

# **Presidentes fuertes o presidencialismos fuertes. Una contribución a la precisión conceptual en el análisis de las democracias presidenciales\***

**Juan Pablo Milanese**

## **Introducción**

Durante las últimas décadas observamos en la ciencia política un período caracterizado por la presencia de extraordinarios progresos desde un punto de vista metodológico. Sin embargo, en muchas oportunidades estos avances no fueron sistemáticamente acompañados por esfuerzos similares en otros espacios esenciales para la producción de conocimiento. Este fue el caso de la precisión conceptual. De hecho, recurrentemente puede observarse cómo muchos de sus conceptos suelen ser estirados (Sartori, 1984),<sup>1</sup>

---

\* Agradezco a Rafael Silva por los comentarios realizados al presente trabajo y a Gianfranco Pasquino, Andrés Malamud, Lorenza Sebesta, Agustín Volco y Zeno Gobetti a trabajos precedentes que, no obstante las sensibles diferencias que guardaron con el presente, se constituyeron en la base para su realización. También es importante señalar que las ideas expresadas en él son exclusiva responsabilidad del autor. Parte importante de este trabajo proviene del primer y segundo capítulo de “Transacciones, delegación o unilateralidad. Un análisis de los equilibrios de poder en las relaciones ejecutivo-legislativo durante los primeros gobiernos de Álvaro Uribe en Colombia y Carlos Saúl Menem en Argentina”, tesis para la obtención del grado de Doctor en Ciencias Políticas y Sociales en la Università degli Studi di Bologna, Italia.

<sup>1</sup> Se entiende por estiramiento conceptual (Sartori, 1984) un aumento de la denotación de un concepto sin la consecuente disminución de la connotación. Es decir, se le agregan al concepto atributos definitorios –disminuyendo el nivel de abstracción del mismo–, sin quitar los casos que dejan de cumplir con las nuevas características que este posee, produciéndose un proceso de ofuscación o confusión de sus propiedades. Diferentes estrategias para evitar el estiramiento conceptual pueden ser observadas en: Collier y Levitsky, 1997 y Collier y Mahon, 1993.

ambiguamente definidos o imprecisamente adjetivados (Collier y Levitsky, 1997), guardando, además, una vaga relación con sus referentes empíricos (Sartori, 1984).

Además, aún cuando se han presenciado razonables avances en lo referido a la estabilidad de los conceptos y, como consecuencia de ello, se ha experimentado un aumento de su capacidad de acumulación de información —concebimos a los conceptos, en la línea de lo planteado por Sartori (1984), como contenedores de datos. De todas maneras, continúa existiendo un importante déficit en lo que se refiere a la precisión conceptual. Partiendo de estas consideraciones, el presente trabajo pretende establecerse como un modesto aporte para una conceptualización más adecuada de un término de vital importancia para la disciplina, en especial en América Latina, como es el de presidencialismo o sistema presidencial.

Desde nuestro punto de vista, con excesiva frecuencia, tanto en trabajos de carácter académico como en informes o ensayos periodísticos,<sup>2</sup> el presidencialismo es ambiguamente adjetivado, atribuyéndosele calificativos como “fuerte” o “débil”, extendidos de forma directa de la fortaleza o debilidad del jefe del ejecutivo respectivamente. Estimamos a esta apreciación inadecuada dado que, por el contrario, consideramos que el fortalecimiento del sistema se relaciona de forma inversa a la concentración de poder en manos del presidente.

Partiendo de esta premisa, nuestro análisis se basará en la evaluación del vínculo entre poder ejecutivo y legislativo, cuyas interacciones definen a los sistemas presidenciales (Samuels, 2007: 703). No obstante estos últimos se singularicen por la interacción de un significativamente mayor número de actores, para comprender sus principales particularidades y la dinámica de su funcionamiento, es necesario centrar la atención específicamente en esos dos poderes. En este sentido, nos concentraremos en el análisis de esa relación interinstitucional, específicamente en su estructuración ya sea en términos transaccionales, jerárquicos, o una combinación de ambos.

Desde este punto de partida, este trabajo estará dividido en dos partes, la primera, se caracterizará por una revisión de las principales bases doctrinarias que dieron origen el presidencialismo. Hacemos referencia específicamente a los cimientos

---

<sup>2</sup> Por razones obvias, cuando ocurre en los primeros consideramos la situación mucho más grave. No solo por la diferenciación que debería existir entre un lenguaje ordinario y uno especializado, sino, sobre todo, por la calidad del conocimiento producido por cada uno.

establecidos por los padres fundadores de la democracia en Estados Unidos. Sin embargo, aún cuando su influencia ha sido innegable, su impacto en la institucionalización formal de los sistemas presidenciales fue altamente desigual de acuerdo al caso revisado, sobre todo en América Latina. Por esa misma razón, la segunda parte del trabajo se caracterizará por un análisis de las dinámicas que estos tienden a poseer, análisis que realizaremos partiendo de una definición de naturaleza empírica y de la revisión de alguna literatura contemporánea de carácter especializado.

Por último, es importante aclarar que nos concentraremos exclusivamente en el análisis de democracias presidenciales, entendiéndolas bajo los parámetros enumerados y descritos por Robert Dahl (1993) para definir a la poliarquía.<sup>3</sup> De hecho, a lo largo del trabajo, los términos democracia y poliarquía serán utilizados indistintamente.

### **Los sistemas presidenciales como tipo ideal. Búsqueda de simetría y equilibrios en la relación interinstitucional**

No obstante la primera definición conceptual del sistema presidencial fuese ofrecida por Walter Bagehot en la segunda mitad del siglo XIX<sup>4</sup> no es necesario aclarar que su diseño original es producto de las deliberaciones de la Asamblea Constituyente de Estados Unidos a finales del siglo XVIII.<sup>5</sup>

El punto de partida para su diseño fue un pesimismo antropológico presente ya en las páginas de *El Federalista* (1961, *Fed* 10) que, aunque no descartaba la existencia de hombres virtuosos, aseguraba que estos se concentraban en su propio bienestar, relegando los bienes públicos a un segundo plano. Lo que definía el conflicto entre el interés individual, es decir la ambición, con los objetivos colectivos, entendidos como la libertad. Ésta, a su vez, se

---

<sup>3</sup> Para Dahl (1993), un gobierno democrático se caracteriza por su continua aptitud para responder a las preferencias de los ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos. Para que esto ocurra es necesario que todos los ciudadanos tengan igual oportunidad para: (1) formular sus preferencias, (2) manifestar públicamente dichas preferencias entre sus partidarios y ante el gobierno, individual y colectivamente, (3) recibir por parte del gobierno igualdad de trato. Estas tres condiciones deben ser acompañadas por las siguientes ocho garantías: (1) libertad de asociación, (2) libertad de expresión, (3) libertad de voto, (4) elegibilidad para el servicio público, (5) derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo, (6) diversidad de las fuentes de información, (7) elecciones libres e imparciales, (8) instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias.

<sup>4</sup> Utilizando en *The English Constitution* el término “régimen presidencial” para caracterizar al sistema de gobierno de los Estados Unidos en oposición al sistema británico al que denominaba “gobierno de gabinete”.

<sup>5</sup> Tanto el diseño institucional establecido por la Convención Federal, como aquel visible en las páginas de *El Federalista*, excedió ampliamente lo que hoy entendemos como presidencialismo.

veía amenazada por los riesgosos escenarios de tiranía legislativa, del gobierno central o de las mayorías —con un marcado temor al gobierno popular.<sup>6</sup> Frente a esto, los padres fundadores consideraban que la única alternativa subsistente era trabajar sobre sus efectos para minimizarlos. Fue así como no asentaron su pensamiento en una teoría del gobierno ideal. En contraposición, se concentraron en alcanzar un diseño que permitiese mantener el equilibrio institucional, intentando minimizar el impacto tanto de las pasiones individuales como de las distintas facciones políticas. Lo hicieron desde una posición de fuerte desconfianza hacia el poder y, sobre todo, a su concentración, partiendo siempre de la premisa de que no son “ángeles quienes van a gobernar” (Hamilton, Madison, Jay, 1961: 322).

