

# LAS RELACIONES EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN AMÉRICA LATINA: UN ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA DE VETO - INSISTENCIA Y CONTROL POLÍTICO

Por MANUEL ALCÁNTARA SÁEZ  
y FRANCISCO SÁNCHEZ LÓPEZ

## SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN.—2. PERCEPCIONES SOBRE EL LEGISLATIVO EN AMÉRICA LATINA.—  
3. APROXIMACIÓN TEÓRICA.—4. CONTROL LEGISLATIVO E INSISTENCIA: 4.1. *El control legis-*  
*lativo.* 4.2. *Veto e insistencia.*—5. CONCLUSIONES.—BIBLIOGRAFÍA.

## I. 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 estudiados.

El texto se inscribe dentro de un proyecto de investigación más amplio (1) que surge de la preocupación por el poco protagonismo dado a los Poderes Legislativos

---

(1) 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.

en la literatura politológica contemporánea (2) a pesar de que la importancia de éstos es evidente. Nadie pondría en duda que la acción de gobierno necesita del trabajo conjunto del Legislativo y del Ejecutivo, especialmente si se toma en cuenta la división y corresponsabilidad de los Poderes, propia de los presidencialismos. 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 Legislativos en relación a los Ejecutivos al desarrollarse conceptos como el de «preponderancia presidencial» o el más reciente de «democracia delegativa» (3). No está por demás recordar que han habido Legislativos que a lo largo de la década de 1990 han destituido o juzgado a los Presidentes a través de los mecanismos de control que les facilita la institucionalidad (4).

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 (5) 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, que en algunos casos se trasladó a propuestas concretas de reforma del gobierno (6).

---

(2) En la década de 1990 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.

(3) El primero fue desarrollado por JACQUES LAMBERT (1973, 54) a inicios de la década de 1960, como una herramienta metodológica para diferenciar al presidencialismo latinoamericano del presidencialismo norteamericano y que sirviera para dar cuenta de la fortaleza del Ejecutivo frente a los otros poderes y la sociedad en los países ubicados entre el Río Grande 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 extremadamente personalizado, que combinaba afanes de reforma del modelo económico con actitudes de tintes autoritarios, básicamente encarnados en Carlos Menem en la Argentina y Alberto Fujimori en el Perú.

(4) 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 de Colombia.

(5) 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 EE.UU., 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 convierte casi siempre en una crisis de régimen.

(6) 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 se dio en los círculos académicos de ese país andino fue más arduo e intenso. Al respecto se puede ver: PACHANO (1997).

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 (7).

También se dedicaron esfuerzos al estudio de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo y de la llamada pugna de poderes (8), estudios en los que se rescataba el protagonismo del Legislativo dentro del sistema político. Además, como ya ha quedado señalado, aparecieron algunos trabajos 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 todo poderoso frente al resto de las instituciones débiles, por cierto, que eran prolongaciones carentes de respuesta (9).

## 2. PERCEPCIONES SOBRE EL LEGISLATIVO EN AMERICA LATINA

Este segundo plano del Legislativo en las labores de gobierno que se desprende de algunos trabajos académicos, se observa también en la percepción de los ciudadanos de los distintos países de América Latina. En el cuadro 1 se presenta de forma comparada los datos del Latinobarómetro de 1997 que ofrecen la evalua-

---

(7) Para un análisis detallado de la evolución de los estudios sobre el presidencialismo se puede ver: M. SERRAFERO: «Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina», *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 60, núm. 2, 1998, 165-186. Entre los trabajos más representativos se puede citar: J. J. LINZ y A. VALENZUELA (comp.): *Las crisis del presidencialismo*, Alianza, Madrid, 1997; D. NOHLEN: «Presidencialismo vs. Parlamentarismo en América Latina (notas sobre un debate actual)» *Revista de Estudios Políticos*, núm. 74, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991; D. NOHLEN y M. FERNÁNDEZ (ed.): *El presidencialismo renovado*, Nueva Sociedad, Caracas, 1998; M. S. SHUGART and J. M. CAREY: *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992; S. MAINWARING y M. S. SHUGART (eds.): *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997. S. MAINWARING: «Presidencialismo, multipartidismo y democracia», *Revista de Estudios Políticos*, abril-junio 1995, núm. 88.

(8) G. MOLINELLI: «Las relaciones Presidente-Congreso en Argentina '83-'95», *Posdata* 2, 1996, 59-90; J. SÁNCHEZ-PARGA, *La pugna de poderes*, Abya-Yala Ediciones, Quito, 1998; F. BURBANO y M. ROWLAND: *Pugna de poderes presidencialismo y partidos en el Ecuador: 1979-1997*, KAS-CORDES, Quito, 1998; A. CHEIBUB FIGEIREDO y F. LIMONGI: «Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in Brasil», *Comparative Politics*, vol. 32 núm. 2, 2000; G. DILLON SOARES: «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, 1999; S. CARDENAL «Rendimientos institucionales: clasificando y evaluando las relaciones Ejecutivo-Legislativo en Centroamérica» en A. S. CARDENAL y S. MARTI I PUIG (comp.): *América Central las democracias inciertas*. UBA-TECNOS, Madrid, 1998; N. G. MOLINELLI, M. V. PALANZA y G. SIN: *Congreso, Presidencia y Justicia en la Argentina*, Bs. As., Temas, 1999. Ana María Mustapic: «Oficialistas y diputados: las relaciones ejecutivo-legislativo en la Argentina», *Desarrollo Económico*, vol. 39, núm. 156 (enero-marzo de 2000), entre otros.

