



VETO, INSISTENCIA* Y CONTROL POLÍTICO EN AMÉRICA LATINA: UNA APROXIMACIÓN INSTITUCIONAL¹

Manuel Alcántara Sáez,** Francisco Sánchez López***

El artículo es un estudio de los factores institucionales que determinan ciertos ámbitos de las relaciones entre ejecutivo y legislativo en los gobiernos presidenciales latinoamericanos. En concreto, se centra en el control político y la capacidad de insistencia a los vetos presidenciales que tienen los poderes legislativos. La intención del texto es establecer los mecanismos de pesos y contrapesos (checks and balances) contemplados en las constituciones y leyes políticas, a la vez que se plantean los posibles escenarios políticos que esa configuración institucional determina.

This paper is an analysis on the institutional factors ruling certain fields in the relationships between the executive and legislative powers in Latin American presidential governments. It is particularly focused on political control and the ability of legislative powers to insist in the face of presidential vetoes. The purpose of this paper is to establish the mechanisms of checks and balances included in the constitutions and political laws, and at the same time to present the possible political scenarios defined by that institutional configuration.

Palabras clave: legislativo, control político, veto, insistencia, presidencialismo, América Latina.

Key words: legislative, political control, veto, insistence, presidentialism, Latin America.

* El proceso a que hace referencia este término se conoce en México más bien como superación del veto (N.E.).

¹ Una versión preliminar de este estudio se publicó en la Revista de Estudios Políticos del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid. Queremos dejar constancia de nuestro agradecimiento a las sugerencias hechas por los lectores anónimos que hicieron el dictamen del artículo para Perfiles Latinoamericanos, ellos sabrán reconocer sus aportes.

** Catedrático de Ciencia Política y de la Administración y Director del Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal, Universidad de Salamanca.

*** Investigador del Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal, Universidad de Salamanca.

Introducción

En este artículo se presentan los elementos que integran el control legislativo en los gobiernos presidenciales, así como los mecanismos de insistencia que tienen los parlamentos para enfrentar el posible veto ejecutivo a las iniciativas de ley. Para cumplir con este objetivo se han tomado los países latinoamericanos como caso de estudio. Las intenciones son básicamente dos: una teórica que trata de ubicar el espacio del control legislativo dentro del sistema político y explicar el funcionamiento del proceso que concluye en la promulgación de leyes, poniendo énfasis en el sistema de veto e insistencia, y otra empírica que busca presentar en términos generales las disposiciones constitucionales sobre dichos temas en los casos objeto de estudio.

El texto se inscribe dentro de un proyecto de investigación más amplio² que surge de la preocupación por el poco protagonismo concedido a los poderes legislativos, como unidad de estudio, en la literatura politológica contemporánea,³ en comparación con los análisis que se han hecho de los otros elementos del régimen político. Nadie pondría en duda que la acción de gobierno necesita del trabajo conjunto del Legislativo y del Ejecutivo, especialmente si se toman en cuenta la división y co-responsabilidad de los poderes. Además, una labor obstruccionista mutua puede llevar a una seria crisis política en el ámbito del gobierno, e incluso del régimen.

Se quiere también relativizar la imagen de debilidad que se ha dado en América Latina a los poderes legislativos en relación con los ejecutivos al desarrollarse conceptos como el de “preponderancia presidencial” o el más reciente de “democracia delegativa”.⁴ No está por demás recordar que ha habido legislativos que a lo largo de la década de los noventa han destituido o juzgado a los presidentes a través de los mecanismos de control que les facilita la institucionalidad.⁵

² Nos referimos al proyecto: “El parlamento en América Latina. Rendimiento del Poder Legislativo: Una clave interpretativa de los problemas de gobernabilidad de la región” Ref: 1FD97-0906, que se realiza en el Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal de la Universidad de Salamanca, bajo la dirección de Manuel Alcántara y que se encuentra financiado con Fondos FEDER de la Unión Europea.

³ En los años noventa la bibliografía general sobre el tema se refiere al volumen editado por Close (1995) o los trabajos más globales de Alcántara (1999) en los que se recoge una aproximación general actualizada de los Poderes Legislativos en América Latina.

⁴ El primero fue desarrollado por Jacques Lambert (1973:54) a inicios de la década de los sesenta, como una herramienta metodológica para diferenciar el presidencialismo latinoamericano del presidencialismo estadounidense y que sirvió para dar cuenta de la fortaleza del Ejecutivo frente a los otros poderes y la sociedad en los países ubicados entre el Río Bravo y el Cabo de Hornos. El segundo fue desarrollado por Guillermo O’Donnell (1992) a inicios de la década de 1990, para explicar básicamente el nuevo tipo de liderazgo presidencial en extremo personalizado, que combinaba afanes de reforma del modelo económico con actitudes de tintes autoritarios, básicamente encarnados en Carlos Ménem en Argentina y Alberto Fujimori en Perú.

⁵ Nos referimos a los casos de Fernando Collor de Mello de Brasil, Carlos Andrés Pérez de Venezuela, Jorge Serrano de Guatemala, Abdalá Bucaram de Ecuador, Raúl Cubas de Paraguay y Ernesto Samper

Con la publicación del trabajo de Juan J. Linz en el que vinculaba la variable institucional de la forma de gobierno con la “quiebra de las democracias”, especialmente de las latinoamericanas,⁶ y su posición teórica a favor de los sistemas parlamentarios como garantes de una mayor estabilidad, se generó un interesante debate académico sobre la conveniencia de tal o cual forma de gobierno,⁷ que en algunos casos se trasladó a propuestas concretas de reforma del gobierno.⁸

Después vinieron una serie de trabajos que buscaban definir con mayor precisión empírica la influencia e interacción de los distintos elementos institucionales en el funcionamiento del presidencialismo. En su mayoría eran trabajos centrados en la figura del presidente o del Ejecutivo.⁹

También se dedicaron esfuerzos al análisis de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo y de la llamada pugna de poderes,¹⁰ estudios en los que se rescataba el protagonismo del Legislativo dentro del sistema político. Además, como ya ha quedado señalado, aparecieron algunas in-

de Colombia. Al respecto puede verse el trabajo de Pérez Liñan, A., 2000, sobre las crisis constitucionales en los años noventa.

⁶ Linz (1993:128 y ss) se preguntaba si el presidencialismo tenía algo que ver con la inestabilidad política de las democracias iberoamericanas, y se respondía positivamente, para lo que argumentaba que es una forma de gobierno muy rígida, con un juego electoral de suma cero, con un cargo fuertemente unipersonal y con ciertas elecciones de carácter plebiscitario. Marcaba una diferencia con los Estados Unidos que, a pesar de ser un país presidencialista, ha tenido históricamente mucha estabilidad democrática gracias a la fragmentación del campo político entre gobiernos federales y estatales, el papel del Tribunal Supremo, el Senado y el sistema de partidos. Para Linz el presidencialismo tiene el grave riesgo de que una crisis de gobierno se convierta casi siempre en una crisis de régimen.

⁷ En mayo de 1989 se realiza en la Universidad de Georgetown un simposio titulado “Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?”, que tuvo una especie de continuación en Chile: de estos dos encuentros nos queda el libro compilado por Linz y Valenzuela (1997) que apareció en versión original en 1994 y en el que se recogían los aportes teóricos de Lijphart, Sartori, Stepan, Skach y Suleiman. Estos aportes se enriquecen con un segundo volumen en el que se publican estudios de caso nacionales. Dieter Nohlen es la cabeza visible de un encuentro que se realiza en Uruguay en 1987, para discutir sobre reforma política y consolidación democrática. Como fruto de este encuentro se publicó un libro en 1988 (Nohlen y Solari). El mismo Nohlen edita junto a Mario Fernández, en 1991, un libro llamado *Presidencialismo versus parlamentarismo* en el que conjugan aspectos teóricos con estudios de caso. En Argentina se creó el órgano paraestatal “Consejo para la consolidación de la democracia” en el que Carlos Nino plantea el problema del presidencialismo. Un debate similar también ocurrió en el Chile de la transición, con la activa participación de Arturo Valenzuela y Carlos Godoy. Para un análisis detallado de la evolución de los estudios sobre el presidencialismo se puede ver: Serrafro, M., 1998.

⁸ El caso más conocido es quizá el plebiscito realizado en Brasil en 1993, donde se pidió a la población escoger entre el presidencialismo y el parlamentarismo y, por otra parte, entre la república y la monarquía constitucional. En La Asamblea Constitucional ecuatoriana también se discutió el tema, aunque muy a la ligera. Pero el debate que realizó en los círculos académicos de ese país andino fue más arduo e intenso. Al respecto se puede ver Pachano (1998).