De este modo, diseñaron un sistema cuyo objetivo era producir gobiernos que moderasen los intereses antagónicos, es decir, el sistema de frenos y contrapesos (*check and balances*), asumiendo que aún no pudiendo suprimir el espíritu de facción, podían minimizarlo. Nos situamos así frente a una mecánica institucional proyectada para “equilibrar el interés con el interés, la clase social con la clase social, la facción con otra facción, e incluso una rama de gobierno con otra, en una lógica armoniosa de frustraciones mutuas” (Matteucci, 1998). En este sentido, las salvaguardias contra las desviaciones del gobierno popular —su principal objetivo era evitar cualquier intento que pudiese derivar en el surgimiento de un poder político plebiscitario— se edificaron sobre un complejo engranaje institucional, mediante el que buscó dificultar la formación y consolidación de mayorías potencialmente peligrosas (Etchemendy, 1998: 193).<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Esto aparece como una reacción ya sea frente a la concentración de poder de la era colonial como contra el “despotismo parlamentario” y los excesos mayoritarios que habían configurado la doctrina de separación de poderes de la Confederación (Wood, 1969). Si bien las Constituciones originales de las colonias americanas fueron extremadamente prudentes a la hora de delinear las funciones de cada rama del poder, sin embargo, su objetivo principal era fortalecer a las asambleas frente al ejecutivo, privando a este del poder de veto (Rakove, 1996: 250). De hecho, de acuerdo a los constituyentes de Filadelfia, el principal defecto del diseño previsto por varias de las Colonias fue no prever que las asambleas consiguieran un predominio colocando bajo su influencia a las otras ramas de gobierno (Negretto, 2003).

<sup>7</sup> Esta premisa era evidente en el pensamiento de gran parte de los principales dirigentes políticos de la época, quienes observando que la concentración de poder de la monarquía británica comenzaba a transformarse, cada vez más, en un recuerdo lejano, empezaban a temer los posibles excesos de las mayorías. Por ejemplo, Edmund Randolph, delegado de Virginia a la Convención Constitucional, afirmaba que: “[...] Nuestro principal peligro surge de las partes democráticas de nuestra constitución [...]”, haciendo también referencia a las “[...] turbulencias y locuras de la democracia [...]”. Mientras tanto, Elbridge Gerry, delegado de Massachusetts, mencionaba que: “[...] Los males que experimentamos provienen del exceso de democracia [...]” (Farrand, 1966, vol.1: 26-27 y 48).

De esta manera, con el objetivo de aumentar la seguridad de la república, los padres fundadores separaron el ejercicio del poder público en tres ramas: la ejecutiva, legislativa y judicial.<sup>8</sup> Esta separación no era un fenómeno inédito, de hecho, producir controles mutuos entre poderes es algo tan viejo como la historia del republicanismo; sin embargo, se alejaban del ideal clásico de este ya que no esperaban que fuera la virtud lo que llevara al sistema político a evitar la concentración del poder y, por lo tanto a caer en la tiranía, sino todo lo contrario.

Fue desde allí que el esquema constitucional norteamericano asignó a distintos funcionarios partes diferenciadas del poder político esperando a que, movidos por el interés personal y de grupo, tendieran a neutralizarse mutuamente (Goldwin, 1986: 46). De este modo, se puede decir que si bien los padres fundadores no creían en el hombre, sí creían que las instituciones lo controlarían (Hofstadter, 1993). En lugar de buscar la unificación del pueblo en torno a una concepción del bien, se permitió a cada jugador comportarse en función de sus propios intereses, con la pretensión de moderar, por defecto, la conducta de los actores.

En este sentido, como señala Sartori (1994a: 100-101), se puede afirmar que el modelo se caracteriza, más que por cualquier otra cosa, por la división-separación entre el Presidente y el Congreso bajo una lógica difícil de precisar. De hecho, para Neustadt (1960: 33) los padres fundadores no establecieron un gobierno de poderes separados sino “un gobierno de instituciones separadas que comparten el poder”. Frente a esto Jones sugiere que: “tenemos un gobierno de instituciones separadas que compiten por el poder compartido” (1990: 3).<sup>9</sup> Esta situación solo es posible mediante un diseño constitucional donde cada poder estatal penetra en la jurisdicción de otro en una lógica de vetos contrapuestos, limitando así la idea de total y rígida separación.

De hecho, el sistema de “frenos y contrapesos” implica una lógica de interdependencia o yuxtaposición institucional donde las agencias deben estar vinculadas unas con otras a través de funciones parcialmente superpuestas, generando una serie de atributos defensivos que les permiten establecer límites frente a los pre-

---

<sup>8</sup> La capacidad de la rama judicial de invalidar leyes a través de la declaración de inconstitucionalidad no fue establecida hasta 1803, momento en que el Fallo “Marbury vs. Madison” instauró el sistema de *judicial review*. No obstante esto, existen autores que afirman que si bien el principio no estaba plasmado de hecho en la Constitución, había sido imaginado y discutido por varios de los constituyentes (Sundquist, 1992).

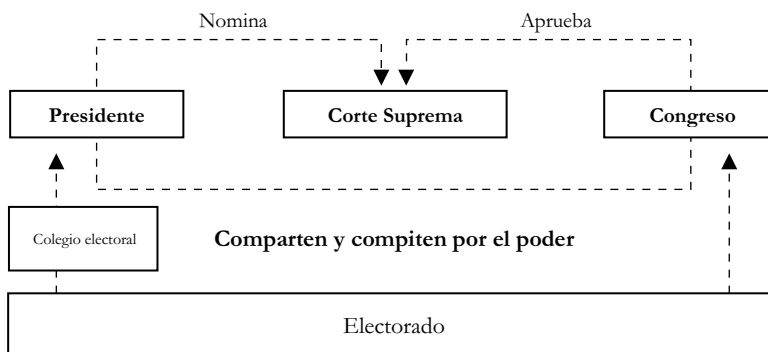
<sup>9</sup> Tomado de Sartori, 1994a: 100-101.

visibles avances de las otras. Pero, simultáneamente, es importante aclarar que este no es sólo un sistema de controles mutuos. También se constituye como un modo de organizar el flujo de poder y autoridad del gobierno y del Estado, provocando, cuando funciona correctamente, una división del trabajo entre las instituciones públicas que simplifica el cumplimiento de sus respectivas responsabilidades (O'Donnell, 2004: 21).

Así, los funcionarios públicos de las distintas ramas de gobierno fueron dotados con motivos y medios institucionales —ideas identificables, fundamentalmente, entre *El Federalista* 47 y el 51 (1961)— que debían permitirles resistir a los avances de las demás (Negertto, 2003: 44). En resumen, la ambición serviría para contrarrestar a la ambición de manera que los departamentos continuarían siendo suficientemente distintos uno de otro con el objetivo de evitar la tiranía (Carey, 1984: 13). Esto significa que cada agencia debe, salvo casos excepcionales, tener la menor incidencia posible en la nominación o destitución de quienes ocupen los cargos en cada una de las demás.

De este modo, si bien tanto el ejecutivo como el legislativo poseen el mismo tipo de legitimidad, la elección popular, provienen de diferentes orígenes, pues tanto el presidente como los congresistas son electos de forma separada. Esta noción de la separación de poderes hace que la posibilidad de concentración de poder disminuya, dado que tal sistema sitúa al ejecutivo y al legislativo en ambientes institucionales formalmente divergentes (Samuels, 2007).

**Figura 1: Flujos de poder y relación entre poderes en el sistema presidencial americano**



Fuente: Fabbrini, 2005.

Sumado a esto, aunque el Congreso fue favorecido por los padres fundadores con el poder formal de iniciativa en el proceso legislativo, la condición unipersonal del presidente se presenta como un correctivo frente a los temores que provocaba el asambleísmo popular. Situación que, además, se refuerza con la posibilidad de reelección y, sobre todo, mediante la capacidad de oponerse al Congreso a través el veto. No obstante esto, en contraposición, se le otorgó al Congreso la competencia de resistirse mediante la insistencia de sus iniciativas —aunque las condiciones para lograrlo son extremadamente difíciles de alcanzar—,<sup>10</sup> cosa que le permitiría sobreponerse al veto presidencial.

