/PLD/PRSC/BIP	0,89**	97
Uruguay	1997-2001	EP-FA/PC/PN/NE	0,88**	66
Venezuela	1997-2001	MVR/AD/MAS/COPEI/PRVZL	0,60**	85

** La correlación es significativa al nivel del 0,01

Fuente: Elaboración propia con datos del *Proyecto Elites Parlamentarias en América Latina (PELA) 1994-2004*. Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal. Universidad de Salamanca.

Tabla 6
Correlación de Pearson en las variables autoubicación y ubicación ideológica para los sistemas políticos de América Latina

<i>País</i>	<i>Periodo Legislativo</i>	<i>Partidos extremos</i>	<i>Autoubicación ideológica</i>	<i>Distancia ideológica</i>
Argentina	1997-2001	FREPASO/PJ	3,0-5,1	0,23
Bolivia	1997-2002	MIR/ADN	3,4-6,0	0,28
Chile	1997-2001	PS/UDI	2,5-7,9	0,60
Costa Rica	1998-2002	RD/PUSC	4,0-6,2	0,22
Ecuador	1998-2002	MUPP-NP/PSC	3,2-6,8	0,40
El Salvador	2000-2003	FMLN/ARENA	1,9-7,7	0,64
México	1997-2000	PRD/PAN	2,8-5,9	0,34
México	2000-2003	PRD/PAN	3,0-5,9	0,29
Guatemala	2000-2004	URNG/PAN	2,3-6,2	0,39
Honduras	1997-2001	PINU-SD/PN	4,5-7,0	0,27
Nicaragua	1996-2001	FSLN/UNO96	2,6-9,0	0,71
Paraguay	1998-2003	PEN/ANR	4,9-5,8	0,10
Perú	2001-2006	UPP/PERÚ POSIBLE	3,3-5,2	0,21
Rep. Dominicana	1998-2002	PLD/PRSC	4,2-8,0	0,42
Uruguay	1997-2001	EP-FA/PC	2,6-5,4	0,31
Venezuela	1997-2001	MVR/PRVZL	3,6-6,5	0,32

El índice de distancia es el resultado de restar la media (autoubicación) del valor más extremo a la izquierda del valor más extremo a la derecha, dividiendo el resultado por nueve (Sani y Sartori, 1976/1999). *Partidos y sistemas de partidos*, 1ª ed. en "Ensayo". Madrid: Alianza Editorial.

Fuente: Elaboración propia con datos de *Elaboración propia con datos del Proyecto Elites Parlamentarias en América Latina (PELA) 1994-2004*. Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal. Universidad de Salamanca.

limitar los acuerdos parlamentarios al reflejar una menor coherencia ideológica entre los diputados y sus propios partidos. Es posible que esta dispersión obedezca al grado

de disciplina que pudo darse en los partidos, tema que merece un estudio aparte y que rebasa los límites de este estudio.

Expuesto lo anterior, se hace necesario calcular la *distancia ideológica* de acuerdo a la noción de Sartori¹⁸, a fin de evidenciar qué tan polarizado es el sistema de partidos en cada país, un indicador que apoya la hipótesis de que entre más cercanos se encuentren los partidos extremos desde el punto de vista ideológico, mayores posibilidades hay de construir coaliciones legislativas. Por el contrario, cuanto más distancia exista entre los dos partidos extremos, el presidente encontrará mayores dificultades para hacer aprobar sus iniciativas de ley (Tabla 7).

Cuando se obtiene una distancia más próxima a 0 representa una menor distancia ideológica entre dos partidos; y cuando está más cercana al 1 significa que hay mayor distancia ideológica. La coalición por tanto, dependerá de la proximidad de la política que proponga el presidente y la política preferida por cada agrupación parlamentaria. Los resultados observables en la Tabla 7 muestran mayor polarización ideológica en Chile, El Salvador, Nicaragua, República Dominicana y Ecuador.

