

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
Tesis Licenciatura en Ciencia Política

**Poderes presidenciales y estabilidad democrática
en Costa Rica, Chile y Uruguay**

Susana Valiño
Tutor: Daniel Chasquetti

2010

1. INTRODUCCIÓN

A pesar que la historia de la democracia en América Latina tiene frecuentes interrupciones autoritarias y que la mayoría de los sistemas políticos latinoamericanos no habían logrado la estabilidad democrática hasta fines del siglo XX, hay tres países que lograron consolidar democracias estables desde principios del mismo y mantenerlas durante la mayor parte de éste, éstos son Chile, Costa Rica y Uruguay.

Además, según diversos estudios sobre el desarrollo de la democracia estos tres países se ubican entre los primeros lugares en la región. Si analizamos el informe de la Corporación Latinobarómetro del año 2008 observamos que Chile, Costa Rica y Uruguay lideran el ranking de los países latinoamericanos en los cuales la opinión pública cree que “en su país la democracia funciona mejor que en el resto del continente”¹. Si se considera la pregunta de este informe referente a “cuán democrático es su país”, estos países aparecen entre los cinco primeros lugares². Finalmente respecto a la pregunta sobre el apoyo de la democracia, Uruguay y Costa Rica son dos de los países donde el régimen encuentra mayor respaldo, sin embargo Chile se ubica en mitad del ranking³.

Por su parte según el Índice de Freedom House de 2008, estos tres países son los únicos de la región que alcanzan el máximo puntaje en derechos políticos y libertades civiles⁴.

¿Por qué estos tres países han desarrollado sólidos regímenes democráticos que cuentan con un amplio apoyo de la población?, ¿qué los diferencia de los restantes países del continente?

Las distintas teorías existentes sobre el surgimiento y la estabilidad de la democracia difieren en la aproximación que hacen al concepto de democracia y el énfasis puesto en las distintas variables. En líneas generales podemos agruparlas en tres líneas explicativas: la económica, la cultural y la institucional.

La primera perspectiva sostiene que el nivel económico de las sociedades condiciona el desarrollo democrático. Las sociedades ricas y desarrolladas tienen mayor probabilidad de ser democráticas. La segunda entiende que la variable determinante para el surgimiento y la estabilidad democrática es la cultura política. En sociedades dominadas por valores de tolerancia y respeto habrá mayores posibilidades de consolidar sistemas democráticos. Finalmente, la tercera línea explicativa afirma que ciertas instituciones (sobre todo el sistema electoral como las estructuras partidarias) favorecen el surgimiento de democracias estables. Sociedades con instituciones adecuadas y eficientes tienden a desarrollar sistemas democráticos más sólidos

.En este último enfoque se inscribe el presente estudio. En la literatura

1 <http://www.latinobarometro.org/fotos/demo-funciona.JPG>

2 El Latinobarómetro pregunta: “Con una escala de 1 a 10, le pedimos evaluar cuán democrático es (país). El “1” quiere decir que “(país) no es democrático” y el “10” quiere decir que “(país)” es totalmente democrático” ¿Dónde pondría Ud. a (país)...?”. Uruguay obtiene en promedio 7,1; Costa Rica, 6,5; y Chile 6,0. Ver Tabla 28, página 105 del mencionado informe. Disponible en <http://www.latinobarometro.org/>

3 El Latinobarómetro pregunta: “¿Con cuál de las siguientes frases está Ud. más de acuerdo? La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno, En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático, A la gente como uno, no se da o mismo un régimen democrático que uno no democrático. La primera sentencia ubica segundo a Uruguay, quinto a Costa Rica, y en el lugar 13 a Chile. Ver Tabla 28, página 105 del mencionado Informe. Disponible en <http://www.latinobarometro.org/>

4 <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=478&year=2009>

institucionalista, predomina la idea de que el éxito del presidencialismo se encuentra asociado con un correcto equilibrio de los poderes entre las distintas ramas del gobierno. Uno de los principales trabajos de este enfoque es “Presidentes y Asambleas. Diseños Constitucionales y Dinámica Electoral” de Matthew S. Shugart y John M. Carey (1992). Estos autores concluyen que hay dos circunstancias que generan sistemas democráticos problemáticos: a) si los sistemas otorgan grandes poderes al presidente, y particularmente en materia legislativa; y b) los sistemas que otorgan importantes poderes no legislativos, pero al mismo tiempo tienen nula o escasa separación de poderes.

Desde esta perspectiva las democracias estables deberían tener un presidente con bajos poderes institucionales. Sin embargo esto no parece aplicarse a los países mencionados ya que Chile, Costa Rica y Uruguay tienen distintas constelaciones de poder y los resultados en materia de democracia no parecen haberse visto afectados por esa razón.

Por su parte, Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart (1995) introducen en su estudio una nueva variable para el estudio en este tema, referida a los poderes partidarios de los presidentes. Este aspecto es sumamente importante ya que en los casos en que el presidente tiene pocos poderes institucionales para llevar adelante su agenda, dichos poderes parecen posibilitar el logro de sus objetivos, supliendo de alguna manera las carencias del diseño institucional. En los casos en que el presidente tiene demasiados poderes institucionales los poderes partidarios atemperan su uso y evitan el abuso institucional. En definitiva, la dimensión partidaria se transforma una variable crucial para explicar el funcionamiento y la estabilidad democrática de ciertos diseños institucionales.

En este trabajo se busca confirmar esta idea a partir del análisis de los sistemas políticos de Chile, Costa Rica y Uruguay y en particular, de los poderes institucionales de los presidentes de estos países. Por esta razón se analizará el uso que los presidentes hacen de sus poderes constitucionales y el papel que cumplen los poderes partidarios. Este examen permitirá constatar que en Chile el presidente no usa todos sus poderes institucionales y dedica gran parte de su esfuerzo a negociar con los partidos que integran el parlamento. También se constatará que en Costa Rica el presidente usa sus limitados poderes institucionales y complementa el déficit de poder con el apoyo de sus parlamentarios. Finalmente se mostrará que en Uruguay el presidente combina moderados poderes institucionales con la construcción de poderes partidarios basados en la formación de coaliciones de gobierno

Por tanto, la diferencia en la constelación de poderes de los distintos países no parece atentar contra la estabilidad democrática, como establecían Shugart y Carey. En Costa Rica el presidente tiene muy limitados poderes constitucionales y su régimen democrático es uno de los más antiguos de Latinoamérica. En Uruguay donde el presidente tiene mayores poderes constitucionales, la consolidación de la democracia debería haber sido problemática y sin embargo ello no es así. Finalmente, Chile presenta un presidente con amplios poderes constitucionales pero su régimen político ostenta un alto nivel de estabilidad.