⁹ Entre los trabajos más representativos se pueden citar: Shugart, M.S. y J.M. Carey, 1992, Mainwaring, S., 1992, Jones, Mark P., 1995, Mainwaring, S. y S. M. Shugart (comps.), 1997, Shugart, M.S. y J.M. Carey, 1998, Nohlen, D. y M. Fernández (comp.), 1998.

¹⁰ Molinelli, G., 1996, Sánchez-Parga, J., 1998, Burbano, F. y M. Rowland, 1998, Cheibub Figueiredo, A. y F. Limongi, 2000, Dillon Soares, G., 1999, Cardenal, S., 1998, Molinelli, N.G., M. V. Palanza y G. Sin, 1999. Mención aparte merece el grupo de investigadores argentinos formado por Delia Ferreira, Mateo Gorreti y Ana María Mustapic quienes han realizado varios trabajos centrados en el análisis de las relaciones entre poderes en su país.

vestigaciones que, si bien no entraban dentro del debate, aportaban nuevos elementos de análisis y, a la larga, se convirtieron en un referente, desde la adscripción o la crítica. Estos trabajos sirvieron para reforzar la visión del presidente todopoderoso frente al resto de las instituciones débiles que, por cierto, eran prolongaciones carentes de respuesta.¹¹

Aproximación teórica

Tradicionalmente, las tareas de los parlamentos dentro del proceso legislativo y como órganos de control han sido estudiadas por las distintas ramas del derecho constitucional, disciplina en la que ha primado la razón de los procedimientos y la preocupación por la coherencia entre los principios filosófico-jurídicos y lo establecido por las constituciones y las leyes.

La ciencia política marca la diferencia con la tradición jurídica al abordar el tema buscando las implicaciones que tiene la labor del legislativo en las relaciones de poder y en el proceso de la hechura de la política dentro de un sistema político. Ello no quiere decir que estos trabajos se alejen por completo del típico objeto de estudio del derecho (constituciones, leyes, códigos y reglamentos), pues éste marca las reglas con las que se lleva a cabo el juego político, aunque se insiste más en la búsqueda de relaciones reales de causalidad que en el “deber ser” normativo.

El propio avance de las investigaciones sobre este poder del Estado, especialmente de las realizadas con un enfoque neoinstitucional, ha mostrado la necesidad de profundizar en el conocimiento del proceso de policy making, entendido como el papel de los parlamentos en la elaboración legislativa y en los procesos de toma de decisiones.¹²

Otro posible enfoque es el que asume las distintas funciones que desempeñan los legislativos en el sistema político, es decir, además del análisis de la participación de éstos en la toma de decisiones, se estudian otros aspectos como su propia organización, su relación con los partidos políticos, su papel como formadores, promotores y receptores de elites políticas, y otros por establecerse de acuerdo con el contexto en que se estudie, lo que, en oposición al planteamiento de Norton, podría llamarse paradigma no restrictivo.¹³

Al ser éste un trabajo exploratorio, nos enmarcaremos dentro del paradigma restrictivo, es decir, se trata de definir el marco en que se desenvuelve la función de control político y la capacidad que tienen los

¹¹ Véase nota a pie de página número 2.

¹² Este tipo de enfoque ha sido denominado paradigma restrictivo por: P. Norton (1990, citado en Martínez, A., 2000, p. 14).

¹³ Véase Martínez (2000, p. 15).

parlamentos para imponer su criterio en el proceso legislativo ante el veto del Ejecutivo. A partir de esta primera aproximación se pretende obtener una base para establecer similitudes y diferencias entre los casos, lo cual permitirá en el futuro elaborar hipótesis explicativas. Todo lo anterior tiene que ser leído a través de la variable del presidencialismo, la misma que impone condiciones diferenciales a nuestros casos de estudio.

En los regímenes presidenciales, el principio de separación y división de poderes, la elección separada del jefe del gobierno y la Cámara de Representantes (la doble legitimidad planteada por Linz), y la autonomía institucional, brindan más incentivos y eficacia al control parlamentario, entendido en un sentido más tradicional, es decir referido a la sanción y destitución de los funcionarios, y en cuanto al proceso legislador se incluyen nuevos actores y figuras jurídicas en el ámbito de la toma de decisiones. No hay que olvidar que sólo en el presidencialismo puede haber gobiernos sin mayoría parlamentaria, también llamados gobiernos divididos¹⁴, circunstancia en que el partido o coalición del jefe del gobierno no es la misma que el bloque o coalición mayoritaria del Legislativo.

Como ya se ha señalado en un trabajo anterior,¹⁵ en lo relacionado con las formas de gobierno es muy peligroso tomar “fotos fijas”, pero en este caso usaremos como concepto de presidencialismo¹⁶ “la forma de gobierno donde el Ejecutivo, representado por el presidente, es electo de forma directa por los electores; no puede ser despedido de su cargo por una votación del Parlamento o Congreso durante su periodo preestablecido, y encabeza o dirige de alguna forma el gobierno que designa”.¹⁷

¹⁴ Usamos esta categoría porque se ha generalizado su utilización en la literatura a partir de la experiencia de Estados Unidos, donde hay una división de facto del gobierno entre los dos partidos en los casos en que la mayoría del Legislativo no está controlada por el partido del presidente; pero para los presidencialismos latinoamericanos quizá puede ser más adecuado usar el concepto de gobiernos en minoría para describir las situaciones en que el partido del presidente no es mayoritario en la Cámara.

¹⁵ “Los diferentes casos nacionales democráticos ofrecen hoy en día tal grado de matices y de variaciones en las relaciones entre sus gobiernos y parlamentos, que obliga a generar constantemente modelos diversificados de comprensión. Además, el dinamismo de la situación hace inevitable que dichos modelos sean abiertos y que permanezcan permeables a la aceptación de las repercusiones que pudieran producir los otros aspectos del sistema político” (Alcántara, 1995, p. 104).

¹⁶ Véase Sartori (1994, p. 99).

¹⁷ El caso de Bolivia que aquí se incluirá más adelante puede prestarse a varias interpretaciones, pero encaja dentro de nuestro criterio, porque la capacidad de elegir al presidente de la República que tiene el Congreso es una situación extraordinaria que surge después de que ninguno de los candidatos ha ganado en elecciones directas y se la hace a partir de los candidatos finalistas electos por todos los votantes. Respecto a la definición general de presidencialismo, Shugart y Carey (1992, p. 19) nos dicen: The definition we use throughout this book when we refer to presidential [el resaltado es original] government (or at times, “pure” presidentialism), is the following: 1) the popular election of the chief executive; 2) the terms of the executive and assembly are fixed, and are not contingent on mutual confidence; and 3) the elected executive names and directs the composition of the government”. A pesar de que consideran que estas tres condiciones definen el presidencialismo, agregan una cuarta: 4) the president has some constitutionally granted lawmaking authority. Otra característica por tomar en cuenta es que en el presidencialismo el jefe de Gobierno y el jefe de Estado son la misma persona.

La forma de gobierno presidencial descansa en el principio de la separación de poderes, aspecto que se convierte en esencial para definir el protagonismo de los legislativos en el proceso de gobierno. Es casi un lugar común citar las influencias político-filosóficas de Montesquieu, Locke y Kant y sus ideas de un poder dividido, que representase la estructura estamental de las sociedades, o los planteamientos de la división como una forma de compartir el poder en el contexto de los absolutismos monárquicos y de tener instituciones que funcionen como formas de control del poder político.

Cabe recordar que la adopción del presidencialismo en América Latina se debe fundamentalmente a la influencia del modelo de gobierno diseñado por los padres fundadores de Estados Unidos, donde toma forma operativa el principio de la separación de poderes, fórmula que, por otra parte, es coherente con el ideal republicano. Este sistema se basa en que el Congreso, tanto en lo político como en lo legislativo, controla al presidente y viceversa (el sistema de checks and balances).¹⁸

Se ha señalado¹⁹ que entre los factores históricos y coyunturales que llevaron a la adopción del sistema, sobresalen el temor al absolutismo monárquico europeo, lo que les hizo idear un sistema para controlar al Ejecutivo y limitar su poder, y la preocupación ante la posibilidad de que en la Asamblea Legislativa se instalase la plebe y la demagogia o de que se convirtiese en un órgano donde se impusiese la “dictadura” de las mayorías. Por ello, a manera de prevención, dividieron el Legislativo en dos cámaras, lo que hacía que se conformase con más criterios de representación a la vez que cada una cumplía funciones de control mutuo. El sistema de separación de poderes quedó definitivamente constituido con las atribuciones de árbitro constitucional que se le concedió al Poder Judicial.