Una estrategia presidencial para superar la polarización es que en la práctica se busca establecer apoyos de otros partidos para constituir coaliciones en la arena parlamentaria. Es el caso de Argentina con Kirchner quien, no obstante que tuvo mayoría absoluta en ambas cámaras con el partido Justicialista en 2005, la oposición mantuvo el control del 49% de los escaños en la Cámara baja y el 43% en el Senado, de los cuales un tercio fueron de orientación ideológica de derecha y cercanos a Carlos Menem. Así, la estrategia del Presidente Kirchner fue la transversalidad, es decir buscar apoyo político mediante la cooptación de líderes partidarios y sociales fuera del Partido Justicialista¹⁹.

Desde cualquiera de estas rutas, lo relevante es la presencia protagónica de los partidos de oposición en la arena parlamentaria. La proclividad de los partidos para acotar los mecanismos institucionales del presidencialismo exacerbado de antaño (Argentina, México) es el atributo rescatable de los escenarios sin mayorías que tiene que afrontar

¹⁸ “La *distancia* entre dos grupos cualesquiera, medida por la diferencia (absoluta) entre su autocolocación media dividida por el máximo teórico, que, en la escala izquierda-derecha en cuestión, es 9”. Véase Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, *Op. cit.*, p. 433.

¹⁹ Amorim, Neto Octavio. “En defensa del semipresidencialismo, pero solamente para algunos países” en *Seminario Internacional: “Hacia el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática: situación y perspectivas del presidencialismo y parlamentarismo en América Latina”* 2004, <http://www.upd.oas.org/lab/executive_coo/events/2004/georgetown/merged_ponencias.pdf> consultado el 2 de junio de 2006.

la institución presidencial. Tal es uno de los atributos que abona elementos favorables para el funcionamiento adecuado de las democracias en América Latina.

Producción legislativa de la institución presidencial

Queda por resolver el grado de éxito presidencial en materia de producción legislativa. En otros términos, si su agenda propuesta al Congreso le es aprobada por éste, tanto en los gobiernos unificados como en los gobiernos sin mayorías parlamentarias. El caso argentino es sintomático por su reconocida aprobación de Kirchner frente a un sistema de partidos con escaso margen de credibilidad, especialmente en los últimos años, luego de la crisis económica de 2001.

Kirchner, de 2003 a 2006 ha orientado su política gobernando por decreto y en menor medida, enviando iniciativas de ley al Congreso²⁰. La práctica presidencial de gobernar por decretos de necesidad y urgencia (DNU) se ha institucionalizado como un ejercicio común y aceptable entre las elites de decisión política. Esto significa que el presidente asume las facultades propias del Congreso, que son dictar normas con rango de ley, modificarlas o derogarlas²¹. De las emitidas en mayo 2005-mayo 2006, que fueron un total de 61, alrededor de 35 se refieren a políticas públicas como jubilaciones, subsidios, asignaciones familiares, indemnizaciones, así como 22 fueron relativas a la ley de presupuesto, los fondos fiduciarios y la deuda pública, y ratificaciones de acuerdos y tratados internacionales, es decir, son temas de carácter ordinario que sin menos cabo pasan en el Congreso (Tabla 8).

²⁰ Los decretos de necesidad y urgencia (DNU) fueron resultado de una reforma constitucional en 1994, en la que se otorgó al Presidente, la facultad de dictar leyes sólo «cuando circunstancias excepcionales hicieren imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución» (artículo 99). Goretti y Ferreira Rubio, consideran que dichos decretos sólo se justifican en caso de crisis extrema, la necesidad de sancionar un tema resistido por la ciudadanía o un Congreso cerrado o con el oficialismo en minoría. Sin embargo, Kirchner ha seguido esta política preferencial de decreto y no canalizar sus iniciativas al Congreso aún cuando tuvo mayoría absoluta en el Parlamento y sin un escenario de crisis económica extrema.