Empero, en la Asamblea prevaleció el convencimiento que la simple separación de poderes no era suficiente garantía para controlar los impulsos facciosos. Por eso propuso una serie de precauciones auxiliares que profundizarían los mecanismos de control ya que nada de lo anterior serviría si los actores estuvieran motivados por los mismos intereses. Una de ellas fue el establecimiento de un bicameralismo con un razonable grado de simetría ya que la instauración de un nuevo actor con capacidad de veto disminuye el potencial de acumulación de poder, reduciendo la posibilidad de una “tiranía legislativa”.<sup>11</sup> A esto debemos añadirle las diferentes lógicas de representación, producidas por las distintas mecánicas con las que se eligen los miembros, que ambas cámaras poseerían. Se esperaba que esto generase distintas motivaciones a la hora de actuar, de modo que la separación de poderes no solo esté garantizada constitucionalmente sino, también, electoralmente fomentada (Fabbrini, 1993: 9-10; 2005: 45). De esta manera, mientras la Cámara representa una suerte de termómetro del humor popular, asegurado por las elecciones en intervalos de tiempo reducidos —cada dos años— que las renuevan en su totalidad, el Senado personifica los intereses territoriales —sobrerrepresentando a los Estados más pequeños— y la necesidad de una mayor *expertise* —estableciéndose como freno a las preferencias de las mayorías—, por lo que la duración del cargo es el triple, en comparación con los representantes, renovándose por tercios cada dos años.

---

<sup>10</sup> Es importante aclarar que para que un proyecto de ley sea insistido por el Congreso debe alcanzar los 2/3 en cada cámara, por lo que el presidente puede detenerlo contando solo con el apoyo de 1/3 de una de ellas.

<sup>11</sup> Geroge Washington lo ilustró en un célebre diálogo con Thomas Jefferson de la siguiente manera: “¿Por qué viertes siempre el café en tu platillo antes de beberlo?”. “Para enfriarlo”, respondió Jefferson. “Así es” replicó Washington “debemos verter la legislación en el platillo del Senado para enfriarla” (Ver: Farrand, 1966, vol. 1: 339).

Además, el establecimiento de circunscripciones electorales uninominales debería incentivar la representación de intereses locales y particulares, alejando la posibilidad de formación de mayorías “tiránicas” a través del fomento de la diversidad en el Congreso. En este sentido, con respecto al sistema electoral y su efecto sobre los partidos políticos Neustadt aseguró: “lo que nuestra Constitución separó, nuestros partidos políticos no lo combinan” (1960: 33, 34). Incluso se puede afirmar que la elección separada de ejecutivo y legislativo, sumada a la presencia de circunscripciones uninominales, incentiva a políticos del mismo partido en diferentes poderes a no alinearse a la hora de tomar decisiones.

Pero el sistema de controles no se agota en una lógica horizontal. También la organización federal del país —que separa verticalmente, en una organización territorial, al centro federal y los Estados federados— fue pensada como un mecanismo para aumentarlos. Así, del mismo modo que la separación de poderes, el federalismo se estableció como un elemento antimayoritario y anticentralista.

La suma de todos estos elementos conjugan lo que Ackerman denominó la “esperanza *madisoniana*” (2003: 22). Es decir, una combinación de razonamientos y negociados entre poderes con diferentes posiciones que darán como resultado subóptimos aceptables para un número razonablemente grande de actores con diferentes posiciones políticas; evitando, además, que sean doblegados los derechos de las minorías. Dentro de este marco, el gran desafío que los padres fundadores se auto-impusieron, a la hora de establecer el sistema, fue el de pensar instituciones que permitiesen alejar a la sociedad de los extremos, constituyendo, en definitiva, una mecánica pensada no para tomar buenas decisiones sino, más bien, para evitar las malas, dificultando la modificación del *status quo* (Fabbrini, 2005: 48).

Como acabamos de observar, desde un punto de vista doctrinario, la característica central del modelo original de presidencialismo es la separación del poder político y la simetría —equilibrios— entre las distintas ramas de él. Por lo tanto, el fortalecimiento de una de estas ramas sobre las otras o, en los casos de nuestro interés, que un jefe del ejecutivo cuente con atributos que lo sitúen por encima del resto en la relación interinstitucional implica, necesariamente, un debilitamiento del sistema presidencial.

Esta afirmación podría ser criticada bajo el argumento de que el presidencialismo como ha sido definido hasta ahora, puede ser más fácilmente interpretado



como un tipo ideal que como un sistema de gobierno vigente o un tipo histórico.<sup>12</sup> Por esa misma razón, realizaremos una revisión de las mecánicas básicas de los mismos, partiendo de una definición de carácter empírico y de la revisión de alguna literatura contemporánea especializada, fundamentada en referentes sostenidos en la realidad y no de carácter prescriptivo.

### **Verticalización entendida como tendencia a la hibridación parlamentaria**

En relación con lo anterior, sería impreciso definir a los presidencialismos únicamente como sistemas caracterizados por la separación de poderes dado que, actualmente, todos los regímenes democráticos ya sean presidenciales, parlamentarios o semipresidenciales, se singularizan, en mayor o menor medida, por este aspecto. De hecho, aún cuando es característica de los sistemas parlamentarios la fusión entre las distintas ramas —identificada por la delegación de poderes bajo una lógica de principal agente—, existen variaciones con respecto a su intensidad ya que, en muchos casos, la formación de coaliciones de gobierno —sobre todo multipartidistas— hace que la relación parlamento-gobierno adquiera atributos transaccionales como consecuencia de las negociaciones existentes entre las distintas fuerzas que forman parte de ellas —sobre todo por la internalización de actores y puntos de veto dentro del gabinete—, produciendo modificaciones en la lógica interinstitucional (Lijphart, 1988).

Partiendo de esta premisa, y después de la revisión de un amplio número de definiciones, seleccionamos la elaborada por Stepan y Skach (1993: 3, 4) quienes plantean que en su tipo puro:

Un sistema democrático presidencial se caracteriza por ser un sistema de (relativa)<sup>13</sup> independencia recíproca (donde):

1. El poder legislativo posee un mandato electoral de duración preestablecida que es la fuente de su propia legitimidad.
2. El jefe del ejecutivo posee un mandato electoral de duración preestablecida que es la fuente de su propia legitimidad.

---

<sup>12</sup> De hecho, bajo los parámetros descritos, en el caso de Estados Unidos, su aplicación se concentró en un período cronológicamente corto, estableciéndose rápidamente ciclos de predominio ejecutivo o legislativo mientras que en la mayor parte de América Latina se caracterizaron por un visible desequilibrio a favor del presidente en la relación interinstitucional (aunque, normalmente, menor de lo que el sentido común nos tiende a remarcar), alejándose de la lógica de balance diseñada por los padres fundadores.

<sup>13</sup> Agregado por el autor.

Desde nuestro punto de vista ésta posee la cualidad de ser una definición abstracta y operacional.<sup>14</sup> Entre sus méritos debemos reconocer que evita el estimamiento conceptual, la formación de categorías residuales y, gracias a su alto nivel de denotación —y como consecuencia de ello, bajo nivel de connotación—, es susceptible de ser fácilmente utilizada para realizar comparaciones (Sartori, 1984). Además, nos permite sintetizar elementos comunes de otras definiciones (Lijphart, 1988; Shugart y Carey, 1995: 37; Sartori 1994a: 98; Linz, 1994; Mainwaring, 1993; Pasquino, 2004), zanjando diversos debates establecidos en torno a los principales atributos constitutivos del sistema.

Así, el mandato fijo de ambos poderes<sup>15</sup> se transforma en el atributo distintivo de los sistemas presidenciales, dado que no existe en los parlamentarios y se limita solo al presidente, que posee la capacidad de disolver al parlamento convocando a elecciones anticipadas, en los semipresidenciales.<sup>16</sup> Se establece así en los últimos dos casos una relación positiva de confianza, explícita o implícita, entre gobierno y parlamento,<sup>17</sup> ausente en los presidenciales donde, una vez electo el jefe del ejecutivo, no tiene la necesidad, al menos formal, de establecer algún tipo de relación con el Congreso (Pasquino y Pelizzo, 2006: 88). Naturalmente, existe el caso excepcional del *impeachment*, pero esta práctica no debería afectar la premisa apenas mencionada debido a su naturaleza extraordinaria —formalmente solo se limita a graves comportamientos anti-constitucionales o criminales.<sup>18</sup>

---

<sup>14</sup> Las definiciones operacionales son, según Sartori, aquellas que más nos acercan al referente empírico y, por lo tanto, las que las se adaptan a la realización de investigaciones científicas (1984: 68).