Siguiendo con el análisis de Estados Unidos como prototipo presidencial, una relectura²⁰ de los papeles de El Federalista plantea que se trata de un sistema en el que no sólo hay separación de poderes, sino también división de poderes. Esto es posible gracias a que se “separa” al Ejecutivo del apoyo del Parlamento y a que existen instituciones distintas que son titulares de cada uno de los poderes tradicionales del Estado.

El modelo de separación de poderes implica, además de la relativa autonomía de las instituciones que ejercen determinadas funciones dentro del sistema político, un modelo en el que se comparten poderes y se busca la colaboración de los mismos, ya que éstos no son recíprocamente independientes en todos los aspectos. Por ejemplo: a pesar de las variaciones

¹⁸ Para comprender los principios que inspiran el presidencialismo, entre otros elementos constitutivos de los Estados modernos, véase Hamilton, A., H. Madison y J. Jay (1994).

¹⁹ Véase Valenzuela (1998, p. 3).

²⁰ Véase Sartori (1994, p. 101).

de procedimiento que pudieran existir, para la aprobación de las leyes o los tratados internacionales se necesita el visto bueno de los dos poderes.

En definitiva, a pesar de ser organismos que tienen sus respectivas cuotas de poder y autonomía en su funcionamiento y legitimidad, el uno necesita del otro para funcionar. Precisamente cuando falta la debida colaboración entre los dos poderes se presenta la llamada pugna o conflicto de poderes. En este sentido, la gran diferencia entre el parlamentarismo y el presidencialismo es que el primero lleva implícita la cooperación inmediata entre los poderes, mientras que en el segundo el jefe de gobierno debe generar incentivos para que esta cooperación ocurra.²¹

En los países de América Latina, si bien se imitó el modelo presidencial con separación de poderes, existen otros factores como el modelo de Estado, el caudillismo, la debilidad de los partidos políticos y la estructura de los mecanismos de control, que marcan diferencias en los resultados.²² Por otra parte, se ha sostenido²³ que el sistema de partidos y el grado de poder (especialmente legislativo) asignado al presidente en cada uno de los países son los ejes sobre los que varía la fortaleza del gobierno presidencial.

En última instancia, el problema del presidencialismo latinoamericano reside en la división de poderes que a la larga mantiene al presidente en una “perenne e inestable oscilación entre el abuso del poder y la falta del mismo”²⁴. Se considera válida esta hipótesis que, por un lado, pone en evidencia que en el presidencialismo el jefe de gobierno no es una especie de ser todo poderoso y, por el otro, que los legislativos pueden llegar a tener mucho poder en los gobiernos presidenciales.

Centrándonos en la línea de interés del presente trabajo, se entiende por control legislativo la tarea parlamentaria de control centrada en el examen y la evaluación de la gestión pública de un gobierno, en la perspectiva no tanto de lo jurídico, sino más bien de los resultados, de su rendimiento.

²¹ Cabe resaltar que nos estamos refiriendo únicamente a la diferencia que hay entre las dos formas de gobierno en este aspecto en particular. En general, existe un debate sobre los factores específicos que diferencian el parlamentarismo del presidencialismo. Si se retoma la definición de presidencialismo que estamos usando en este trabajo, una de las diferencias estaría en quién elige al jefe del gobierno, es decir, si la elección es mediante el voto directo, como en el caso del presidencialismo, o a través de una asamblea, como es el caso del parlamentarismo. Poniendo el debate en los términos empleados por Linz, en el primero de los regímenes habría una doble legitimidad y en el segundo una legitimidad única. Pero en vista de que este criterio ha perdido rigidez por casos como el boliviano o del propio Estados Unidos, que a pesar de ser prototipo presidencial no tiene elección directa del jefe de gobierno, hay autores que ponen más énfasis en la capacidad que tiene el legislativo, en los gobiernos parlamentarios, de cambiar al jefe del gobierno sin que existan elecciones generales de por medio o que se destituya al presidente por mecanismos de control político (impeachment). A esto hay que agregar las discusiones sobre las llamadas formas híbridas. Para una discusión sobre las formas de gobierno, véase Shugart y Carey (1992).

²² Para un análisis sobre las diferencias doctrinales que inspiran el presidencialismo estadounidense y el argentino, se puede ver S. Etchemendy (1998).

²³ Véase Mainwaring y Shugart (1997).

²⁴ Véase Sartori (1994, p. 110).

Esta definición tiene tres características. Primero, se trata de mecanismos de control político, es decir que está muy vinculada a la relación de poder que existe dentro del sistema político; en segundo lugar, no es un control o una evaluación de cuentas, que por lo general lo realizan organismos más o menos independientes,²⁵ y por último, no es un control estrictamente jurídico, aunque al tratarse del Estado de derecho, para ejercer el control es necesario seguir ciertas reglas de procedimiento.

Otra segunda precisión necesaria se refiere a la diferencia del control legislativo en las formas presidencialistas y en las formas parlamentarias de gobierno. Aunque en las dos el control es ejercido por los parlamentos,²⁶ el funcionamiento real del control legislativo es diferente por el papel que desempeñan los legislativos en la formación del gobierno al cual fiscalizarán y por los efectos reales de sus decisiones en el funcionamiento del gobierno.

La discusión sobre el control en los gobiernos parlamentarios es un tema de preocupación constante entre politólogos y constitucionalistas, especialmente europeos, que ven que al tratarse de una forma de gobierno que se sustenta en el principio de la mayoría parlamentaria, las posibilidades reales de control que pueda tener el parlamento del gobierno se alejan, porque, en última instancia, el gobierno y el bloque de mayoría actúan prácticamente fusionados. En el parlamentarismo la sanción a un funcionario o el triunfo de una moción de censura a un determinado ministro sería el equivalente a la pérdida de mayoría y la consecuente caída del gobierno.

Dentro de este debate se han hecho algunas propuestas con el fin de ajustar el control legislativo a la coyuntura actual.²⁷ De toda esa discusión queremos rescatar dos puntos. El primero se refiere al hecho de que el principal efecto que tiene ahora el control en los sistemas parlamentarios es “el de proporcionar información a los electores [...] No produce, por lo tanto, consecuencias inmediatas en la estabilidad del gobierno, pero sí difusas, por lo que es una actividad, cuyo permanente e intenso ejercicio es indispensable para que el gobierno se sepa expuesto a los electores en cada uno de sus actos”.²⁸ Es decir hay un traslado de las esferas de sanción a los funcionarios.

²⁵ Estos organismos adoptan diferentes nombres según los países, pueden llamarse: contraloría general, inspección general, tribunal de cuentas, entre otros.

²⁶ Cotta (1997, p. 1124) lo define como: “Una asamblea en cuya base hay un “principio de representatividad”, variadamente especificado, que determina los criterios de su composición”. Vale resaltar que estamos hablando siempre en contextos democráticos.

²⁷ Para un análisis específico puede verse Garrorena Morales, A. (1998), que hace una propuesta de cinco puntos para renovar la función de control legislativo; estas influirían en: a) el sujeto al que está encomendado el control, b) las técnicas puestas a su disposición para ejercerlo, c) los ámbitos en los cuales el control se realiza, d) el tiempo u oportunidad parlamentaria del control y e) la proximidad o intermediación con los intereses sociales que hoy cabe predicar de dicha tarea.

²⁸ Véase Portero (1998, p. 28).

El segundo tiene que ver con el hecho de facilitar el papel de las minorías y la oposición como actores naturales del control parlamentario, sin que esto lleve a mayores riesgos de desestabilización y bloqueo al gobierno.