²¹ Este comportamiento político de los poderes ejecutivo y legislativo en Argentina contradice la tesis sostenida aquí, en lo general respecto a América Latina respecto al rol proactivo que están asumiendo los Congresos porque su mayor presencia en escaños le otorga recursos para influir en la elaboración de las políticas públicas.

Tabla 8
El Presidente legisla por Decreto en Argentina
(2003-2006)

Periodo	Iniciativa enviadas al Congreso (Proyectos de ley)	Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU)
2003-2004	56	67
2004-2005	45	73
2005-2006	57	61
Total (Iniciativas y DNU)	359	201 (56%)

Fuente: Elaboración propia con datos de Delia Ferreira Rubio y Matteo Goretti (2006). Estudio del Centro de Estudios de Políticas Públicas Aplicadas (CEPPA).

Los DNU se refieren principalmente a temas relativos al presupuesto. Si bien es un rubro muy sensible y en el que por regla general los Congresos intentan mayor protagonismo respecto al Ejecutivo pretendiendo imponer su criterio, es notable que el presidente tuvo por preferencia asegurar su agenda de gobierno mediante este canal y no sujetándose al férreo control político que implica pasarlas por el Congreso, máxime cuando un tercio de los diputados estaban definidos más hacia el nemenismo, aunque ha tenido un contingente favorable controlando 34 de 45 comisiones ordinarias en la Cámara baja y 19 de 24 en el Senado. En otras palabras, el papel que Kirchner ha jugado, es desplazar de sus funciones al Congreso, pues con los DNU que no son de urgencia, ha asumido facultades propias del Congreso.

Se trata de una práctica común desde Carlos Menem, quien en sus diez años de gobierno decretó 545 DNU (54,5 por año). La interpretación de estos procesos está en razón de que prevalecen en Argentina los resabios del hiperpresidencialismo de antaño, donde la concentración del poder en la institución presidencial era parte de la política cotidiana. Kirchner sigue esta estrategia para asegurar la concreción de su agenda política y su partido argumenta que es válido el procedimiento de legislar por decreto, una prerrogativa que en estos días está siendo revisada por el Senado para modificar su contenido y otorgar su lugar de legislador al Congreso.

Al igual que en Argentina, donde las iniciativas prioritarias surgen de la presidencia, el éxito del presidente mexicano es alto porque su porcentaje de aprobadas en relación a las presentadas fue de un 90.5% en las dos legislaturas del sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000); mientras que Vicente Fox alcanzó un 75% de éxito²².

²² En el primer período sin mayorías en México (1997-2000), el presidente tuvo un éxito del 82% de sus iniciativas que presentó en el Con-

En Argentina y en México, los presidentes en la práctica, han sido dominantes para fijar la agenda política tanto en un contexto de gobierno unificado como en los gobiernos sin mayorías. Si bien se han reducido sus prerrogativas pragmáticas o reglas no escritas al prevalecer un contingente mayor de oposición en la arena parlamentaria, no han reducido su éxito en hacer aprobar sus iniciativas de ley, o ha disminuido muy ligeramente en el marco en el que desarrolla su función, que es el de un presidencialismo más acotado porque la institución presidencial ha visto reducida la concentración del poder político.

Datos menos recientes muestran en otros países latinoamericanos, la tasa de éxito presidencial en la aprobación de sus iniciativas (Tabla 9). Nótese que tratándose de gobiernos unificados o sin mayorías, los presidentes han logrado coaliciones interpartidarias en el Congreso para definir su agenda legislativa.

Tabla 9
Tasa de aprobación de las iniciativas propuestas
por el poder Ejecutivo en América Latina

País	Periodo	Porcentaje
México	1982-1999	96
Paraguay	1990-1999	83
Honduras	1990-1996	79
Chile	1990-2000	69
Venezuela	1958-1988	68
Perú	2001-2004	65
Argentina	1983-2000	64
Uruguay	1985-2000	57
Ecuador	1979-1996	42
Costa Rica	1986-1988	41

Fuente: <http://www.iadb.org/res/ipes/2006/PDFs/chapter3_SP.pdf>.