(9) Ver nota a pie de página número 2.

ción que hacían los ciudadanos del Legislativo y el Ejecutivo en sus respectivos países.

CUADRO 1

|                        | Instituciones que son indispensables para la marcha de un país (en porcentajes) |             | ¿Quién cree Ud. que tiene más poder en el país? (en porcentajes) |             |
|------------------------|---|-------------|--|-------------|
|                        | Parlamentos   | Presidente  | El Parlamento  | El Gobierno |
| Argentina . . . . .    | 37  | 54          | 9  | 43          |
| Bolivia . . . . .      | 31  | 67          | 13   | 41          |
| Brasil . . . . .       | 30  | 65          | 24   | 47          |
| Colombia . . . . .     | 21  | 77          | 9  | 44          |
| Costa Rica . . . . .   | 31  | 52          | 9  | 45          |
| Chile . . . . .        | 47  | 85          | 17   | 49          |
| Ecuador . . . . .      | 26  | 67          | 29   | 41          |
| El Salvador . . . . .  | 38  | 54          | 10   | 44          |
| Guatemala . . . . .    | 26  | 40          | 8  | 28          |
| Honduras . . . . .     | 61  | 83          | 18   | 50          |
| México . . . . .       | 49  | 75          | 16   | 52          |
| Nicaragua . . . . .    | 27  | 58          | 13   | 54          |
| Panamá . . . . .       | 33  | 73          | 15   | 66          |
| Paraguay . . . . .     | 30  | 58          | 10   | 30          |
| Perú . . . . .         | 30  | 67          | 19   | 62          |
| Uruguay . . . . .      | 56  | 78          | 8  | 46          |
| Venezuela . . . . .    | 33  | 69          | 29   | 48          |
| <i>MEDIA</i> . . . . . | <i>35,6</i>   | <i>66,0</i> | <i>15,1</i>  | <i>46,5</i> |

Fuente: Latinobarometro 1997.

Elaboración: los autores.

Al preguntar sobre las «Instituciones que son indispensables para la marcha de un país» (cuadro 1) las respuestas tienden a otorgar al Ejecutivo una evaluación mucho más alta que al Legislativo, siendo esta valoración especialmente relevante en ocho países en los cuales los Parlamentos no llegan ni a la mitad de la puntuación que reciben sus respectivos Presidentes, se trata de: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela.

Las respuestas a la pregunta «¿Quién cree Ud. que tiene más poder en el país?» inclinan aún más la balanza a favor del Ejecutivo en comparación con el Legislativo, asimismo, la diferencia que hay entre los respectivos porcentajes confirma la centralidad del Presidente en el régimen político y en la sociedad, de los que éste se convierte en referente, trayendo consigo una visión personalizada de la política. Aspectos que han servido a los críticos del presidencialismo como parte de sus argumentos.

CUADRO 2. Nivel de confianza en las instituciones  
(resultados agregados y en porcentajes)

|                        | 1997           |                  |                |                  | 1998           |                  |                |                  |
|------------------------|----------------|------------------|----------------|------------------|----------------|------------------|----------------|------------------|
|                        | Parlamento     |                  | Presidente     |                  | Parlamento     |                  | Presidente     |                  |
|                        | Mucho-<br>Algo | Poco-<br>Ninguna | Mucho-<br>Algo | Poco-<br>Ninguna | Mucho-<br>Algo | Poco-<br>Ninguna | Mucho-<br>Algo | Poco-<br>Ninguna |
| Argentina . . . . .    | 33             | 62               | 23             | 71               | 18             | 79               | 22             | 77               |
| Bolivia . . . . .      | 31             | 61               | 36             | 60               | 27             | 65               | 36             | 59               |
| Brasil . . . . .       | 27             | 70               | 36             | 63               | 23             | 75               | 41             | 58               |
| Colombia . . . . .     | 33             | 65               | 33             | 67               | 24             | 74               | 35             | 64               |
| Costa Rica . . . . .   | 33             | 62               | 33             | 62               | 31             | 58               | 42             | 49               |
| Chile . . . . .        | 54             | 44               | 61             | 38               | 40             | 57               | 55             | 44               |
| Ecuador . . . . .      | 20             | 75               | 28             | 67               | 18             | 80               | 35             | 64               |
| El Salvador . . . . .  | 49             | 46               | 49             | 46               | 31             | 65               | 42             | 56               |
| Guatemala . . . . .    | 28             | 55               | 35             | 50               | 21             | 77               | 34             | 64               |
| Honduras . . . . .     | 54             | 44               | 55             | 42               | 46             | 41               | 56             | 33               |
| México . . . . .       | 34             | 63               | 34             | 65               | 35             | 60               | 42             | 56               |
| Nicaragua . . . . .    | 38             | 59               | 39             | 59               | 19             | 75               | 23             | 72               |
| Panamá . . . . .       | 27             | 69               | 45             | 51               | 23             | 76               | 24             | 74               |
| Paraguay . . . . .     | 36             | 56               | 26             | 70               | 35             | 60               | 53             | 43               |
| Perú . . . . .         | 26             | 71               | 33             | 64               | 19             | 79               | 26             | 73               |
| Uruguay . . . . .      | 45             | 46               | 52             | 44               | 41             | 54               | 48             | 49               |
| Venezuela . . . . .    | 30             | 68               | 35             | 64               | 20             | 78               | 37             | 61               |
| <i>MEDIA</i> . . . . . | <i>35,2</i>    | <i>59,8</i>      | <i>38,4</i>    | <i>58</i>        | <i>27,7</i>    | <i>67,82</i>     | <i>38,3</i>    | <i>58,6</i>      |

Fuente: Latinobarometro 1997 y 1998. Elaboración: los autores.