Para tratar de vetos e insistencias hay que recurrir nuevamente a los papeles de El Federalista, en el número LXXIII (1994, pp. 311 y ss.) los padres fundadores argumentan que el veto es un elemento que ayuda a preservar (y defender) la autoridad del Ejecutivo frente a una posible mayoría legislativa que amenace su autoridad o que quiera romper con la división o separación de poderes.²⁹ Plantean también que, además de servir como un escudo del Ejecutivo, proporcionan una garantía más contra la expedición de leyes indebidas.³⁰

En cuanto al segundo eje de análisis, se entiende por insistencia la capacidad que tiene el Poder Legislativo para, a través de procedimientos especiales, pasar por alto el veto parcial o total del Ejecutivo a un determinado proyecto de ley y conseguir que éste sea promulgado tal y como salió de la Cámara y sin modificaciones. El procedimiento consiste, por lo general, en un nuevo debate y nuevas votaciones en las que la moción de insistencia deberá obtener el apoyo de una mayoría cualificada. La legislación de los distintos países adopta diversos términos o giros lingüísticos para referirse al proceso de insistencia, pero aquí se entenderá como tal todo proceso legislativo de interacción entre el parlamento y el gobierno que cumpla con las características arriba señaladas. El veto y la insistencia forman parte de la estructura de pesos y contrapesos propios del presidencialismo y la división-separación de poderes.³¹

La “fusión” entre mayoría legislativa y presidencia del gobierno hace que el proceso de elaboración de leyes en los gobiernos parlamentarios³² no implique el juego de poder entre Ejecutivo y Legislativo que se puede dar en los gobiernos presidenciales, en los que cada actor tiene capacidad de iniciativa legislativa y veto. En el presidencialismo, el Legislativo, como es natural, lleva a cabo la discusión y correcciones de las leyes mediante discusiones en una o dos cámaras, según el caso. Después pasa el proyecto al presidente, quien puede aprobarlo para que la ley comience a regir, o puede negar el proyecto de ley por completo o introducir modificaciones para que el Congreso las incluya o rechace. El primer caso es conocido como veto total y el segundo como veto parcial.

²⁹ Como ya se dijo la separación de los poderes era una de las preocupaciones de los diseñadores del modelo de gobierno de Estados Unidos. Quizá el mejor ejemplo de este “temor” sea el hecho de que el presidente no puede presentar directamente proyectos de ley.

³⁰ Puestos así, los argumentos parecen muy sencillos, pero los autores realizan una elaborada valoración de prejuicios y beneficios de la medida en el texto citado.

³¹ Véase Mustapic (1995, p. 64).

³² Sobre el mecanismo legislativo en el gobierno parlamentario español, puede verse Bustos, R. (2000).

Dos de los estudios más completos sobre el tema del presidencialismo en América Latina³³ plantean que las atribuciones legislativas del Ejecutivo, entre las que se cuenta la capacidad de veto del presidente sobre los proyectos de ley, figuran entre las variables que más inciden en el tipo de presidencialismo que se da en cada uno de los países. Por ello, el conocimiento de los mecanismos que aportan las constituciones a los Legislativos para superar el veto del Ejecutivo se convierte en indicador de la fortaleza del Legislativo.³⁴

Se considera el veto como la limitación más importante al Poder Legislativo de los congresos, ya que es el último recurso del Ejecutivo para imponer su deseo sobre las decisiones del Legislativo emitidas como leyes. Las insistencias son a la vez el último recurso del Congreso y su utilización implica el “triumfo” de éste sobre el Ejecutivo cuando las voluntades de las dos ramas se enfrentan. Los vetos e insistencias son, en algunas ocasiones, indicadores de conflicto y de poder relativo. Un gran número de vetos puede ser considerado un indicio de cierto nivel de conflicto entre ambas ramas. Es menos claro determinar si los vetos son un indicador de poder del Ejecutivo (porque son usados) o de poder del Congreso (porque los provoca). Que las insistencias se den es relativamente más difícil y tiene sentido considerarlas como un indicio de conflicto y/o poder del congreso.³⁵

Entre el presidente y la Asamblea se establece un juego de reacciones anticipadas en el que cada uno diseña estrategias presumiendo el comportamiento del otro. En el marco de este planteamiento la capacidad de veto e insistencia que tienen los actores marcaría parte de su actuación.³⁶

Control legislativo e insistencia

El cuadro 1 ofrece una panorámica del grado de importancia que asignan los diputados de algunos países latinoamericanos a distintas tareas, cada una de las cuales estaría relacionada, directa o indirectamente, con una de las tres funciones tradicionales de los parlamentos: representar, legislar y controlar. La elaboración de leyes es la tarea que los parlamentarios perciben como más importante y la labor de control es a la que menos importancia le dan

³³ Shugart y Carey (1997) y Mainwaring y Shugart (1997).

³⁴ El estudio de las relaciones entre poderes y la toma de decisiones en general ha encontrado una interesante veta explicativa en lo que se ha dado en llamar “juegos de Veto” (veto players). Al respecto pueden verse los trabajos de Tsebelis (1999) o Amorin Neto y Magar (2000). Estos trabajos tienen un afán explicativo mucho más amplio que la simple configuración inicial de la relación entre poderes y por lo tanto van más allá del nivel analítico que estamos planteando aquí, pero se consideró que era necesario incluirlos como referencia ya que parten el análisis de las condiciones iniciales de veto que tienen los jugadores.

³⁵ Véase Molinelli, Palanza y Sin (1999, pp. 102-103).

³⁶ Cox y Morgenstern (1998b).

los diputados. Esta gradación en las tareas de los diputados ya es un buen indicador acerca de la menor predisposición a ejercer control del Ejecutivo.

A continuación se presentan los datos de los distintos componentes de nuestro objeto de estudio. Antes de entrar en el detalle, son necesarias las siguientes puntualizaciones: se trata de un trabajo exploratorio, no de una discusión jurídica, por lo que muchas veces se agruparon bajo un mismo apartado elementos que desde el derecho constitucional pueden resultar diferentes o con matices; el enfoque utilizado para establecer criterios de comparación está basado en los efectos para las relaciones de poder y del funcionamiento del sistema político que tienen las disposiciones constitucionales y, por último pero no menos importante, los datos presentados aquí tienen que ser sometidos a una segunda lectura en la que se tomen en cuenta las particularidades de los casos nacionales y las capacidades reales que tiene en la práctica cada una de las ramas del gobierno y sus componentes.³⁷

El control legislativo

El control legislativo es una actividad que no sólo va dirigida al Ejecutivo (presidente y gabinete) sino que también incluye al Poder Judicial, a otras instancias del Estado y a los altos funcionarios en cuyo nombramiento el Legislativo es co-responsable. Pero aquí nos centraremos en el control del Ejecutivo por parte del Legislativo.

En general, todos los países estudiados reconocen como una de las funciones del Legislativo la tarea de control y fiscalización del Ejecutivo. Con matices más de carácter formal que de fondo, las constituciones contemplan el derecho de los miembros del Legislativo a hacer preguntas a los miembros del gabinete y de recibir la información que soliciten a cualquier funcionario.³⁸ Otras características comunes que vienen recogidas en las cartas magnas son: la atribución de formar comisiones de investigación y la obligación del jefe de gobierno de presentar por lo menos un informe anual ante su respectivo Legislativo. En todos los países también se deja claro que el hecho de que un funcionario sea sancionado en juicio político por el congreso no lo deja exento de las responsabilidades jurídicas de sus acciones, sean estas civiles o penales.

³⁷ Dentro del debate que se está realizando en las corrientes institucionales de la ciencia política, está el llamado "enfoque histórico-empírico", que si bien da protagonismo al estudio de las instituciones, no se limita a ver éstas únicamente como variable independiente, sino que pondera su peso con las actitudes de los actores dentro del marco normativo y con condiciones históricas, sociopolíticas y culturales. Al respecto puede verse Nohlen, D. y Fernández, M. (comps.) (1998), en especial de las páginas 15 a 84, o el trabajo de Nolte, Detlef (2000).

³⁸ Las constituciones o la legislación secundaria señalan que esta atribución se limita en los casos de secreto de sumario judicial.

Cuadro 1
PENSANDO EN EL TRABAJO QUE DESEMPEÑA COMO DIPUTADO, ¿CUÁL ES EL GRADO DE IMPORTANCIA: MUCHA, BASTANTE, Poca o NINGUNA, QUE OTORGA Ud. DURANTE SU ACTIVIDAD PARLAMENTARIA A LOS SIGUIENTES ASPECTOS?

