

EL OCASO DE LOS PRESIDENCIALISMOS CENTROAMERICANOS

Jean Paul Vargas

Resumen

La presente reflexión tiene como finalidad abordar la situación actual de los presidencialismos centroamericanos desde una breve revisión de la literatura sobre sistemas presidencialistas y el análisis de los gobiernos divididos a partir de una propuesta de tipología basada en la configuración de las fuerzas parlamentarias y la conformación de los gabinetes presidenciales en Centroamérica.

Palabras clave: presidencialismo, Centro América, formas de gobierno.

Abstract

This reflection is an approach to the present situation of the presidential forms of government in Central America from the literature about these systems and makes an analysis on the divided governments from a typology based on the configuration of parliamentary forces and conformation of presidential cabinets in Central America.

Keywords: Presidential way of government, Central America, presidential cabinets.

El ocaso de los presidencialismos centroamericanos

El presidencialismo constituye una expresión propia y quizás desvirtuada del sistema presidencialista. Es producto de la ingeniería constitucional fraguada con el ejercicio de los recursos de poder formales – *institucionalizados* – e informales – *potestades fácticas* – para concentrar la conducción del Estado en la figura del presidente, y en donde la oposición parlamentaria – *principalmente* – claudica en su potestad de fiscalización y control, sea por las relaciones aritméticas de la conformación de los escaños legislativos, por las deficiencias de la institucionalidad – *reglamento legislativo* –, o incluso por dispersión, fragmentación o incapacidad técnica o política de esta.

Nietzsche (1999) decide inspirarse en uno de los títulos de las obras de Wagner para el título de un libro suyo, “*El Ocaso de Los Ídolos*”, concibiendo así el hecho de que los dioses ya no son tales, sino ídolos y, por tanto, figuras de deidades falsas adoradas por la humanidad, las cuales han sido equivocadamente consideradas como representaciones de realidades objetivas y verdades dignas de toda veneración.

Partiendo de esta crítica de Nietzsche (1999), se pretende desentrañar una realidad propia de los sistemas presidencialistas centroamericanos, la cual se encuentra profundamente generada por el mismo principio de separación de poderes engendrado por nuestras constituciones políticas. Si bien es cierto, nuestros sistemas políticos exclaman una autonomía y separación formal entre los poderes ejecutivos y legislativos, también se ha dejado claro que este principio ha de darse más en un modelo “de pesos y contrapesos” que en un modelo de “límites funcionales”, tan proclamado por la oposición parlamentaria en situaciones de entramamiento y bloqueo político.

Ahora bien, si el sistema presidencialista ha de funcionar adecuadamente desde la estructura del modelo de *pesos y contrapesos*, entonces, ¿por qué se considera que en situaciones en las cuales el Poder Ejecutivo no cuenta con una mayoría legislativa nuestros sistemas son más proclives a sufrir entramamientos? Si, además, en un modelo de *pesos y contrapesos*, el Poder Ejecutivo requiere de poderes legislativos, ¿por qué acentuar la crítica de las relaciones entre ambos poderes al control de la agenda legislativa?

Uno de los efectos ambiguos de una división de poderes deificada, divorciada del cambio social y llevada al extremo, sería convertirla en un instrumento de defensa de los más poderosos, sin una orientación normativa clara la discusión sobre la división de poderes degenera en una ingeniería constitucional frívola. La idea misma de eficiencia institucional es completamente vacua a no ser que se vincule con objetivos más sustanciales (Ackerman 2000).

En “*El Ocaso de los Ídolos*”, Nietzsche (1999) es enfático al señalar que eso denominado como ídolo, y que hasta la fecha ha sido comprendido como una verdad, se encuentra en su ocaso, en su punto final. Bajo esta idea podemos, quizás, concebir que el presidencialismo entendido como el ídolo de nuestros sistemas políticos y aún con una fuerte trayectoria de respeto al Estado de Derecho, ha mostrado que su funcionalidad ha descansado más en una institucionalidad informal, basada en la disciplina y cohesión partidaria, pero principalmente en la capacidad que posee el Poder Ejecutivo para controlar desde su bancada legislativa la dinámica interna del Parlamento.

Por tanto, en aquellos casos en los cuales los niveles de fragmentación parlamentaria aumentan, y la disciplina y cohesión legislativa sea que aumenten o disminuyen, aunado a un incremento en la dispersión de la oposición parlamentaria, y en una situación en la cual el Poder Ejecutivo carece de mayorías legislativas, se pone a prueba en una primera instancia el diseño puro y real de nuestros sistemas presidencialistas, pero en una segunda dimensión la capacidad de liderazgo y negociación del Poder Ejecutivo, así como el nivel de la calidad y responsabilidad de la oposición parlamentaria.

Los análisis de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo no pueden descansar únicamente en las condiciones que los generan, sino también deben abarcar las dinámicas de gestión en ellos, siendo capaces estos análisis de avanzar más allá de los estudios de casos en temas presupuestarios o fiscales, aún cuando estos sean quizás los que más tensión entre poderes pueden generar. La pregunta, entonces, es: en situaciones de gobierno dividido *¿cómo gobernar hasta el siguiente proceso electoral?*

Al respecto, Ackerman (2000) señala tres posibles escenarios. Un primer escenario es el énfasis a un ejercicio activo de negociaciones o, como él le denomina, *“la esperanza madisoniana”*, a través de las cuales se puedan llegar a fórmulas de atenuación que permitan combinar algún nivel de razonamiento y permitan, en términos de Tselis (2002), lograr a la identificación de un punto ganador entre los jugadores con poder de veto.

El segundo escenario lo constituye la ruptura institucional o *“la pesadilla linziana”*, el cual se basa en ver el cómo sucumben las constituciones a manos de presidentes frustrados que desbandaban congresos intransigentes y se instalaban ellos mismos como caudillos con la ayuda de los militares o de plebiscitos extraconstitucionales.

El tercer escenario sería, entonces, un punto intermedio entre evitar *“la pesadilla linziana”*, pero sin cumplir *“la esperanza madisoniana”*, es decir, una situación que en lugar de establecer una confrontación absoluta, ambos poderes puedan sólo retraerse en su tendencia hacia las descalificaciones y calumnias interminables, siendo la tendencia un continuo de recriminaciones mutuas y estancamiento político.

En situaciones de conflicto entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, ambos poderes pueden usar las herramientas constitucionales y de institucionalidad formal – por ejemplo, el reglamento legislativo – para hacerse la vida difícil entre sí, generándose un acoso perpetuo de la oposición parlamentaria sea hacia la fracción oficialista o directamente hacia el Poder Ejecutivo y este, a su vez, emprendería acciones unilaterales en cualquier momento en que pueda salirse con la suya (Ackerman 2000).

Adicionalmente, no se puede dejar de lado el peso de la influencia mediática, capaz de fundir o debilitar la más sólida voluntad *“ideológica”* de la fracción legislativa, aún en las pocas ocasiones en que podremos encontrar una fracción por voluntad interna cohesionada y no por el uso absolutista de la disciplina partidaria o parlamentaria. Igualmente, la oposición extraparlamentaria, expresada ahora en dinámicas neocorporativas en el proceso de la política pública, tiende a optar en las estructuras de organizaciones de bases por la democracia de la calle y por una proclama de la democracia participativa aún por encima de la democracia representativa.

Por tanto, es importante considerar una serie de interrogantes implícitas en los procesos de decisión parlamentaria, principalmente: *¿quiénes se oponen?*, *¿se construyen alianzas en torno a esta oposición?*, *¿cuáles son las relaciones de poder?*, *¿qué recursos de*

poder son percibidos?, ¿cómo se ejecutan los recursos de poder?, ¿de qué forma se expresan las resistencias en estas relaciones de poder?, ¿qué argumentos se esbozan?, ¿cuáles mecanismos de presión se han de utilizar, sean formales o informales?

Con esta reflexión se pretende invertir las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en los sistemas presidencialistas centroamericanos, sustituir el predominio de la institucionalidad formal por la informal, siempre desde una perspectiva integral del neoinstitucionalismo y, con ello, cuestionar el diseño constitucional de nuestros presidencialismos, puesto que estos carecen de una concepción de funcionalidad adecuada en esquemas de gobiernos divididos. *“El mundo verdadero no es asequible ni demostrable ni puede ser prometido, pero, por el hecho de que se pueda pensar, constituye un consuelo, una obligación, un imperativo”* (Nietzsche 1999, p. 63).

En el primer apartado, se presenta un breve repaso a la discusión teórica sobre el principio de separación de poderes en los sistemas presidencialistas, enfatizando el modelo de límites funcionales en contraposición al de pesos y contrapesos; seguidamente, en el segundo apartado se expone una propuesta de tipología parcial sobre las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo y su aplicabilidad a los presidencialismos centroamericanos.

I. Del principios de separación de poderes a la necesidad de complementariedad

La ineficiencia y parálisis en la toma de decisiones derivada por situaciones en las cuales el Poder Ejecutivo no cuenta con mayorías legislativas no constituye una consecuencia de la doctrina de separación de poderes, para algunos autores será una consecuencia de la ingeniería electoral – representación o subrepresentación (Fernández 1992 y 2001), para otros de las características propias del sistema de partidos políticos (Mainwaring et al 2002, Payne et al 2006); así como otros argumentan como causa estructural la misma ingeniería constitucional (Sartori 1994).

Lo cierto es que todos estos ángulos de análisis han dado sus aportes para la comprensión de un fenómeno multidimensional y multicausal, que sin duda alguna asume sus propias fórmulas de atenuación en cada uno de los sistemas presidencialistas centroamericanos.

Por tanto, las tensiones conflictivas entre los poderes ejecutivos y legislativos son producto no sólo de la estructura definida en la ingeniería constitucional y electoral, sino también en la distribución de competencias y de los controles y salvaguardias establecidos para preservar el equilibrio entre estos. Desde esta perspectiva, la efectividad y la calidad del proceso de gobierno no van a depender del deslinde de las funciones, sino de un adecuado ejercicio de los frenos, contrapesos y controles orgánicos (Carrillo 2001, pp. 1 - 44).

En este sentido, la doctrina de separación de poderes se encuentra lejos de ser una salida al problema del diseño de políticas públicas o de toma de decisiones en el sector público, pues la característica esencial de la doctrina de separación de poderes, la división en el ejercicio de las funciones públicas entre varias instituciones, sin que ello lleve necesariamente al estancamiento y obstaculización de las políticas públicas.

Se requiere enfatizar que existe una diferencia entre la concepción del principio de separación de poderes y una relación operativa acerca de la diferenciación o semejanza de intenciones o propósitos que existen entre el Poder Ejecutivo y Poder Legislativo; es decir, existen circunstancias propias en la dinámica de ambos poderes, en las cuales ambos se encuentran motivados por objetivos que por naturaleza se dan en constante contradicción, de ahí la necesidad de acentuar su separación.

En Montesquieu (1997) encontramos la noción del *gobierno limitado*, la cual se ha encontrado históricamente en la necesidad de encontrar adecuados mecanismos para lograr que el poder frene al poder, creándose así el principio de separación de poderes. En su forma más pura, este principio de separación de poderes postula que el gobierno debe estar dividido en tres departamentos que desempeñan las funciones ejecutiva, legislativa y judicial (naturaleza), limitándose cada uno a sus propias competencias, sin usurpar las de los otros, quedando además limitadas las personas quienes ejercen el cargo de uno de los departamentos a no formar parte de alguno otro (principios). Por tanto, el principio de separación de poderes puede caracterizarse como de separación y especialización funcional, siendo entendido como un modelo de "límites funcionales".

Al concebir esta distinción afianzada por Montesquieu (1997) entre naturaleza y principios de gobierno, ambos aspectos se encuentran albergados en las relaciones cotidianas que se dan entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, tanto para provocar un mutuo control de pesos y contrapesos, como para asegurar la interacción colaborativa de ambos para un adecuado ejercicio de sus funciones de gobierno.

Si el Poder Ejecutivo no tiene el derecho de contener los intentos del legislativo, este será un poder despótico, porque pudiendo atribuirse toda facultad que se le antoje, anulará todos los demás poderes. El Poder Legislativo no debe tener la facultad de poner trabas al ejecutivo, porque la ejecución tiene sus límites en su naturaleza y es inútil limitarla; adicionalmente si se da una intromisión del Poder Legislativo en las labores del Poder Ejecutivo, este último perdería su autonomía y su eficacia (Montesquieu 1997, p. 104 - 110).

Para Pessanha (2001, pp. 109 - 111) tanto en Locke, de forma más excepcional, como en Montesquieu, de forma más común, la función legislativa contempla, de diferentes maneras, una mezcla de atribuciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo. Argumenta que en el caso de Locke, mediante las prerrogativas que consisten en el poder de actuar discrecionalmente a favor del bien público sin la prescripción de la ley, teniendo en cuenta que muchos asuntos no pueden ser previstos por la ley y, por ello, deben ser confiados al Ejecutivo para que los regule de acuerdo con las exigencias del bien público; en el caso de Montesquieu, se da por la capacidad de impedir, según la cual el monarca participa de la legislación para defenderse, pues sin el derecho de vetar las iniciativas del Cuerpo Legislativo, este sería despótico, porque pudiendo atribuirse a sí mismo todo el poder que se pueda imaginar, destruiría los demás poderes.

Haggard y McCubbins (2001, p. 3) explican que el principio de separación de intenciones está correlacionado con el principio de separación de poderes e incluso puede encontrarse con o sin este último; agregan que cuando una sociedad posee diversos intereses y sus instituciones políticas provienen de distintos canales de representación de estos, entonces la separación de intenciones y poderes están presentes de forma conjunta.

Comprender estas relaciones y tensiones entre poderes, conlleva a entranar los rasgos identitarios propios del sistema presidencialista, con miras a adquirir una visión clara sobre la composición de los recursos y las relaciones de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo, lo cual coadyuva a desarrollar una visión más integral de la ingeniería constitucional del sistema y sus expresiones informales derivadas del ejercicio de dicho diseño, más las relaciones emanadas por la dinámica propia del sistema de partidos políticos², aspectos estos que contribuyen en la canalización de los conflictos políticos y la consolidación o erosión de la gobernabilidad del sistema.

Autores como Aguilar (2002) y Mora – Donatto (2006) enfatizan en contraposición al modelo de “límites funcionales”, la teoría de “pesos y contrapesos” la cual postula que el poder debe estar distribuido entre varios cuerpos gubernativos, de forma tal que ninguno de ellos abuse de los otros. Entonces, en el modelo de “pesos y contrapesos” una rama de gobierno puede entrometerse legítima y parcialmente en los asuntos de otra para equilibrar su poder, en cambio en el modelo de “límites funcionales” que sigue la teoría pura de separación de poderes se prohíbe cualquier intervención o influencia entre los departamentos.