Estas constataciones hacen que nos preguntemos si la relación entre los poderes presidenciales constitucionales y la estabilidad de los regímenes democráticos, se mueve de la manera señalada por Shugart y Carey o si por el contrario los resultados

están influidos por otras variables, como la del poder partidario del presidente.

Para determinar esta presunción, analizaremos cómo los últimos cuatro presidentes de los tres países mencionados utilizaron el poder presidencial (aunque en el caso de Costa Rica se estudia un único mandato, el Presidente Figueres entre 1994-1998) que establece la constitución. La amplitud del estudio no permite alcanzar conclusiones categóricas sobre el papel de los poderes presidenciales en el mantenimiento de la democracia, pero muestra la importancia que tiene el poder partidario y por ende la configuración del sistema de partidos de cada país.

En el próximo capítulo se desarrolla un sintético recorrido por las distintas definiciones de democracia y las teorías que explican el surgimiento y consolidación de la democracia en estos países. En el tercer capítulo se presentan los antecedentes históricos de los casos, poniendo énfasis en las diferencias y semejanzas que los tres países tuvieron durante el proceso de instauración y consolidación democrática, además de distinguir entre poderes institucionales y partidarios de los presidentes. En el cuarto capítulo se realiza el análisis empírico sobre cómo los presidentes utilizan los poderes institucionales y partidarios para lograr cumplir su agenda de políticas. En el último capítulo Por último se establecen algunas conclusiones sobre el impacto que los distintos tipos de poder presidencial tienen en la estabilidad democrática.

2 MARCO TEORICO

2.1 Definiciones de democracia

La literatura politológica sobre la democracia gira fundamentalmente entorno a dos puntos: el alcance y la extensión de las propiedades políticas englobadas en ella.

En “La Poliarquía” Dahl (1989) define la democracia como un régimen que asigna a todos los ciudadanos oportunidades parecidas de formular sus preferencias, expresarlas a otros y al gobierno mediante una acción individual o colectiva y lograr que éstas sean consideradas por igual sin discriminación en cuanto a su origen y contenido. Para esto debe haber ocho garantías institucionales: libertad de asociación y organización, libertad de pensamiento y expresión, derecho de voto, derecho de los líderes políticos a competir por el voto de la ciudadanía, fuentes alternativas de información, posibilidad de ser elegidos para desempeñar cargos públicos, elecciones libres y correctas y existencia de instituciones que hagan depender las políticas gubernamentales del voto y otras expresiones de preferencias.

Además, deben existir algunos valores y actitudes que en caso de estar presentes en los estratos políticos más activos favorecen la democracia. Estos son la creencia en la capacidad de régimen de resolver los problemas que tiene que afrontar, la confianza recíproca entre los actores del sistema, disponibilidad para cooperar sin excluir la posibilidad de competir, disposición para el acuerdo y compromiso; en ausencia de estas actitudes la democracia no lograría prosperar.

Este autor también establece que hay tres circunstancias que favorecen la democracia: la creación de un grupo o asociación bien definido, que este grupo sea relativamente independiente del control extranjero, y que los miembros de ese grupo perciban que todos están más o menos igualmente capacitados para gobernar.

Además sostiene que un gobierno será más democrático cuanto mayor posibilidad tengan sus ciudadanos para participar en el control y discusión de la política del gobierno. Establece asimismo 3 axiomas sobre la relación entre gobierno y oposición. En el primero establece que *“la probabilidad de que un gobierno tolere la oposición aumenta en la medida que disminuye el precio de dicha tolerancia”* sin embargo el gobierno debe tener en cuenta también el costo de suprimir la oposición, en el segundo axioma establece que *“ la probabilidad de que un gobierno tolere la oposición crece en la medida en que aumenta el precio de suprimirla”* y el tercer axioma establece que *“ en la medida en que el precio de la supresión exceda al precio de la tolerancia, mayores son las oportunidades de que se dé un régimen competitivo”*

Diamond (2000), por su parte, entiende que se deben considerar como democracias aquellos regimenes en que no existan “cotos reservados” de poder militar donde éstos no respondan a funcionarios electos, los derechos de expresión, organización y reunión están garantizados, las elecciones son genuinamente competitivas y transparentes y los candidatos vencedores ejercen el poder. Los gobernantes electos, sin embargo, deben ser responsables ante sus electores, aunque debe haber también una responsabilidad “horizontal” de los gobernantes entre sí, lo que limita al Poder Ejecutivo y contribuye a proteger el imperio de la ley y el proceso deliberativo, además debe asegurarse que todos los intereses en disputa puedan

expresarse y competir a través de diversos procesos vigentes de articulación y representación más allá de las elecciones periódicas. Por otra parte los ciudadanos también tienen que tener un libre acceso a fuentes de información alternativas, o sea sin que exista ningún tipo de trabas a las mismas o censura.

Para Altman y Pérez Liñan (1999) lo realmente importante es analizar la calidad de las democracias (CD), sin embargo afirman que este concepto es bastante vago y de difícil operacionalización debido a las distintas concepciones de democracia de los autores que intentaron hacerlo. La mayor parte de los indicadores resultan poco sensibles a la hora de medir sutiles variaciones de la CD.

En su concepción, una poliarquía real produciría un comportamiento altamente participante junto a una discusión activa, elecciones competitivas y desafíos políticos reales al partido de gobierno. Este tipo de patrón, según estos autores, es el que esperamos en países como Noruega o Dinamarca en Europa y Uruguay o Costa Rica en Latinoamérica. La calidad de la democracia se relaciona con el nivel de participación de los ciudadanos en las elecciones gubernamentales. La abstención refleja la supresión de opciones y alternativas que reflejen las necesidades de quienes no participan.