Actividades	México 1997-2000	Guatemala 1995-1999	Honduras 1997-2001	El Salvador 1997-2000	Costa Rica 1998-2002	Ecuador 1998-2003	Chile 1997-2001
Representar a la nación	M-B P-N 96 4	96.8 3.2	94.4 5.6	91 9	77.6 20.4	86.6 12.5	84.1 15.9
Elaborar las leyes	M-B P-N 96 4	93.5 3.2	67.6 32.4	100 0	93.8 6.1	84.9 15.2	96.5 13.4
Resolver los problemas del país	M-B P-N 94.4 5.6	96.9 3.2	100 0	96.8 3.2	93.9 6.1	92 7.1	87.5 10.2
Controlar la actuación del gobierno	M-B P-N 78.2 21.7	77.8 22.2	71.9 28.2	82.7 17.4	91.9 8.1	70.6 27.7	88.7 11.4
Defender los intereses de su partido	M-B P-N 78.6 21.4	85.8 14.3	94.3 5.6	80.3 18	81.6 18.4	65.2 33.1	67 33
Elaborar presupuestos	M-B P-N 77 23	80.9 19	40.8 59.2	66.3 31.5	53.1 46.9	17.9 79.4	54.5 44.3
Representar los intereses de su provincia o departamento	M-B P-N 91.3 8.7	79.4 1.6	97.2 2.8	76.2 5.3	81.2 18.8	88.4 8.1	98.9 1.1
DIP. NAC.		19		18.5			

Nota: los porcentajes que pudiesen faltar en la suma de las respectivas casillas corresponden a las respuestas: No Sabe No Contesta. Los resultados se presentan de forma agregada M-B corresponde a la suma de las respuestas de mucha y bastante importancia y P-N corresponde a la suma de las respuestas de poca y ninguna importancia. En la última variable medida la abreviación DIP-NAC corresponde a los casos en los que hay diputados que se eligen en distrito nacional, a los que no corresponde esa pregunta.

Fuente: Proyecto Elites Parlamentarias en América Latina.
 Elaboración: los autores.

En Nicaragua y El Salvador la no comparecencia de la autoridad convocada ante las comisiones y la obstrucción de las labores de investigación por parte de los funcionarios trae como sanción la destitución del cargo.

Cuadro 2
TIPOS LEGISLATIVOS EN AMÉRICA LATINA

Unicamerales	Bicamerales
Costa Rica	Argentina
Ecuador	Bolivia
El Salvador	Colombia
Guatemala	Chile
Honduras	México
Nicaragua	Paraguay
Panamá	República Dominicana
Perú	Uruguay
Venezuela	Brasil

Fuente: base de datos: Proyecto Rendimiento Legislativo Iberoamericano.
Elaboración: los autores.

Una primera diferencia en los casos estudiados está dada por el número de cámaras que componen el Legislativo. En el cuadro 2 se observa que el unicameralismo predomina en América Central, lo que quizá se pueda explicar por el reducido tamaño de los países. En este grupo se incluyen Ecuador, Perú y Venezuela. Estos dos últimos países tenían sistemas bicamerales, pero en la Constituyente peruana de 1993 y la venezolana de 1999 se adoptó el sistema unicameral.

A excepción de Honduras y Nicaragua, donde la constitución no deja claro el tipo de sanción y el procedimiento para juzgar al gabinete, en todos los países se contempla el juicio político a los ministros. Se entiende como juicio político³⁹ las acciones de control que tienen consecuencias formales para el ejercicio de la función del acusado, efecto que suele ser la destitución automática del cargo o la obligatoriedad de presentar la renuncia ante el presidente de la República para que éste la acepte o rechace.

³⁹ En los distintos países este mecanismo adopta diversos nombres, pero aquí llamaremos juicio político a todo procedimientos de control con las características arriba nombradas. Así tenemos el caso de Chile, que no tiene la figura de las interpelaciones, pero el legislativo puede destituir cargos del gobierno.

Los países con destitución automática del miembro del gabinete sancionado son: Argentina, Colombia, Chile,⁴⁰ México, Perú (a menos que sea voto de confianza), República Dominicana y Venezuela. Mientras tanto, en Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador y Paraguay, la decisión depende del presidente de la República. En los casos de Guatemala y de Uruguay el presidente tiene la posibilidad de apelar la decisión, que puede ser acatada o ratificada por el Legislativo en votación especial con mayoría cualificada⁴¹ (cuadro 5).

Cuadro 3

INJERENCIA DEL EJECUTIVO EN LA DESTITUCIÓN DE LOS MIEMBROS DEL GABINETE CENSURADOS POR LOS LEGISLATIVOS

Destitución automática	La decisión corresponde al presidente	El presidente puede impugnar la decisión
Argentina Colombia Chile Ecuador (desde 1979 hasta 1998) México Perú República Dominicana Venezuela	Bolivia Costa Rica Ecuador (a partir de 1998) El Salvador Paraguay	Guatemala Uruguay

Fuente: base de datos: Proyecto Rendimiento Legislativo Iberoamericano.
Elaboración: los autores.

Otra variable del control legislativo es el número de instancias de decisión que hay durante el proceso. Esta variable está muy relacionada con el número de cámaras que componen el Legislativo; en todos los países unicamerales hay una sola instancia de decisión, la cámara única actúa como parte acusadora y tribunal.

En los países bicamerales suele haber dos instancias, la Cámara baja, que actúa como parte acusadora y el Senado, que realiza las labores de

⁴⁰ Para el análisis del caso chileno se puede ver: Nogueira Alcalá, Humberto (1997). El autor, además de describir los mecanismos que ofrece el orden institucional chileno para la vigilancia de los poderes, interpreta el control desde una perspectiva amplia en la que incluye las regulaciones mutuas que se dan en el proceso legislativo.

⁴¹ Shugart y Carey (1997, pp. 111 y ss.) manifiestan que la censura de los miembros del gabinete en los gobiernos presidenciales constituyen un dramático quiebre (dramatic break) de la separación de poderes y hacen una clasificación entre: Potent censure (Perú, la república parlamentaria

tribunal. En Colombia los juicios políticos a los miembros del gabinete se realizan en sesión conjunta de las dos cámaras. En Bolivia y Paraguay cada cámara tiene autonomía para realizar interpelaciones por separado.

En el caso del juicio político al presidente de la República, el esquema se complica porque las constituciones son más precisas al determinar los motivos para la destitución del jefe del Ejecutivo. Normalmente se contemplan causales de tipo jurídico y causales de tipo político, lo que lleva a que en algunos Estados actúe como parte del proceso el Tribunal Superior de Justicia. En otros países se separan los procesos y primero se juzga al presidente en el Legislativo y posteriormente se realiza un juicio regular a través del Poder Judicial.

Cuadro 4

INSTANCIAS DE DECISIÓN EN JUICIOS POLÍTICOS A PRESIDENTES

Juicio conjunto: Poder legislativo y judicial	Juicio exclusivamente legislativo
Costa Rica Bolivia Guatemala Nicaragua	Argentina Colombia Chile México Paraguay Ecuador

Fuente: base de datos: Proyecto Rendimiento Legislativo Iberoamericano.
Elaboración: los autores.

Los Estados donde, para enjuiciar al presidente, actúan de forma conjunta el Poder Legislativo y el Poder Judicial son: Costa Rica, Bolivia, Nicaragua y Guatemala. Los países con esquema exclusivamente legislativo son Argentina, Colombia, Chile, México, Paraguay, Ecuador, sin que esto implique que después no pueda actuar la justicia ordinaria.

Los veredictos en los procesos contra los presidentes, ya sea como autorización de juicio o como resolución final, siempre se toman por mayoría cualificada (cuadro 5), por lo regular equivalente a los dos tercios de los votos.

En los países centroamericanos de El Salvador, Guatemala y Nicaragua, el Legislativo tiene la facultad de declarar la incapacidad física o mental del presidente, previo informe de una comisión médica nombrada para el efecto.

Perú y Uruguay, aunque en su práctica política cotidiana real sean muy diferentes, se enmarcan en un modelo distinto de control legislativo,

Cuadro 5
MAYORÍAS NECESARIAS PARA CENSURA

Países	Miembros del gabinete	Presidente
Argentina	Dos terceras partes ministros. Mayoría absoluta jefe de gabinete.	Dos tercios
Bolivia	Mayoría absoluta de las cámaras reunidas para responsabilidades políticas y dos terceras partes por políticas	Dos tercios para iniciar proceso
Colombia	Mayoría absoluta de los miembros de cada una de las cámaras	Dos tercios
Costa Rica	Dos tercios	Dos terceras partes declaran procedente juicio
Chile	Se acepta la acusación con la mayoría simple y se resuelve con mayoría cualificada	La acusación se acepta por el voto de la mayoría mayoría de los diputados y la resolución por los dos tercios del senado
Ecuador	Mayoría absoluta	Dos terceras partes de los integrantes
Guatemala	Mayoría absoluta para primera decisión y dos tercios para ratificación	Para declarar el inicio de la causa dos terceras partes del total de los diputados del congreso
Panamá	En el debate para la aceptación de la causa se necesita el voto de la mitad de los diputados y para la resolución las dos terceras partes	Igual
Paraguay	Dos terceras partes	Dos tercios de presentes en los diputados para iniciar y dos tercios del total en el senado para resolver la causa
Uruguay		Inicio de procesos con la mayoría de la Cámara de Representantes y el veredicto con las dos terceras partes del senado
Venezuela	Tres quintas partes	

Fuente: base de datos: Proyecto Rendimiento Legislativo Iberoamericano.
Elaboración: los autores.

pues, a pesar de tratarse de formas de gobierno presidenciales, tienen instituciones con elementos parlamentarios, especialmente, la figura del Consejo de Ministros, como un cuerpo colegiado con gran tradición dentro del Ejecutivo, y la facultad del presidente de la República de disolver el Poder Legislativo y convocar a nuevas elecciones en los casos en que haya una clara oposición a la gestión de los ministros.⁴²

Las particularidades del caso peruano son: el voto de confianza a las iniciativas de gobierno que pueden solicitar el Consejo de Ministros o cada ministro por separado al Congreso de la República y, la figura del presidente del Consejo de Ministros, nombrado por el presidente de la república, que se encarga de la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo y la coordinación de los ministerios.