Aguilar (2002, p. 23) enfatiza que el modelo de “pesos y contrapesos” presupone que los individuos son egoístas y ambiciosos por naturaleza y que concentrarán todo el poder que les sea posible, incluso si ello implica violar la Constitución. De ahí que al dar inherencia parcial a un poder en los asuntos de los otros se crea una estructura de incentivos, en la cual no es racional la extralimitación de atribuciones, puesto que cada poder, de ser invadido, puede tomar represalias contra el invasor, los actores anticipan los costes de exceder los límites de su esfera y eso disuade de transgredir sus márgenes constitucionales, siendo el resultado el aparente equilibrio.

Mainwaring y Soberg (2002, pp. 11 -18) argumentan que las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en los sistemas presidencialistas, difieren dentro de este tipo de régimen, según las variaciones producidas por los poderes constitucionales asignados al presidente, el tipo de partidos y de sistema de partidos imperante. Estos autores apuntan por una definición de democracia procedimental basada en tres criterios: **a)** celebrar elecciones abiertas y competitivas para determinar quién será el encargado de establecer la política pública, cumpliendo además con el principio de alternancia del poder; **b)** debe existir el sufragio adulto prácticamente universal; **c)** y, por último, deben existir garantías básicas para los derechos civiles tradicionales, tales como la libertad de palabra, la libertad de organización y el debido proceso legal. Para ellos, la democracia presidencialista puede ser comprendida por dos definiciones características: el jefe del Ejecutivo – presidente – es popularmente electo, y los mandatos del presidente como de la asamblea son fijos.

Para Sobert Shugart (2001) el sistema presidencialista refleja la naturaleza propia del principio de separación de poderes, puesto que para el autor un sistema presidencialista puro es aquel capaz de combinar: **(1)** ministros responsables ante el presidente que es **(2)** elegido por votación popular, **(3)** ocupa la presidencia durante un mandato definido y no puede disolver la legislatura, y por lo general, aunque no por definición, **(4)** detenta el derecho de veto u otro poder legislativo que equivalga a que el jefe de Estado participe como agente en la configuración de la legislación.

Profundizar en la comprensión del principio de separación de poderes requiere, entonces, entender aquellas particularidades existentes entre las diversas configuraciones institucionales del sistema presidencialista, como son aquellos aspectos que facultan una mayor interacción entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, como por ejemplo los poderes legislativos otorgados constitucionalmente al Poder Ejecutivo. Soberg Shugart (2001, pp. 167 - 173) destaca al respecto que las principales variaciones de los poderes constitucionales del Ejecutivo en sus relaciones con el Legislativo son: (1) el poder de veto; (2) el poder de decreto; (3) las competencias de políticas reservadas; (4) la iniciativa presupuestaria extraordinaria; y (5) el referéndum.

El poder de veto del Ejecutivo en el sistema presidencialista puede ser fuerte o frágil e incluso inexistente. Se entiende por poder de veto la capacidad del Ejecutivo por desarrollar objeciones totales o parciales – según lo determina la Constitución Política – a los proyectos de ley aprobados por el Parlamento y que no sean de su aprobación. Es la misma Constitución Política quien ha de determinar la cantidad de votos legislativos necesarios para pasar por alto las objeciones del Ejecutivo sobre las iniciativas de ley aprobadas en el Parlamento³.

El poder de decreto tiene diversas variantes, por lo cual su definición se ampara principalmente en el estudio de un sistema presidencialista específico. Este recurso responde a un instrumento legal, de tipo normativo o administrativo, emitido a través del diario oficial y no pretende alterar el status quo legislativo. Este poder de decreto puede ser producto de una delegación parlamentaria en materias y casos especiales, o bien, derivarse de la potestad constitucional del Presidente para emitir decretos legalmente y sin previa delegación parlamentaria – en materias específicas, según las restricciones constitucionales –.

En ambos casos, el protagonismo del decreto se debe a la capacidad de ser un recurso normativo más que administrativo. Por otra parte, se requiere considerar si el sistema político contempla el poder del Parlamento para rescindir del decreto, la cantidad de votos necesarios para ello y si esta acción conlleva al pronunciamiento de una ley alternativa interina.

Las competencias de política reservada son potestades constitucionales por medio de las cuales en ciertas áreas de las políticas públicas no se pueden presentar proyectos de ley ante el Parlamento a menos que se trate de una iniciativa emanada en el Poder Ejecutivo, lo cual no restringe la capacidad del Parlamento de modificar dicha iniciativa. Estas competencias responden a materia presupuestaria, aspectos de la política militar, creación de nuevos cargos públicos y las leyes concernientes a las políticas fiscales, arancelarias y crediticias.

La iniciativa presupuestaria extraordinaria constituye el procedimiento por medio del cual el Poder Ejecutivo se encarga de definir y presentar el proyecto de ley sobre el presupuesto público anual, así como el margen de maniobra que posee constitucionalmente el Parlamento para enmendar la propuesta presidencial.

El referéndum, como recurso de poder, requiere comprender el proceso contemplado en la Constitución Política para su convocatoria, como quiénes pueden hacer uso de él. Es decir, si este es un recurso que además de la ciudadanía, puede ser convocado a voluntad exclusiva del Poder Legislativo, o bien el Poder Ejecutivo tiene capacidad de acceso a él sin un respaldo parlamentario⁴.

Las constituciones políticas de la región centroamericana como pacto social constituyen una definición específica de los sistemas políticos deseados e implementados en un momento y espacio concreto de su historia. Es una construcción jurídico – política que refleja una serie de particularidades, producto de la adopción de modelos racionales de interacción social y política, inspirados a partir de la realidad propia y de los contextos vecinos intraregionales como extraregionales, y que dan como resultado la tutela de un conjunto de valores y principios.

En la región centroamericana, sus constituciones políticas destacan que los poderes constitucionales actúan de forma limitada y separadamente, pero en armónica colaboración. Se destaca que salvo el caso de Nicaragua, el resto de los países de la región contemplan la existencia de tres poderes constitucionales: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, pues en éste país se incluye también el Poder Electoral.

En el sistema político panameño su constitución política expresa en su artículo 2 la separación de poderes constitucionales, siendo el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial, quienes si bien actúan de forma separada y limitada, tienen que actuar además con armónica colaboración. Ejemplo de esta colaboración de poderes lo constituye la elección misma de los miembros del Tribunal Electoral, quienes según el artículo 142 de la constitución política, son tres magistrados y serán designados de forma escalonada, para un período de diez años así: uno por el Órgano Legislativo, otro por el Órgano Ejecutivo y el tercero por la Corte Suprema de Justicia, entre personas que no formen parte de la autoridad nominadora.

En el caso nicaragüense, su constitución política en su artículo 131 define que los funcionarios de los cuatro poderes son elegidos directa o indirectamente, responden ante el pueblo por el correcto desempeño de sus funciones y deben informarle de su trabajo y actividades oficiales. Deben atender y escuchar sus problemas y procurar resolverlos. La función pública se debe ejercer a favor de los intereses del pueblo. Todo funcionario tiene el deber de desempeñar eficaz y honestamente sus funciones y será responsable de sus actos y omisiones. Se establece la carrera administrativa que será regulada por la ley.

La constitución política hondureña en su artículo 4 argumenta que la forma de gobierno es republicana, democrática y representativa. Se ejerce por tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, complementarios e independientes y sin relaciones de subordinación. La alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República es obligatoria. La infracción de esta norma constituye delito de traición a la Patria. La constitución política guatemalteca en su artículo 141 enfatiza que la subordinación entre los poderes constitucionales es prohibida.

Para El Salvador se identifica en el artículo 86 de su constitución política que el poder público emana del pueblo, los órganos del Gobierno lo ejercerán independientemente dentro de las respectivas atribuciones y competencias que establece la constitución y sus leyes. Las atribuciones de los órganos del Gobierno son indelegables, pero estos colaborarán entre sí en el ejercicio de las funciones públicas, siendo los órganos fundamentales del Gobierno el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Los funcionarios del gobierno son delegados del pueblo y no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley.

En Costa Rica su constitución política determina que el Gobierno de la República es popular, representativo, alternativo y responsable, lo ejercen tres Poderes distintos e independientes entre sí: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Ninguno de los Poderes puede delegar el ejercicio de funciones que le son propias y un Tribunal Supremo de Elecciones, con el rango e independencia de los Poderes del Estado, tiene a su cargo en forma exclusiva e independiente la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, así como las demás funciones que le atribuyen la constitución y sus leyes – artículo 9 –.

Además, en el caso costarricense, las disposiciones del Poder Legislativo o del Poder Ejecutivo contrarias a la constitución serán absolutamente nulas, así como los actos de quienes usurpen funciones públicas y los nombramientos hechos sin los requisitos legales. La potestad de legislar establecida en los artículos 105 y 121 inciso 1) de la constitución política, no podrá ser renunciada ni sujeta a limitaciones, mediante ningún convenio o contrato, ni directa ni indirectamente, salvo el caso de los tratados de conformidad con los principios del Derecho Internacional. Corresponde a la Corte Suprema de Justicia, por votación no menor de dos tercios del total de sus miembros, declarar la inconstitucionalidad de las disposiciones del Poder Legislativo y de los decretos del Poder Ejecutivo. La ley indicará los tribunales llamados a conocer de la inconstitucionalidad de otras disposiciones del Poder Ejecutivo – artículo 10 –.

Por tanto, en la región centroamericana la ingeniería constitucional introduce el modelo de “pesos y contrapesos” y no el de los “límites funcionales”. No obstante, este modelo de “pesos y contrapesos” asume dos dimensiones fundamentales, pues, por un lado, se destaca la institucionalidad formal en la cual se consignan y contemplan zonas de acción y colaboración de poderes; pero, además, desde la institucionalidad informal, las configuraciones de poderes propias de los procesos electorales como de los poderes partidistas del presidente – sea disciplina partidaria y parlamentaria –, contribuyen a la creación de otros espacios de interacción entre poderes, o al menos de la influencia principalmente del Poder Ejecutivo en las decisiones del Poder Legislativo.

Sin embargo, las extralimitaciones de las atribuciones no sólo dependen de la institucionalidad formal e informal, sino también del realineamiento de poder desde la oposición parlamentaria, puesto que en situaciones de un Poder Ejecutivo sin mayorías legislativas este eventualmente tendrá que hacer más uso de sus potestades formales que de las informales.

Los sistemas políticos centroamericanos han concentrado, principalmente, sus últimas asambleas constituyentes en la década de los años ochentas, excepción sería el caso de Costa Rica – 1949 – y Panamá – 1972 –. Sin embargo a la fecha, todos los sistemas políticos han experimentado reformas sustanciales a sus constituciones políticas, destacándose principalmente los casos de Panamá y Nicaragua, pues en el primer país se acordó una reducción en los escaños legislativos y en el segundo país, luego de las negociaciones legislativas del 19 de enero de 2007, se acordó dar un plazo de un año más para asumir la adopción o no de la Ley N° 520, “Ley de Reforma Parcial a la Constitución Política de la República de Nicaragua”, del 13 de enero de 2005, en cuya reforma al artículo 150 inciso 6 se faculta a la Asamblea Legislativa para ratificar y destituir a los Ministros.

En el *Cuadro 1* se exponen algunas características básicas de los presidencialismos de la región, entre las que destacan que en cuatro países es permitida la reelección presidencial no inmediata y en dos es prohibida, por otra parte sólo en el caso de Costa Rica la reelección legislativa inmediata se encuentra prohibida.

Cuadro 1

ALGUNAS CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DE LOS SISTEMAS PRESIDENCIALISTAS
CENTROAMERICANOS

País	Año de última Asamblea Constituyente	Sistema legislativo	Mandato	Concurrencia entre elecciones presidenciales y legislativas	Reelección presidencial	Reelección legislativa	Modelo de juicio político
Costa Rica	1949	Unicameral	4 años	SÍ	Sí pero no inmediata	Sí pero no inmediata	Judicial
El Salvador	1983	Unicameral	5 años	NO	Sí, pero no inmediata	SÍ	Judicial
Guatemala	1985	Unicameral	4 años	SÍ	NO	SÍ	Parlamentario
Honduras	1982	Unicameral	4 años	SÍ	NO	SÍ	Parlamentario
Nicaragua	1987	Unicameral	5 años	SÍ	Sí, pero no inmediata	SÍ	Parlamentario
Panamá	1972	Unicameral	5 años	SÍ	Sí, pero no inmediata	SÍ	Parlamentario

Fuente: Elaboración propia y "The Politics of Policies. Economic and Social Progress in Latin America. 2006 Report", Banco Interamericano de Desarrollo

Morgenstern (2002) en su análisis de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y Legislativo en los sistemas presidencialistas latinoamericanos, señala que en términos del poder de decisión en las políticas públicas, las legislaturas pueden oscilar principalmente entre reactivas y proactivas. La clasificación propuesta identifica tres posibilidades: **(a)** de origen, cuando la construcción y la caída del proceso, como las responsabilidades que se derivan, recae exclusivamente en quienes promueven la toma de decisiones, **(b)** proactiva, la cual constituye al impulso parcial o total de iniciativas, así como a la construcción colectiva de la agenda, ejemplo de ello por decreto y **(c)** reactiva, cuando lo que se pretende es frenar total o parcialmente una iniciativa o agenda a través del veto.

Si el Parlamento no está impedido de legislar en las mismas áreas en que el presidente, puede emitir decretos, entonces puede aprobar una ley que revierta o modifique un decreto presidencial. Así, solo si el presidente tiene también poder de veto, el poder de decreto garantiza que el presidente dominará el proceso legislativo.

Shugart & Mainwaring (2002, p. 59) proponen un resumen de las constelaciones de poderes presidenciales sobre la legislación, según las constituciones latinoamericanas, en la cual se identifican cuatro variantes: potencialmente dominante, proactiva, reactiva y potencialmente marginal – ver *Cuadro 2* –

Cuadro 2

RESUMEN DE LAS CONSTELACIONES DE PODERES PRESIDENCIALES SOBRE LA LEGISLACIÓN EN LAS CONSTITUCIONES LATINOAMERICANAS – SHUGART & MAINWARING –

Autoridad legislativa del presidente, según la Constitución	Constitución de poderes
Potencialmente Dominante	Decreto, veto fuerte, introducción exclusiva Decreto, veto fuerte
Proactiva	Decreto, veto débil, introducción exclusiva Decreto, veto débil
Reactiva	Veto fuerte, introducción exclusiva Veto fuerte
Potencialmente Marginal	Sin veto

Fuente: Shugart & Mainwaring (2002, p. 59)

Tomando la clasificación introducida por Payne, Zovatto & Díaz (2006, pp 108 - 111) en la región centroamericana los poderes presidenciales se concentran principalmente en débiles de reacción y entre moderados y débiles de acción. Según este informe el primer tipo de poder, “reactivo”, determina la efectividad con que el presidente logra bloquear las reformas políticas promulgadas por el Congreso. Mientras que los poderes presidenciales de “acción” constituyen la capacidad de incidir en la adopción de políticas que signifiquen cambios en el *status quo*. Las formas más relevantes, argumentan los autores, son lo que respecta a la facultad de legislar por decreto y la de controlar la agenda legislativa (ver Cuadro 3).