Otro indicador importante de la calidad de la democracia está dado por la posibilidad de la oposición de controlar al gobierno, para esto sostiene que la manera más simple es dividir el tamaño del contingente legislativo opositor sobre el tamaño del bloque legislativo del gobierno.

2.2 Explicación del surgimiento de la democracia.

Hay varias teorías que intentan explicar cómo y porque hay países que logran establecer y consolidar sistemas democráticos estables mientras otros no son capaces de hacerlo. Cada una pone el énfasis en distintos aspectos de la realidad.

Sin embargo se pueden clasificar estas teorías en tres grandes grupos: por una parte hay autores que consideran que lo que hace posible a la democracia es la cultura política, otros entienden que el surgimiento y la consolidación de una democracia está determinada por el grado de desarrollo económico de una sociedad y finalmente algunos estudiosos sostienen que lo que hace posible a la democracia en las distintas sociedades son los condicionantes institucionales existentes en las mismas, aunque comentaremos brevemente estos grupos, este trabajo estará basado en el último enfoque.

2.2.1 Cultura Política

La tesis que sostiene que la cultura política es un factor decisivo para la instauración y consolidación democrática fue esgrimida por primera vez por los autores Almond y Verba en su estudio de 1963, "La cultura cívica".

En este estudio se analizan cinco sociedades democráticas y se establece que las instituciones y las pautas de acción en un sistema político deben ser congruentes con la cultura política de la nación, la que ejerce una influencia independiente sobre el comportamiento político y social, porque sienta normas para el comportamiento que los integrantes de la sociedad reconocen y generalmente siguen.

Almond y Verba (1963) sostienen que la democracia se sostiene mejor si hay cultura cívica, la que caracterizan como una actividad política que no pone en riesgo la

autoridad política, con un compromiso civil moderado, ausencia de disensos profundos y respeto a la autoridad.

Hay cuatro procesos posibles por el que transitan las democracias: instauración, consolidación, persistencia y crisis. Debemos distinguir entre transición e instauración. La transición comienza cuando se empiezan a reconocer los derechos civiles y políticos inherentes a la democracia y concluye cuando se consagran las primeras elecciones libres, competitivas y limpias en el país. La instauración democrática se completa cuando termina la construcción de las principales estructuras del régimen. La fase inicial de la instauración coincide con la transición, si la instauración no se completa puede retornarse a soluciones autoritarias. Los actores son elementos centrales de la instauración, sin embargo estos pueden no ser los mismos que llevaron adelante la transición. Un aspecto muy importante para el proceso es la formación de la coalición fundante del régimen, ésta se da con el encuentro de los efectivos intereses distintos y de las opciones similares de los diferentes actores políticos y socio-políticos activos durante la transición que intentan controlar la agenda y reducir la competencia.

Otro problema presente en la instauración es el de la legitimación del régimen, si se da una continuidad del personal la aceptación del nuevo régimen por parte del personal presente en el antiguo puede hacerla más fácil, pero una discontinuidad facilita la legitimación de las nuevas instituciones para estratos sociales excluidos del régimen anterior. Experiencias anteriores de conflictividad violenta pueden tener un efecto moderador y de disposición al compromiso, porque se intentará no volver a ese estado anterior.

Sin embargo el verdadero desafío que tienen las democracias no es tanto la instauración como su consolidación.

Otra aproximación al estudio de la cultura política en relación a la democracia es llevada a cabo por Ekstein (1966) en la década de 1960, quien discute los aspectos dinámicos de la cultura y como ésta puede jugar un papel importante en procesos de cambios políticos. Un estudio más reciente de este autor sugiere que la cultura política debería estudiarse como una extensión de otras pautas de relaciones sociales y los niveles generales de "inclusión civil". La profundidad y amplitud de las normas culturales compatibles con la democracia puede ser un importante factor para explicar el curso de las transiciones políticas.

La tercera aproximación es la desarrollada por Wildavsky, quien establece una tipología de cultura basada sobre cuatro estilos de vida distintos. Estos tipos están determinados por las relaciones sociales y los valores.

Sin embargo algunos investigadores plantearon cuestiones referidas a la precisión y poder de predicción del concepto, ya que el mismo se convierte a menudo en una descripción estereotipada y subjetiva de una nación más que en un concepto medible.

Los estudios sobre cultura política se basan en encuestas de opinión pública de una sola nación lo que hace que sea muy difícil aislar el papel de la cultura en la influencia de las pautas nacionales de comportamiento político.

Putman (1993) encontró que las tradiciones culturales de una región eran el predictor más potente del rendimiento de los gobiernos regionales en Italia, demostrando además que esas tradiciones culturales muestran profundas raíces históricas en las primeras pautas de asociación cívica.

2.2.2 Desarrollo Económico

Hacia mediados del siglo pasado, Lipset (1959) afirmó que *“cuanto mejor le va a un país en términos económicos, mayores son sus chances de mantener un régimen democrático”*.

Este autor sostiene que el desarrollo económico, entendido como aumento del PBI per cápita, el desarrollo de las comunicaciones y los niveles de educación, producen tendencias centristas que moderan tanto a las clases altas como a las bajas, creando así una gran clase media. Este fenómeno permite el afianzamiento de la democracia

Sin embargo, a principios de los años 60 Cutright (1963) demostró que democracia y desarrollo político tenían una mayor relación que la democracia y el desarrollo económico lo que hizo que se planteara la interrogante sobre la dirección de esa relación, o sea si era el desarrollo económico lo que promovía la democracia o si era ésta la que promovía a aquél.

Barrington Moore (1969) considera que la democracia es un proceso de cambio que puede explicarse con la existencia de un equilibrio que impida la afirmación de un poder demasiado fuerte, una transformación económica, ausencia de coalición aristocrático burguesa contra campesinos y trabajadores y una ruptura revolucionaria con el pasado, lo cual no es imprescindible.