En los casos en que el presidente del Consejo de Ministros o un ministro haga de la aprobación de una iniciativa un asunto de confianza, la no aceptación de la misma por parte del Congreso implica la dimisión del gestor o gestores de la propuesta. La constitución peruana contempla también la posibilidad de que un ministro o el consejo en pleno sean censurados, previa presentación de la moción por parte de no menos del veinticinco por ciento del número legal de diputados y la aprobación de la misma con más de la mitad de los votos. El presidente puede disolver el Congreso y convocar a nuevas elecciones si éste ha censurado o negado su confianza a dos consejos de ministros.

En Uruguay, aparte del trámite regular de control político que realiza el Legislativo al gabinete, en el que la Cámara de Representantes acusa al funcionario y la del Senado hace las veces de tribunal, existe un procedimiento extraordinario por el cual una de las cámaras puede solicitar la reunión de las dos cámaras en asamblea general para censurar los actos de administración o de gobierno. La desaprobación podrá ser individual, plural o colectiva y deberá contar con el voto favorable de la mayoría absoluta de la Asamblea. La desaprobación implica la renuncia del ministro, los ministros o del Consejo de Ministros según sea el caso. El presidente de la República podrá pedir que se revise la decisión, cuando menos de dos tercios de la asamblea hayan votado. Para que la Asamblea mantenga la decisión se necesita el voto de más de los tres quintos de los componentes de la misma. En caso de que el organismo mantenga por menos de tres quintos del total de sus componentes, su decisión de desaprobación la labor del gabinete o de sus

⁴² La constitución chilena post-autoritaria, en su versión original (art. 32 lit. 5), incluía una disposición que también daba la posibilidad al Presidente de disolver el Legislativo, pero esta potestad del ejecutivo fue derogada. En Ecuador se han hecho algunos intentos fallidos de facultar al presidente para que pueda disolver el Congreso Nacional; en una ocasión incluso se realizó un plebiscito con el fin de reformar la constitución, pero la propuesta no prosperó. Un análisis de los casos de Perú y Uruguay puede verse en Shugart y Carey (1997, pp. 127-129).

miembros, el presidente de la República puede mantener a sus ministros y disolver las cámaras. Esta circunstancia nunca ha ocurrido desde la transición democrática de 1984, pero al parecer fue utilizada como amenaza.

Comparando estos dos modelos, se puede decir que, mientras en Perú se busca el apoyo a acciones de gobierno a través del voto de confianza, en Uruguay se presenta un escenario que puede convertirse en un juego de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo, en el que se permite al gobierno procesar el conflicto que le puede generar una mayoría opositora mediante la convocatoria de nuevas elecciones.

Al tratarse de formas de control próximas al esquema parlamentario clásico, es menester referirse a la reforma constitucional argentina de 1994, que creó la figura del jefe de gabinete, para que se encargue de la administración general del país y de las relaciones del gobierno con el Congreso. De este funcionario es importante señalar dos cosas: primero, que a pesar de ser nombrado directamente por el presidente de la república, tiene responsabilidad política directa ante el Congreso de la Nación y, en segundo lugar, que para que sea destituido por medio de un juicio político, sólo es necesario el voto de la mayoría de los diputados; mientras que para destituir a cualquier otro miembro del gabinete es necesario el voto de las dos terceras partes. Al parecer, la intención de la reforma era crear un “fusible” entre el presidente de la República y el Legislativo que absorbiera todo el desgaste de los posibles conflictos de poderes.

Dentro de los esquemas de la relación Ejecutivo-Legislativo, el caso boliviano representa un modelo único en América Latina. En ese país andino, cuando ninguno de los candidatos a la presidencia de la República obtiene la mayoría absoluta de los votos, las dos cámaras, en reunión conjunta, eligen al presidente de entre los dos candidatos con más votos. Si bien los mecanismos constitucionales de legislación, control y conformación de gabinetes no tienen mayores diferencias con los sistemas institucionales de los otros países estudiados, el mecanismo de elección presidencial se convierte en un fuer-te incentivo para la formación de sólidas mayorías legislativas próximas al gobierno.

Para finalizar, se plantea como punto de debate que, si se quiere perfeccionar el control legislativo en los regímenes presidencialistas, hay que replantear el tipo de resultados que ofrece el proceso. En todos los países la sanción tiene carácter personal, pues ésta se impone a los funcionarios y no trae consigo la enmienda de la acción de gobierno por la que fue sancionado; así, este tipo de disposiciones aumentan la exclusión del Legislativo en el diseño de las políticas públicas.⁴³

⁴³ Conaghan, C. (1994) plantea que uno de los factores de la crisis de los partidos políticos en Ecuador es la poca participación e influencia que tienen éstos en el proceso de gobierno.

Veto e insistencia

Para hablar de insistencia es necesario referirse al veto, porque son dos procesos vinculados entre sí, pues si el Ejecutivo no emite un veto, el Congreso no puede recurrir a la insistencia. Si se retoma el planteamiento inicial de que el veto es la mayor limitación que tiene el poder del Congreso,⁴⁴ el mecanismo de insistencia puede ser utilizado como un buen indicador del poder del Legislativo ante el Ejecutivo.

Sintetizando lo establecido en las constituciones, los vetos pueden ser de dos tipos: totales cuando el presidente rechaza todo el proyecto de ley aprobado por el Legislativo y parciales cuando el presidente pone objeciones sólo a una parte del proyecto de ley, parte sobre la que él tiene que ofrecer alternativas para que el Congreso las discuta y se allane al veto o simplemente insista sobre el proyecto original dejando de lado las sugerencias presidenciales.⁴⁵

De todos los países estudiados, Guatemala es un caso único porque no otorga al Ejecutivo la posibilidad de vetar parcialmente la ley. En todos los otros casos el presidente tiene derecho a veto parcial. El veto total a los proyectos de ley es una atribución de todos los presidentes latinoamericanos, lo que es visto como un indicador de su fortaleza frente a los demás actores del sistema político. Sólo en los casos de Chile y Honduras no se habla explícitamente de la capacidad del presidente para vetar totalmente un proyecto de ley, pero la constitución contempla figuras jurídicas equivalentes al veto total (cuadro 6).

El principal artilugio que está detrás de la posibilidad de insistencia del Legislativo es el requisito de mayorías especiales para aprobar las mociones de este tipo. El mecanismo se complica aún más al tomar en cuenta el número de cámaras y el procedimiento estipulado para insistir ante el veto, pues en algunos casos las decisiones las tomará cada cámara por separado o ésta será adoptada en sesión conjunta del Legislativo en pleno.

Los países de América Latina que requieren de mayorías no cualificadas (cuadro 7), para insistir ante un veto son: Colombia, Paraguay, Nicaragua, Perú y Venezuela. Cabe resaltar que los dos primeros casos son países bicamerales y necesitan de mayoría en cada una de las cámaras para insistir sobre el proyecto de ley, lo cual hace difícil su aplicación. Los otros tres casos son legislativos unicamerales, pero Perú marca la diferencia porque,

⁴⁴ El planteamiento original corresponde a Edwars, George C. (1980).

⁴⁵ Shugart y Carey (1997, p. 149) usan la división entre package veto y partial veto; esta clasificación se aproxima más al modelo de Estados Unidos, de donde proviene el concepto de package veto, que se caracteriza por el timing que se da entre los dos poderes. Un estudio detallado de los distintos modelos de veto en sistemas políticos de distinto tipo se puede ver en Mollineli (1986). Para los efectos de este estudio se ha usado la división arriba expuesta porque, según nuestro criterio, agrupa y describe de mejor manera la casuística.