Cuadro 3

PODERES PRESIDENCIALES EN LOS SISTEMAS POLÍTICOS DE AMÉRICA LATINA

	Amplios de acción	Moderados de acción	Débiles de acción
Amplios de reacción			
Moderados de reacción		Panamá	
Débiles de reacción		El Salvador Honduras	Costa Rica Guatemala Nicaragua

Fuente: La Política Importa, 2006; BID, IDEA / Datos PNUD, 2004

A partir de esta descripción y de la literatura analizada se deduce que las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, si bien puede clasificarse en términos generales como reactivas o proactivas, en la dinámica política dicha acentuación no se encuentra estática y tiende a oscilar entre comportamientos reactivos y proactivos producto del nivel de fragmentación y polarización ideológica de los

partidos políticos; niveles de dispersión y cohesión de la oposición parlamentaria; los poderes basados en la institucionalidad formal e informal del presidente; quién asume el liderazgo en la construcción, dirección y negociación de la agenda; la comprensión, manejo e influencia en los procedimientos parlamentarios; el nivel de organización parlamentaria – dinámica de las comisiones legislativas –; el dominio burocrático; entre otros aspectos.

No obstante, se identifica que en la región centroamericana las relaciones entre el Poder Ejecutivo con el Poder Legislativo adquieren una mayor relevancia y protagonismo a partir de las reconfiguraciones de poder derivadas de cada proceso electoral, y de las estrategias aplicadas para la obtención de mayorías legislativas, especialmente cuando se carece de estas. Dinámica que se encuentra supeditada a las acciones y reacciones entre ambos poderes; donde converge el conflicto y el consenso, como expresión de las relaciones de pesos y contrapesos propias de los sistemas presidencialistas, en un entorno de fragmentación parlamentaria y polarización ideológica, y en donde la capacidad y ejercicio de la oposición extraparlamentaria – sociedad civil – influye en el proceso de toma de decisiones.

Payne, Zovatto & Díaz (2006, pp 108 - 111), basándose en el informe “La Democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Compendio estadístico” hacen una reseña de los poderes legislativos de los presidentes latinoamericanos, según la clasificación de poderes de acción – decreto, presupuesto y poderes de acción / subtotal – como por poderes de reacción – veto, veto parcial, iniciativa exclusiva, poderes de reacción / subtotal, poderes de plebiscito y total de poderes legislativos – (ver Cuadro 4).

Cuadro 4

PODERES LEGISLATIVOS DE LOS PRESIDENTES CENTROAMERICANOS

PAÍS	PODERES DE ACCIÓN			PODERES DE REACCIÓN					
	Decreto	Presupuesto	Poderes de acción – Subtotal	Veto	Veto parcial	Iniciativa exclusiva	Poderes de reacción – subtotal	Poderes de plebiscito	Total poderes legislativos
Costa Rica	0,00	0,64	0,27	0,77	0,00	0,00	0,22	0,00	0,25
El Salvador	0,00	0,82	0,35	0,77	0,00	0,00	0,22	1,00	0,35
Guatemala	0,33	0,18	0,27	0,77	0,00	0,00	0,22	1,00	0,31
Honduras	0,33	0,36	0,34	0,77	0,00	0,00	0,22	0,00	0,28
Nicaragua	0,00	0,73	0,31	0,15	0,15	0,00	0,09	0,00	0,19
Panamá	0,17	0,55	0,33	0,77	0,77	0,33	0,58	0,00	0,45

Fuente: La Política Importa, 2006; BID, IDEA / Datos PNUD, 2004

Como bien se infiere de los Cuadros N° 3 y N° 4, para los casos de Guatemala, Costa Rica y Nicaragua, la ingeniería constitucional procreó la necesidad de una institucionalidad formal que limitara las tendencias de concentración del poder en el presidente. Sin embargo, no se puede obviar que este tipo de solución viene a fortalecer la importancia de los canales de interacción de la institucionalidad informal, donde la disciplina y cohesión política se convierte en un activo esencial para quien asuma la presidencia – condicionada a su vez a poseer bancadas con suficientes escaños legislativos para la aprobación de la agenda legislativa del Poder Ejecutivo.

Para los casos de Honduras y El Salvador, y aún más fuerte para Panamá, la institucionalidad formal canaliza y crea mayores posibilidades de interacción entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, promoviendo con adecuadas herramientas un mayor ejercicio del modelo de pesos y contrapesos, pero con la perversión práctica de que en el escenario hipotético de una débil oposición parlamentaria – sea por el nivel de fragmentación, dispersión, transfuguismo o inclusive poca influencia y efectividad –, el resultado inmediato sería una atenuación del modelo de límites funcionales, en el cual el Poder Ejecutivo logra intrometerse y conducir abiertamente la agenda y las decisiones parlamentarias, y en donde el Poder Legislativo claudica a sus funciones de control y fiscalización política – quedando estas funciones a la oposición extraparlamentaria y a los medios de comunicación principalmente –.

Dado que en términos generales las constituciones políticas de la región condicionan que la potestad legislativa del presidente debe ir acompañada de la participación del ministro del ramo, tiende a ser fundamental la comprensión de la institucionalidad formal e informal de los gabinetes presidenciales, puesto que nos permite obtener una visión de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo desde la arena presidencial y no tanto de la parlamentaria.

Por tanto, la comparación descriptiva del gabinete presidencial implica aclarar, en una primera instancia, las dinámicas formales en cuanto a la designación, composición y funciones y, en un segundo momento, las relaciones formales entre este y el Parlamento – coordinación interna, concurrencia al Congreso y capacidad legislativa para interpelar y censurar.

Si bien estos insumos son fundamentales para comprender desde la ingeniería institucional las funciones substantivas de los gabinetes, también se requiere establecer cuáles son las tendencias reales que bien se pueden canalizar por la institucionalidad formal o informal en tres grandes ámbitos: *¿quién asume la coordinación interinstitucional para asegurar la eficiencia y eficacia de la agenda del Poder Ejecutivo? ¿quién asume las relaciones estratégicas de diálogo y negociación con el Parlamento – tanto hacia la fracción de gobierno como hacia la oposición? ¿quién asume la función de mediador y canalizador de los conflictos sociales?*

Desde el análisis institucional se enfatiza que los gabinetes presidenciales son una potestad de designación y remoción libre por el presidente. En términos generales se identifica que la conformación se da por el presidente – vicepresidentes – y por los ministros, aunque en algunos casos se identifica expresamente la incorporación de los viceministros. La cantidad y los ejes temáticos de los ministerios varía de un país a otro (ver *Cuadro 5*).

Cuadro 5

GABINETES PRESIDENCIALES EN CENTROAMÉRICA: DESIGNACIÓN, COMPOSICIÓN Y FUNCIONES

País	Designación	Composición	Funciones
Costa Rica	Art. 139.1 Designación y remoción libre por el Presidente	Art. 130 El Poder Ejecutivo lo ejercen el Presidente y los ministros	Art. 139, 140, 147, 149: corresponde al Consejo de Gobierno solicitar al Congreso la declaratoria de defensa nacional; ejercer el derecho de gracia; nombrar y remover a los representantes diplomáticos y a los directores de instituciones autónomas; los demás que le someta el Presidente
El Salvador	Art. 162 Designación y remoción libre por el Presidente	Art. 150 El Gobierno está integrado por el Presidente, el vicepresidente, los ministros y los viceministros	Art. 166 y 167 Corresponde al Consejo de Ministros elaborar el plan general de gobierno y el presupuesto; autorizar erogaciones extraordinarias; proponer y decretar los estados de excepción; convocar a la Asamblea Nacional; los demás que le someta el Presidente
Guatemala	Art. 183s Designación y remoción libre por el Presidente	Art. 182 El Presidente debe actuar con los ministros	Art. 138, 183 m) y 195: corresponde la Consejo de Ministros intervenir en la declaración de estados de excepción; coordinar la política de desarrollo, y los demás que le someta el Presidente
Honduras	Art. 245.5 Designación y remoción libre por el Presidente	Art. 235 El Poder Ejecutivo y por ende el gobierno recae en una sola persona.	Art. 245.7 y 22 y 252: corresponde al Consejo de Ministros intervenir en la declaración de excepción; formular el plan nacional de desarrollo, y los demás que fije la ley o que le someta el Presidente.
Nicaragua	Art. 150.6 Designación y remoción libre por el Presidente	Art. 144 El Poder Ejecutivo y por ende el gobierno recae en una sola persona.	Art. 151 y 185 corresponde la Consejo de Ministros participar en la declaración de estados de excepción y atender los asuntos que le presente el Presidente
Panamá	Art. 178.1 Designación y remoción libre por el Presidente	Art. 170 y 189 El gobierno está formado por el Presidente y los ministros	Art. 194 y 200: corresponde al Consejo de Gabinete actuar como cuerpo consultivo del presidente; acordar nombramientos y contratos administrativos; participar en la declaración de estados de excepción; negociar y contratar empréstitos; fijar aranceles; requerir informes de otros funcionarios; dictar su reglamento. Art. 178 y 179: señalan las facultades que el Presidente puede ejercer por sí solo, y las que ejerce con participación de los ministros.

Fuente: (Valadés 2003) y consulta a las constituciones políticas de la región

En cuanto a la coordinación del gabinete presidencial en el diseño institucional recae principalmente en la figura del presidente. Sin embargo, en la práctica varios de los sistemas políticos de la región cuentan con la figura de un ministro de la presidencia (Honduras y Costa Rica) que en la praxis es principalmente el coordinador – especie de secretario ejecutivo – en las sesiones del gabinete, las cuales siempre son conducidas por los presidentes. En países como Guatemala, Panamá y El Salvador la tendencia principal es que la dirección y coordinación del gabinete sea asumida por el mismo presidente, mientras que en Guatemala estas pueden ser coordinadas tanto por el Vicepresidente o por el Secretario Privado del Presidente.

Adicionalmente, se ha identificado que en los presidencialismos centroamericanos han venido proliferando las figuras de un gabinete ampliado o gabinete de apoyo informal, siendo en el primer caso la conformación de secretarías o comisiones especiales de análisis que tienden en ocasiones a promover aparentes espacios de coordinación interinstitucional, pero que en la práctica, pueden convertirse en una especie de ministerios paralelos cooptados principalmente por personas de confianza del presidente, que por términos de repartición de cuotas políticas o bien compromisos estratégicos han quedado por fuera de la repartición de los puestos del gabinete.

El segundo tipo, gabinete de apoyo informal, tiende a ser principalmente un grupo de asesores estratégicos para el proceso de toma de decisiones técnico – políticas de la presidencia, estos grupos abarcan temas tanto económicos, sociales como incluso de análisis de coyuntura y manejo mediático.

Se destaca que estas tendencias se han venido canalizando principalmente por la institucionalidad informal, dependiendo principalmente de la duración del mandato constitucional y de las vinculaciones político - personales hacia el presidente. Se destaca la excepción de Costa Rica y Nicaragua, en el primer caso se crea e institucionaliza formalmente la figura del Ministro de Coordinación Interinstitucional. Mientras que para Nicaragua esta tendencia se refleja principalmente en la discusión de la propuesta de Ley de Reforma a la Ley 290, tramitada con carácter de urgencia por parte del Poder Ejecutivo y que se enfrentó ante diversas mociones de las diferentes bancadas que conforman la Asamblea Nacional, en lo referente a la creación de una serie de Consejos, los que supuestamente actuarán como instancias intersectoriales de coordinación, participación y consulta. A dichos Consejos no se les podrá transferir ninguna de las funciones y facultades de los ministerios del Estado ni de ningún otro Poder del Estado, ni podrán ejercer ninguna función ejecutiva. Estos Consejos no causarán erogaciones presupuestarias y la participación en los mismos no generará salario ni remuneración económica”, según publicación en La Gaceta, Diario Oficial con fecha de 29 de enero de 2007 (Hagamos Democracia N° 2 2007, 3).

Las funciones sustantivas tipificadas constitucionalmente del gabinete presidencial o bien como una potestad del presidente y el ministro del ramo, tienden a ser bastante heterogéneas en la región centroamericana, en casos como el sistema político panameño quien registra el mayor número o inclusive Guatemala, Honduras y Nicaragua con el menor número (ver *Cuadro 6*).

Cuadro 6

FUNCIONES SUBSTANTIVAS DE LOS GABINETES EN CENTROAMÉRICA

Función	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Participar en la elaboración de los presupuestos	X	X				
Participar en la elaboración de los Programas de Desarrollo	X		X	X		
Intervenir en la concertación de empréstitos						X
Intervenir en nombramientos	X					X
Ejercer el derecho de gracia	X					
Convocar al Congreso	X	X				
Celebrar contratos administrativos	X					X
Fijar aranceles						X
Solicitar informes a funcionarios						X
Actuar como órgano de consulta presidencial					X	X

Fuente: (Valadés 2003, p. 52) y revisión de las constituciones políticas de la región.

La censura parlamentaria hacia los ministros varía también sustancialmente de un sistema político a otro; así por ejemplo en los casos de Guatemala y El Salvador la censura puede ocasionar la destitución del ministro, mientras que en Costa Rica y Panamá el voto de censura tiende a ser más de carácter moral, quedando a potestad del presidente la remoción o no del cargo y, por último, en Honduras y Nicaragua se tipifica únicamente el ejercicio de la interpelación (*Ver Cuadro 6*).