Si existe una unidad territorial nacional, sin amenazas evidentes del exterior, una estructura estatal sin un fuerte aparato represivo, si están consolidados los derechos y libertades de las oligarquías competitivas y hay presiones para la ampliación de esos derechos por parte de clases sociales inferiores organizadas, es probable que el proceso hacia la democracia se de en forma pacífica, ya que las elites políticas pueden aceptar la ampliación de la ciudadanía para evitar problemas y amenazas más graves, evitando la radicalización. Sin embargo esto no parece explicar la consolidación de la democracias en los países objeto de este estudio, los cuales tienen circunstancias históricas, sociales, económicas y políticas diversas.

También entiende que hay tres caminos a la modernización en tres contextos diferentes y cada uno de estos conduce a un determinado tipo de régimen: democracia, comunismo o fascismo, Para este autor las consecuencias de la modernización están establecidas por una constelación histórica del capitalismo temprano, lo cual no necesariamente se repetirá.

O'Donnell (1979), por su parte, sostiene que en América Latina los altos y bajos niveles de desarrollo están asociados con sistemas políticos no democráticos y que la democracia solo es viable en niveles medios de modernización, aunque plantea sus dudas acerca de la forma de medir el desarrollo ya que no le parece que la más adecuada sea el crecimiento del PBI, el cual puede ser solo indicador de un incremento en la renta de algunos sectores sociales, sin afectar la renta del resto de la población. Además replantear la dificultad de especificar que es lo que promueve que, si el desarrollo la democracia o a la inversa.

Dahl⁵ (1989) afirma que la difusión de la alfabetización, instrucción e instrumentos de comunicación y ausencia de desigualdades económicas extremas, también favorecen la democracia. Para este autor el camino hacia la democracia pasa

⁵ Dahl no es realmente un desarrollista, sin embargo sus variables son similares a las de este grupo

por dos procesos fundamentales: la liberalización, grado en que se admite el disenso y la oposición, y la inclusividad, o sea proporción de la población que tiene derecho a participar, controlar u oponerse a la conducta gubernativa.

Diamond (1992: 468) reformula la afirmación de Lipset, diciendo que *“cuanto mejor le va a la gente de un país, en promedio, mayores son las chances de que ellos favorezcan, encuentren y mantengan un sistema democrático para su país”*.

Algunos autores son contrarios a esta idea. A ese respecto, Huntington (1968) afirma que una rápida modernización puede llevar a una revolución de las expectativas crecientes, las cuales no podrán ser satisfechas por el Estado, lo que minaría la estabilidad política.

Por su parte Hannan y Carroll (1981) sostienen que el desarrollo y el crecimiento económico sirven para mantener y reforzar el régimen político que promueve ese desarrollo (sin importar si este es o no democrático). Esta idea es confirmada en la década de los noventa por los estudios de Przeworski y Limongi (1997:177)

Estos últimos consideran que el surgimiento de la democracia no depende de un determinado nivel de desarrollo económico, sino que la democracia es alcanzada o no por actores políticos actuando en función de sus metas y ésta puede iniciarse en cualquier nivel de desarrollo. Sólo una vez que existe la democracia es cuando los factores económicos empiezan a jugar un papel importante en las oportunidades de supervivencia de la misma. Cualquier régimen (democrático o no) aumentan sus posibilidades de supervivencia cuanto más rico es el país

2.2.3 Institucionalista

En la década de los 80 del siglo pasado, Juan J. Linz (1985) realiza un estudio entre los sistemas presidenciales y parlamentarios llegando a la conclusión que los primeros son más inestables que los últimos ya que tanto el presidente como el Parlamento pueden reclamar para sí la legitimidad democrática, lo que implica que ante un conflicto entre ambos poderes no hay ninguna instancia donde éste se pueda zanjar.

Para este autor el hecho que los presidentes sean electos por un periodo de tiempo fijo hace que la duración de su mandato sea un factor político esencial, al cual se ajustan todos los demás actores del sistema político. La rigidez de esta estructura hace que la única forma de remover a un presidente que haya perdido el apoyo popular sea por una deposición violenta o un golpe de estado.

Sartori, por su parte, entiende que un sistema presidencialista necesita para desbloquearse de tres factores: la falta de principios ideológicos, partidos débiles y poco disciplinados y políticas centralizadas a nivel local.

Además distingue entre estabilidad del régimen y estabilidad del gobierno. La estabilidad del régimen esta dada por la capacidad del gobierno de llegar a cabo sus políticas y no solo por la duración de estos, el gobierno debe ser eficaz.

Sin embargo, Mainwaring y Shugart (1994) aunque están de acuerdo con Linz en que la mayor parte de las democracias estables son parlamentaristas, también afirman que no ha habido muchos intentos por establecer regimenes presidencialistas y la mayoría de estos regimenes se han establecido en el tercer mundo. Según su parecer la mayor estabilidad de la democracia se da en los países industrializados, donde en general se han instituido regimenes parlamentarios, a excepción de EEUU. En el tercer

mundo ni el presidencialismo ni el parlamentarismo han tenido un buen desempeño en la preservación de la democracia.

Estos autores establecen que la crítica que hace Linz al presidencialismo respecto a que en este tipo de régimen el ganador se lleva todo, no es lógica, pues el presidente está limitado por los controles y equilibrios inherentes al sistema. Por otra parte entienden que la concepción de Linz sobre el presidencialismo es una generalización, ya que lo trata como un grupo homogéneo.

Por otra parte, Mainwaring y Shugart establecen que dentro del presidencialismo se pueden subdividir los regímenes en base a los poderes legislativos propios del presidente y al respecto explican que si éstos son negativos (ausencia de poder de decreto y poder exclusivo para establecer la agenda) el Congreso puede ser el primer actor para legislar, aunque esté controlado por la oposición. Bajo estas circunstancias, el control del Congreso no suele permitir dictar la política al presidente aunque sí establecer los parámetros dentro de los cuales las mismas se desarrollarán.