Las tasas más reducidas corresponden a Ecuador y Costa Rica a final de los años noventa. Sin embargo, el México todavía hegemónico que sufría en ese período, la debacle de crisis económica o “la década perdida”, fue el que alcanzó una tasa de éxito muy superior a otros países.

En Chile, parece seguirse el mismo patrón de predominar más la agenda del presidente que la de los legisladores. Durante el gobierno de Aylwin (1990-1993) el Ejecutivo alcanzó una tasa del 91.8% de sus iniciativas aprobadas, mien-

greso; en el periodo de 2000 a 2006, que implica todo el sexenio de Vicente Fox, y caracterizado por gobierno sin mayorías, el Presidente presentó al Congreso 162 iniciativas de ley o decreto, de las cuales, se le aprobaron 121, esto es, el 74.8%.

tras los legisladores apenas lograron ver aprobadas el 8,2 de sus iniciativas²³. El mismo autor analiza el período de Eduardo Frei (1994-1997) en donde el Ejecutivo vio un éxito del 75,1 frente al 25% de los legisladores. Este éxito, no obstante con mayoría parlamentaria, no refleja un Ejecutivo muy exitoso, lo que muestra que no necesariamente en los gobiernos sin mayorías es donde se dan tasas disminuidas de éxito presidencial.

A Ricardo Lagos se le aprobó el 64% de sus iniciativas presentadas, frente al 36% de los legisladores. Un factor favorable al Ejecutivo para hacer pasar sus iniciativas en el Congreso es que “concentra una enorme masa de capacidad técnica que le permite mejores oportunidades para imponer sus iniciativas legislativas. Cada ministerio posee su propia técnico-estructura, que lo habilita como co-legislador en su propia área. La presidencia, a través de su Secretaría General —que tiene rango de ministerio—, no solamente coordina la elaboración de los proyectos de leyes, sino también su presentación constitucional y la estrategia que en cada caso conviene seguir en el Congreso”²⁴.

Lo anterior es apenas un indicador que muestra la fortaleza de la institución presidencial en los gobiernos tanto unificados como sin mayorías y si bien en éstos últimos se favorece el presidencialismo más acotado, se da una división de poderes más equilibrada. Por tanto, la producción legislativa no parece ser una variable que genere ingobernabilidad en América Latina, y en cambio sí sigue pendiente el análisis cualitativo de a qué tipo de leyes son las que se aprueban, esto es, si son protocolarias, de permisos presidenciales para viajar al exterior, o verdaderamente son iniciativas que se convierten en políticas de gobierno. Sigue quedando como agenda pendiente también, evaluar qué tanto aporta esa actividad legislativa a la calidad de la democracia, prioridad que merece un estudio más minucioso.

²³ Siavelis, Peter, Chile. Las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo después de Pinochet, en Lanzaro, Jorge (Comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO/ASDI, pp. 203-249.

²⁴ Oscar Godoy hace un recuento del trabajo legislativo de 1990 a 2003, donde se registran 962 leyes aprobadas y promulgadas, de las cuales 725 se originaron en el poder ejecutivo y 237 en el Congreso. Esto es, 75.3% provienen de la presidencia y sólo 24.6% de los legisladores. Véase Godoy, Arcaya Óscar. “Parlamento, presidencialismo y democracia protegida” (7-42) en *Revista de Ciencia Política* n° 2, vol. 23, Santiago de Chile, 2003.

Reflexiones finales

Una particularidad de los gobiernos de mayoría dividida, es la posibilidad de una competencia entre partidos, institucionalizando el disenso en donde las fuerzas de oposición adquieren un valor cualitativo para la construcción de la democracia. Se ha transitado de la inexistencia de partidos en los regímenes autoritarios, al reconocimiento de éstos como instancias de intermediación de los intereses sociales, que si bien tienen un rango de credibilidad muy limitado, siguen siendo la expresión más acabada de voz ciudadana, y la articulación del conflicto que tiene su cause en la negociación entre los actores políticos y no las decisiones verticales y autoritarias que se dieron en los tiempos de dictadura.