Cuadro 6

GABINETES PRESIDENCIALES EN CENTROAMÉRICA: COORDINACIÓN, CONCURRENCIA AL CONGRESO, INTERPRETACIÓN Y CENSURA

País	Coordinación	Concurrencia al Congreso	Interpelación y censura
Costa Rica	No se tipifica. En la práctica puede ser el Presidente, Ministro de la Presidencia	Art. 145: los ministros pueden asistir a las sesiones y hacer uso de la palabra. La Asamblea puede hacer concurrir, en todo momento, a los ministros	Art. 121.24 los ministros pueden ser interpelados y, por dos tercios de los votos presentes pueden ser censurados.
El Salvador	No se tipifica. En la práctica tiende a ser el Presidente.	Art. 132 La Asamblea puede hacer concurrir, en todo momento, a los ministros	Art. 131.34 y 165: los ministros pueden ser interpelados; quienes no concurren ante la Asamblea con motivo de una interpelación, quedan removidos. Art. 131.37: la Asamblea puede recomendar al Presidente la destitución de los ministros.
Guatemala	Art. 191 e y 195: El Vicepresidente integra y puede presidir el Consejo de Ministros	Art. 168: los ministros pueden asistir a las sesiones y hacer uso de la palabra. El Congreso, o los bloques legislativos, pueden hacer concurrir, en todo momento, a los ministros	Art. 166 y 199: los ministros deben presentarse al Congreso para contestar interpelaciones. Art. 167: la censura puede ocasionar la destitución. Se requiere una votación de dos terceras partes de los integrantes del Congreso. La censura puede incluir hasta a cuatro ministros en cada caso.
Honduras	No se tipifica. En la práctica tiende a ser el Presidente o Vicepresidente	Art. 205.21 El Congreso, puede hacer concurrir, en todo momento, a los secretarios	Art. 205.22 y 251: interpelación
Nicaragua	Art. 151 El Vicepresidente integra y puede presidir el Consejo de Ministros	Art. 151 la Asamblea puede citar a los ministros	Art. 138.4: interpelación
Panamá	No se tipifica. En la práctica se concentra en el Presidente	Art. 155.9 La Asamblea puede citar a los ministros.	Art. 155.7 censura con el voto de dos terceras partes de la Asamblea.

Fuente: (Valadés 2003) y consulta a las constituciones políticas de la región

La coordinación política y técnica interinstitucional del gabinete presidencial para dar seguimiento a la agenda y prioridades de la administración tiende a recaer en la figura del presidente en países como El Salvador y Panamá, o bien suele ser una

designación particular en función de los ejes temáticos que se traten. Mientras que en Nicaragua se da según los secretaríos técnicos con que cuenta el presidente, en Guatemala es principalmente el Vicepresidente, apoyado por una Gerencia Económica y una Gerencia Social.

Para los casos de Honduras y Costa Rica estas funciones se canalizan en una estructura más institucionalizada; en el primero, la figura del Ministro de la Presidencia y, en el segundo, la figura del Ministro de Coordinación Interinstitucional y del Ministro de la Presidencia.

El ejercicio de la moción de censura requiere consensos parlamentarios profundos entre las bancadas legislativas, por lo cual en aquellas situaciones en que el Poder Ejecutivo posee una bancada capaz de asegurarle el control legislativo tiende a ser poco probable, y en situaciones adversas en las cuales el Poder Ejecutivo no cuenta con mayorías legislativas se tendría que analizar con detalle el nivel de fragmentación, dispersión y cohesión de la oposición parlamentaria para asegurar una mayoría calificada – dos terceras partes de la Asamblea Legislativa –.

Para el caso del sistema presidencialista nicaragüense se debe recordar la Ley N° 520, “Ley de Reforma Parcial a la Constitución Política de la República de Nicaragua”, del 13 de enero de 2005, la cual otorga a la Asamblea Legislativa la facultad para ratificar y destituir a los miembros del gabinete presidencial. Esta reforma constitucional, conocida como “Ley Marco”, si bien fue aprobada durante la administración presidencial anterior (Presidente Bolaños), se dio un acuerdo político para no ponerla en vigencia y cuyo futuro se definiera con la legislatura del nuevo período constitucional, quien entrada en funciones decidió el viernes 19 de enero de 2007, posponer su vigencia y su discusión.

Las relaciones del gabinete presidencial con los parlamentarios, así como la función de mediador de conflictos sociales, tiende a variar a lo interno de la región centroamericana. En casos extremos como el sistema presidencialista hondureño se ha identificado que incluso el Ministro de Relaciones Exteriores por su personalidad, carisma y habilidades de negociación se ha convertido en un canalizador de los conflictos sociales (ver *Cuadro 7*)

Cuadro 7

COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL, RELACIONES PARLAMENTARIAS Y CANALIZACIÓN DE LOS CONFLICTOS SOCIALES DESDE LOS GABINETES CENTROAMERICANOS

País	Coordinación con el equipo de gobierno	Relaciones con el Parlamento	Mediación en los conflictos sociales
Costa Rica	Ministro de coordinación interinstitucional	Ministro de la Presidencia	Ministro de la Presidencia y el Ministro según sea el tema
El Salvador	El Presidente	Asesores jurídicos presidenciales	El Presidente y asesores sociales

continúa...

País	Coordinación con el equipo de gobierno	Relaciones con el Parlamento	Mediación en los conflictos sociales
Guatemala	El Vicepresidente	El Vicepresidente	Gerencias de la Presidencia (Económica) Gerencia de la Vicepresidencia (Social)
Honduras	Ministro de la Presidencia	Asesores presidenciales	Ministro de Relaciones Exteriores o el Ministro de Gobernación
Nicaragua	Secretarios técnicos	Presidente y Secretarios técnicos	Secretarios técnicos
Panamá	Presidente	Secretario Ejecutivo del Consejo de Gabinete	Secretario Ejecutivo del Consejo de Gabinete

Desde este breve análisis institucional de los sistemas presidencialistas centroamericanos se desprende que la dinámica de los poderes ejecutivos se encuentra condicionada a contar con mayorías legislativas, y además si estas mayorías son en la práctica disciplinadas y cohesionadas.

Por tanto, en escenarios en los cuales los poderes ejecutivos carecen de lo anterior, requieren ejercer un amplio nivel de negociación y diálogo intrapartidario e interpartidario, más aún si se enfrentan a aritméticas parlamentarias de fragmentación y dispersión parlamentaria, donde el resultado por excelencia con el incremento de los jugadores institucionales y partidarios con poder de veto será en el mayor de los casos el mantenimiento del *status quo*. Situación que en términos de Tsbelis (2002) nos dará como resultado una mayor estabilidad política más no estabilidad democrática, sensible a cualquier realineamiento político partidario que, una vez que se dé un relevo o emergencia de nuevos actores y elites políticas la ingeniería institucional, sería objeto de profundas y volátiles modificaciones.

II. Del gobierno unificado al gobierno dividido: una propuesta de análisis

Existe una situación de gobierno unificado en aquellas configuraciones parlamentarias en las cuales el Poder Ejecutivo posee un contingente legislativo capaz de articularle al menos una mayoría simple, caracterizándose además por ser una fracción altamente disciplina y cohesionada hacia los intereses y posiciones del Poder Ejecutivo.

En contraposición se da un gobierno dividido cuando el proceso electoral arroja una conformación del parlamento en la cual el Poder Ejecutivo carece de una fracción capaz de articularle por sí misma una mayoría legislativa – en sistemas bicamerales puede ser en una o ambas cámaras –, sea esta bancada disciplina o no hacia la agenda e intereses del presidente. No obstante, estos conceptos arrastran una confusión práctica de inicio, pues *¿cómo se puede hablar de un gobierno dividido en un sistema presidencialista?, ¿acaso no es un elemento propio del modelo presidencialista la separación de poderes?*

El gobierno unificado en el sistema presidencialista

En el *gobierno unificado* se espera que el partido político en el gobierno posea poderes legislativos y ejecutivos absolutos, sea por el control de la institucionalidad formal o por un ejercicio más fluido de la institucionalidad informal, en donde la conflictividad entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo queda principalmente – *pero no necesariamente* – delegada a los conflictos internos del partido en gobierno – intrapartidarios.

En este escenario el Poder Ejecutivo se destaca principalmente porque cuenta con **(a)** un gabinete de su partido político, **(b)** una fracción legislativa capaz de asegurarle una mayoría legislativa, **(c)** la dinámica de la oposición parlamentaria queda delegada principalmente al ejercicio del control político y al uso de los poderes formales e informales de veto, y **(d)** como sumatoria de los anteriores factores una agenda presidencial legislativa bastante ágil y dinámica para ser aprobada y puesta en ejecución. Sin embargo es fundamental distinguir dos posibles escenarios que se podrían dar en dinámicas de gobierno unificado, el primero de ellos es el de control absoluto – **CA** – y el segundo el control relativo – **CR** –.

- (a) El control absoluto** se produce cuando el Poder Ejecutivo posee una fracción legislativa capaz de asegurarle una mayoría calificada – dos terceras partes del total de los escaños legislativos –, y
- (b) El control relativo** se da cuando el Poder Ejecutivo posee una fracción legislativa capaz de asegurarle una mayoría absoluta – la mitad más uno del total de los escaños legislativos –^e.

Las situaciones de control absoluto facultarían al Poder Ejecutivo para adoptar decisiones estructurales importantes sin la necesidad activa de negociar con la oposición parlamentaria, disminuyendo también la capacidad de veto de la oposición como por ejemplo el rompimiento de quórum.

En situaciones de control relativo el partido en gobierno puede asegurarse de la aprobación de legislación ordinaria y el control de puestos estratégicos a lo interno del Parlamento como aquellos de la administración pública electos por mayoría legislativa absoluta, pero aún así la oposición parlamentaria independientemente de su nivel de fragmentación y dispersión pueden presionar a la fracción oficialista rompiendo el quórum, haciendo uso de la palabra o inclusive articular coaliciones legislativas de oposición básicas para llevar a consulta de constitucionalidad las propuestas del Poder Ejecutivo aprobadas en primer debate, como se da en el caso costarricense.

La diferencia entre control absoluto y control relativo asume mayor protagonismo en aquellos sistemas presidencialistas en los cuales las reformas constitucionales requieren de la votación de dos terceras partes del total de miembros del Parlamento en un mismo período constitucional pero en diferentes legislaturas⁶, pues en aquellos sistemas en que las reformas requieren de varios debates pero en dos períodos constitucionales diferentes se pierde el sentido de urgencia y oportunidad que puede poseer el Poder Ejecutivo cuando se encuentra en una situación de control relativo.

Asimismo, cuando las reformas constitucionales son posibles en un mismo período constitucional y el Poder Ejecutivo se encuentra en una situación de gobierno unificado con mayoría relativa, la presión que la oposición parlamentaria pueda hacer para lograr o frenar la reforma constitucional se convierte en un punto estratégico de presión y negociación política.

Dependiendo de los resultados y las características de la ingeniería electoral se pueden dar situaciones de un gobierno unificado con poderes legislativos absolutos o relativos⁷. No obstante, un gobierno unificado no implica en todos los casos que el presidente puede obtener todo lo que desee, pues esta situación sólo le asegura mayor coordinación institucional desde la esfera intrapartidaria. La capacidad de incidencia del Poder Ejecutivo en el espectro parlamentario se encuentra entonces condicionada por:

- (a) la estrategia de coordinación y análisis parlamentario que desde el Poder Ejecutivo se lleve sobre el acontecer parlamentario
- (b) un adecuado sistema de incentivos positivos y negativos para mantener la disciplina y la cohesión interna de la bancada parlamentaria del partido de gobierno, como para capturar apoyos individuales o colectivos de la oposición parlamentaria⁸
- (c) la incapacidad de la oposición en el uso de los instrumentos de control político formales e informales y,
- (d) una pasividad de la oposición extraparlamentaria.

El control del partido de gobierno en el parlamento no implica una absoluta obediencia en todos los temas, pero sí promueve los márgenes de cooperación y colaboración entre ambos poderes en situaciones de gobierno unificado, para ello basta con analizar el comportamiento del ejercicio del veto parcial y total por parte del Poder Ejecutivo. Es más frecuente que en situaciones donde el partido de gobierno controla el Poder Ejecutivo y la mayoría parlamentaria, las discrepancias y conflictos surgidos sean más de carácter intrapartidario y con arreglos principalmente por la institucionalidad informal.

El gobierno dividido en el sistema presidencialista

En un estricto sentido se ha de entender por gobierno dividido aquella situación política en la cual una fracción o coalición de oposición parlamentaria tiene un control relativo o absoluto del Parlamento, mientras que un gobierno sin mayoría se da cuando el Poder Ejecutivo no cuenta con una mayoría legislativa y **a)** su bancada posee el mayor número de escaños, o **b)** la bancada oficialista no posee el mayor número de escaños pero el nivel de fragmentación y dispersión de la oposición parlamentaria es tal que ésta ha perdido su capacidad efectiva de oposición⁹.

Sin embargo, se entenderá para efectos de esta reflexión que un *gobierno dividido* es aquella situación en la cual el partido político que controla el Poder Ejecutivo cuenta con una fracción parlamentaria incapaz de producir o mantener una mayoría absoluta y por ende el Poder Ejecutivo requiere recurrir de forma frecuente a la disciplina

parlamentaria y partidaria, así como a la negociación de coaliciones para asegurar la viabilidad de su agenda política.

Por tanto, esta definición de gobierno dividido, requiere superar como núcleo conceptual el umbral analítico restringido prioritariamente a la aritmética parlamentaria, es decir la cantidad de escaños de la fracción oficialista versus los escaños obtenidos por la oposición parlamentaria, y concentrar el análisis en el entendimiento de las implicaciones posibles dadas por esta reconfiguración de las relaciones de poder en el seno parlamentario – posterior al proceso electoral –, como a los aspectos de disciplina y cohesión intrapartidarios e interpartidarios.

A pesar de que todas estas posibilidades de configuración de las relaciones de poder parlamentarias implican situaciones de fuerte tensión y conflicto entre ambos poderes, será en situaciones en las cuales existe una capacidad de influencia efectiva de la oposición parlamentaria cuando el Poder Ejecutivo se encontrará en absoluta merced de sus facultades constitucionales y de la voluntad política de la oposición por cooperar o competir, con el riesgo de una parálisis y entramamiento del sistema, salvo que por la institucionalidad formal o principalmente la informal se puedan crear los incentivos adecuados de cooperación para el desbloqueo.

En esta realidad, tanto la oposición parlamentaria como el Poder Ejecutivo y su fracción legislativa tienen la posibilidad de articular mayorías, sean producto de coaliciones coyunturales o estructurales, con lo cual los resultados se vuelven volátiles e inciertos.

En situaciones matizadas por la conformación principalmente de coaliciones de carácter coyuntural, el Poder Ejecutivo podrá articular un control legislativo absoluto o relativo según sus habilidades e incentivos de negociación política; pero también estará sujeto a la posibilidad de gobiernos divididos producto de una coalición de la oposición parlamentaria en contra de la agenda o los intereses del Poder Ejecutivo.

Por tanto, la perspectiva analítica debe gravitar más sobre los comportamientos y estrategias de administración, derivados de la aritmética de poder en el seno parlamentario marcado por condicionalidades como si el Poder Ejecutivo puede contar con partidos pequeños – partidos bisagras – para la articulación de coaliciones ganadoras mínimas o sólo podrá alcanzar acuerdos con partidos grandes – o se encontrará en un escenario mixto –, e incluso cuáles son los niveles de distanciamiento ideológico entre la fracción de gobierno y la oposición parlamentaria en estos escenarios.