<sup>15</sup> Estos se diferencian de los parlamentarios caracterizados por ser:

“[...] un sistema de dependencia recíproca (donde):

1. El jefe del ejecutivo debe ser sostenido por una mayoría en la legislatura y puede caer de recibir un voto de censura;

2. El poder ejecutivo (normalmente junto al jefe de Estado) posee la capacidad de disolver la legislatura y llamar a elecciones” (Stepan y Skach, 1993: 3, 4).

<sup>16</sup> Aunque existen casos excepcionales en los presidencialismos donde el jefe del ejecutivo posee ese atributo como el uruguayo.

<sup>17</sup> Ya hace alrededor de un siglo Walter Bagehot atribuía como principal función del parlamento la formación del gobierno y, por lo tanto, también su destitución (1995: 142).

<sup>18</sup> Aunque sobre este tema existen posiciones encontradas; por ejemplo Pérez Liñán (2007) plantea que durante las últimas décadas en América Latina el *impeachment* dejó de ser una práctica esporádica para ser un instrumento político del poder legislativo. Esto puede observarse en los numerosos casos de juicio político como los realizados a Fernando Collor de Melo, Carlos Andrés Pérez, Raúl Cubas Grau y Luis González Macchi a lo que puede sumarse la declaración de incapacidad mental de Abdalá Bucaram.

Como puede observarse, esta definición separa la mayoría de los elementos a los que hicimos referencia en la primera parte del trabajo, sin embargo, no desaparecen, sino que, aun dejando de ser atributos constitutivos, ocupan un rol central como instrumentos que determinarán el funcionamiento del sistema presidencial. Es decir, pasan de ser condición necesaria a ser variables intervinientes que impactarán sobre su funcionamiento, configurándose como elementos constitucionales o para-institucionales que influirán sobre el proceso legislativo y, por lo tanto, en la separación o concentración del poder.

Partiendo de este punto, el primer elemento que tendremos en cuenta es el número de *veto players* presentes en el sistema político. Siguiendo el planteamiento de Tsebelis los jugadores con poder de veto son todos aquellos actores cuyo consentimiento es indispensable para poder cambiar una política determinada (1995, 2002). En principio, como observamos, dentro de los sistemas presidenciales, nos encontramos con tres *veto players* institucionales como son los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Sin embargo, a medida que realizamos una mirada más precisa estos comienzan a multiplicarse. Por ejemplo, el número de puntos de veto crece si hacemos referencia a un legislativo bicameral —dependiendo, además, del tipo de bicameralismo—<sup>19</sup> ya que si se pretende modificar el *status quo* es necesario el consentimiento de la mayoría en ambas cámaras.<sup>20</sup>

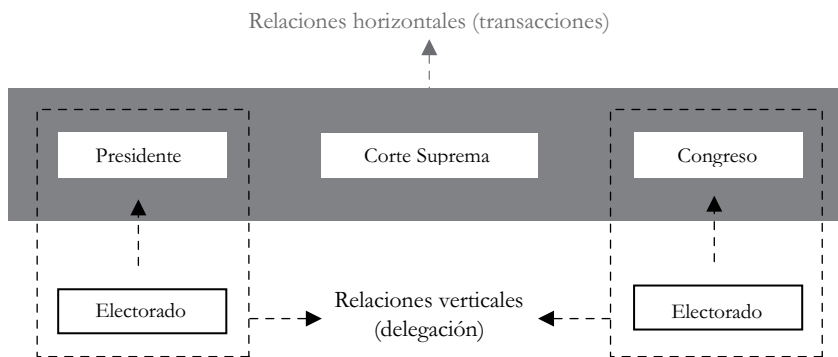
Así, a diferencia de los sistemas parlamentarios, donde predominan las relaciones de delegación entre el parlamento y el gobierno —bajo una lógica de flujos de poder de carácter vertical—, en los presidenciales se espera que operen relaciones horizontales de intercambios entre agentes con importantes niveles de simetría bajo un esquema de vetos bilaterales que regulan los mecanismos de acción colectiva a la hora de gobernar (Cox y Morgenstern, 2002).

---

<sup>19</sup> Estos se pueden clasificar en función de su congruencia y simetría. Por congruencia entendemos a dos cámaras cuyos miembros se eligen con la misma base de representación y la misma forma de elección, por lo que se espera un composición similar —lo opuesto ocurre con los incongruentes. La simetría se establece, en cambio, a partir de los poderes que posee cada cámara (Lijphart, 1988).

<sup>20</sup> El número de actores con poder de veto también varía de acuerdo a la regla necesaria para pasar legislación. Por ejemplo, si hacemos referencia a la unanimidad como regla, todos los actores poseen poder de veto, número tendería a reducirse, si, en cambio, nos referimos a la necesidad de mayorías calificadas, absolutas o simples.

**Figura 2: Estructura de transacciones potencialmente existentes en los sistemas presidenciales**



Fuente: Elaboración propia de partir de Carroll y Shugart, 2006.

Sin embargo, en la práctica, observando diferentes casos de democracia presidencial, el funcionamiento de la separación y el equilibrio entre los poderes ha variado —en función de quien ejerciera el control de la agenda legislativa— no solo como consecuencia de la modificación de los atributos constitucionales de los diferentes actores de los sistemas políticos sino, como mencionamos, de prácticas paraconstitucionales que transforman, en numerosas oportunidades, las relaciones de transacción en otras con un alto componente delegativo. Pero, ¿cuáles son los elementos que terminarán definiendo la mecánica del sistema?

Entre estos se pueden destacar dos, por un lado, los poderes constitucionales del presidente y, por el otro, la capacidad de controlar a las mayorías parlamentarias (Shugart y Mainwaring, 1997: 40). Los primeros constituirán parte esencial en las relaciones interinstitucionales ya que en torno a estos girará gran parte de los incentivos que establecerán la lógica de la relación entre poderes, pudiéndose diferenciar entre proactivos —o de agenda según Figueiredo y Limongi (1999; 2000; Limongi y Figueiredo, 2004)— y reactivos (Shugart y Mainwaring, 1997: 40), implicando la capacidad, por lo menos potencial, de modificación del *status quo* y las competencias para su mantenimiento, respectivamente.

A estos puede sumarse una tercera variedad como son los integrativos (Cox y Morgenstern, 2002: 458) que, a diferencia de los proactivos, implican un tipo

de acción presidencial estructurada de modo tal que evita los comportamientos unilaterales por parte de los jefes de ejecutivo. En su lugar, se establece una modalidad de acción que se inserta en el proceso legislativo integrando ambos poderes y permitiendo la existencia de relaciones de cooperación entre ellos.

**Tabla 1: Poderes constitucionales del presidente**

Proactivos	Reactivos	Integrativos
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Iniciativa legislativa</li> <li>• Iniciativa legislativa exclusiva</li> <li>• Decreto</li> <li>• Observaciones enmendatorias</li> <li>• Veto parcial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Veto total</li> <li>• Veto parcial</li> <li>• Iniciativa legislativa exclusiva</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Introducción urgente</li> </ul>

Alcanzado este punto, surge la tentación de afirmar que cuanto mayores sean los poderes proactivos del presidente más intensa debería ser la verticalidad, cambiando el sentido idealtípico de los flujos de poder; sin embargo, esto no es necesariamente así, ya que su utilización exige, por lo menos, de la tolerancia parlamentaria (Limongi y Figueiredo, 2004: 53) y, para lograrlo, de un razonable volumen de transacciones interinstitucionales. Paralelamente, por el lado del control de las mayorías en las legislaturas, son varios los elementos que tenemos que tener en cuenta tanto a nivel institucional como no institucional. El primero, y más obvio, es el tamaño del contingente legislativo con que cuenta el presidente. Esto dependerá en gran medida de la estructuración del sistema de partidos,<sup>21</sup> dimensión interpartidaria (Carroll y Shugart, 2006: 9) que, a su vez, será directamente influida por el sistema electoral, el tamaño de las circunscripciones (Cox, 1997) y la realización simultánea de elecciones presidenciales y legislativas (Mainwaring, 1993; Amorim Neto, 2002; Cheibub, 2002) que producirán mayor o menor fragmentación.