Cuadro 6
TIPO DE VETO PRESIDENCIAL POR PAÍSES

Países	Veto parcial	Veto total
Argentina	Sí	Sí
Bolivia	Sí	Sí
Colombia	Sí	Sí
Costa Rica	Sí	Sí
Chile	Sí	¿?
Ecuador	Sí	Sí
El Salvador	Sí	Sí
Guatemala	No	Sí
Honduras	Sí	¿?
México	Sí	Sí
Nicaragua	Sí	Sí
Panamá	Sí	Sí
Paraguay	Sí	Sí
Perú	Sí	Sí
Uruguay	Sí	Sí
Venezuela	Sí	Sí

Fuente: base de datos Proyecto Rendimiento Legislativo Iberoamericano.
Elaboración: los autores.

si bien se necesita de una mayoría simple para insistir en una ley, el veto presidencial puede implicar que el proyecto sea sometido nuevamente a todo el procedimiento de aprobación, con la diferencia de que si lo supera con éxito ya no necesita de la sanción presidencial. Es necesario destacar que en estos casos, más allá de diferencias en la forma de contar los votos que hacen mayoría, el porcentaje de votos para aprobar una ley y para insistir frente a un veto es el mismo.

La legislación de la mayoría de los países exige mayorías calificadas para insistir frente a los vetos presidenciales. Generalmente, esta mayoría calificada es de dos tercios. Los países bicamerales con mayoría calificada en cada una de las cámaras son Argentina, Chile y México; Bolivia, que es el otro país bicameral de este grupo, establece que la votación se realice en reunión conjunta de las dos cámaras.

En Uruguay se exige una votación de tres quintos de las dos cámaras reunidas en Asamblea General; en esta mayoría resulta un total de votos

algo menor que en las de dos tercios. Los países unicamerales con mayoría calificada de dos tercios son Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá.

Quizá el esquema más interesante del juego veto-insistencia es el que hay en Ecuador, donde un veto parcial puede ser insistido y aceptado por parte del Legislativo. Esto se debe a que la votación se realiza artículo por artículo y esto permite a los legisladores que en unos casos acepten la sugerencia del presidente y en otros insistan sobre su propuesta.⁴⁶ Este procedimiento no está claramente normado, pero constituye un elemento cotidiano de la práctica legislativa ecuatoriana.

Argentina es otro país donde la utilización de los vetos parciales tiene particularidades propias. De esta manera, si bien hasta hace poco de dudosa constitucionalidad, terminó siendo aceptado por muchos constitucionalistas y en definitiva por la Corte (en los sesenta) que el “veto parcial”, es decir —en ese contexto— vetar una porción (párrafo/s o artículo/s o capítulo/s) de la ley pero promulgando el resto, es constitucional, siempre que no se altere la estructura o el espíritu de la ley tal como fue sancionada por el Congreso.⁴⁷ Adviértase que el veto parcial significa más de lo que en Estados Unidos se llama *line-item-veto*.

Las particularidades en la aplicación del veto parcial o las interpretaciones jurídicas que se hacen de las leyes o reglamentos relativas a este asunto ocasionan que sea necesario un estudio más profundo, el mismo que tendría que realizarse a partir de observación *in situ*, en vista de que las particularidades de su aplicación son ajenas a lo establecido por las normas.

Por último, hay un grupo de países formado por Colombia, Ecuador, Honduras, Panamá y Venezuela, que incluyen una reglamentación específica para los casos en que el presidente veta un proyecto de ley arguyendo inconstitucionalidad de toda la ley o de una parte de ella. En estos casos se delega al órgano que funge como Tribunal Constitucional, ya sea éste un tribunal específico o una sala de la Corte Suprema, para que determine si la ley de que se trate está reñida o no con la Constitución. Cuando la resolución es favorable, la ley se promulga inmediatamente sin que el presidente de la República dé su aprobación.

⁴⁶ Este tipo de votaciones son muy interesantes, porque dicen mucho de la independencia del legislativo en la aprobación de ciertas leyes, ya que para insistir se requiere una mayoría calificada en la que necesariamente tiene que participar parte del partido o coalición que apoya al gobierno.

⁴⁷ Véase Mollineli (1996, p. 68).

Cuadro 7
MAYORÍAS NECESARIAS PARA INSISTENCIA

Países	Ratificación /legislativo
Argentina	Dos tercios en cada cámara
Bolivia	Dos tercios de las dos cámaras reunidas
Colombia	Mitad más uno en cada cámara
Costa Rica	Dos tercios de los miembros
Chile	Dos tercios en cada cámara
Ecuador	Dos tercios de los miembros
El Salvador	Dos tercios de los diputados electos
Guatemala	Dos tercios del total de miembros
Honduras	Dos tercios de votos
México	Dos tercios cada cámara
Nicaragua	Mitad más uno del total de representantes
Panamá	Dos tercios de los legisladores
Paraguay	Mayoría absoluta en cada cámara
Perú	Más de la mitad del número legal de miembros
Uruguay	Asamblea general con los tres quintos de los miembros presentes de cada una de las cámaras
Venezuela	Mayoría absoluta

Fuente: base de datos Proyecto Rendimiento Legislativos Iberoamericanos.
Elaboración: los autores.

Conclusiones

El control legislativo referido, como se ha hecho en las páginas anteriores, a la destitución de los funcionarios y a la pugna con el gobierno, provocada por la obstrucción de éste al proceso legislativo de la mayoría legislativa opositora, puede tener efectos más desestabilizadores en los regímenes presidencialistas que en los parlamentarios y una eficacia muy diferente, como consecuencia de la mayor rigidez de los primeros y de las diferencias en su naturaleza.

Habida cuenta de una escasa tradición en la colaboración entre los poderes y de la existencia de otros elementos institucionales que aquí no se han abordado, como son los partidos políticos y las reglas electorales, el control legislativo puede alcanzar dimensiones negativas y caer en la pugna de poderes y la obstrucción. Esto redundaría en su ineficacia y en la incom-

presión social de su importante papel. Un ejemplo concreto de este tipo de comportamiento es Ecuador, donde, a pesar de que la anterior constitución daba al presidente importantes poderes,⁴⁸ también configuraba un Legislativo altamente poderoso, donde para destituir a los ministros, sólo era necesario el voto de la mayoría de los diputados, situación fácil de producirse al tratarse de un sistema multipartidista, en el cual ninguno de los partidos de los presidentes ha tenido la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados (cuadro 8). Esta situación influyó para que la Asamblea Constituyente de 1998 introdujera una reforma que permite al presidente decidir si mantiene o no al ministro a pesar de haber sido sancionado por el Congreso.

Cuadro 8
MINISTROS CESADOS EN ECUADOR
POR JUICIO POLÍTICO ENTRE 1979-1997

	Cantidades	Porcentajes
Número total de ministros durante el periodo	168	100%
Número total de ministros a los que se les planteó juicio político en el Congreso	64	38.09%
Número total de ministros a los se oficializó y realizó juicio político	39	23.21%
Número total de ministros censurados y cesados	18	10.71%

Fuente: Burbano y Rowland:1998.
Elaboración: los autores.

Sin embargo, es evidente que la institución del control legislativo ha tenido la posibilidad de ofrecer salidas constitucionales a las crisis de gobierno más serias producidas a lo largo de la década de 1990, como lo reflejan los ejemplos concretos ya señalados: Carlos Andrés Pérez, Fernando Collor, Jorge Serrano, Abdalá Bucaram, Raúl Cubas y Ernesto Samper, con resultados diferentes. En este sentido, sería beneficioso el perfeccionamiento de los mecanismos a fin de que el proceso no resulte tan traumático para la sociedad ni para el sistema político. No hay que olvidar que una

⁴⁸ Lo que según Mainwaring y Shugart (1997) lo convertía en uno de los más fuertes de América Latina.

de las características que se consideran positivas del parlamentarismo, en contraposición al presidencialismo, es la posibilidad de cambiar de gobierno sin que esto signifique una crisis de régimen.

Con todo, muchas de las críticas a las poliarquías latinoamericanas se han centrado en la falta de mecanismos apropiados de control y de rendición de cuentas en la política cotidiana, especialmente de la llamada responsabilidad horizontal, que se define como: “la existencia de agencias estatales que tienen la autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones, que van desde el control rutinario hasta sanciones legales o incluso impeachment, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos”.⁴⁹ Esta labor es propia de los mecanismos de control legislativo, que —y ésta es una tarea necesaria de llevar a cabo con un serio soporte empírico—, si bien es cierto no funcionan de una manera adecuada y que muchas veces están altamente influidos por los poderes a los que tienen que controlar, son un buen punto de partida para desarrollar instituciones que encuentren mayores incentivos en controlar los actos del Ejecutivo inspiradas en mejorar la calidad de la democracia.