Algunos de los ejes de análisis desde esta perspectiva pueden ser el análisis de los reglamentos legislativos como plataformas que contribuyen a un mayor dinamismo de los jugadores con poder de veto en dinámicas de gobierno dividido, el control y aprobación de la agenda legislativa especialmente discriminando la legislación que incide, modifica, crea o deroga las políticas públicas en contraposición a los análisis de productividad legislativa que incluyen las leyes menores – declaración de benemeritazgos, permisos municipales, entre otros –; el comportamiento del ejercicio y amenaza del veto; las relaciones entre las bancadas parlamentarias, especialmente de oposición y la oposición extraparlamentaria; la canalización de los conflictos sociales hacia o fuera del parlamento; entre otros.

El hecho de que el Poder Ejecutivo y la oposición parlamentaria se encuentren en posiciones distintas, y uno de ambos pueda frenar o modificar las iniciativas del otro no significa que el gobierno se encuentre en una absoluta parálisis, sino más bien

que la ingeniería constitucional está poniendo en acción los mecanismos del modelo de “pesos y contrapesos”, independientemente si el sistema de partidos políticos se encontraba o no familiarizado con esta situación.

Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo surge desde el momento, mismo en que el Presidente toma posición de su cargo, o bien cuando se constituye una nueva legislatura. Es a partir de este momento en que los actores políticos emergentes deben adaptarse a la composición partidaria reflejada en el Parlamento y a una agenda pública de interés por parte del Ejecutivo.

Es en la construcción de las decisiones en torno a la agenda del Ejecutivo, las pretensiones sobre ella y el impulso de las agendas propias de la oposición que se entretienen las relaciones de poder, a partir de los posibles costos y beneficios, vinculados con las estructuras de la institucionalidad formal e informal; aspectos que se expresan en una variedad de manifestaciones que oscilan la cooperación, la no cooperación y el bloqueo.

Cuando el Poder Ejecutivo no cuenta con mayorías legislativas, se pone a prueba la ingeniería institucional – tanto desde la concepción constitucional como la organización parlamentaria –, el liderazgo del presidente, su gabinete y su fracción parlamentaria en la conducción de la negociación política, e incluso la calidad de la oposición parlamentaria, tanto desde la institucionalidad formal como en la informal.

Entonces, si el detonante del conflicto es una determinada configuración de las relaciones de poder a lo interno del parlamento y con ello la exposición del conflicto político entre poderes que ocurre en un marco de división funcional – modelo de “pesos y contrapesos” –, producto de un mayor ejercicio de los recursos de la institucionalidad formal e informal por parte de la oposición parlamentaria. El comportamiento sobre la interpretación del gobierno dividido busca dilucidar la expresión manifiesta y latente del conflicto entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo¹⁰, pues existen múltiples posibilidades de que ante una situación de gobierno dividido ocurra:

- (a) sea que el presidente desista de su liderazgo y evite enviar iniciativas al parlamento que puedan generar la confrontación, o bien que la oposición se encuentra en una situación de alta fragmentación, siendo incapaz de hacer uso de los recursos de control político al Poder Ejecutivo, y
- (b) se articulen coaliciones ganadoras mínimas que permitan un adecuado ejercicio del gobierno.

La adecuada comprensión del entorno parlamentario por los actores políticos puede crear las condiciones para la promoción de consensos –aunque sean en puntos mínimos de entendimientos–, creando así en situaciones de gobierno dividido la constitución de gobiernos compartidos, sea tanto en la definición y aprobación de la agenda parlamentaria como en las potestades de fiscalización y control político.

La constitución de gobiernos divididos no implica que durante todo el período constitucional – administración del partido en gobierno – la tendencia sea el conflicto y la confrontación con máxima expresión en la parálisis institucional – *gridlock* –, pues el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo se encontrarán – como se ha definido en el transcurso de esta investigación – en juegos de mutua dependencia.

Por tanto, en esta reflexión se ha optado por preferir el concepto de gobierno dividido, siendo el gobierno sin mayorías un posible subproducto de este. Los gobiernos divididos ocurren cuando varios partidos políticos tienen poder en instituciones relevantes, siendo quizás la primera de interés la conformación parlamentaria, pero también y, como consecuencias de gobiernos, divididos en el seno mismo del gabinete presidencial. Las posibles combinaciones se explican en el *Cuadro 5*.

Cuadro 5

DESCRIPCIÓN DE TIPOLOGÍA PARCIAL DE LOS GOBIERNOS DIVIDIDOS
EN LOS SISTEMAS PRESIDENCIALISTAS

ÁMBITO	NIVEL	CARACTERIZACIÓN
Poder Legislativo	Bajo	El Poder Ejecutivo cuenta con un contingente parlamentario incapaz de articular una mayoría legislativa pero superior al 45 por ciento de los escaños, con posibilidades de construir coaliciones ganadoras mínimas con partidos pequeños –alta fragmentación de la oposición parlamentaria –.
Poder Legislativo	Bajo	El Poder Ejecutivo cuenta con un contingente parlamentario incapaz de articular una mayoría legislativa pero superior al 45 por ciento de los escaños, con posibilidades de construir coaliciones ganadoras mínimas con partidos grandes – baja fragmentación de la oposición parlamentaria –.
Poder Legislativo	Medio – bajo	El Poder Ejecutivo cuenta con un contingente parlamentario incapaz de articular una mayoría legislativa, inferior al 45 por ciento de los escaños pero superior al 30 por ciento, con capacidad de construir coaliciones ganadoras con partidos pequeños.
Poder Legislativo	Medio – alto	El Poder Ejecutivo cuenta con un contingente parlamentario incapaz de articular una mayoría legislativa, inferior al 45 por ciento de los escaños pero superior al 30 por ciento, con capacidad de construir coaliciones ganadoras con partidos grandes
Poder Legislativo	Alto	El Poder Ejecutivo cuenta con un contingente parlamentario incapaz de articular una mayoría legislativa, inferior al 30 por ciento de los escaños, con capacidad de construir coaliciones ganadoras con partidos pequeños
Poder Legislativo	Muy alto	El Poder Ejecutivo cuenta con un contingente parlamentario incapaz de articular una mayoría legislativa, inferior al 30 por ciento de los escaños, con capacidad de construir coaliciones ganadoras con partidos grandes.
Poder Legislativo	Demasiado alto	El Poder Ejecutivo cuenta con un contingente parlamentario incapaz de articular una mayoría legislativa, inferior al 50 por ciento y superior al 30 por ciento de los escaños, enfrentándose a una oposición parlamentaria – monocolor – que controla el Poder Legislativo.
Poder Legislativo	Demasiado alto	El Poder Ejecutivo cuenta con un contingente parlamentario incapaz de articular una mayoría legislativa, inferior al 30 por ciento de los escaños, enfrentándose a una oposición parlamentaria – monocolor – que controla el Poder Legislativo.
Poder Ejecutivo	Muy Bajo	El Poder Ejecutivo cuenta o no con mayorías legislativas, pero indistintamente decide mantener un gabinete monocolor, sean líderes del partido o allegados partidarios al presidente
Poder Ejecutivo	Bajo	Un partido político ante un difícil panorama electoral, o un eventual gobierno sin mayorías legislativas decide entablar una coalición preelectoral e incluir a miembros de la coalición en su gabinete presidencial
Poder Ejecutivo	Medio – bajo	El Poder Ejecutivo cuenta o no con mayorías legislativas, pero decida incluir en su gabinete presidencial a personas técnicas de alta reputación social e intelectual
Poder Ejecutivo	Medio – alto	El Poder Ejecutivo al cuenta o no con mayorías legislativas, pero decida incluir en su gabinete presidencial a representantes de organizaciones de la sociedad civil
Poder Ejecutivo	Alto	El Poder Ejecutivo al no contar con mayorías legislativas decida incluir en su gabinete presidencial a miembros de los partidos políticos de la oposición parlamentaria
Poder Ejecutivo	Muy alto	El Poder Ejecutivo al contar con una minoría legislativa recurre a la conformación de un gabinete con miembros de la oposición parlamentaria.

El gobierno unificado faculta al presidente a la concentración del poder y lograr decisiones mucho más expeditas, pero sólo cuando además de contar con una mayoría legislativa posee un adecuado sistema de incentivos capaz de asegurar la disciplina y cohesión de su bancada legislativa.

No obstante, muchas de estas decisiones pueden ser susceptibles a la arbitrariedad o a la influencia de intereses minoritarios, produciendo resultados sesgados y socialmente ineficientes en esquemas propios del decisionismo político – concentración del poder. En cambio, la toma de decisiones en situaciones de gobierno dividido puede ser relativamente contenciosa y requerir de una mayor inversión de tiempo en la construcción de la fórmula de negociación, sea entre legisladores o entre estos y los funcionarios del Poder Ejecutivo.

Ante escenarios recurrentes de gobierno dividido y una escasa capacidad de coordinación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, el presidente puede recurrir, como se presenta en la *Cuadro 6*, a estrategias de cooptación sea de personas con una alta reputación técnica, representantes de la sociedad civil, de los partidos políticos o incluso de la misma oposición parlamentaria, tanto en puestos del gabinete presidencial como inclusive en puestos estratégicos de segundo nivel – coordinación de instituciones gubernamentales.

Cuadro 6
TIPOLOGÍA PARCIAL DE LOS GOBIERNOS DIVIDIDOS
EN LOS SISTEMAS PRESIDENCIALISTAS

	Tamaño de la bancada oficialista	Tipo de oposición	Tipo de Gabinete					
			Monocolor	Coalición de gobierno preelectoral	De cooptación			
					Técnico	Sociedad civil organizada	Partidos políticos	Oposición parlamentaria
UNIFICADO	Mayoría calificada	Partidos pequeños	CA1/B1	CA1/B2	CA1/B3	CA1/B4	CA1/B5	CA1/B6
		Partidos grandes	CA2/B1	CA2/B2	CA2/B3	CA2/B4	CA2/B5	CA2/B6
	Mayoría simple	Partidos pequeños	CR1/B1	CR1/B2	CR1/B3	CR1/B4	CR1/B5	CR1/B6
		Partidos grandes	CR2/B1	CR2/B2	CR2/B3	CR2/B4	CR2/B5	CR2/B6
DIVIDIDO	Entre el 50% y el 45%	Partidos pequeños	A1/B1	A1/B2	A1/B3	A1/B4	A1/B5	A1/B6
		Partidos grandes	A2/B1	A2/B2	A2/B3	A2/B4	A2/B5	A2/B6
	Entre el 45% y el 30%	Partidos pequeños	A3/B1	A3/B2	A3/B3	A3/B4	A3/B5	A3/B6
		Partidos grandes	A4/B1	A4/B2	A4/B3	A4/B4	A4/B5	A4/B6
	Inferior al 30%	Partidos pequeños	A5/B1	A5/B2	A5/B3	A5/B4	A5/B5	A5/B6
		Partidos grandes	A6/B1	A6/B2	A6/B3	A6/B4	A6/B5	A6/B6
	Entre el 50% y el 35%	Una oposición monocolor	A7/B1	A7/B2	A7/B3	A7/B4	A7/B5	A7/B6
	Inferior al 35%	Una oposición monocolor	A8/B1	A8/B2	A8/B3	A8/B4	A8/B5	A8/B6

La toma de decisiones en situaciones de gobierno dividido puede ser relativamente contenciosa y requerir de una mayor inversión de tiempo en la construcción de la fórmula de negociación, sea entre legisladores o entre estos y los funcionarios del Poder Ejecutivo.

En principio, se espera que los presidentes sin una mayoría legislativa sean menos proclives al conflicto entre poderes, promoviendo que las decisiones políticas sean más consensuales y socialmente eficientes que las tomadas en períodos de gobierno unificado, salvo en situaciones de conformación de coaliciones mínimas ganadoras de carácter estructural, donde estas le permiten adoptar comportamientos propios del gobierno unificado.

Tipología de los gobiernos divididos en la región centroamericana

Si bien múltiples estudios han profundizado en las características y consecuencias de los sistemas electorales y la conformación de gobiernos divididos (Vargas & Corral 2007), se requiere señalar que solamente el sistema político salvadoreño contempla en su ingeniería electoral elecciones separadas entre las papeletas presidenciales y legislativas. Asimismo, solamente los casos de Guatemala y Nicaragua contemplan la elección de parlamentarios por circunscripción nacional.

Los plenos legislativos centroamericanos varían de tamaño entre un país y otro, así, por ejemplo, en el caso de Guatemala su Asamblea Legislativa se encuentra constituida por 158 legisladores, mientras que en el caso de Costa Rica es de 57 diputados.

Las implicaciones sobre el tamaño del pleno y la capacidad de gestión parlamentaria se pueden analizar desde diversos ángulos, siendo quizás lo más pertinente mencionar el nivel de delegación en el trabajo de las comisiones legislativas.

Entre más grande sea el pleno – más cantidad de escaños –, este tiende a delegar y depender más del funcionamiento de las comisiones legislativas, convirtiéndose así en un ente ratificador de las negociaciones políticas gestadas en el trabajo de las comisiones. De esta forma, el monitoreo y la elección de los voceros de fracción asumen un papel fundamental, con lo cual la obediencia a la disciplina parlamentaria asume un valor fundamental.

En plenarios cuyo composición tiende a ser reducida, el papel estratégico de las comisiones legislativas disminuye notoriamente, pues el pleno tiene la capacidad y la funcionalidad de convertirse en una especie de megacomisión legislativa, con lo cual la discusión, análisis y trabajo de las comisiones legislativas puede verse fácilmente alterado. Este tipo de dinámicas se da principalmente en aquellos temas sensibles a la discusión política nacional.

La principal diferencia entre un pleno mayor o menor es, quizás, la capacidad de veto formal e informal de la oposición. Si bien en el primer caso puede darse el escenario de que los legisladores de la oposición no logren estar bien y equilibradamente representados en el trabajo de las comisiones – siendo estas una posición estratégica para influir en la agenda parlamentaria –; en el segundo de los casos, se puede dar un escenario en el cual un legislador, o un pequeño grupo de legisladores,

pueden tener en sus manos la capacidad de obstrucción de las sesiones legislativas, convirtiéndose así en jugadores políticos con poder de veto informal estratégicos.

Por tanto, un aspecto recurrente en la agenda mediática guatemalteca es la necesidad de disminuir la cantidad de legisladores, mientras que en el caso contrario en la agenda política costarricense se enfatiza en la necesidad de contar legisladores con representación nacional.