<sup>21</sup> Consideramos un sistemas de partidos estructurado aquél que genera incentivos para la cohesión de las fuerzas políticas (donde las lealtades se constituyan en torno a ellas y no únicamente alrededor de los líderes de forma individual), mientras que uno débil, o poco estructurado, es aquél donde estos no existen o son frágiles (Sartori, 1976).

Sin embargo, en este punto hace aparición otra variable: la disciplina partidaria. Incluso en el caso en que el partido o coalición del presidente controle el legislativo, es necesario observar el nivel de disciplina interna que posee, es decir la dimensión intrapartidaria (Carrol y Shugart, 2006: 12). Sobre todo, si tenemos en cuenta que en los sistemas presidenciales las elecciones separadas, el mandato de duración preestablecida del presidente y del congreso, y la consecuente ausencia de confianza y censura parlamentaria, tienden a transformarse en incentivos para la acción política independiente y, por lo tanto, para la indisciplina.<sup>22</sup> Como señalan Shugart y Samuels, el hecho que el presidencialismo ofrezca a los partidos dos posibles tipos de premios, mediante la separación de orígenes, genera un aumento de los dilemas y tensiones intrapartidarias (2009). En esa misma línea, ambos autores afirman que la separación de poderes no solo afecta la relación entre estos, sino, además, el trato entre miembros del ejecutivo y legislativo de un mismo partido.

De esta manera, cada sistema de gobierno produce comportamientos organizacionales diferentes, impactando en el proceso de formación de políticas. En el caso del presidencialismo esto puede provocar una sensible fragilidad en el vínculo entre congresistas y el ejecutivo, debilitando la noción de “partido responsable de gobierno”. Por el contrario, si bien el parlamentarismo no garantiza la coordinación de poderes la estimula,<sup>23</sup> ya que transforma a los legisladores en responsables tanto del origen como del mantenimiento del gobierno, fortaleciéndose, además, por la capacidad del jefe de gobierno de disolver el parlamento.

Otra serie de elementos puede producir estímulos que alcanzan a favorecer el aumento o la disminución de los niveles de disciplina como: el control de los líderes sobre la conformación de las listas —proceso de selección de candidatos—, la magnitud de los distritos (Rae, 1967) y, nuevamente, el sistema electoral. Mientras que del primero dependerá que quienes ocupen cargos en la legislatura sean más cercanos y leales al presidente, del segundo que las candidaturas se concentren en estructuras partidarias o en individuos y que los legisladores se preocupen más por las políticas de carácter nacional o local y particularistas (Carroll y Shugart,

---

<sup>22</sup> De hecho, a diferencia de los sistemas parlamentarios, las duración de las coaliciones está mucho más fuertemente sincronizada con el calendario electoral, razón por la que en los casos en que la reelección presidencial inmediata no es posible, se forman claros incentivos para la indisciplina bajo la lógica del “pato cojo” (lame duck).

<sup>23</sup> En este sentido, existen casos como el de la Cuarta República Francesa o la Italia de posguerra, que muestran cómo esta tendencia no es una regla caracterizadas por la debilidad y la corta duración de sus gobiernos.

2006: 12). En este contexto, siendo el principal objetivo de los legisladores, aunque naturalmente no el único, el mantenimiento o mejoramiento de su condición presente —en la mayor parte de los casos esto significa alcanzar, por lo menos, la reelección—,<sup>24</sup> cuando esto dependa de la acción presidencial el nivel de disciplina debería ser mayor; por el contrario descenderá cuando esto se decida de manera descentralizada ya que la “rendición de cuentas” se dará frente a otros actores.

Es importante señalar que partimos de la premisa de que los agentes tienden a desarrollar ambiciones progresivas o estáticas (Schlesinger, 1966). Es decir, que normalmente pretenden incrementar su poder a través de un ascenso continuo en las estructuras políticas o, en su defecto, mantener la posición en la que se encuentran. Esto no implica la inexistencia de ambiciones discretas en las que la permanencia en el sistema es efímera y no se aspira al desarrollo de una carrera política; sin embargo, consideramos que éstas últimas son, normalmente, marginales —usualmente el final de la carrera representa más un resultado no deseado que una ambición del actor que llega a ella.

Otra serie de atributos puede tener una fuerte influencia sobre los recientemente mencionados, como puede ser el grado de centralización o descentralización del sistema político a nivel territorial (Jones, 1997a),<sup>25</sup> los niveles de popularidad del presidente, su capacidad de “volver públicos” los proyectos del gobierno (Calvo, 2007; Bond, Fleisher y Wood, 2003; Canes-Wrone y De Marchi, 2004), la formación de los gabinetes (Amorim Neto, 1998; 2006; Altman, 2001) y la presencia de relaciones de transacción entre los actores políticos.

De esta manera, los incentivos establecidos por las diferentes instituciones pueden generar tanto los intereses contrapuestos —separación de propósitos— (Cox y McCubbins 2001; Shugart y Haggard, 2001),<sup>26</sup> necesarios para la

---

<sup>24</sup> Esto, de ninguna manera, niega la presencia de valores o ideologías. Sin embargo, la posibilidad de que estos se materialicen depende directamente de la capacidad del ejercicio del poder y para lograrlo es necesario ocupar espacios donde este se pueda detentar.

<sup>25</sup> Preferimos hablar de descentralización antes que de federalismo ya que con relativa frecuencia se encuentran países formalmente federales cuyos niveles de descentralización efectiva coinciden o son menores que otros que no lo son.

<sup>26</sup> Se entiende como separación de propósitos la brecha existente entre las preferencias de aquellos actores que ocupan espacios en puntos de veto. Cuanto mayor sea la distancia en el pensamiento de estos (por ejemplo gobierno y mayorías en las cámaras del legislativo) mayor la separación de propósitos. Es justamente la separación de propósitos la que hace efectivo al sistema de frenos y contrapesos, ya que de no existir los distintos poderes se limitan a ser ratificadores formales de las preferencias del otro.

existencia de relaciones de transacción —aunque si alcanzan niveles extremos pueden fomentar las de unilateralidad—, como uniformes, que incentivarán la delegación. En el caso del ejecutivo y legislativo los intereses contrapuestos se constituirán a partir de la diferenciación de objetivos y orientaciones que marcarán sus posiciones políticas (Carroll y Shugart, 2006: 5, 6).

Sin embargo, la misma fragmentación hacia el interior del legislativo puede producir, sobre todo en casos de presidentes débiles constitucionalmente hablando, una multiplicación de los actores con poder de veto que obliga a los jefes de ejecutivo a asumir posiciones mucho más negociadoras, otorgando a la relación entre poderes un perfil de carácter más marcadamente transaccional.

Continuando con esta línea de ideas partiremos, aunque realizándole modificaciones, de las categorías utilizadas por Gary Cox y Scott Morgenstern (2002: 455) para estudiar las relaciones ejecutivo-legislativo en función de las estrategias que el presidente y el congreso establecen frente a los comportamientos del otro.<sup>27</sup> Estas pueden clasificarse bajo los siguientes tipos ideales: (1) *de subordinación*, (2) *de transacción* o (3) *unilaterales*.