Haciendo una lectura agregada (10) y comparada de los resultados obtenidos al preguntar el nivel de confianza que tienen los ciudadanos en ciertas instituciones, se puede decir que en 1997 Brasil, Perú y Ecuador (11), eran los países en los que los ciudadanos tenían una percepción más negativa sobre sus Legislativos, con valores que iban entre el 70 por 100 y el 75 por 100. Mientras que los ciudadanos de Chile y Honduras mostraban una percepción más positiva de sus respectivos Legislativos, con el 54 por 100 de opiniones favorables. Es interesante señalar que, además, los ciudadanos de estos dos últimos países son los que evaluaban de mejor forma a sus Presidentes (Chile 61 por 100 y Honduras 55 por 100).

Para 1998 la percepción negativa sobre los Legislativos crece en toda la región, a excepción de México, Costa Rica y Honduras. Es notoria la pérdida de confianza en algunos países como Guatemala donde el agregado poca y ninguna confianza crece en 22 puntos porcentuales entre 1997 y 1998. En El Salvador el crecimiento fue de 19 por 100, en Argentina de 17 por 100, en Nicaragua de 16 por 100, en Chile de 13 por 100 y en Venezuela de 10 por 100. Durante 1998 en Ecuador,

(10) Por lectura agregada nos referimos a la suma de los porcentajes de *mucha* y *algo* de confianza para ser utilizado como un indicador de actitud positiva hacia la variable evaluada, y a la suma de *poca* y *ninguna* confianza como muestra de una actitud negativa.

(11) Estos tres países corresponden con los países peor evaluados en la escala de institucionalización de los partidos políticos hecha por MAINWARING y SCULLY (1995). Teóricamente se puede establecer una relación entre calidad de los partidos políticos y la calidad de los Legislativos puesto que éstos son los encargados de la representación y la participación política.

Argentina, Perú, Venezuela, Guatemala, Panamá, Brasil, Nicaragua, Colombia, la percepción negativa se ubicó en porcentajes iguales y superiores al 70 por 100.

En 1997, los mexicanos, costarricenses y colombianos otorgaron niveles de confianza similares al Presidente y al Legislativo, a este grupo se podrían sumar los hondureños y nicaragüenses, ya que la diferencia a favor del Presidente es de sólo 1 por 100. Paraguay y Argentina son los países donde los legislativos tienen un mejor índice de confianza frente a los Presidentes. El país con mayor brecha entre la confianza positiva agregada hacia el Presidente y el Congreso es Panamá con 18 por 100 a favor del Presidente; en el resto de países hay diferencias de 5 por 100 (Venezuela y Bolivia), 7 por 100 (Chile, Uruguay, Guatemala, Perú), 8 por 100 (Ecuador) y 9 por 100 (Brasil). En general se podría concluir que los ciudadanos latinoamericanos confían más en sus presidentes que en sus Congresos.

Siguiendo los datos del Latinobarómetro de 1998 la brecha entre la percepción positiva del Ejecutivo y la del Legislativo creció hasta casi duplicarse. De los casos estudiados, en diez países, la diferencia oscilaba entre el 18 por 100 y el 10 por 100. A la cabeza del grupo estaba Paraguay y Brasil con el 18 por 100, le seguían en orden descendente, Venezuela y Ecuador (17 por 100), Chile (15 por 100), Guatemala (13 por 100), El Salvador, Colombia y Costa Rica (11 por 100) y Honduras el 10 por 100. Las diferencias entre el Ejecutivo y el legislativo en los otros países era en Bolivia (9 por 100), México, Uruguay y Perú (7 por 100); Argentina y Nicaragua (7 por 100) y Panamá que, gracias al considerable descenso de los índices de confianza en el Presidente, sólo tenía un 1 por 100 de diferencia entre las dos instituciones.

CUADRO 3. *Comparativo de los niveles de confianza por países*

| Nivel de Confianza    | Parlamento 1997     | Presidente 1997 | Parlamento 1998 | Presidente 1998 |             |
|-----------------------|---------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-------------|
| <i>Poca y ninguna</i> | Ecuador             | Argentina       | Ecuador         | Argentina       |             |
|                       | Perú                | Paraguay        | Argentina       | Panamá          |             |
|                       | Panamá              | Ecuador         | Perú            | Perú            |             |
|                       | Venezuela           | Colombia        | Venezuela       | Nicaragua       |             |
|                       | Colombia            | México          | Guatemala       | Ecuador         |             |
|                       | México              | Perú            | Panamá          | Guatemala       |             |
|                       | Argentina           | Venezuela       | Nicaragua       | Colombia        |             |
|                       | Costa Rica          | Costa Rica      | Colombia        | Venezuela       |             |
|                       | <i>Mucha y algo</i> | Bolivia         | Bolivia         | Bolivia         | Bolivia     |
|                       |                     | Nicaragua       | Nicaragua       | El Salvador     | El Salvador |
| Paraguay              |                     | Panamá          | Paraguay        | México          |             |
| Guatemala             |                     | Guatemala       | México          | Costa Rica      |             |
| El Salvador           |                     | El Salvador     | Costa Rica      | Uruguay         |             |
| Uruguay               |                     | Uruguay         | Chile           | Chile           |             |
| Chile                 |                     | Honduras        | Uruguay         | Paraguay        |             |
| Honduras              |                     | Chile           | Honduras        | Honduras        |             |

Fuente: Latinobarómetro, 1997 y 1998. Elaboración: los autores.