Adicionalmente a la composición del pleno legislativo, resulta fundamental para el Poder Ejecutivo contar una bancada legislativa capaz de asegurarle una mayoría legislativa, sea esta simple o calificada. En un principio se podría hacer la mención de que el mejor escenario ideal para el Poder Ejecutivo sería, entonces, contar con una mayoría calificada parlamentaria; esto tiende a ser parcial según el sistema político de la región, pues por ejemplo para el caso panameño las reformas constitucionales requieren ser debatidas y aprobadas en dos períodos constitucionales diferentes, con lo cual el valor estratégico de las mayorías legislativas se fundamenta principalmente en contar con la mitad más uno de los miembros del pleno.

Si bien el contar con mayorías legislativas le garantiza al Poder Ejecutivo una fluida aprobación de su proyecto político, también de estas se derivan el acceso a otros recursos de poder legislativo como, por ejemplo, el control de los puestos de la Junta Directiva.

Para el caso costarricense se destaca que las sesiones de pleno legislativo solo son posibles cuando existe un quórum de dos terceras partes – 38 legisladores –, por lo cual una fragmentación parlamentaria, aún cuando el Poder Ejecutivo cuenta con una mayoría legislativa simple le obligaría entrar en negociaciones sobre la agenda parlamentaria.

En términos generales, en la región centroamericana con excepción del sistema presidencialista panameño, no existen gobiernos unificados, siendo este el sistema cuya ingeniería constitucional más margen de gestión le daría ante dicho escenario¹¹. El Cuadro 7 describe el tamaño de los plenos legislativos centroamericanos, la cantidad de escaños necesarios para obtener una mayoría simple o calificada y la cantidad de escaños que posee la fracción de gobierno.

Cuadro 7

CONFORMACIÓN DE LOS PARLAMENTOS CENTROAMERICANOS

País	Escaños	Mayoría Necesaria		Partido Oficial		Oposición	
		Mayoría simple	Mayoría calificada	Escaños	Valor relativo	Escaños	Valor relativo
Costa Rica	57	29	38	25	43,86	32	56,14
El Salvador	84	43	56	34	40,48	59	59,52
Guatemala	158	80	106	27 ¹²	17,09	131	82,91
Honduras	128	65	86	62	48,44	66	51,56
Nicaragua	92 ¹³	47	62	38	41,00	54	59,00
Panamá	78	40	52	42	53,85	38	46,15

Como se ha reiterado, un aspecto que puede favorecer la influencia de la oposición parlamentaria, es el número de escaños que controla en el Parlamento. Pero ello no garantiza una oposición real y sólo puede desplegar su influencia efectiva, cuando dispone de la habilidad para mover las políticas públicas en dirección a sus preferencias o prevenir movimientos que se alejen de estas (Jiménez 2006, p. 22).

Entonces, en un primer nivel se requiere establecer una comprensión sobre el número efectivo de partidos parlamentarios en la región centroamericana, para luego analizar la influencia efectiva de la oposición en los sistemas presidencialistas centroamericanos.

Para el cálculo de “Número Efectivo de Partidos Parlamentarios” se recurre al Índice Laakso y Taagepera, el cual se utiliza para la medición del fraccionamiento del sistema de partidos a partir de los caudales electorales o escaños obtenidos por los partidos políticos. Su uso permite establecer cuántos partidos tienen relevancia sistémica a partir de la composición de los escaños, para tener un mejor criterio de análisis sobre el tipo de sistema legislativo, más allá del número total de partidos que han alcanzado una representación en el Parlamento (Vargas 2007). La fórmula para calcular el número de partidos efectivo (N) es:

$$N = \frac{1}{\sum_{i=1}^n P_i^2}$$

Donde P_i = al porcentaje de escaños total que tiene en la legislatura cada uno de los partidos (Stephan & Skach 1997, p. 191)

No obstante, es muy distinto tener un partido presidencial con la mitad de la legislatura y cinco partidos en la oposición con un 10% cada uno, que tener un partido opositor con la otra mitad en el Parlamento. En la primera situación el presidente tendrá más oportunidades de coaligarse con algunos de los partidos y conseguir las tan ansiadas mayorías legislativas” (Altman 2001, p. 11).

Strøm (1990, p. 70) argumenta que en cuanto mayor es la influencia potencial de la oposición, menores serán los beneficios relativos del gobernar, y por lo tanto mayor será la probabilidad de un gobierno de minoría.

Altman (2001, p. 11) agrega que si bien es cierto, estas diferencias se encuentran capturadas en el índice Laakso – Taagepera, este índice no da cuenta de la influencia potencial de la oposición; para ello se requiere tomar en cuenta tanto el tamaño del partido presidencial, como el grado de fragmentación de la oposición.

Entonces, medir la fragmentación como el número efectivo de partidos puede resultar inadecuado para representar la realidad y el tipo de relaciones entre poderes. Por ello, Altman & Pérez - Liñán han desarrollado un índice de oposición efectiva (IEO) que es un promedio ponderado de los partidos de gobierno, tendiente a medir el poder de la oposición (Altman 2000, p. 8).

Su cálculo permite incorporar en la medición una penalización de la capacidad de influencia de la oposición a partir de sus niveles de fragmentación parlamentaria (García & Martínez 2001, p.346). Siendo su fórmula:

$$IEO = \frac{\left(\frac{\sum O_i}{\sum o_i} \right)}{\left(\frac{\sum g_i}{\sum g_i} \right)}$$

“Donde O_i es la porción de legisladores para el partido i ésimo en la oposición y g_i es la porción de legisladores del partido presidencial. Este índice tiende a cero cuando el partido de gobierno controla toda la legislatura y tiende a 1 cuando el “partido típico” de la oposición tiene el mismo tamaño que el partido de gobierno.” (Altman 2001, p 11.).

Este índice puede adquirir valores superiores a 1 cuando la oposición es más poderosa que la fracción oficialista. No obstante, su aplicación e interpretación presume la coherencia de los partidos de oposición y no toma en cuenta las posibles variaciones a lo interno de ella, así como el potencial efecto debilitante sobre la capacidad de influencia de la oposición (García & Martínez 2001, p.347).

La oposición efectiva se manifiesta cuando los partidos políticos de oposición tienen influencia en el proceso de formulación de las políticas públicas. Si esta influencia es concretizada en la aprobación de las leyes, entonces puede entenderse que estos actores políticos han conducido con éxito y éste es entendido aquí como el logro, sea del Poder Ejecutivo o de la oposición, de ver aprobados sus proyectos de ley en el Parlamento (Jiménez 2006, p. 22)

El Cuadro 8 expone la conformación de los sistemas presidencialistas centroamericanos tomando como referencia la clasificación propuesta por Vargas (2007) y el uso del Índice Efectivo de Partidos Parlamentarios y el Índice Efectivo de Oposición.

Cuadro 8

PARLAMENTOS EN CENTROAMÉRICA: UNA MIRADA DESDE SUS CONFIGURACIONES

País	Tipo de gobierno	Efectividad en la producción legislativa/ ¹ (escala 1 a 7)	NEPP ¹⁴	IEO ¹⁵	Índice de institucionalidad ¹⁶
Costa Rica	A3, A4 / B1, B5	2,2	3,32	0,44	2,26
El Salvador	A3, A4 / B1, B3, B4	2,1	3,01	0,68	2,27
Guatemala ¹⁷	A5 / B1, B2, B3, B4	1,8	8,61/ ²	0,58	1,56
Honduras	A1, A2 / B1	2,6	2,35	0,72	2,67
Nicaragua	A4 / B1	1,6	3,24	0,57	2,06
Panamá	CR1 / B1, B2, B3/ ³	1,8	2,79	0,25	2,25

¹ Basado en: World Economic Forum. 2005. The Global Competitiveness Report 2004–2005. New York: Oxford University Press.

² Al inicio de la legislatura el partido de gobierno contaba con 47 escaños que representaban el 29,75% del total del Congreso Nacional.

³ Producto de una coalición preelectoral

Fuente: (Vargas & Corral 2007, p. 25)

Como se desprende del *Cuadro N° 8* la estrategia de conformación del gabinete presidencial en la región centroamericana presenta múltiples variantes; así, por ejemplo, en Honduras y Nicaragua ambos son monocolors, se destaca que en el caso del sistema presidencial hondureño la conformación del gabinete ha respondido a una ecuación capaz de canalizar los liderazgos y facciones intrapartidarias para asegurar una mayor estabilidad del gobierno.

En el caso costarricense se destaca la participación de una ministra en la cartera de Obras Públicas y Transportes que ha ejercido ese mismo cargo en la Administración del presidente Pacheco – 2002 al 2006.

En los casos de Guatemala y Panamá se destaca la existencia de una coalición preelectoral que determinó en gran medida la conformación del gabinete presidencial, siendo, en el primer caso, inestable y volátil, mientras que, en el segundo, ha sido garantía de estabilidad de la Administración del presidente Torrijos.

Aún cuando se destaca que tres países de la región, el Poder Ejecutivo ha optado por estrategias de cooptación de la sociedad civil, se requiere aclarar que en el caso salvadoreño la participación se refiere principalmente a personas vinculadas con el sector empresarial, mientras que para los casos de Guatemala y Panamá se da con personas del sector académico, profesional e incluso organizaciones ciudadanas.

Los niveles de fragmentación basados en el *número efectivo de partidos parlamentarios* destacan que dos sistemas políticos, Honduras y Panamá se encuentran por debajo del 3,0. En el primer caso se da una situación bipartidista en la cual los partidos bisagra juegan un papel fundamental en la construcción de las mayorías simples, mientras que para el caso de Panamá aún cuando se encuentra en los límites entre un bipartidismo y un multipartidismo bipolar, los partidos bisagra no son fundamentales dada la coalición de gobierno preelectoral. Tanto, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica se encuentran en un sistema multipartidismo moderado, quedando el caso de Guatemala en una escala de multipartidismo altamente fragmentado.

El sistema presidencial que registra un mayor nivel de influencia efectiva de la oposición sería el hondureño, siendo el polo extremo el sistema político panameño. En términos regionales, ninguno de los sistemas políticos centroamericanos registra una oposición lo suficientemente efectiva – valor igual a 1 o superior –; aún en el caso guatemalteco, el cual se ve profundamente afectado por el número efectivo de partidos parlamentarios, así como la dispersión y volatilidad de la oposición parlamentaria – debida en gran medida por la dinámica tráfuga que ahí se da.

Un sistema está institucionalizado cuando existe una estabilidad en las pautas de competencia partidista, los partidos cuentan con bases sólidas y profundos apoyos, los cuales, al igual que las elecciones son considerados legítimos, y cuando los partidos cuentan con reglas y estructuras razonablemente estables. La institucionalización de un sistema de partidos incrementa las posibilidades de que el presidente cuente con apoyo en el parlamento (Mainwaring y Shugart, 1997).

“Los sistemas de partidos más institucionalizados en la región centroamericana son el de Honduras, El Salvador, Costa Rica y Panamá, todos los cuales puntuaron por encima de 2,25 – en una escala de 1 a 3 –. Siendo el sistema de partidos de Guatemala el menos institucionalizado. Se puede decir por tanto que el panorama de los sistemas de partidos centroamericanos

presenta situaciones muy variadas. Por un lado estaría Honduras con un sistema de partidos muy institucionalizado, bipartidista y moderado ideológicamente. En situación muy diferente se encuentra Guatemala, país que cuenta con el sistema más fragmentado y menos institucionalizado de la región. El Salvador y Nicaragua presentan sistemas relativamente institucionalizados, sobre todo el primero, multipartidistas moderados pero polarizados ideológicamente. Mientras que Costa Rica y Panamá se definen por sistemas de partidos igualmente institucionalizados, multipartidistas moderados pero no polarizados ideológicamente. Todas estas diferencias se deben a múltiples factores que no son objeto de este análisis." (Vargas & Corral 2007, p. 15)

Conclusiones

Los sistemas políticos centroamericanos se encuentran en un fuerte proceso de cambio y transformación, esto visto desde las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. La acentuación de gobiernos divididos, han generado como consecuencia directa que la forma de hacer política desde la arena parlamentaria retome la configuración inicial del sistema presidencialista.

Es en este sentido que se resalta que el presidencialismo es un tipo de expresión del sistema presidencialista en el cual se da como resultado de la institucionalidad formal o informal una concentración del poder hacia la figura del Presidente.

En la actualidad, la ingeniería de nuestros sistemas políticos exige que las y los operadores de la política tengan mayor capacidad de negociación para la construcción de zonas de acuerdo, pues el *status quo* estará siempre empujando hacia el bloqueo y la parálisis, más aún en escenarios de fragmentación parlamentaria y de baja disciplina y cohesión intrapartidaria.

Desde el estudio de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en la región centroamericana se considera que nuestros parlamentos sufren un problema de "*demasiada poca oposición*", haciendo propio el análisis de Pasquino (1997). Ello si partimos de dos afirmaciones previas: **(a)** la oposición parlamentaria no debe ser siempre sinónimo de obstruccionismo, y **(b)** la dinámica legislativa por excelencia significa una continua adopción de decisiones, en un entorno propio del ejercicio de los recursos de poder de la institucionalidad formal e informal.

Entonces, "*demasiada poca oposición*" implica una serie de aspectos relacionados con la capacidad de control y el manejo político estratégico, propiamente por las fracciones de oposición parlamentarias, como también el ejercicio desde la bancada de gobierno, quien se encuentra en su legítimo derecho a discrepar con la oposición parlamentaria y con la oposición extraparlamentaria.

Superar el concepto "*demasiada poca oposición*" significa, entonces, la existencia y libre ejercicio de los instrumentos y mecanismos legislativos por parte de las minorías para la fiscalización del Poder Ejecutivo, pero también la responsabilidad en la definición y adopción de decisiones para las políticas públicas de estado – sin caer en las tentaciones del revanchismo político propio de la toma de decisiones o no sobre las políticas de gobierno.

Desde esta doctrina italiana, se puede identificar que nuestros parlamentos tienen un déficit de "*indirizzo*", es decir, la capacidad de asumir funciones de dirección

e impulso de la acción política, lo cual tendría a ser factible y posible únicamente en situaciones de gobierno dividido.

En la actualidad, el reto del diseño parlamentario radica en lograr en el ejercicio de sus funciones la disyuntiva competencial dada entre el control y el equilibrio para lograr una adecuada colaboración con el resto de los órganos constitucionales.

Según Pasquino, el problema en los regímenes democráticos es que hay probablemente poca oposición, agrega que *“(...) la calidad de la democracia depende no sólo de las virtudes de su Gobierno, no sólo de las interacciones del Gobierno con la oposición, sino acaso en modo especial de la calidad de la oposición. Una oposición bien equipada mejora la calidad de la democracia, aún cuando no alcanza a llegar al Gobierno, pero persiste en candidatearse para él a través de su actividad de control y de orientación, de propuesta y de crítica”* (Pasquino 1997, p. 218)

Para entender esta afirmación, requiere ser decodificada desde tres criterios presentados por el autor y uno adicional que se extrae de forma subyacente de su lectura, a saber: **(a)** cantidad de la oposición, **(b)** realineamientos de la oposición en el sistema político, **(c)** inadecuados instrumentos institucionales a disposición de la oposición, y **(d)** el fraccionamiento mismo de la oposición.