Si el presidente tiene grandes poderes legislativos, la habilidad del Congreso para debatir, hacer componendas y ofrecer compromisos sobre cuestiones conflictivas que confrontan a la sociedad, es limitada. El presidente, por su parte, obtiene una gran importancia legislativa. Algunos de los quiebres democráticos presidencialistas han sido sistemas que calificaron muy alto (Chile antes de 1973), en el otro extremo están presentes tres de las democracias más estables Costa Rica, EEUU y Venezuela.

Mainwaring (2000) sostiene que hay tres factores que pueden explicar las vicisitudes de Latinoamérica respecto a su inestabilidad democrática y su persistencia desde 1978, el primero son las transformaciones estructurales suscitadas por la modernización: urbanización, alfabetismo creciente, mayor riqueza, una clase obrera más grande y una gradual reducción de la elite terrateniente, estos cambios parecen haber favorecido la democratización. El otro factor que considera que debe ser tenido en cuenta es que las actitudes políticas tanto de izquierda como de derecha cambiaron en los años ochenta. El último factor que establece es el apoyo internacional, y en particular de EE.UU., respecto al ideal democrático. Sin embargo estos factores no explican la supervivencia de la democracia en Chile, Uruguay y Costa Rica anteriores a esa fecha.

También destaca el nivel de desarrollo como un factor que aumenta o disminuye las posibilidades de que la democracia se implemente y sobreviva, pero no determina los tipos de regímenes, al igual que las actitudes políticas de las elites que también es considerado como un posible agente facilitador de un sistema democrático.

Por otro lado, Mainwaring y Scully (1995) entienden que la diferencia crítica entre los sistemas de partidos latinoamericanos es el grado de institucionalización de esos sistemas, entendiendo por institucionalización la estabilidad en la competencia entre partidos, la existencia de partidos con raíces más o menos estables en la sociedad, la aceptación o no de los partidos y las elecciones como instituciones legítimas que determinan quien gobierna y además las organizaciones partidarias tienen reglas y estructuras razonablemente estables.

Asimismo argumentan que en los sistemas presidencialistas, tanto la gobernabilidad como la estabilidad son facilitadas cuando no hay una dispersión multipartidaria extrema de los cargos parlamentarios y existe una polarización ideológica limitada o moderada lo cual favorece las perspectivas de una competencia

partidaria.

La democracia puede existir pese a la presencia de una importante polarización ideológica, aunque esto hace más difícil el gobierno. Chile es el único país latinoamericano que duró una generación a pesar de una polarización significativa, siendo ésta una de las causas que condujo al golpe de estado de 1973

Respecto al número de partidos que componen el sistema entienden que es una cuestión relevante en la conformación de la política democrática, ya que una fragmentación considerable es más problemática en las democracias presidencialistas que en las parlamentarias, dadas las dificultades para construir coaliciones estables. Pese a la existencia de periodos fijos para los cargos de gobierno, rasgo típico del presidencialismo, estas democracias suelen funcionar mejor si la fragmentación de partidos es limitada.

Para estos autores, por otra parte, la institucionalización del sistema de partidos es importante y algunos tipos de sistemas institucionalizados tienen mayor probabilidad de sostener la democracia y promover un ejercicio efectivo del gobierno

Por su parte, Shugart y Carey (1992) establecen que un presidente que tiene grandes poderes en términos constitucionales (sobre todo respecto a los poderes legislativos), presenta grandes problemas para lograr la estabilidad democrática.

De la misma manera entienden que las circunstancias que facilitan la estabilidad de la democracia son: primero la existencia de una gran separación de poderes, siempre y cuando el presidente posea bajos poderes legislativos y segundo que exista una baja separación de los poderes, además de lo cual el presidente debe tener baja autoridad sobre el gabinete.

A su vez mencionan dos tipos de poderes que detentan los presidentes: los poderes legislativos y los poderes no legislativos. Dentro de los primeros encontramos el veto, el decreto, la iniciativa exclusiva en ciertas materias, en particular la presupuestaria, y la posibilidad del presidente de proponer referéndum y de esta manera eludir el pasaje por el parlamento de algunas de sus propuestas.

Entre los poderes no legislativos encontramos: la posibilidad del presidente de decidir la conformación del gabinete y remover a aquellas personas que ya no sean de su confianza por su sola voluntad, carencia de la censura parlamentaria y la posibilidad de disolver el parlamento.

Su estudio concluye que los regímenes cuyos presidentes tienen un gran poder legislativo son problemáticos, al igual que aquellos donde la autoridad sobre el gabinete es compartida entre el presidente y la asamblea. Una asamblea relativamente fuerte se asocia con un gobierno más estable y efectivo, dado que las asambleas son arenas que permiten la negociación de los conflictos, en virtud de que representan mejor la diversidad en la política que el poder ejecutivo, pues en ellas se expresan las distintas fuerzas políticas y los distintos puntos de vista de la sociedad.

Las críticas al presidencialismo debido a su doble legitimidad puede minimizarse si la asamblea tiene un rol legislativo más importante que el presidente, aunque debe existir un compromiso entre la asamblea y el presidente.

Respecto a la existencia de una débil autoridad sobre el gabinete, Shugart y Carey sostienen que esa situación es perjudicial para la democracia ya que genera dudas sobre a quien debe responder el gabinete, esto es, si responde al presidente o si responde al parlamento.

Estos autores clasifican los distintos sistemas políticos de acuerdo a poder de los presidentes y establecen cuales de estos son más vulnerables. Es interesante señalar que los tres casos de estudio están clasificados de distinta manera: tanto Chile como Uruguay se encuentran en una zona donde los poderes presidenciales son problemáticos para la estabilidad democrática. Por su parte Chile está catalogado como un sistema cuyo presidente cuenta con demasiados poderes para lograr la estabilidad democrática desde 1925, fecha en que comenzó a desarrollar su poliarquía.

2.3 El poder del presidente

Retomando a Mainwaring y Shugart (1994), estudiaremos el poder del presidente, el cual se compone de dos distintas fuentes de poder: los poderes institucionales, establecidos por en la Constitución y legislación, y los poderes partidarios que son el resultado de la configuración partidaria del parlamento.