A manera de hipótesis se podría decir que la peor imagen del Parlamento en relación con el Presidente (indistintamente de la calidad de la gestión de gobierno) se produce debido a que el primero es el espacio natural de procesamiento del conflicto y el disenso en el sistema democrático. Además, la propia lógica del trámite parlamentario puede transmitir una sensación de inmovilismo y obstrucción. A estos factores hay que añadir que, al ser un cuerpo colegiado, el Congreso es más propenso a tener miembros que lo desprestigien. Por otra parte, la tradición personalista de la política latinoamericana confiere un *plus* a la figura presidencial.

En el cuadro 4 se observa que entre el 12 y el 47 por 100 de los ciudadanos latinoamericanos entrevistados está de acuerdo en que la «*democracia puede funcionar sin parlamento*». Estas respuestas se pueden interpretar a la luz de la experiencia democrática de los países ya que Uruguay y Costa Rica, considerados como países estables y con un índice de calidad democrática superior, son los que ofrecen los porcentajes menores, donde se percibe al Congreso como un componente indispensable del sistema democrático. Los altos porcentajes que muestran Venezuela y Colombia, las otras dos democracias históricas de América Latina, pueden ser un reflejo de la crisis del sistema de partidos, en el primer caso, y de la violencia política que impera en el segundo. Los países en los que los ciudadanos están en mayor medida de acuerdo en que «*el país puede funcionar sin Parlamento*» son Panamá y Ecuador. Este último país presenta siempre los peores indicadores en todos los aspectos que no hacen más que reflejar una realidad de crisis total de las instituciones y del sistema político.

CUADRO 4. *La democracia puede funcionar SIN parlamento*  
(resultados presentados en porcentajes)

|                 |                  |                 |                   |                |                |
|-----------------|------------------|-----------------|-------------------|----------------|----------------|
| URUGUAY<br>12   | COSTA RICA<br>15 | ARGENTINA<br>18 | EL SALVADOR<br>18 | CHILE<br>19    | HONDURAS<br>20 |
| NICARAGUA<br>22 | PERÚ<br>26       | BOLIVIA<br>27   | MÉXICO<br>28      | PARAGUAY<br>31 |                |
| GUATEMALA<br>32 | COLOMBIA<br>38   | VENEZUELA<br>38 | PANAMÁ<br>42      | ECUADOR<br>47  |                |

Fuente: Latinobarómetro 1997.

Elaboración: los autores.

Finalmente el cuadro 5 muestra los resultados de la pregunta formulada específicamente a diputados de ocho países latinoamericanos sobre el grado de confianza en sendas instituciones (12). Siendo para ambos casos unos índices elevados. Ha-

(12) La pregunta se formuló en el seno de la investigación «Elites Parlamentarias en América Latina», dirigido por Manuel Alcántara y financiada por la Comisión Interministerial de Ciencias y Tecnología de España (ref. SEC95-0845).

ciendo nuevamente una lectura agregada, llama la atención que en Chile y Costa Rica los diputados dicen tener más confianza en el Presidente que en el propio Parlamento al que pertenecen. En los casos de Honduras y Guatemala la diferencia es de apenas 1,5 por 100. Mientras en los otros países los diputados dicen tener más confianza en el Parlamento que en el Presidente de la República.

CUADRO 5. *Y en relación a las siguientes personas, grupos e instituciones, me gustaría saber, ¿qué grado de confianza, le merece su actuación en la vida pública de su país? (repuestas en porcentajes)*

| Países y Legislaturas           | El Presidente de la República |          |      |         | El Parlamento |          |      |         |
|---------------------------------|-------------------------------|----------|------|---------|---------------|----------|------|---------|
|                                 | Mucha                         | Bastante | Poca | Ninguna | Mucha         | Bastante | Poca | Ninguna |
| México 1997-2000 . . . . .      | 30,6                          | 22,6     | 37,1 | 9,7     | 26,6          | 38,7     | 30,6 | 4,0     |
| Guatemala 1995-1999 . . . . .   | 36,5                          | 27,0     | 30,2 | 6,3     | 23,8          | 38,1     | 30,2 | 7,9     |
| Honduras 1997-2001 . . . . .    | 31,0                          | 49,3     | 19,7 | 0       | 29,6          | 52,1     | 18,3 | 0       |
| El Salvador 1997-2000 . . . . . | 26,6                          | 16,4     | 41,1 | 15,9    | 20,6          | 45,8     | 28,3 | 5,4     |
| Nicaragua 1996-2001 . . . . .   | 21,4                          | 21,4     | 31,4 | 25,7    | 21,4          | 28,6     | 44,3 | 5,7     |
| Costa Rica 1998-2002 . . . . .  | 42,9                          | 42,9     | 12,2 | 2,0     | 34,7          | 44,9     | 18,4 | 2,0     |
| Ecuador 1998-2003 . . . . .     | 28,6                          | 41,1     | 25,9 | 2,7     | 19,6          | 55,4     | 23,2 | 1,8     |
| Chile 1997-2001 . . . . .       | 48,3                          | 42,7     | 9,0  | 0       | 18,2          | 65,9     | 13,6 | 2,3     |

*Fuente:* Proyecto Elites Parlamentarias en América Latina.

*Elaboración:* Los autores.