La ausencia de mayoría absoluta en el Congreso, del partido o coalición gobernante, puede propiciar el equilibrio de poderes; es un aspecto determinante para que las instituciones asuman nuevas actitudes, nuevas formas de hacer política con la sensibilidad de renovarse adoptando acciones de gobierno para la implementación de políticas públicas que reporten beneficios sociales a una colectividad y no que favorezcan intereses de minorías.

Con gobiernos sin mayorías es más factible valorar el papel del poder legislativo como instancia con capacidad decisoria en la elaboración de políticas. De este cuerpo legislativo salen aprobadas las leyes que son remitidas al ejecutivo para su decreto y puesta en marcha. Se ha avanzado en ir superando la imagen de congresos débiles, sumisos y reactivos como podría leerse con la evidencia empírica de que en Argentina, México, Chile y otros países, sigue siendo el ejecutivo el de mayor éxito en la aprobación de sus iniciativas. El rol legislativo no está únicamente en la producción legislativa, su influencia y rol de representación de los intereses ciudadanos, son indispensables en el quehacer de la democracia.

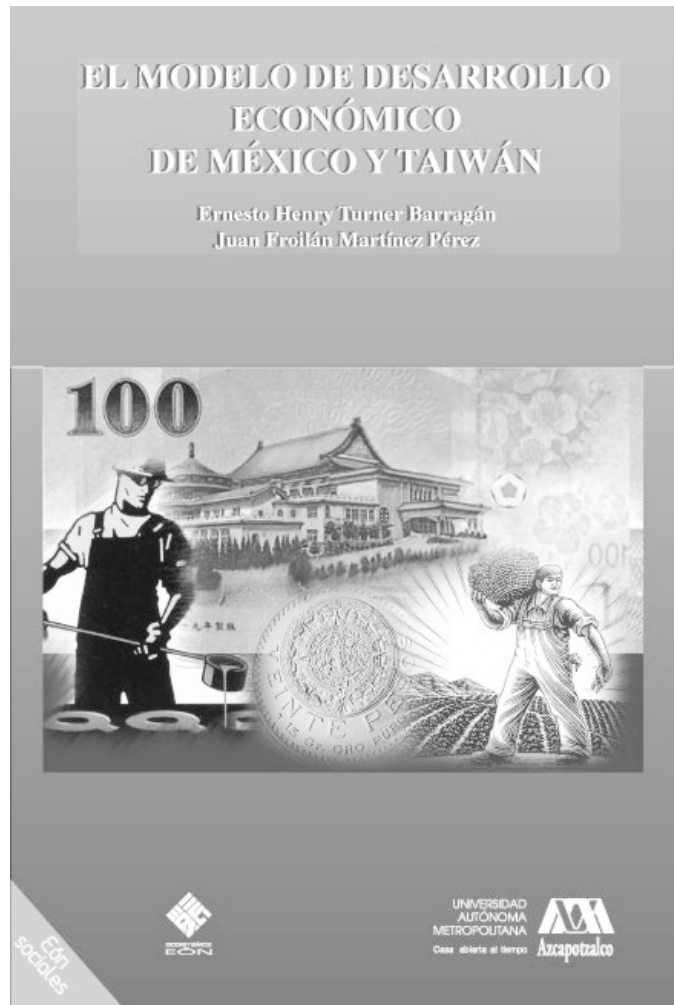
Para el caso mexicano, no ha habido disfunción en el papel de las instituciones. Los distintos partidos políticos han conformado coaliciones de votación para aprobar los proyectos de ley del ejecutivo. De 1997 a 2000, concurrieron partidos de oposición y gobernante para construir coaliciones de votación en el 46.8% de las iniciativas aprobadas durante toda la legislatura. Asimismo, de 2000 a 2003 la gran coalición donde concurrieron todas las fuerzas políticas se dio en el 76.8% de las iniciativas aprobadas. Estos datos demuestran que sí hay acuerdos entre partido de gobierno y partidos opositores y que aún cuando existe un índice bajo de coherencia ideológica entre