En el segundo nivel analizado, como se ha visto, la capacidad de insistencia varía de acuerdo con los distintos países de América Latina. Hay casos en los que la votación para pasar por alto el veto presidencial es la misma que para aprobar leyes, lo que hace pensar que la capacidad de veto prácticamente se ve anulada, ya que, si una determinada ley contó con el apoyo inicial para ser aprobada, nada impediría que alcanzase la misma votación para ser insistida. Por otro lado están los países donde los requisitos que se pide al Legislativo para que insista en una ley hace prácticamente imposible que el veto pueda ser superado.

Para una cabal comprensión del problema de los vetos y las insistencias, éste tiene que ser estudiado de forma conjunta, como se ha indicado anteriormente, con otras variables como las que suponen el sistema de partidos, la disciplina partidista, los poderes presidenciales y la tradición de conflicto o consenso de una sociedad.

recibido en julio de 2001
aceptado en agosto de 2001

⁴⁹ Véase O'Donnell (1998, p. 19).

Bibliografía

- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel, 1995, *Gobernabilidad, crisis y cambio*, México, FCE.
- y Antonia Martínez Rodríguez, 1997, *Evaluación de experiencias de fortalecimiento de instituciones democráticas: el caso de los parlamentos*, Seminario y Encuentro Iberoamericano Sobre Modernización y Reforma Parlamentaria, Valparaíso, Cámara de Diputados de Chile.
- AMORIN NETO, Octavio y Eric Magar, 2000, “Veto Bargaining and Coalition Formation: A Theory of Presidential Policymaking with Application to Venezuela”, ponencia presentada en el XXII Congreso de Latin American Studies Association (LASA), Miami.
- BURBANO, F. y M. Rowland M., 1998, *Pugna de poderes presidencialismo y partidos en el Ecuador: 1979-1997*, Quito, KAS-CORDES.
- BUSTOS, R., 2000, “La función legislativa”, en Martínez A. (comp.), *El Congreso de los diputados en España: funciones y rendimiento*, Tecnos, Madrid, pp. 37-68.
- CAPEL-ILDH, 1989, “Control parlamentario”, en CAPEL, *Diccionario electoral*, San José, CAPEL, pp. 178-180.
- CARDENAL, S., 1998, “Rendimientos institucionales: clasificando y evaluando las relaciones Ejecutivo–Legislativo en Centroamérica”, en A. S. Cardenal y S. Martí i Puig (comp.), *América Central las democracias inciertas*, Madrid, UBA/TECNOS.
- CHEIBUB FIGEIREDO, A. y F. Limongi, 2000, “Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in Brasil”, *Comparative Politics*, vol. 32, núm. 2.
- CONAGHAN, C., 1994, “Los políticos versus partidos: discordia y desunión en el sistema de partidos ecuatoriano”, en Mainwaring S. y T. Scully (comps.), *La construcción de las instituciones democráticas. Sistemas de partidos en América Latina*, Santiago, CIEPLAN.
- COTTA, Maurizio, 1997, “Parlamento”, en Norberto Bobbio y otros (comps.), *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, pp. 1122-1134.
- COX, Gary y Scott Morgenstern, 1998a, *Reactive Assamblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- , 1998b, *Reactive Assamblies and Proactive Presidents: A Typology of Latin American Presidents and Legislatures*, ponencia presentada en el Congreso de Latin American Studies Association-LASA, Guanajuato.
- DILLON SOARES, G., 1999, “Las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo: los programas de estabilización en América Latina” *Revista de Estudios Políticos*, núm. 106, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid
- EDWARDS, George C., 1980, *Presidential Influence on Congress*, Freeman, San Francisco.

- ETCHEMENDY, S., 1998, "Los fundamentos teóricos de los presidencialismos Argentino y norteamericano: Una comparación entre Alberdi y el Federalista", *Ágora*, núm. 8, pp. 169-168.
- GARRORENA MORALES, Ingel, 1998, Algunas sugerencias para renovar la función de control parlamentario, en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2, vol. 60, México, p. 121.
- HAMILTON, A., H. Madison y J. Jay, 1994, *El federalista*, México, Fondo de Cultura Económica.
- JONES, Mark P., 1995, *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*, University of Notre Dame.
- LAMBERT, Jacques, 1973, *América Latina: estructuras sociales e instituciones políticas*, Barcelona, Ariel.
- LINZ, Juan J., 1993, *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza.
- y Arturo Valenzuela (comps.), 1997, *Las crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas (vol. 2)*, Madrid, Alianza Universidad.
- MAINWARING, S., 1992, "Presidentialism, Multiparty System and Democracy: The difficult equation", en *Comparative Politics Studies*.
- y M. Shugart (comps.), 1997, *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- MARTÍNEZ, A. (comp.), 2000, *El Congreso de los diputados en España: funciones y rendimiento*, Tecnos, Madrid.
- MOLINELLI, G., 1986, "Veto presidencial e insistencia congresil en Argentina 1862-1985, tesis doctoral, Universidad de Buenos Aires.
- , 1996, "Las relaciones Presidente-Congreso en Argentina '83-'95", *Posdata 2*, pp. 59-90.
- MOLINELLI, N.G., 1986, *Relaciones Presidente-Congreso: el ejercicio del veto y las insistencias en Argentina, 1862-1985*, tesis doctoral Universidad de Buenos Aires.
- , M.V. Palanza y G. Sin, 1999, *Congreso, presidencia y justicia en la Argentina*, Buenos Aires, Temas.
- MUSTAPIC, Ana María, 1995, "Tribulaciones del Congreso en la nueva democracia argentina. El veto presidencial bajo Alfonsín y Menem", *Agora*, año 2, núm. 3.
- , 1997, "El papel del congreso en América Latina", *Contribuciones*, núm. 4, octubre-diciembre.
- NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto, 1997, "El control parlamentario chileno", en *Contribuciones* núm. 4/1997, Buenos Aires, CIEDLA.
- NOHLEN, Dieter y Aldo Solari (comp.), 1988, *Reforma política, consolidación democrática. Europa y América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad.

- ____ y M. Fernández (comp.), 1998, *El presidencialismo renovado*, Caracas, Nueva Sociedad.
- NOLTE, Detlef, 2000, "Reform des Präsidialismus und Stärkung der Parlamente" en <http://www.rrz.uni-hamburg.de/IIK/volltxt/celam.pdf>.
- NORTON, P., 1990, "Parliaments. A Framework for Analysis", *Western European Politics*, núm. 3, pp. 1-9.
- O'DONNELL, Guillermo, 1992, "¿Democracia delegativa?", *Cuadernos del CLAEH*, núm. 61.
- ____, 1998, "Accountability horizontal", *Agora*, núm. 8, pp. 5-34.
- PACHANO, Simón, 1998, "Presidencialismo y parlamentarismo", en *Revista Mexicana de Sociología*, México, núm. 3, p. 21.
- PASQUINO, Gianfranco, 1997, "Formas de gobierno", en Norberto Bobbio y otros (comps.), *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, pp. 670-675.
- PÉREZ LIÑÁN, A., 2000, "¿Juicio político o golpe legislativo?", en *América Latina hoy*, núm. 26, Salamanca.
- PORTERO MOLINA, J.A., 1998, "El control parlamentario del gobierno", *Institut de Ciències Politiques i Socials, Working Paper*, núm. 142, Barcelona, ICPS-UAB.
- SARTORI, Giovanni, 1994, *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica.
- SÁNCHEZ-PARGA, J., 1998, *La pugna de poderes*, Quito, Abya-Yala Ediciones.
- SERRAFERO, Mario, 1998, "Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 60, núm. 2, pp.165-186.
- SHUGART, M.S. y J.M. Carey, 1997, *Presidents and Assamblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- ____ y J.M. Carey, 1998, *Executive Decree Authority*, Cambridge, Cambridge University Press.
- TSEBELIS, George, 1999, "Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies: An Empirical Analysis", *American Political Science Review*, núm. 93, vol. 3, pp. 591-608.
- VALENZUELA, Arturo, 1997, *Evaluación y reforma del poder legislativo en los Estados Unidos*, Seminario y Encuentro Iberoamericano Sobre Modernización y Reforma Parlamentaria, Valparaíso, Cámara de Diputados de Chile.