Estos autores entienden que el presidencialismo combina diversos sistemas de gobiernos con diferencias sustanciales entre ellos y por esa razón no deben ser tratados todos de igual manera. Además establecen que hay distintos factores que pueden aminorar los problemas del presidencialismo en cual, en su opinión, funciona mejor si los poderes presidenciales son limitados.

2.3.1. Poderes Institucionales Presidenciales

Según estos autores el poder institucional está dado por los poderes legislativos que tiene el presidente: *“En un sistema presidencial, debilitar la presidencia significa principalmente debilitar sus poderes legislativos”*.

Hay seis áreas donde el presidente puede tener poderes legislativos. Estas son, el procedimiento de veto y anulación, el veto parcial, el poder de decreto, los poderes de agenda en ciertas áreas de políticas claves, además de la primacía del presidente en el proceso presupuestario, limitando la capacidad del Congreso para determinar ingresos y gastos, y la posibilidad de los presidentes de someter propuestas legislativas directamente a los votantes sin intervención del Congreso.

Respecto al poder de veto, Mainwaring y Shugart distinguen entre el poder de veto total y el poder de veto parcial, siendo el segundo el que más poder confiere al Presidente, ya que éste puede modificar en algunos casos capítulos, artículos, frases o palabras de la ley, y aprobar el resto de la legislación, volviendo a poner a consideración del Congreso solo las partes vetadas. Además para determinar la fortaleza del presidente deben también evaluarse los requisitos que el congreso tiene para levantar el veto interpuesto por el presidente. Cuanto mayor es la exigencia para su levantamiento, más fuerte será el presidente.

En términos procesales, este poder determina que ningún proyecto de ley puede convertirse en ley sin la aprobación del presidente, a menos que el veto sea levantado por el parlamento. Este es un poder reactivo, ya que el presidente solo puede oponerse a que se modifique el statu quo, sin poder proponer modificaciones al mismo.

El poder de decreto determina la posibilidad que tiene el presidente de “saltarse” al poder legislativo. La mayor parte de las constituciones latinoamericanas afirman que los presidentes y los ministros del gabinete tiene autoridad para emitir

decretos de naturaleza regulatoria, pero muy pocas autorizan al presidente a establecer nueva legislación sin que les haya sido delegada la autoridad explícita para hacerlo, aunque usualmente permiten al Congreso rescindir o enmendar el decreto si así lo decide. Sin embargo éstos no son los poderes de decreto a los que nos estamos refiriendo, al primer caso le llamaremos autoridad regulatoria y al segundo facultades delegadas.

Solo los presidentes de Argentina, Brasil y Colombia pueden establecer nuevas leyes por decreto en cualquier área de políticas. En Ecuador el presidente tiene la potestad de someter a referéndum casi cualquier tipo de legislación, aunque esto no es igual al poder de decreto, pese a que otorga la posibilidad de legislar sin pasar por el Congreso. Esta potestad presidencial es lo que llamamos un poder proactivo, el presidente puede usarlo para cambiar el status quo contra la opinión del Congreso.

A diferencia de una ley aprobada por el Congreso un decreto del Poder Ejecutivo tiene valor de ley antes que la otra rama del gobierno pueda actuar frente a ella, los presidentes pueden invadir la agenda con una gran cantidad de estos decretos lo que dificultaría que el Congreso pueda considerarlos antes que tengan un efecto irreversible. Si bien el poder de decreto no permite que el presidente domine la agenda si le da un fuerte poder para modelar el proceso legislativo y obtener resultados legislativos que no le hubiera sido posible de otra forma

Otra potestad presidencial es el poder de emergencia, el cual consiste en la posibilidad de suspender ciertos derechos constitucionales bajo condiciones de catástrofe o desorden, para lo cual puede o no necesitar del consentimiento del Congreso, esto puede dar lugar a abusos y puede llevar a que la constitución no sea respetada de hecho, instalándose en la práctica un gobierno autoritario.

El presidente latinoamericano, en general, también tiene poder de iniciativa en ciertas áreas de políticas, como en el área presupuestal, de la que hablaremos más tarde, en lo que refiere a la política militar, creación de reparticiones burocráticas y leyes sobre políticas tarifarias y crediticias. Este es un poder reactivo, ya que el presidente no puede cambiar el status quo sin apoyo parlamentario, pero si no quiere que éste cambie simplemente no presenta iniciativas sobre estos temas. Este poder es muy importante para el presidente, sobre todo en caso que el Congreso quisiese iniciar algún cambio en estos temas de políticas pero el presidente prefiere no someter la cuestión a debate.

El hecho que el presidente tenga la primacía en el proceso presupuestario también le genera un poder realmente importante. En algunos casos el presidente no solo tiene iniciativa legislativa en la materia, sino que además hay trabas para las enmiendas que el Congreso puede hacer al mismo. Por ejemplo, tanto en Uruguay como en Chile el parlamento no puede modificar el presupuesto planteado por el presidente hacia un mayor gasto, aunque pueden hacerlo en el caso inverso, en Chile, ni siquiera se permite que el parlamento redistribuya los gastos. La idea detrás de este poder es que el único poder que tenga injerencia en la política económica de un país sea el Poder Ejecutivo y de esta manera éste pueda llevar adelante sus proyectos económicos.

2.3.2 Poderes Partidarios del Presidente

Algunos autores entienden que el estudio de los poderes partidarios del presidente fue un punto fundamental para entender los diferentes tipos de

presidencialismos y el porque algunos presidencialismos son inestables (como la mayoría de América Latina durante el siglo XX) y otros logran mantener una estabilidad importante (como EEUU y Costa Rica)

Se ha buscado estudiar si las instituciones son importantes para determinar la efectividad de las democracias puesto que éstas producen incentivos y constreñimientos en las decisiones de los distintos actores. Los enfoques neo-institucionalistas han replanteado los efectos que puede producir una determinada ingeniería institucional sobre el proceso democrático, teniendo en cuenta el sistema de partido y el sistema electoral.

Mainwaring y Shugart, Shugart y Carey o Mainwaring destacan los efectos producidos por las reglas electorales, en particular el cruce entre presidencialismo y multipartidismo en que las dificultades para la formación y mantenimiento de coaliciones es una de las características más destacables.