cómo se ven los legisladores y cómo ven a su partido, no afectó los acuerdos en la agenda presidencial ordinaria, aunque sí en los temas prioritarios para el Presidente (reforma fiscal, reforma laboral, privatización de energía eléctrica).

En las tres legislaturas sin mayorías en México (1997-2000; 2000-2003 y 2003-2006), no se ha puesto en riesgo la gobernabilidad porque se hayan bloqueado los proyectos presidenciales²⁵. Por el contrario, el comportamiento político de los poderes ejecutivo-legislativo fue articulado mediante la cooperación que se manifestó en la disposición de las fuerzas políticas para construir coaliciones y despejar la agenda política, aún cuando los contenidos de las enmiendas a las propuestas presidenciales, no sean óptimas para la presidencia. La tesis de Linz de que al no contar el partido del Presidente, con el apoyo mayoritario en el legislativo, los partidos de oposición carecen de incentivos para cooperar con el Presidente, no se adapta al caso mexicano. La constante conformación de coaliciones de votación lo demuestra desde el primer gobierno sin mayorías que experimenta el país en 1997 a 2006.

Lejos de descalificar los sistemas políticos con congresos de gobierno dividido, es preciso reivindicar el pluralismo político en la arena parlamentaria. Si bien la fragmentación partidaria sigue siendo un obstáculo para construir coaliciones estables, los hechos muestran que las crisis de gobernabilidad provienen más de la cultura de corrupción que sigue enconada en la región latinoamericana, además del culto al personalismo y lealtades clientelares que se han convertido en la obstrucción de la calidad de la democracia. Dichos resabios del quehacer político de antaño pueden superarse mediante rediseños institucionales que regulen el comportamiento político de los actores en juego, instrumentando reformas que favorezcan la rendición de cuentas para un mejor aprovechamiento de los recursos y decisiones políticas.

²⁵ Intenso debate e imagen pública suscitaron las propuestas de Vicente Fox para grabar impuesto a artículos de primera necesidad, así como medicamentos, libros y revistas. El impuesto al valor agregado fue una de sus propuestas estructurales, así como atender la reforma fiscal, laboral y privatización de la energía eléctrica. Tales temas de agenda denominados reformas estructurales no fueron desahogados en el Congreso por en ninguna de las dos legislaturas de su gestión. Desde la óptica de la oposición, cooperar con el Presidente les representaba mayores costos políticos, resultando insuficientes los incentivos para definir sus preferencias ideológico-programáticas a favor de dichos proyectos. Ningún partido de oposición sacrificó votos electorales al aproximarse las elecciones intermedias de julio 2003.



Quizá sería oportuno poner a prueba la tesis sostenida por Pérez-Liñán²⁶, cuando afirma que a corto plazo, el principal desafío para la gobernabilidad latinoamericana no está en el conflicto entre los poderes ejecutivo y legislativo, sino en la amenaza del alzamiento popular en un contexto de insatisfacción del funcionamiento de las nuevas democracias. Es decir, los esfuerzos tendrían que apuntar a valorar los alcances concretos que se han logrado en materia económica y social para garantizar mejores niveles de vida en la población. No puede ser incompatible democracia con calidad de vida, por el contrario, es este el reto que habría que tener presente en las agendas de gobierno.

²⁶ Pérez-Liñán, Anibal, *Pugna de Poderes y Crisis de Gobernabilidad: ¿Hacia un Nuevo Presidencialismo?* en <<http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=article&sid=972>> consultado el 20 de julio de 2006.