### 3. APROXIMACIÓN TEÓRICA

Las tareas de los Parlamentos dentro del proceso legislativo y como órganos de control, tradicionalmente, han sido estudiadas por las distintas ramas del Derecho Constitucional, disciplina en la que ha primado la razón procedimental 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 dentro de un sistema político. Sin que esto quiera decir que estos estudios se alejen por completo del típico objeto de estudio del Derecho —constituciones, leyes, códigos y reglamentos— pues éstas marcan las reglas en las que se da 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 la investigación, sobre este poder del Estado, especialmente de las hechas con 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 (13).

(13) Este tipo de enfoques ha sido denominado por: P. NORTON (1990): «Parliaments. A Framework

Otro posible enfoque es el que asume las distintas funciones que desempeñan los Legislativos en el sistema político, es decir, además del estudio de la participación de éste en la toma de decisiones, se estudian aspectos como su propia organización, su relación con los partidos políticos, su papel como formador, promotor y receptor de elites políticas, y otros a establecerse de acuerdo con el contexto en el que se estudie. Lo que en oposición al planteamiento de Norton podría llamarse paradigmas no restrictivos (Martínez: 2000, 15).

Al ser éste un trabajo exploratorio, nos enmarcaremos dentro del paradigma restrictivo, es decir se trata de definir el marco en el que se desenvuelve la función de control político y la capacidad que tienen los 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 a futuro desarrollar hipótesis explicativas. Todo lo anterior tiene que ser leído a través de la variable presidencialismo, la misma que brinda 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 lo referente al proceso legislador incluye nuevos actores y figuras jurídicas en el ámbito de la toma de decisiones. No hay que olvidar que sólo en el presidencialismo se pueden dar los gobiernos sin mayoría parlamentaria, también llamados *gobiernos divididos*, circunstancia en la 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 (14) en lo relacionado a las formas de gobierno es muy peligroso hacer «fotos fijas», pero en este caso usaremos como criterio metodológico, para definir presidencialismo, a la elección directa por parte de los votantes del Jefe de Gobierno (15) (Sartori, 1994:97).

El principio de separación de poderes, es un 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

---

for Analysis», *Western European Politics*, núm. 3, pp.1-9, como paradigma restrictivo (citado en A. MARTÍNEZ: 2000, 14).

(14) «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, 104).

(15) El caso boliviano que aquí se incluye, puede prestarse a varias interpretaciones, pero encaja dentro de nuestro criterio porque la capacidad de elegir del Congreso es una situación extraordinaria que se da después de que ninguno de los candidatos haya ganado en elecciones directas y se la hace a partir de los candidatos finalistas electos por todos los votantes.

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 los Estados Unidos, país en el que toma forma operativa el principio de la separación de poderes. Este sistema se basa en que el Congreso, tanto en lo político como en lo legislativo, controle al Presidente y viceversa (el sistema de *checks and balances*) (16).

Valenzuela (1998:3) señala que entre los factores históricos y coyunturales que llevaron a la adopción del sistema, sobresalen el temor que tenían al absolutismo monárquico europeo, que les hizo idear un sistema para controlar al Ejecutivo y limitar su poder. Y la preocupación que sentían 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, para lo que, 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 los Estados Unidos como prototipo presidencial, Sartori (1994:101) mantiene que se trata de un sistema en el que no solo 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.

La 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 procedimentales que pudiera 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, autonomía en su funcionamiento y legitimidad, el uno necesita del otro para funcionar. Es precisamente cuando falta colaboración entre los dos poderes que se da 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 se dé.

---

(16) El pensamiento político de los padres fundadores, puede leerse en: A. HAMILTON, J. MADISON y J. JAY: *El Federalista*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

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 (17). Mainwariang y Shugart (1997), sostienen que el sistema de partidos y el grado de poder (especialmente legislativo) que se asignaron al Presidente en cada uno de los países son los ejes sobre los que varía la fortaleza del gobierno presidencial.

Sartori (1994:110) plantea, aunque sin desarrollar mucho la idea, que 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». 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* a la tarea parlamentaria de control centrada en el examen y la evaluación de la gestión pública de un Gobierno, no tanto en la perspectiva de lo jurídico, sino más bien en la perspectiva de los resultados, de su rendimiento.

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

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 (18). El funcionamiento real del control legislativo es diferente por el papel que desempeñan los Legislativos en la formación del Gobierno al cual va a fiscalizar y por los efectos reales de sus decisiones.

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 sobre el Gobierno sean escasas, porque, en última instancia, el

---

(17) Para un análisis sobre las diferencias doctrinales que inspiran el presidencialismo de estadounidense y el argentino se puede ver: S. ETCHEMENDY: «Los fundamentos teóricos de los presidencialismos Argentino y norteamericano: Una comparación entre Alberdi y el Federalista», *Ágora*, núm. 8, 1998, 169-168.

(18) COTTA (1997,1124). Define Parlamento 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.

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 (19). 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» (Portero, 1998:28). Es decir, hay un traslado de las esferas de sanción a los funcionarios.

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.

En cuanto al segundo eje de análisis se entiende por *Insistencia* a 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 a todo proceso legislativo de interacción entre el Parlamento y el Gobierno que cumpla con las características arriba señaladas.