En el caso de las primeras, el presidente fija la agenda y el congreso la acepta bajo una clara lógica de delegación, o viceversa; lo contrario ocurre en las *de transacción* donde, independientemente de quien predomine en la definición de la agenda, se presentan de forma continua procesos de intercambio entre poderes, no pudiendo existir un actor hegemónico o dominante. Éstas pueden distinguirse como aquellas: (a) *orientadas hacia intercambios de políticas*,<sup>28</sup> donde predominan los relacionados con concesiones políticas y el otorgamiento de capacidad de influir sobre la agenda, etc;<sup>29</sup> y las (b) *orientadas hacia intercambios*

---

<sup>27</sup> Estas constituyen un *continuum* que parte desde la ausencia total de cooperación entre ejecutivo legislativo bajo la lógica de “presidentes imperiales y asambleas recalcitrantes”, pasando posteriormente por una lógica de “presidentes coalicionales y asambleas negociadoras”, caracterizada por la negociación; “presidentes con orientación nacional y asambleas parroquiales” similares a las anteriores pero en donde, en lugar de predominar las negociaciones lo hacen los intercambios clientelares y, por último, “presidentes dominantes y asambleas subordinadas” donde presenciamos una situación de efectiva de subordinación del congreso frente al jefe del ejecutivo (Cox y Morgenstern, 2002: 455).

<sup>28</sup> La utilización de la categoría relaciones de transacción orientadas a intercambios políticos, no implica que las relaciones de transacción orientadas a intercambios particularistas no posean una naturaleza política. Su utilización tiene como único objetivo la realización de una diferenciación entre ambas.

<sup>29</sup> Si bien, podríamos definir este tipo de relaciones como “las más deseables”, debe reconocerse que existen altos costos relacionados con el equilibrio institucional. Las políticas de compromiso implican, normalmente, fenómenos como una lenta producción legislativa o políticas, muchas veces, confusas en cuanto sus contenidos.



*particularistas*, caracterizados por el patronazgo, clientelismo y *pork-barrel*.<sup>30</sup> Por último, las *unilaterales* se caracterizan por la imposición de sus preferencias por parte del gobierno en un escenario de ausencia o escasez de transacciones ya sea como consecuencia de las negativas permanentes del Congreso o por ser el resultado de la presencia de un estilo decisionista de gobierno. Sin embargo, es importante tener en cuenta que un Congreso que no demuestra ningún interés por reaccionar frente a las iniciativas del ejecutivo debería ser clasificado como subordinado o delegativo por lo que cambiaría el tipo de lógica vertical presente en el sistema.

Hasta este punto no existe mucho más que una diferenciación terminológica con el modelo presentado por Cox y Morgenstern. Sin embargo, a diferencia de ellos, no contemplamos las relaciones bajo una lógica de escala (Cox y Morgenstern, 2002: 453) o *continuum* (ver nota al pie 24), sino bajo una más flexible de cambiables relaciones intrincadas o anidadas (*nested*) donde se cruzan las de delegación y transacción. De hecho, desde nuestro punto de vista, la estructura presentada por estos autores es excesivamente rígida, excluyendo escenarios frecuentes como el de un presidente decisionista, independientemente de la posición del Congreso. De este modo, nos encontramos con dos tipos de relaciones jerárquicas, las de subordinación y las unilaterales, que por su naturaleza contrapuesta no pueden coincidir contemporáneamente —excepto en los casos en los que predomina una y la otra se hace presente en alguna política particular. Éstas, a su vez, se cruzarán con relaciones de transacción, bajo cualquiera de sus dos orientaciones o una síntesis de ambas.

Ilustrándolo a partir de la Figura 3, podríamos decir que las relaciones entre poderes tenderán a encontrarse en el área de intersección de los conjuntos y no en la restante, caracterizándose ésta última por la configuración de tipos

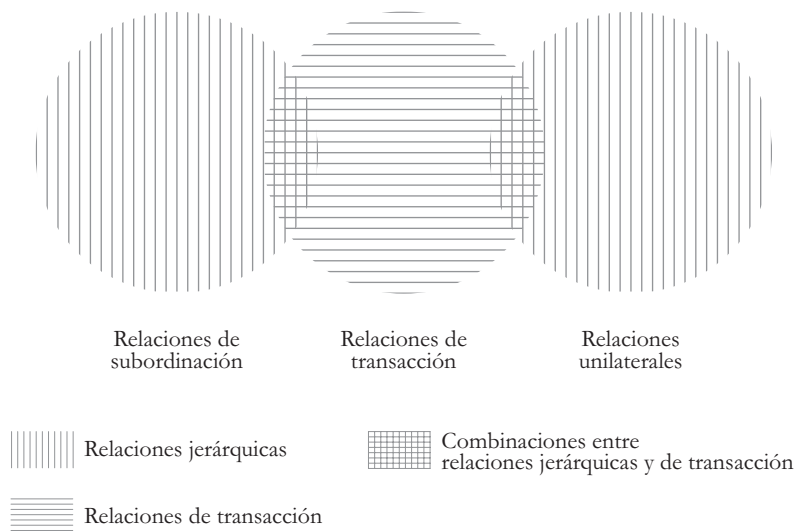
---

<sup>30</sup> Como patronazgo se entiende el poder de un partido o de un grupo de dirigentes políticos de designar individuos en posiciones (cargos) en la vida pública o semi-pública. Por su parte, clientelismo se refiere al intercambio, normalmente asimétrico, entre un partido o sus líderes e individuos a través del cual los primeros otorgan a los segundos un beneficio particular, y material, que estos deseaban con el objetivo de conseguir apoyo electoral. Por último, *pork barrel* implica la asignación táctica de fondos, a través de legislación u otro tipo de proyectos, a favor de una circunscripción electoral particular. Es importante señalar que mientras clientelismo y patronazgo implican un beneficio específico para un individuo u organización en particular, el *pork barrel* lo implica para un grupo extenso —los habitantes de una circunscripción.

Normalmente este tipo de prácticas son asociadas de forma directa con la corrupción, sin embargo, si bien en muchos casos pueden coincidir, no siempre es necesariamente así (Kopecky, Scherlis y Spirova, 2008).

ideales.<sup>31</sup> Esto significa que las relaciones difícilmente serán ni completamente verticales (jerárquicas) ni completamente horizontales (transaccionales).

**Figura 3: Estructuras intrincadas de las relaciones entre ejecutivo y legislativo**



Fuente: Elaboración propia

Como pudo observarse, aún en aquellos casos en que las preferencias electorales arrojan una mayoría parlamentaria favorable al presidente, esto no garantiza mecánicamente la subordinación del legislativo, dado que ambos comparten distintas funciones de autoridad y son movilizados por diferentes tipos de incentivos, cosa que generará, por lo menos, discretos volúmenes de transacciones. Del mismo modo, si los resultados electorales benefician a mayorías opositoras, los presidentes poseen, normalmente, poderes reactivos que les permiten obstaculizar las preferencias de éstas, evitando así acciones unilaterales de las mayorías legislativas.

<sup>31</sup> Si bien la utilización de tipos ideales, como construcción racional para analizar una realidad histórica, puede ser un útil instrumento auxiliar puede conducir a una deformación teórica importante (Nohlen, 1991: 45). Esto podría representar un fuerte peligro ya que nos puede llevar a intentar a subordinar la realidad a la teoría en lugar de hacerlo en la forma inversa.

Por otro lado, un jefe de Ejecutivo sin, por lo menos, un moderado apoyo por parte del Congreso, difícilmente podrá gobernar de manera unilateral sin exceder los límites de la poliarquía e internarse dentro de los de un régimen autoritario, rompiendo con la noción de presidencialismo que circunscribimos exclusivamente a los regímenes democráticos. De hecho, en la mayor parte de los casos donde puede observarse este tipo de tendencia, son recurrentes los desenlaces de carácter traumático, terminando, en repetidas oportunidades con la destitución del presidente, como ocurrió, por ejemplo, en el caso de Fernando Collor de Melo o en la quiebra del régimen como en el de Alberto Fujimori.<sup>32</sup>

Por el contrario para poder modificar el *status quo* autónomamente deberá, como mencionamos, contar, por lo menos, con un razonable grado de tolerancia —expresada, por lo menos como aceptación tácita— por parte de las mayorías legislativas, situación que, de por sí, implica o un relativo nivel de subordinación o la presencia de transacciones que limiten las tensiones con los congresistas y sus intereses de agenda.

Estas mismas estructuras de incentivos, sumadas a la capacidad desigual de manejo de recursos políticos por parte del ejecutivo y el legislativo —volcados, naturalmente, a favor del primero—, hacen que difícilmente exista una total simetría entre poderes y, como consecuencia de ello, que pueda observarse la presencia de relaciones de transacción en su tipo puro. En lugar de ello, existe una tendencia a la presencia de mecánicas que combinan ambas lógicas delegativas y transaccionales.