El primer argumento, demasiada poca oposición, puede significar una simple descripción cuantitativa de las fuerzas de oposición. Bajo este señalamiento se define que el sistema político ha podido absorber en su totalidad o parcialmente, las tensiones sociales, las diferencias de opinión, de principios y de valores, y desde fuera del sistema han quedado pocos actores haciendo oposición.

El segundo argumento, realineamientos de la oposición, tiende a derivarse en gran parte del primero, pero se hace la salvedad que si bien para el sistema y los actores de oposición que juegan en él las diferencias han quedado minimizadas, lo cierto es que existe una marginación sutil en la cual los verdaderos opositores tienen cada vez menos recursos en los cuales confiar para organizarse, para luchar y para presentarse como portadores de una alternativa aceptable, en condiciones de coagular una mayoría (Pasquino 1997, p. 201)

El tercer argumento se funda sobre la inadecuación de los instrumentos a disposición de la oposición en los regímenes democráticos, desde esta perspectiva la ingeniería del sistema – por ejemplo, el reglamento parlamentario – tiende a encerrar a la oposición parlamentaria en copartícipe y corresponsable del funcionamiento y administración del Parlamento.

Por lo tanto, argumenta Pasquino (1997, p. 202) *“(...) la oposición no es demasiado poca porque le falten sus sostenedores, porque su base social se haya erosionado o marginado, no es demasiado poca porque no sepa presentar alternativas cualitativamente diversas o apetecibles. Es demasiado poca porque le faltan instrumentos institucionales en sentido lato para “dramatizar” su existencia, para comunicar su programática, para afirmar su alteridad”*.

El cuarto argumento, el fraccionamiento de la oposición, hace hincapié al surgimiento de una mayor fragmentación social que se ve reflejada a su vez en múltiples actores de oposición, con lo cual las posibilidades de las estructuras de oposición en llegar a coaliciones mínimas capaces de crear macro-oposiciones compactas, aguerridas, disciplinadas y amenazantes –para el Gobierno– se han minimizado, creándose más bien micro-oposiciones diversificadas, punzantes, en orden disperso, amenazantes –para el Gobierno, para la sociedad, para ellas mismas y para la gobernabilidad.

Ante un escenario de micro-oposiciones parlamentarias, aparece una doble dimensión de la oposición política en el espacio parlamentario, y es la atomización y fragmentación de la oposición extraparlamentaria – los grupos de presión – y la incidencia que estos tienen sobre las bancadas legislativas y lo parlamentarios en forma individual.

Arias (1980) señalaba que los legisladores son hipersensibles a todos los síntomas de inquietud del electorado y se alarman ante cualquier manifestación de hostilidad, debido a la poca defensa y respaldo que tienen de sus partidos políticos. Por tanto, agrega el autor, solo un partido fuerte y disciplinado, capaz de mantener firmes sus líneas en las controversias que surjan, podrá hacer frente a la dura lucha de ideas que oponen los grupos de interés. *“Sólo con el respaldo de un partido puede el legislador tratar de resistir las presiones a que se ve sometido. Definitivamente, el congresista aislado es fácil presa del grupo de interés”* (Arias 1980, p. 95)

Si extrapolamos a Reniu (2001, p. 113) al sistema presidencialista, se podría argumentar que cuanto mayor sea la capacidad de la fracción de gobierno o directamente del Poder Ejecutivo para atender las propuestas de la oposición parlamentaria, menores serán los incentivos de esta en articular coaliciones parlamentarias estables con la bancada oficialista. Igualmente, conforme más capacidad tenga el Poder Ejecutivo para atender las propuestas de la oposición extraparlamentaria, menores serán los incentivos de esta en vincularse de forma coyuntural o estructural con las fracciones de oposición parlamentarias.

Por tanto, la fortaleza de la fracción oficialista en ejercer una influencia política del Poder Ejecutivo se encuentra caracterizada por la necesidad y el coste de transacción de votos para la obtención de una mayoría legislativa determinada. Ante una situación de una bancada oficialista por articular mayorías legislativas por poco margen y menor fragmentación en la oposición parlamentaria, mayor será la capacidad de los partidos de la oposición para condicionar sus votos, los cuales tendrán un precio de transacción elevado.

En una relación en la cual la fracción oficialista no puede articular por sí misma una mayoría legislativa, por un amplio margen, con lo cual requiere transar con varios legisladores de oposición, ello sumado a una amplia fragmentación en la oposición parlamentaria, entonces la capacidad de los partidos de la oposición para condicionar sus votos dependerá de la oferta misma de la oposición y solo en situación de un voto decisivo final de coalición ganadora se obtendrá un coste elevado de transacción.

En el caso de los costes de transacción para votaciones con mayoría calificada, el proceso de negociación para la coalición estará profundamente marcado de la existencia de alternativas de coaliciones para la fracción oficialista, siendo aquellas situaciones sin alternativas las que implican más transacciones y procesos de mayor tensión y conflicto.

Ante esta realidad, se identifica que el ejercicio de la oposición se da en situaciones como: **(a)** de la fracción oficialista hacia coaliciones de mayoría conformadas por la oposición parlamentaria, **(b)** de la principal fracción de oposición hacia la fracción oficialista y al Poder Ejecutivo, y **(c)** una dispersión y volatilidad de las fracciones de oposición minoritarias

El ejercicio de la oposición parlamentaria no puede seguir sustentándose en una crítica continua y sistemática a la imagen del Poder Ejecutivo y, en todo caso, debería hacerse como un control político de las acciones de las instituciones gubernamentales basadas, además, en la capacidad de construir un proyecto alternativo de gobierno, es decir una oposición legislativa responsable.

Desde esta interpretación de la oposición legislativa responsable, el control político ha de ser una función transversalizada a la acción misma del quehacer parlamentario, sin circunscribirse estrictamente a un conjunto de procedimientos de control parlamentarios – institucionalidad formal –, pues en la práctica estos conviven con el ejercicio pragmático del control político – las negociaciones, las denuncias mediáticas, entre otros –. Sólo de esta manera se podrá evitar caer en otra tentación legislativa, *la responsabilidad política difusa* – el debilitamiento político del gobierno, de la mayoría que lo sustenta y de la viabilidad del proyecto que define –.

Por tanto, se requiere profundizar las reflexiones e investigaciones académicas hacia el análisis de los incentivos para el ejercicio del control parlamentario, incluyendo en dicha perspectiva las implicaciones del sistema de partidos políticos y la estricta capacidad de fiscalización del Parlamento, lo cual pasa a su vez por aspectos como organización y dinámicas de las comisiones legislativas, reelección parlamentaria, entre otros.

Bien enfatizaba Axelrod (2003, p. 28) al explicar que en entornos complejos, los individuos no están completamente capacitados para analizar la situación y calcular su estrategia óptima y a cambio, puede esperarse que adapten su estrategia en el tiempo basándose en lo que ha sido efectivo y lo que no. Si asumimos como una ley y no una máxima, esta afirmación de Axelrod, consideraríamos que los sistemas presidencialistas centroamericanos, en sus realineamientos parlamentarios en situaciones de gobierno dividido se han encontrado en un proceso de adaptación y experimentación en sus relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

De ser así, entonces entre cada período constitucional el único legado han sido los cambios reglamentarios y en el mejor de los casos asesores especializados en las estrategias políticas, pero dado que en nuestros sistemas políticos no existe una profesionalización de la carrera parlamentaria – principalmente en el personal técnico legislativo – estamos condenados a una constante experimentación sobre las dinámicas gobierno – oposición parlamentaria cada vez que se inicia un nuevo período constitucional.

Parafraseando a Douglas North y a Robert Axelrod, cuando el primero mencionaba que las instituciones son las reglas de juego de una sociedad, y el segundo indicaba que las reglas proporcionan un mecanismo poderoso para regular el conflicto en grupos, incluso cuando hay más de dos personas y ninguna autoridad central, entonces las instituciones y para éste caso específico sería el parlamento uno de los entes canalizadores del conflicto social.

En la actualidad nos enfrentamos a un panorama sombrío, cuando la sociedad ha trasladado el debate político que por excelencia correspondía al parlamento a los medios de comunicación, cuando la discusión legislativa tiende a darse en dualidades posicionales sin una reflexión profunda del interés supremo que el país requiere entre lo importante y lo urgente. Sumando además un andamiaje institucional desfasado y

sin capacidad de adaptación funcional a gobiernos divididos en esquemas multipartidarios bipolares, un déficit o desconfianza continúa para la construcción de coaliciones estructurales, entre muchos males endémicos que afianzan la idea del bloque y la parálisis legislativa.

Ante éste escenario, las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en los grandes temas de la agenda política nacional se perciben complejos y conflictivos, pero *¿desde cuándo ha sido fácil gobernar? y ¿desde cuándo el derecho a disentir desde las reglas de juego ha sido una amenaza para la democracia?* o será acaso que aún nuestros sistemas presidencialistas requieren permearse de mayores principios y valores democráticos para asegurar la construcción de acuerdos, o será simplemente aprender a gobernar desde el oficialismo y desde la oposición asumiendo como norte lo que el país necesita, tanto desde un Poder Ejecutivo que evite caer en el decisionismo, como desde una oposición que sepa gobernar desde su papel de oposición – *la consciencia de una determinada norma o realidad es más intensa precisamente cuanto está siendo desafiada* –.

Desde el análisis desarrollado se considera que tanto la ingeniería institucional y la falta de voluntad o interés en la construcción de coaliciones parlamentarias menos volátiles – entre otros factores – han contribuido a que el parlamento se dirija a incrementos de la tensión política manifiesta y latente en las relaciones con el Poder Ejecutivo. Pareciera entonces que esta reflexión se ha entrañado en identificar las posibles rutas y sendos posibles de tránsito en un laberinto que no sabemos si posee salida alguna, cuando quizás lo que habría que considerar es la validez de la existencia de dicho laberinto. *¿Será acaso que las democracias centroamericanas requieren incursionar en un serio debate de reforma sobre su sistema político? ¿Podrán nuestras democracias avanzar hacia un presidencialismo atenuado?*

Estas interrogantes nos llevan a considerar si la clase política gobernante tendría la suficiente madurez de provocar una discusión y reflexión de calidad aún sobre las pasiones político electorales, y si la comunidad académica, como las organizaciones de la sociedad civil pueden también exigir un diálogo de calidad. Sin duda alguna entrar a explorar las características institucionales de un posible presidencialismo atenuado para nuestros sistemas políticos es por sí mismo objeto de otra amplia reflexión, se ha de señalar que la inspiración básica del mismo radica en la institucionalización formal de la institucionalidad informal, garantizando un uso democrático, reglamentado y accesible de la misma a los jugadores políticos del sistema, con capacidad de superar las situaciones de entramamiento político.

De no adoptarse reformas coyunturales o estructurales capaces de crear adecuados sistemas de incentivos para las conductas cooperativas entre los agentes políticos, la propensión hacia el antagonismo y recreación de las luchas electorales pondrán en riesgo la estabilidad institucional. Sin embargo *¿cómo superar esta tendencia por las coaliciones parlamentarias coyunturales que reflejan una fragmentación social con preferencia a la política hecha sobre temáticas específicas – “issue politics” – y por tanto a la consolidación de una fragmentación y dispersión del proceso decisional legislativo?*

“(...) ¿Podemos entender la política sin comprensión alguna de los riesgos y de los costes, del gobierno por comité y del gobierno por mayoría, de la

*importancia de las dimensiones y de la naturaleza de los resultados? No lo creo; sin embargo, poco se dice o se hace al respecto. Estamos empezando a darnos cuenta –en las democracias prósperas– de que estamos –lo que es más grave– **viviendo por encima y más allá de nuestra inteligencia**, por encima del entendimiento de lo que estamos haciendo. Cuanto más nos comprometemos en reconstruir el cuerpo político, más me salta el sentimiento intranquilizador de que somos aprendices de brujo que transformamos la política en un gigantesco juego de suma cero, o de suma negativa – un juego que estamos abocados a perder.”*

(Sartori 1995 p. 305)

Notas

1. Una expresión de estas relaciones de institucionalidad informal puede ser los niveles de coordinación y entendimiento que el Poder Ejecutivo sostiene con la fracción parlamentaria de su mismo partido político, sean reuniones periódicas, llamadas telefónicas e incluso la participación de asesores presidenciales o ministros en los equipos de negociación de su bancada oficialista.
2. Un Parlamento que solo requiera de una mayoría simple y en el cual se da una conformación multipartidista, o al menos el Poder Ejecutivo no tiene el control de dicha mayoría, entonces la capacidad de veto del Presidente será frágil o inexistente.
3. *“Un sistema presidencialista proporciona un Ejecutivo derivado del voto del elector entre opciones de política rivales y garantiza la claridad en torno a quién está a cargo del gobierno. Al mismo tiempo, al menos en casi todas sus concepciones, el presidencialismo garantiza que ningún agente sea soberano en el proceso de formulación de políticas, aumentando de este modo la estabilidad de aquéllas (lo que denominé la complejidad del status quo) y la transparencia.”* (Shugart 2001, p. 184)
4. En sistemas bicamerales bien podría darse el mismo tipo de control en ambas cámaras o incluso una fórmula mixta, por medio de cual en una de estas se obtiene un control absoluto y en la otra un control relativo.
5. Se debe recordar que en el sistema presidencialista costarricense la legislatura corresponde a cada uno de los cuatro años que componen el período constitucional. Estas van desde el primero de mayo al 30 de abril.
6. Los sistemas plurinominales permiten esperar dirigencias partidistas fuertes que coordinan la producción de las listas de candidatos parlamentarios, los sistemas uninominales restringen la intervención de los partidos en la nominación de estas candidaturas. Los sistemas uninominales permiten a los legisladores avanzar en sus carreras políticas sin necesidad del apoyo de sus partidos, consecuentemente, limitan el poder de las dirigencias partidistas para sancionar la disidencia y premiar la disciplina – asimismo promueven la independencia de los legisladores –. Para evitar la ocurrencia de gobiernos divididos se requiere: (a) un sistema electoral de mayoría simple para elegir al presidente, sin segunda vuelta, (b) concurrencia de

elecciones presidenciales y legislativas, (c) ausencia de elecciones legislativas intermedias, y (d) un sistema electoral de representación proporcional pero con distritos de baja magnitud para evitar la fragmentación del sistema de partidos políticos (Shugart & Carey 2003).