La «fusión» entre mayoría legislativa y Presidencia del Gobierno hace que el proceso de elaboración de leyes en los gobiernos parlamentarios (20) 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, es el Legislativo que, como es natural, hace la discusión y correcciones de las leyes mediante debates 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 modifica-

(19) Para un análisis específico puede verse: A. GARRORENA MORALES (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) a las técnicas puestas a su disposición para ejercerlo, c) a los ámbitos a los cuales el control se realiza, d) al tiempo u oportunidad parlamentaria del control y e) a la proximidad o inmediatez con los intereses sociales que hoy cabe predicar de dicha tarea.

(20) Sobre el mecanismo legislativo en el gobierno parlamentario español, puede verse: R. BUSTOS (2000); «La función legislativa», en A. MARTÍNEZ (ed.): *El Congreso de los diputados en España: funciones y rendimiento*, Tecnos: Madrid, 2000, págs. 37-68.

ciones para que el Congreso las incluya o rechace. El primer caso es conocido como veto total y el segundo como veto parcial.

Dos de los estudios más completos sobre el tema del presidencialismo en América Latina, Shugart y Carey (1992) y Mainwaring y Shugart (1997) plantean que las atribuciones legislativas del Ejecutivo, entre las que se cuenta la capacidad de veto del Presidente sobre los proyectos de ley, son de las variables que más inciden en el tipo de presidencialismo que se da en cada uno de los países. Por lo que, en oposición, el conocimiento de los mecanismos que brindan las constituciones a los Legislativos para superar el veto del Ejecutivo, se convierten en indicador de la fortaleza del Legislativo.

Se considera al veto como la limitación más importante a la capacidad legislativa 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 la voluntad 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 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 (Molinelli: 1999, 102-3).

#### 4. CONTROL LEGISLATIVO E INSISTENCIA

El cuadro 6 ofrece una panorámica del grado de importancia que brindan 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 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.

##### 4.1. *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 y a los altos funcionarios en cuyo nombramiento el Legislativo es corresponsable. Pero aquí nos centraremos en el control del Legislativo al Ejecutivo.

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 ca-

CUADRO 6. *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<br>1997-2000 | Guatemala<br>1995-1999 | Honduras<br>1997-2001 | El Salvador<br>1997-2000 | Costa Rica<br>1998-2002 | Ecuador<br>1998-2003 | Chile<br>1997-2001 |
|---|----------------------|---------------------|------------------------|-----------------------|--------------------------|-------------------------|----------------------|--------------------|
| <i>Representar a la nación. . . . .</i>                                   | <i>M-B</i>           | 96                  | 96,8                   | 94,4                  | 91                       | 77,6                    | 86,6                 | 84,1               |
|   | <i>P-N</i>           | 4                   | 3,2                    | 5,6                   | 9                        | 20,4                    | 12,5                 | 15,9               |
| <i>Elaborar las leyes. . . . .</i>  | <i>M-B</i>           | 96                  | 93,5                   | 67,6                  | 100                      | 93,8                    | 84,9                 | 96,5               |
|   | <i>P-N</i>           | 4                   | 3,2                    | 32,4                  | 0                        | 6,1                     | 15,2                 | 3,4                |
| <i>Resolver los problemas del país. . . . .</i>                           | <i>M-B</i>           | 94,4                | 96,9                   | 100                   | 96,8                     | 93,9                    | 92                   | 87,5               |
|   | <i>P-N</i>           | 5,6                 | 3,2                    | 0                     | 3,2                      | 6,1                     | 7,1                  | 10,2               |
| <i>Controlar la actuación del gobierno. . . . .</i>                       | <i>M-B</i>           | 78,2                | 77,8                   | 71,9                  | 82,7                     | 91,9                    | 70,6                 | 88,7               |
|   | <i>P-N</i>           | 21,7                | 22,2                   | 28,2                  | 17,4                     | 8,1                     | 27,7                 | 11,4               |
| <i>Defender los intereses de su partido. . . . .</i>                      | <i>M-B</i>           | 78,6                | 85,8                   | 94,3                  | 80,3                     | 81,6                    | 65,2                 | 67                 |
|   | <i>P-N</i>           | 21,4                | 14,3                   | 5,6                   | 18                       | 18,4                    | 33,1                 | 33                 |
| <i>Elaborar presupuestos. . . . .</i>                                     | <i>M-B</i>           | 77                  | 80,9                   | 40,8                  | 66,3                     | 53,1                    | 17,9                 | 54,5               |
|   | <i>P-N</i>           | 23                  | 19                     | 59,2                  | 31,5                     | 46,9                    | 79,4                 | 44,3               |
| <i>Representar los intereses de su provincia o departamento . . . . .</i> | <i>M-B</i>           | 91,3                | 79,4                   | 97,2                  | 76,2                     | 81,2                    | 88,4                 | 98,9               |
|   | <i>P-N</i>           | 8,7                 | 1,6                    | 2,8                   | 5,3                      | 18,8                    | 8,1                  | 1,1                |
|   | <i>DIP.<br/>NAC.</i> |                     | 19                     |                       | 18,5                     |                         |                      |                    |

*Nota explicativa:* los porcentajes que pudiesen faltar en la suma de las respectivas casillas corresponden a las respuestas: No Sabo-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.

rácter 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 (21). 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 le deja exento de las responsabilidades jurídicas, sean éstas civiles o penales, de sus acciones.

(21) Las Constituciones o la legislación secundaria señalan que esta atribución se limita en los casos de secreto de sumario judicial.

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

CUADRO 7. *Tipos de 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.

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 político (22) a 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.

Los países con destitución automáticas del miembro del Gabinete sancionado son: Argentina, Colombia, Chile, México, Perú (a menos que sea voto de confianza) República Dominicana y Venezuela. Mientras que 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 puede apelar la decisión, la misma que puede ser acatada o ratificada por el Legislativo en votación especial con mayoría cualificada (cuadro 10).