Los poderes partidarios del presidente están dados por la ingeniería institucional, en las que hay una serie de reglas con las que deben lidiar los partidos políticos, por ejemplo el sistema electoral, entendiéndolo como el conjunto de normas que determinan las formalidades y procedimientos con que los electores seleccionan candidatos y partidos políticos de su preferencia y la manera como su voto determina la asignación de escaños y los cargos gubernamentales entre las distintas fuerzas políticas participantes, y el tamaño de las circunscripciones.

Un sistema electoral mayoritario, con un único representante por circunscripción, genera con escasos incentivos para que los partidos realicen el seguimiento de políticas nacionales. En estos casos, el liderazgo del partido tiene una escasa influencia para nominar candidatos y debe lidiar con problemas de disciplina en la asamblea.

Por otra parte un sistema electoral con representación proporcional combinado con un sistema de listas, tiende a hacer que el sistema esté centrado en el partido y no en el candidato. En esta ecuación existen mayores incentivos para el seguimiento de las políticas nacionales y el liderazgo del partido tiene una gran influencia en la nominación de los distintos candidatos y en el control de sus parlamentarios.

En parlamentos proporcionales dominados por los partidos, los legisladores tenderán a actuar en forma conjunta, pero en parlamentos mayoritarios dominados por candidatos, los legisladores actuarán buscando beneficios para sus circunscripciones en detrimento de la suerte de su partido.

Además, como Duverger y sus seguidores sostienen, el sistema electoral mayoritario tiende a conformar sistemas bipartidistas y el sistema de representación proporcional tiende a conformar sistemas multipartidistas. Este factor debe ser tenido en cuenta, ya que la dinámica del gobierno será distinta con un sistema bipartidista, donde el partido del presidente maneje una mayoría en el parlamento, que en un sistema multipartidista, donde lograr las mayorías se transforme en un proceso difícil caracterizado por la negociación de coaliciones con los partidos de la oposición. Estas coaliciones, además, pueden ir cambiando su integración a medida que se desarrolla el proceso político, ya que es normal que una coalición que se negocia al inicio del período de gobierno se vaya desintegrando con el tiempo, hasta su total extinción en períodos preelectorales.

Un factor importante a ser considerado es el grado de disciplina partidaria. Si los partidos son disciplinados los presidentes suelen tener mayores posibilidades de llevar

adelante sus políticas, logrando formar coaliciones con los líderes de los otros partidos sobre los diferentes temas, en cambio si este no es el caso, los presidentes deberán negociar con los legisladores individualmente y para cada caso en particular.

La disciplina partidaria facilita el funcionamiento del presidencialismo, y de esto depende que un presidente pueda confiar en los restantes líderes partidarios para lograr su apoyo en el congreso. Este tipo de conducta en el congreso tiene que ver con un fenómeno que ya hemos mencionado: la forma en que los legisladores son electos y en particular el control que estos líderes tienen en la selección de los candidatos, el control en el orden de las listas y como se reparten los votos entre los candidatos del partido

También se debe analizar el grado de polarización del sistema de partidos. Si el grado de polarización es moderado, las negociaciones para lograr la formación de una coalición que le permita al presidente gobernar aunque esté en minoría será relativamente fácil, ya que estos partidos tenderán a situarse en el centro del espectro político, en cambio si el grado de polarización es importante las negociaciones serán más difíciles, debiendo los integrantes de la coalición hacer concesiones importantes por partes iguales, y en ocasiones no logrando llegar a acuerdos.

2.3.3 Relación entre los poderes institucionales y partidarios del presidente

Munck (2004) observa que en Chile hay un presidente con amplios poderes legislativos constitucionales (siendo uno de los presidentes más fuertes en América Latina) y un sistema de partidos fragmentado en cinco distintos partidos. En Costa Rica se dio durante el siglo XX un sistema dominado por dos (casi tres) partidos y un presidente cuyos poderes legislativos constitucionales son sumamente débiles. A medio camino se encuentra Uruguay con un presidente con poderes legislativos constitucionales relativamente fuertes y un sistema partidario de tres partidos

Siavelis (2002) entiende que la configuración de las instituciones ejecutivas y legislativas es una variable esencial que determina los incentivos y las perspectivas para la cooperación entre las elites políticas. Este autor afirma que el régimen chileno es un sistema “súper presidencialista”, resaltando la fortaleza exagerada del presidente chileno. Siavelis sostiene que la clasificación de Mainwaring y Shugart del caso chileno no contempla totalmente la fortaleza del presidente, ya que los indicadores utilizados por éstos pasan por alto ciertas prerrogativas constitucionales de gran importancia.

Este autor sostiene que los poderes institucionales del presidente no son tan importantes como los poderes partidarios, ya que aun los presidentes constitucionalmente más fuertes pueden volverse funcionalmente débiles si cambian las variables del contexto político y el sistema de partidos. Esta afirmación nos lleva a plantearnos como presidentes que tienen distintos tipos de poderes institucionales han logrado llevar a cabo tres de las democracias más estables del continente. La respuesta parece ser que los poderes institucionales no son los determinantes de la estabilidad democrática. Entonces ¿qué es lo que hace que estos países hayan logrado tener una democracia estable?

Esto parece darse debido al conjunto de los poderes presidenciales, tanto institucionales como partidarios, pero debe haber una relación negativa entre ellos, a mayor poder institucional menor poder partidario y viceversa.

En el siguiente diagrama hemos cruzado los poderes partidarios e institucionales

de los presidentes, y hemos numeramos los cuadrantes según las agujas del reloj, colocando los tres casos estudiados. En los cuadrantes I y III están los tres países estudiados, lo que parece sugerir que estas combinaciones de poderes partidarios y poderes institucionales permiten la estabilidad democrática. Sin embargo, los cuadrantes II y IV parecen plantear serios inconvenientes para lograr la estabilidad democrática, lo cual parece bastante obvio, ya que un régimen cuyo presidente esté situado en el cuadrante II, o sea cuente con fuertes poderes presidenciales y fuertes poderes partidarios, no permitiría que se lo pudiese controlar por parte de las otras organizaciones sociales. A su vez un régimen con un presidente situado en el cuadrante IV tampoco es capaz de mantener estable una democracia, ya que éste no lograra sortear ninguna de las crisis que se le puedan presentar, por pequeña que esta fuese.