De esta manera, la elasticidad institucional percibida en buena parte de los sistemas presidenciales latinoamericanos produce procesos que pueden ser entendidos como una tendencia hacia una hibridación parlamentaria, conocida normalmente en la literatura como parlamentarización de los sistemas presidenciales (Carey, 2002), mediante los que se promueve una jerarquización parcial de un poder sobre otro (específicamente del jefe del ejecutivo sobre el congreso), como consecuencia de una lógica de delegación que establece elementos propios de un vínculo de tipo principal-agente, característicos de

---

<sup>32</sup> Para análisis vinculados a crisis de gobierno o régimen durante el período de la tercera ola de democratización ver: Pérez-Liñán, 2003 y Marsteintredet y Berntzen, 2006.

un sistema de fusión de poderes, en lugar de uno de separación y de empoderamiento de múltiples agentes con recursos de autoridad independientes (Shugart, 2007).

Como se puede apreciar, no es necesario que exista una incorporación explícita y directa de cláusulas propias de los sistemas parlamentarios para hacer referencia a un proceso de hibridación de ese tipo, sino que basta con la presencia de arreglos institucionales que incentiven la jerarquización informal mediante la implementación de mecanismos cooperativos entre ambas ramas del poder. Es decir, a través de procesos de amalgamamiento entre ambos, en lugar del establecimiento de balances y vetos recíprocos (Negretto, 2003: 42). Así, la posibilidad de mayor integración entre las distintas ramas genera una tendencia a la fusión entre ellas. Esto, a su vez, produce un cambio importante en la mecánica del sistema que, si bien continúa manteniendo una estructura de vetos bilaterales, adopta un carácter visiblemente asimétrico (Cox y Morgenstern, 2002) mediante el que el jefe del ejecutivo asume un papel predominante en el proceso de definición de la agenda legislativa bajo parámetros similares mediante los que Tsebelis caracterizó a los sistemas parlamentarios (2002).<sup>33</sup>

Es decir, se produce una lógica de sesión de poderes cercana a la mecánica de estos últimos, razón por la que afirmamos que el fortalecimiento del jefe del ejecutivo aleja al sistema de la lógica presidencial. De este modo, el diseño y funcionamiento de estos sistemas en América Latina no solo se alejó formalmente del modelo doctrinario establecido por los padres fundadores —como consecuencia de la mayor capacidad del ejecutivo para penetrar en el proceso legislativo mediante fuertes poderes constitucionales y la capacidad integradora de los presidentes—, sino que, además, degradó la misma mecánica presidencial del sistema político. Aunque debemos reconocer que esto no significa que estas tendencias hacia la parlamentarización sean constantes, de hecho en muchos casos puede observarse una lógica oscilante en la que pueden apreciarse picos de hibridación parlamentaria que se alternan con procesos de *represidencialización* (Milanese, 2011).

---

<sup>33</sup> Tsebelis (2002) define a los sistemas parlamentarios como aquellos donde el ejecutivo controla la agenda. Por el contrario, los presidenciales se caracterizan por el control de la agenda por parte del congreso. No obstante coincidimos con críticos que aseveran que esta afirmación no se sostiene en los casos de los sistemas políticos latinoamericanos (ver: Malamud, 2003), esto ocurre porque en ellos se presenta, como afirmamos en el presente trabajo una tendencia hacia la parlamentarización.

### Consideraciones finales

Para concluir, como queda claro ya desde el inicio mismo del trabajo, no coincidimos con la idea de que el fortalecimiento del presidente sea sinónimo de fortalecimiento del presidencialismo, de hecho, consideramos que ocurre todo lo contrario.

Esto no solo se debe a que tal idea vaya en contra del diseño doctrinario original de este tipo de sistema de gobierno —diseño que a lo largo de sus más de dos siglos de existencia se vio profundamente alterado por los cambios en la realidad política y las diferentes características asumidas en los numerosos países en los que fue aplicado—,<sup>34</sup> sino porque, además, el predominio, ya sea voluntario o involuntario, del jefe del ejecutivo rompe, desde el punto de vista de la relación interinstitucional, con la estructura de los flujos de poder característica de este tipo de sistema de gobierno (evidenciada en la Figura 1). Se pasa así de una lógica de carácter horizontal —institucionalmente propia de los sistemas presidenciales— a una vertical —institucionalmente propia de los parlamentarios.

Dentro de este marco, el muy frecuente aumento de la capacidad presidencial de impactar sobre el proceso legislativo, sobre todo si observamos a los sistemas políticos latinoamericanos, posee dos lecturas posibles. Una, vinculada al incremento de los poderes formales que le consientan actuar unilateralmente, la otra, a un aumento en la intensidad de los procesos de delegación, entendida como una disminución de la separación de propósitos, por parte de los congresistas. Mientras la primera los aleja de los parámetros de lo que entendemos como poliarquía y, consecuentemente también de una democracia presidencial, la segunda implica un proceso de verticalización, estructurada bajo una lógica de principal agente (Carroll y Shugart, 2006; Shugart 2007) que, mediante el establecimiento de relaciones caracterizadas por la delegación, degrada la mecánica de su funcionamiento produciendo un proceso de hibridación parlamentaria.

Es decir, en un escenario en el que no es la presencia de un presidente lo que distingue al sistema de gobierno, sino, un determinado tipo de flujos de poder, horizontal, en la relación interinstitucional,<sup>35</sup> cualquier cambio que se

<sup>34</sup> Tanto por los poderes partidarios como constitucionales del presidente.

<sup>35</sup> Naturalmente sin asumir una estricta horizontalidad.

produzca en su dirección, en este caso verticalización como consecuencia del robustecimiento del jefe del ejecutivo, no fortalece al sistema. Por el contrario, produce el efecto inverso cambiando la estructura institucional del mismo.

### Referencias bibliográficas

- Ackerman, B. [2003]. *La nuova separazione dei poteri: presidenzialismo e sistemi democratici*, Roma, Carocci.
- Alemán, E. and Tsebelis, G. [2005]. “The Origins of Presidential Conditional Agenda-Setting Power in Latin America”, *Latin American Research Review* - Volume 40, Number 2, pp. 3-26.
- Altman, D. [2001]. *The politics of Coalition and survival under multiparty presidential regimes*, PhD Thesis Department of Government and International Studies, University of Notre Dame.
- Amorim, N. O. [2006]. “The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas” *Comparative Political Studies*, No 39, pp. 415.
- Amorim Neto, O. [2002]. “Presidential cabinets, electoral cycles, and coalition discipline in Brazil”, In: Morgenstern, S. and Nacif, B. (Eds.), *Legislative politics in Latin America*, pp. 48-78, Cambridge University Press, New York,.
- Bagehot, W. [1995]. *La Costituzione inglese*, Bologna, Il mulino.
- Bond, J.; Fleisher, R. and Wood, D. [2003]. “The marginal and time varying effect of public approval on presidential success in Congress”, *Journal of Politics*, 65 February, pp. 92-110.
- Calvo, E. [2007]. “The Responsive Legislature: Public Opinion and Law Making in a Highly Disciplined Legislature”, *British Journal of Political Science*. 37, 263–280.
- Canes-Wrone, B. and DeMarchi, S. [2002]. “Presidential Approval and Legislative Success.”, *Journal of Politics*, 64(2): 491-509.
- Carey, G. [1984]. “La sabiduría de ‘El Federalista’”, *Estudios Públicos*, 13 (verano 1984).
- Carey, J. [2002]. “Legislatures and Political Accountability. Building Credibility”. *Harvard Review of Latin America*, 2 (1), pp. 32-34.
- Carroll, R. and Shugart, M. [2006]. “Neo-Madisonian theory and Latin American institutions”, *Scholarship Repository, Center for the Study of Democracy*, University of California, Irvine.