Una primera diferencia de los casos estudiados está dada por el número de cámaras que componen el Legislativo, en el cuadro 7 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.

(22) En los distintos países este mecanismo adopta diversos nombres, pero aquí llamaremos Juicio Político a todo procedimientos de control con las características arriba nombradas.

Lo anterior se relaciona con el número de instancias de decisión que hay durante el proceso, en todos los países unicamerales hay una sola instancia de decisión, la cámara única actúa como parte acusadora y tribunal.

CUADRO 8. *Injerencia del Ejecutivo en la destitución de los miembros del gabinete censurado por los Legislativos*

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

*Fuente:* Base de Datos: Proyecto Rendimiento Legislativo Iberoamericano.  
*Elaboración:* los autores.

En los países bicamerales suele haber dos instancias, la Cámara baja, actúa como parte acusadora y el Senado realiza las labores de 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 más porque las Constituciones son más precisas al delimitar 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 países 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 9. *Instancias de decisión en juicios políticos a presidentes*

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

*Fuente:* Base de Datos: Proyecto Rendimiento Legislativo Iberoamericano.  
*Elaboración:* los autores.

Los Estados en los que, 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.

Los veredictos en los procesos a los Presidentes, ya sea como autorización de juicio o como resolución final, siempre se toman por mayoría cualificada (cuadro 10), normalmente equivalente a los dos tercios de los votos.

CUADRO 10. *Mayorías necesarias para censura*

| PAÍSES     | MIEMBROS DEL GABINETE   | PRESIDENTE   |
|------------|---|--|
| Argentina  | Dos terceras partes ministros.<br>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  | Acusación se acepta por el voto de la 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 declara 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 el con las dos terceras partes del Senado. |
| Venezuela  | Tres quintas partes   |  |

*Fuente:* Base de Datos: Proyecto Rendimiento Legislativo Iberoamericano.  
*Elaboración:* los autores.

En los países centroamericanos de El Salvador, Guatemala y Nicaragua, el Legislativo tiene la capacidad 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, 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 al interior del Ejecutivo, y la capacidad 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.

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 en 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 cuestión 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 100 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 este ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros.

En Uruguay, a parte del trámite regular de control político que realizan las cámaras 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 del caso. El Presidente de la República podrá pedir que se revise la decisión de la Asamblea, cuando ésta haya sido votada por menos de dos tercios. Para que la Asamblea mantenga la decisión se necesita el voto de más de los tres quintos de los componentes de la Asamblea. En caso de que el organismo mantenga, por menos de los tres quintos del total de sus componentes, su decisión de desaprobación la labor del gabinete o de sus miembros, el Presidente de la República puede mantener a sus Ministros y disolver las Cámaras. Circunstancia que nunca ha ocurrido desde la transición democrática de 1984.

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 Eje-

cutivo y el Legislativo, en el que se permite al Gobierno procesar el conflicto que le puede generar una mayoría opositora a través de 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 se dé su destitución a través 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 relación Ejecutivo-Legislativo, el caso boliviano presenta 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 más votados. 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 fuerte incentivo para la formación de sólidas mayorías legislativas próximas al Gobierno.

Para finalizar, se plantea como punto de debate, que si se quiere optimizar 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, este tipo de disposiciones aumentan la exclusión del Legislativo en el diseño de las políticas públicas (23).

#### 4.2 *Veto e insistencia*

Si como se planteó, el veto es la mayor limitación que tiene el poder del Congreso, por lo que la intensidad de éste y el mecanismo de insistencia son un buen indicador del poder del Legislativo ante el Ejecutivo. Para hablar de insistencia es nece-

---

(23) C. CONAGHAN (1994) en su trabajo «Los políticos versus partidos: discordia y desunión en el sistemas de partidos ecuatoriano» en S. MAINWARING y T. SCULLY (eds.): *La construcción de las instituciones democráticas. Sistemas de partidos en América Latina*, CIEPLAN, Santiago. Plantea que uno de los factores de la crisis de los partidos políticos en el Ecuador es la poca participación e influencia que tienen éstos en el proceso de gobierno.

sario hablar de veto porque son dos procesos necesarios entre sí ya que si no se da el veto por el Ejecutivo, el Congreso no puede recurrir a la insistencia.

Según 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.

De todos los países estudiados, Guatemala es un caso único porque no brinda 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 Jefes de Gobierno latinoamericanos, lo que es visto como un indicador de su fortaleza frente a los otros 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 11).

CUADRO 11.—*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.

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 decisio-

nes 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 12) para insistir ante un veto son: Colombia, Paraguay, Nicaragua, Perú y Venezuela. Cabe resaltar que los dos primeros casos se tratan de países bicamerales y necesitan de mayoría en cada una de las Cámaras para insistir sobre el proyecto de ley, lo cual hace extremadamente difícil su aplicación. Los otros tres casos son legislativos unicamerales, pero Perú marca la diferencia porque, si bien se necesita de una mayoría simple para insistir 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 insistir en que 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.

CUADRO 12. *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.

La legislación de la mayoría de los países exige mayorías cualificadas para insistir frente a los vetos presidenciales. Generalmente, esta mayoría cualificada es de dos tercios. Los países bicamerales con mayoría cualificada 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, de esta mayoría resulta un total de votos algo menor que de

las de dos tercios. Los países unicamerales con mayoría cualificada de dos tercios son Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá.