7. El sistema de incentivos positivos puede ir desde la asignación presupuestaria a obras comunales, la intervención de diversas instituciones del Poder Ejecutivo para resolver conflictos o problemas municipales, hasta incluso opciones para el desarrollo de la carrera política. Entre los principales incentivos negativos se pueden destacar desde el uso y amenaza del ejercicio del veto, la exclusión o entramamiento de iniciativas de la oposición, entre otros.
8. Amparo Casar & Marván (2002) introducen la diferencia entre gobierno dividido y gobierno sin mayoría, siendo el primer concepto la situación en la cual el titular del Ejecutivo pertenece a un partido y la mayoría del parlamento a otro partido político, el segundo tipo – gobierno sin mayoría – constituye una situación similar al primer caso pero que alude a la circunstancia en que ningún partido controla por sí solo el cincuenta por ciento más uno de los asientos del Parlamento – y en sistemas bicamerales el de alguna de sus cámaras –.
9. Para efectos de la presente investigación se circunscribe y adapta el concepto específicamente al análisis de los sistemas presidencialistas.
10. En el caso de Panamá el Partido Republicano Democrático –PRD– (fundado por los militares) entabla una coalición con el Partido Popular –PP–, quien había sido históricamente su adversario político. La estrategia del PRD se basó en llegar a un proceso electoral con una campaña contra la corrupción y para poder lograr un discurso convincente identificó al Partido Popular como su socio fundamental, pues había sido esta agrupación política quien más beligerancia había dado contra la impunidad y los manejos irregulares en la administración pública durante la dictadura militar. Para el presidente vitalicio del PP, Rodrigo Arias Calderón, la coalición con el PRD significaba la posibilidad de llegar al gobierno y desde ahí impulsar una agenda política en contra de un partido político cuestionado por supuestos casos de corrupción, saneando así el sistema democrático panameño. En la actualidad la coalición se mantiene bastante cohesionada y ha permitido la participación del PP en puestos estratégicos del Directorio legislativo, de instituciones gubernamentales y en el gabinete presidencial. Ante éste entorno la oposición parlamentaria se mantiene dispersa y sin un ejercicio efectivo, no sólo por una situación por aspectos aritméticos sino también por falta de capacidad para articular coaliciones entre sí, razón por la cual muchos grupos de la sociedad civil optan más por canalizar sus demandas en los medios de comunicación, en protestas callejeras así como en negociaciones directas con el Poder Ejecutivo (Vargas & Corral 2007).
11. Al inicio de la legislatura el partido de gobierno contaba con 47 escaños que representaban el 29,75% del total del Parlamento.
12. Son 90 escaños legislativos, pero el candidato presidencial con mayor cantidad de votos, seguido de quien ganó la contienda electoral obtiene de forma automática un escaño parlamentario, al igual que el ex-Presidente de la República del período constitucional anterior – estos son los casos de Eduardo Montealegre y Enrique Bolaños, respectivamente –.
13. Número Efectivo de Partidos Parlamentarios, aplicación de la fórmula índice Laakso – Taagepera.
14. Índice Efectivo de Oposición, aplicación de la fórmula índice Altman & Perez-Liñán.
15. Tomado de: Payne, Zovatto y Mateo 2006

16. “El número efectivo de partidos parlamentarios en Guatemala se ha visto casi duplicado a lo largo de la presente legislatura debido al transfuguismo que ha modificado la correlación de fuerzas al interior del Congreso Nacional. Al inicio del periodo el NEPP era de 4,57” (Vargas & Corral 2007)

Bibliografía

Ackerman, Bruce 2000 “The New Separation of Powers”, en *Harvard Law Review*, Vol. 113, N° 3 (Jan, 2000), pp. 663 – 729.

Aguilar, José 2002 “Oposición y separación de poderes: la estructura institucional del conflicto, 1867 - 1872”, en María Amparo Casar & Ignacio Marván (coordinadores) *Gobernar sin mayoría. México 1867 – 1997*, CIDE / Taurus, México.

Alcántara, Manuel. 2004 “¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos latinoamericanos”. Institut de Ciències Polítiques i Socials. Barcelona – .

_____ 2005 “Funciones, Procedimientos y Escenarios: un análisis del Poder Legislativo en América Latina”. AQUILAFUENTE – Ediciones Universidad Salamanca, Salamanca.

_____ et al 2005 “El Poder Legislativo en América Latina a través de sus normas”. AQUILAFUENTE – Ediciones Universidad Salamanca, Salamanca.

Altman, David 2000 “Coalition formation and survival under multiparty presidential democracies in Latin America: Between the tyranny of the electoral calendar, the irony of ideological polarization, and inertial effects”. Prepared for delivery at the 2000 meeting of the Latin American Studies Association, Hyatt Regency Miami, March 16 – 18. Disponible en: www.lasa.international.pitt.edu/Lasa_2000/altman.pdf

_____ 2001 “Crisis de gobernabilidad democrática: orígenes y mapa de lectura”, en *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 8 y 9. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Espanya. Disponible en www.iigov/revista/?p=8_12

Amparo Casar, María (2000) “Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados de México. 1997 – 1999”. En “Política y Gobierno” Vol. VII, Núm. 1, primer semestre, CIDE, México.

_____ & Marván, Ignacio 2002 “Introducción”, en María Amparo Casar & Ignacio Marván (coordinadores) *Gobernar sin mayoría. México 1867 – 1997*, CIDE / Taurus, México.

- _____ 2002 "Perspectiva política de un gobierno dividido en México", en María Amparo Casar &
- Arias, Oscar 1980 "Grupos de presión en Costa Rica", Editorial Costa Rica, San José.
- Artiga, Álvaro, 2001 "El proceso de estructuración de los actuales sistemas de partidos políticos en Centroamérica", en *La Democracia de Costa Rica ante el Siglo XXI*, Jorge Rovira Mas (ed), Editorial de la Universidad de Costa Rica, San José.
- Axelrod, Robert 2003 "La complejidad de la cooperación. Modelos de cooperación y colaboración basados en los agentes". Fondo de Cultura Económica, México.
- Cameron, Charles M. (2000) "Veto Bargaining. Presidents and the Politics of Negative Power". Cambridge University Press Political Economy of Institutions and Decisions, United States
- Carey, John M. 1996 "Term limits and legislative representation", Cambridge University Press, United States of America
- Carrillo, F. & Jarquín, E. 2001 "El Déficit de la Democracia en América Latina", en *Democracia en Déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina*, Fernando Carrillo (ed), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- Chasquetti, Daniel 2003 "Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación" en *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Jorge Lanzaro (ed), Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Gráfica y Servicios S.R.L., Buenos Aires.
- Deheza, Grace Ivana 1998 "Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur", en *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Dieter Nohlen y Mario Fernández (editores), Editorial Nueva Sociedad, Caracas.
- Elgie, Robert 2005 "Divided Government in Comparative Perspective", Oxford University Press, United States of America.
- Fernández, Oscar (1992) "La bipolaridad partidaria en Costa Rica: entre la escena y la arena". Documento presentando en el *Coloquio Internacional sobre Democracia y Democratización en Centroamérica*, organizado bajo el auspicio de la Comisión de Comunidades Europeas y de la Universidad de Costa Rica, San José 14 – 18 de septiembre. Disponible en: <http://cariari.ucr.ac.cr/~oscarf/Parti2.pdf>
- _____ 2001 "Representación parlamentaria en la Costa Rica de hoy" en *La Democracia de Costa Rica ante el Siglo XXI*, Jorge Rovira Mas (ed), Editorial de la Universidad de Costa Rica, San José.

- García, Fátima & Martínez, Elena 2002 "La estrategia política y parlamentaria de los partidos de oposición latinoamericanos ¿capacidad de influencia o influencia efectiva?", en *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 12 y 13. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Espanya. Disponible en www.iigov/revista/?p=12_13
- Haggard, S. & McCubbins M. 2001 "Introduction: Political Institutions and the Determinants of Public Policy", en *Presidents, Parliaments, and Policy*, Political Economy of Institutions and Decisions, Cambridge University Press, United State of America.
- Hagamos Democracia 2007 "Barómetro legislativo", N° 2 Abril, Managua.
- Jiménez, Margarita 2006 "La oposición parlamentaria en México. Su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida". Miguel Ángel Porrúa – Cámara de Diputados en apoyo a la investigación académica. México.
- Kelly, Sean 1994 "Punctuated Change and the Era of Divided Government" en: Lawrence C. Dodd & Calvin Jillson, *New Perspectives on American Politics*, CQ Press, Washington.
- Locke, John 1999 "Segundo tratado sobre el gobierno. Un ensayo sobre el verdadero origen, alcance y fin del gobierno civil", edición de Pablo López Alvarez, Editorial Biblioteca Nueva, Madrid.
- López Aguilar, J. 1991 "Minoría y oposición en el Parlamentarismo", Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid.
- Lujambio, Alonso 2003 "Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México" en *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Jorge Lanzaro (ed), Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Gráfica y Servicios S.R.L., Buenos Aires.
- Mainwaring, Scott Shugart Soberg M. 2002 "Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate", en *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Mainwaring & Shugart Soberg, M.(ed.), Paidós, Argentina.
- _____ & Shugart Soberg M 2002 "Conclusión: Presidencialismo y sistema de partidos en América Latina", en *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Mainwaring & Shugart Soberg, M.(ed.), Paidós, Argentina.
- Massari, Oreste 1997 "Naturaleza y rol de las oposiciones político - parlamentarias" en *La oposición en las democracias contemporáneas*, Giafranco Pasquino (ed), Editorial Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

- Molinar, Juan. 1991 "Counting the number of parties: an Alternative Index" en: *American Political Science Review*, Volumen 85, N° 4, December 1991. Disponible en: <http://www.jstor.org> o en, <http://links.jstor.org/sici?sici=0003-0554%28199112%2985%3A4%3ACTNOPA%3E2.0.CO%3B2-0>
- Montesquieu 1997 "Del Espíritu de las leyes", Editorial Porrúa. México.
- Mora – Donatto, Cecilia 2006 "Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada". Cámara de Diputados LIX Legislatura, México.
- Morgenstern, Scott 2002 "Explaining legislative politics in Latin America", en *Legislative politics in Latin America*, Morgenstern, Scott & Nacif Benito (ed), Cambridge University Press, United Kingdom.
- _____ 2002 "Towards a model of Latin American Legislatures", en *Legislative politics in Latin America*, Morgenstern, Scott & Nacif Benito (ed), Cambridge University Press, United Kingdom.
- _____ 2004 "Patterns of legislative politics", Cambridge University Press, United States of America.
- Nietzsche, Friedrich 1999 "El Ocaso de los Ídolos". EDIMAT Libros, España.
- Nohlen, Dieter 1998 "Presidencialismo versus parlamentarismo: dos enfoques contrapuestos", en *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Dieter Nohlen & Mario Fernández (eds), Nueva Sociedad, Caracas
- North, Douglas 2005 "Institutions, Institutional Change and Economic Performance", Cambridge University Press, United States of America.
- Pasquino, Gianfranco 1995 "La Oposición". Alianza Editorial Colección de Ciencia Política, España.
- _____ 1997 "Por qué y como estudiar la oposición" en *La oposición en las democracias contemporáneas*", Gianfranco Pasquino (ed), Editorial Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- _____ 1998 "La oposición", Alianza Editorial, Salamanca.
- Payne, Mark, Zovatto, Daniel & Matero, Mercedes 2006. *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina* Washington, D.C.: BID e International IDEA.

- Pérez-Liñán, Aníbal S. 2003 "Pugna de poderes y crisis de gobernabilidad: ¿Hacia un nuevo presidencialismo?. *Latin American Research Review*, Vol 38, N° 3, October. Disponible en: www.larr.lanic.utexas.edu/sample_issues/perez-linar.pdf
- Pessanha, Charles 2001 "Poder legislativo del Ejecutivo en Brasil: decreto – ley y medida provisoria, 1965 - 1999", en *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*, Isidoro Cheresky e Inés Pousadela (comp.), Paidós Latinoamericana, Argentina.
- Reniu Vilamala, Joseph M^a 2001 "Las teorías de las coaliciones políticas revisadas: la formación de gobiernos minoritarios en España, 1977-1996". Tesis de Grado para optar al Título de Doctor en Ciencia Política y de la Administración. Universidad de Barcelona, Barcelona.
- Sartori, Giovanni 1994 "Ingeniería Constitucional Comparada: una investigación de estructuras , incentivos y resultados", Fondo de Cultura Económica, México.
- _____ 1995 "Teoría de la democracia. 1. El debate contemporáneo". Alianza Universidad, Madrid.
- _____ 1996 "Límites de la ingeniería constitucional" en *Apuntes para una reflexión sobre la democracia: tres ensayos*, Cuadernos de CAPEL N° 41, Instituto Interamericano de Derechos Humanos – Centro de Asesoría y Promoción Electoral, VARITEC S.A., San José.
- _____ 1998 "Ni presidencialismo ni parlamentarismo" en *La crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas, Volumen 1*, Juan J. Linz & Arturo Valenzuela (eds), Alianza Universidad, Madrid.
- _____ 2003 "¿Qué es la democracia?" Colección Pensamiento, Editorial Taurus, Argentina.
- Soberg Shugart, Matthew 2001 "Sistemas de Gobierno en América Latina: Frenos y contrapesos en una era de globalización", en *Democracia en Déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina*, Fernando Carrillo (ed), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- _____ & Haggard, Stephan. 2001 "Institutions and Public Policy in Presidential Systems", en *Presidents, Parliaments, and Policy*, Political Economy of Institutions and Decisions, Cambridge University Press, United State of America.
- Strom, K 1990 "Minority Government and Majority Rule". Cambridge University Press, United States of America,

- Thibaut, Bernhard 1998 "El gobierno de la democracia presidencial: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay en una perspectiva comparada", en *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Dieter Nohlen & Mario Fernández (eds), Nueva Sociedad, Caracas
- Tsebelis, George 2002 "Veto Players. How Political Institutions work", Princeton University Press, United States of America.
- Valadés, Diego 2003 "El gobierno del gabinete" Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México.
- Vargas, Jean Paul 2001 "Negociación parlamentaria: el caso combo ICE". Monografía presentada para optar el Título Master en Ciencias Políticas. Universidad de Costa Rica, San José.
- _____ 2007 "Tipología de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en el sistema presidencialista costarricense". Tesis de grado presentada para optar el Título de Doctor en Gobierno y Políticas Públicas. Universidad de Costa Rica.
- _____ & Corral, Margarita 2007 "Del principio de separación de poderes al principio de complementariedad: características institucionales y comportamientos coaliciones en los presidencialismos centroamericanos" – en prensa –.