- Cheibub, J. A. [2002]. “Minority Governments, Deadlock Situations, and the Survival of Presidential Democracies”, *Comparative Political Studies*, Vol. 35, No. 3, pp. 284-312.
- Cheibub, J. A. [2007]. *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*. New York: Cambridge University Press.
- Collier, D. y Mahon, J. [1993]. “Conceptual ‘stretching’ revisited: adapting categories in comparative analysis”, *American Political Science Review*, Vol. 87 (4).
- Collier, D. y Levitsky, S. [1997]. “Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research”, *World Politics*, 49 (3), pp. 430-451.
- Cox, G. W. and McCubbins, M. D. [2001]. “The institutional determinants of economic policy outcomes”, in Mathew D. McCubbins and Stephan Haggard, (eds.), *Presidents, Parliaments and Policy*, New York, Cambridge University Press.
- Cox, G. and Morgenstern, S. [2002]. “Epilogue: Latin American’s reactive Assemblies and proactive presidents”, en Morgenstern, Scott and Benito Nacif, (eds.), *Legislature Politics in Latin America*, Cambridge University Press.
- Dahl, R. [1993]. *La Poliarquía: Participación y oposición*, México. REI.
- Etchemendy, S. [1998]. “Fundamentos teóricos de los presidencialismos argentino y norteamericano: una comparación entre Alberdi y *El Federalista*”, *Revista Ágora*, Número 8, Buenos Aires, pp. 169-198.
- Fabbrini, S. [1993]. *Il presidenzialismo degli Stati Uniti*, Roma-Bari, Laterza.
- Fabbrini, S. [2005]. *L’America e i suoi critici: virtù e vizii dell’iperpotenza democratica*, Bologna, Il mulino.
- Farrand, M. [1966]. *The records of the Federal Convention of 1787 New Haven*, London, Yale University.
- Figueiredo, A. Ch. and Limongi, F. [1999]. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*, Rio de Janeiro, Ed. da FGV.
- Figueiredo, A. Ch. and Limongi, F. [2000]. “**Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in Brazil**”. *Comparative Politics* 32 (2), pp. 151-170.
- Goldwin, R. [1986]. “Of Men and Angels: A Search for Morality in the Constitution”, en: Horwitz, Robert H., *The Moral Foundations of the America Republic*, pp. 24-41. Charlottesville, VA, University of Virginia Press.
- Hamilton, A.; Madison, J. and Jay, J. [1961]. *The Federalist Papers*, New York, New American Library.

- Hofstadler, R. [1993]. “Los padres fundadores: una era de realismo”, en Horowitz (ed.), *Los fundamentos morales de la república americana*, Buenos Aires, Rei.
- Jones, C. O. [1990]. “The Separated presidency. Making it work in contemporary politics”, in King, Antony (ed.), *The New American Political System*, New York, American Enterprise Institute Press.
- Jones, M. [1997]. “Federalism and the Number of Parties in Argentine Congressional Elections,” *Journal of Politics*, 59 (2), pp. 538-49.
- Kopecky, P.; Scherlis, G. and Spirova, M. [2008]. “Conceptualizing and Measuring Party Patronage”, *Working paper No. 25, IPSA 2 Committee on Concepts & Methods, CIDE*, pp. 1-28.
- Lijphart, A. [1988]. *Le democrazie contemporanee*, Bologna: Il mulino.
- Linz, J. J. [1994]. “Presidential or Parliamentary Government: Does it make a difference?”, in: Linz, J. J. and Valenzuela, A. (ed.), *The Failure of Presidential Democracy, Vol. 1: Comparative Perspectives*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, pp. 3-87.
- Limongi, F.; Figueiredo, A. [2004]. “Modelos de Legislativo: o Legislativo brasileiro em perspectiva”, *Plenarium* 1 (1), pp. 41-56.
- Mainwaring, S. [1993]. “Presidentialism, Multipartism, and Democracy - the Difficult Combination”. *Comparative Political Studies*. 26(2), 198-228.
- Malamud, A. [2003]. “Presidentialism and Mercosur. A hidden cause for a successful experience”, in Finn Laursen (ed.), *Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives*, Londres, Ashgate.
- Marsteintredet, L. and Berntzen, E. [2006]. Latin American Presidentialism: Reducing the perils of presidentialism through presidential interruptions. Paper prepared for the Workshop *Parliamentary Practices in Presidential Systems: (European) Perspectives on Parliamentary Power in Latin America*, ECPR Joint Sessions of Workshops, Nicosia, Cyprus, 25-30 April.
- Matteucci, N. [1998]. *Organización del poder y libertad: historia del constitucionalismo moderno*, Madrid: Editorial Trotta.
- Milanese, J. P. [2011]. “Participación, éxito y prioridad. Un análisis macro de los equilibrios en las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en Colombia, 2002-2006”, *CS* No. 8, julio – diciembre.
- Milanese, J. P. [2011]. “Transacciones, delegación o unilateralidad. Un análisis de los equilibrios de poder en las relaciones ejecutivo-legislativo durante los



- primeros gobiernos de Álvaro Uribe en Colombia y Carlos Saúl Menem en Argentina”. *Tesis de doctorado*, Università degli Studi di Bologna.
- Negretto, G. [2003]. “Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina”, *Revista Mexicana de Sociología*, 65 (1), enero-marzo. pp. 41-76.
- Neustadt, R. [1960]. *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership*, New York.
- Nohlen, D. [1991]. “Presidencialismo vs. parlamentarismo en América Latina”, en *Revista de Estudios Políticos*, 74, pp. 43-54.
- O’Donnell, G. [1994]. “Delegative Democracy”, *Journal of Democracy*, 5 (1), January 1994: 55-69.
- Pasquino, G. [2004]. *Sistemi politici comparati : [Francia, Germania, Gran Bretagna, Italia, Stati Uniti]*, Bologna: Bononia University Press.
- Pasquino, G. e Pelizzo, R. [2006]. *Parlamenti democratici*. Bologna: Il Mulino.
- Pérez-Liñán, A. [2003]. “Pugna de poderes y crisis de gobernabilidad: hacia un nuevo presidencialismo?”. *Latin American Research Review*, 38 (3), pp. 149-164.
- Pérez Liñán, A. [2007]. *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*, Cambridge University Press. Cambridge, New York.
- Rae, D. W. [1967]. *The Political Consequences of Electoral Laws*; New Haven; Yale University Press.
- Rakove, J. [1996]. *Original Meanings: Politics and Ideas in the Making of the Constitution*. New York: Alfred Knopf.
- Samuels, D. [2007]. “Separation of Powers”. In Boix C. and Stokes. S. (ed) *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Sartori, G. (1994a). *Comparative constitutional engineering: an inquiry into structures, incentives and outcomes*, London, Macmillan.
- Sartori, G. (1994b). “Neither Presidentialism nor Parliamentarism”, Linz, J. and Valenzuela, A. (Eds), *The Failure of Presidential Democracy* Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Sartori, G. [1976]. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis* 1. Cambridge: Cambridge, University Press.
- Sartori, G. [1984]. *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*, México, Fondo de Cultura Económica.

- Schlesinger, J. [1966]. *Ambition and Politics: Political Careers in the United States*. Rand McNally.
- Shugart, M. e Carey, J. [1995]. *Presidenti de assemblee: disegno costituzionale e dinamiche elettorali*, Bologna: Il mulino.
- Shugart, M. and Mainwaring, S. [1997]. “Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate”. In Mainwaring, Scott and Shugart, Matthew Soberg (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Shugart, M. S., and Stephan, H. [2001]. “Institutions and Public Policy in Presidential Systems”, in: McCubbins, M. D. and Haggard, S. (ed.), *Structure and Policy in Presidential Democracies*, New York: Cambridge University Press.
- Shugart, M. S. [2007]. “Comparative Executive–Legislative Relations: Hierarchies vs. Transactions in Constitutional Design”. In: Rhodes, R.A.W. Binder, Sarah and Rockman Bert (eds.), *Oxford Handbook of Political Institutions*.
- Stepan, A. and Cindy, S. [1993]. “Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism vs. Presidentialism”. *World Politics* 46 (1), 1-22.
- Sundquist, J. [1992]. *Constitutional reform and effective government*, Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Tsebelis, G. [1995]. “Decision Making in Political Decisions: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartism”, *British Journal of Political Science* 25, 289-325.
- Tsebelis, G. [2002]. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton University Press: Princeton.
- Wood, G. [1969]. *The creation of the American Republic 1776-1787*, New York, Norton and Company.