Por último, hay un grupo de países formados por Colombia, Ecuador, Honduras, Panamá y Venezuela, que incluyen una reglamentación específica para los casos en los 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 hace las veces de Tribunal Constitucional, ya sea éste un tribunal específico o una sala de la Corte Suprema, para que determine si la ley en cuestión está reñida o no con la Constitución. En los casos en los que la resolución es favorable, la ley se promulga inmediatamente sin que el Presidente de la República dé su aprobación.

## 5. CONCLUSIONES

El control legislativo referido a la destitución de los funcionarios y a la pugna con el Gobierno, como consecuencia de la obstrucción por parte del mismo al proceso legislativo o emanado de la mayoría legislativa opositora, puede tener efectos más desestabilizadores y de eficacia muy diferente en los regímenes presidencialistas que en los parlamentarios, como consecuencia de la mayor rigidez de los primeros y de su diferente 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. Lo cual redundaría en su ineficacia y en la incomprensión 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 —lo que según Mainwaring y Shugart (1997) le convertía en uno de los más fuertes de América Latina— también configuraba un Legislativo altamente poderoso donde para destituir a los Ministros era necesaria sólo la mayoría de los diputados, situación fácil de que se diera 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 (ver cuadro 13). 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.

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

CUADRO 13. *Ministros cesados en Ecuador por Juicio Político entre 1979-1997*

|   | Cantidades | Porcentajes |
|---|------------|-------------|
| Número total de ministros durante el período . . . .  | 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 recalificó Juicio Político . . . . .        | 39         | 23,21 %     |
| Número total de Ministros censurados y cesados . .  | 18         | 10,71 %     |

Fuente: BURBANO y ROWLAND, 1998.  
Elaboración: los autores.

tarismo, en contraposición al presidencialismo, es la posibilidad de cambiar de gobierno sin que esto signifique una crisis de régimen.

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 y 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» (O'Donnell, 1998:19). Esta labor es propia de los mecanismos de control legislativo, que —y ésta es una tarea necesaria para llevar a cabo con un serio soporte empírico—, si bien es cierto no funcionan de una manera adecuada y que muchas veces están altamente influenciados por los poderes a los que tienen que controlar, son un buen punto de partida para desarrollar instituciones que encuentren mayores incentivos en controlar las acciones 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 a 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 en los que los requisitos que se pide al Legislativo para que insista una ley hace prácticamente imposible que el veto pueda ser superado.

Para una cabal comprensión del problema de los vetos y las insistencias también tiene que ser estudiado de forma conjunta 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.

BIBLIOGRAFÍA

- ALCÁNTARA SÁEZ, MANUEL y MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, ANTONIA (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.
- ALCÁNTARA SÁEZ, MANUEL (1995): *Gobernabilidad, crisis y cambio*, FCE, México.
- BURBANO, F. y ROWLAND, M. (1998): *Pugna de poderes presidencialismo y partidos en el Ecuador: 1979-1997*, KAS-CORDES, Quito.
- CAPEL-ILDH (1989): «Control parlamentario», en CAPEL, *Diccionario electoral*, CAPEL, San José, pp. 178-180.
- COTTA, MAURIZIO (1997): «Parlamento», en NORBERTO BOBBIO y otros (eds.): *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México, pp. 1122-1134.
- LAMBERT, JAQUES (1973): *América Latina: estructuras sociales e instituciones políticas*, Ariel, Barcelona.
- LINZ, JUAN J. (1983-1993): *La quiebra de las democracias*, Alianza, Madrid.
- MAINWARING, S. y SHUGART, M. (eds.) (1997): *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge.
- MARTÍNEZ, A. (ed.) (2000): *El Congreso de los diputados en España: funciones y rendimiento*, Tecnos, Madrid.
- MATEUCCI, NICOLA (1997): «Constitucionalismo», en NORBERTO BOBBIO y otros (eds.): *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México, págs. 335-348.
- MOLINELLI, N. G.; PALANZA, M. V. y SIN, G. (1999): *Congreso, Presidencia y Justicia en la Argentina*, Temas, Buenos Aires.
- O'DONNELL, GUILLERMO (1992): «¿Democracia delegativa?», *Cuadernos del CLAEH*, núm. 61.
- O'DONNELL, GUILLERMO (1998): «Accountability horizontal», *Agora*, núm. 8, 5-34.
- OELCKERS CAMUS, OSVALDO (s.f): *La modernización del poder legislativo*, CEAL-Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso.
- PASQUINO, GIANFRANCO (1997), «Formas de gobierno», en NORBERTO BOBBIO y OTROS (eds.): *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México, págs. 670-675.
- PORTERO MOLINA, J. A. (1998): «El control parlamentario del gobierno», *Working Paper*, núm. 142, Institut de Ciències Polítiques i Socials, ICPS-UAB, Barcelona.
- SÁNCHEZ DE DIOS, MANUEL (1997): *Los indicadores del control legislativo*, Congreso Español de Ciencias Políticas y de la Administración III, Salamanca, 1997.
- SARTORI, GIOVANNI (1994): *Ingeniería constitucional comparada*, FCE, México.
- SHUGART, MATTHEW y JOHN M. CAREY (1992): *Presidents and Assemblies*, CUP.
- VALENZUELA, ARTURO (1997): *Evaluación y reforma del poder legislativo en los Estados Unidos*, Seminario y Encuentro Iberoamericano Sobre Modernización y Reforma Parlamentaria, Cámara de Diputados de Chile, Valparaíso.