Diagrama I. Poderes Partidarios y Poderes Institucionales del Presidente



3. PRESENTACIÓN DE LOS CASOS DE ESTUDIO

3.1 Antecedentes históricos

A pesar que las fechas en que los casos de este estudio comienzan a ser consideradas como democráticas varían (de acuerdo a las distintas definiciones que se tomen), la mayoría de los estudiosos establecen que Uruguay comienza a ser una poliarquía en 1918, con la entrada en vigencia de una nueva constitución, Chile a partir de 1932 y Costa Rica en 1948, luego de la Guerra Civil. Mencionaremos algunos de los rasgos más sobresalientes de las sociedades en ese momento, para analizar en que condiciones logran alcanzar la democracia y que condicionantes pueden haber contribuido a su estabilidad posterior.

Los tres países se independizan de España a principios del siglo XIX, y durante el inicio de su vida independiente tienen grandes problemas para lograr una estabilidad ya que el Estado tiene dificultades para lograr obtener el monopolio de la fuerza.

Uruguay y Costa Rica tenían sociedades racialmente homogéneas, con pocos componentes indígenas, y económicamente igualitarias, sin embargo Chile tenía una división extremadamente desigual de la tierra y graves conflictos sociales, además de tener importantes conglomerados indígenas, por lo que era una sociedad heterogénea, tanto social como económicamente .

Pese a todo, Chile logra la consolidación del estado en forma más temprana (entre 1841 y 1851) luego de pocos años de enfrentamientos internos, porque logra formar un ejército profesional exitoso tanto dentro como fuera de fronteras (siendo uno de los más importantes de América Latina). Por otra parte en Costa Rica y Uruguay el estado se consolida más tarde, en la década de 1870. Las fuerzas armadas costarricenses no estaban ausentes de la política aunque nunca fueron muy numerosas (fueron reducidas a su mínima expresión hacia fines de S XIX y eliminadas en 1948) . En Uruguay, por su parte, el Estado se configura cuando empieza a profesionalizarse el ejército luego de la Guerra de la Triple Alianza ya que “la debilidad del Estado como poder coactivo equiparó la fuerza del gobierno con la de cualquier grupo civil dispuesto a la rebelión y hasta la distancia tecnológica del gobierno (1876- 1904) los partidos políticos vieron en la estrategia de la guerra civil una posibilidad de acceso, consolidación o desalojo del poder” (Caetano, 1991)

A diferencia de los otros dos países en Uruguay la fisura religiosa no configuró el sistema de partidos, salvo durante la Revolución de Flores donde éste toma como excusa un desacuerdo entre el Presidente constitucional y la Iglesia.

En Uruguay y Costa Rica el gobierno aceptó compartir el poder por temor a ser derrocado por las constantes alzamientos y los revolucionarios aceptaron cambiar la violencia por el camino electoral cuando se dieron cuenta de la dificultad creciente para que éstas fueran exitosas. En Costa Rica no parece ser importante la división ciudad-campaña que marcó la política uruguaya de S XIX, ya que solían ser los caudillos quienes se levantaban contra los gobiernos montevideanos.

En los tres países la estabilidad se logra por medio de reformas a la carta magna ya que los primeros textos constitucionales no eran adecuadas a sus realidades políticas, sociales ni económicas. El presidente gozaba de amplios poderes, que permitía la manipulación de los resultados electorales, lo cual era visto como una importante fuente

de inestabilidad. En el caso uruguayo, la constitución de 1918 establecía un Poder Ejecutivo bicéfalo donde la presidencia carecía de ingerencia en temas claves, como la economía.

Otros de los puntos reformados fueron los requisitos para poder ejercer el derecho al sufragio, pasando de un status censatario a uno de carácter universal masculino, contrarrestando uno de los motivos de ilegitimidad de los resultados electorales. En Uruguay y Costa Rica se modificaron las normas electorales en varias oportunidades, pero esto solo fue posible cuando los presidentes decidieron respetar los resultados electorales y renunciaron al fraude electoral como forma de mantenerse en el poder.

En Uruguay los partidos políticos decimonónicos mostraron una gran capacidad para adaptarse a las nuevas realidades del S XX, manteniendo su carácter policlasista, mientras que en Costa Rica éstos no lograron mantenerse luego de la Guerra Civil y los partidos políticos chilenos del S XIX no pudieron hacer frente a los cambios provocados por el crecimiento del movimiento laboral, a principios del S XX.

Por otra parte en Uruguay, el Partido Socialista y el Partido Comunista no fueron lo suficientemente fuertes electoralmente como para modificar la configuración del sistema partidario. Pero en Chile lograron un apoyo importante del electorado logrando ser piezas claves en la correlación de fuerzas; en Costa Rica el Partido Comunista y su alianza con el presidente Calderón jugaron un papel fundamental en la configuración del sistema de partidos anterior a la Guerra Civil

Chile, a diferencia de los otros países, no configuró un sistema bipartidista, sino que desde el comienzo de la política partidaria se configuró un sistema con características multipartidarias, con un polo en cada extremo del espectro y un tercero en el centro con libertad de formar coaliciones con cualquiera de los otros dos .

Uruguay es el único de los tres países estudiados en el que las reglas para lograr la estabilidad se da en una continuidad institucional, ya que en Costa Rica el formato institucional que permite la estabilidad se establece en 1949 tras la sangrienta guerra civil, por su parte en Chile fue un régimen autoritario quien estableció las reglas de juego que permiten su estabilidad democrática posterior al año 1932.

3.2 Poderes Presidenciales en Chile, Costa Rica y Uruguay

En Costa Rica los poderes presidenciales establecidos en la constitución de 1949 no han sido modificados. Sin embargo en los otros dos países éstos han ido ampliándose con el correr del tiempo. En el caso chileno se procesan reformas constitucionales a partir de 1959, cuando se crea la Oficina Presupuestaria, lo cual restringió la prerrogativa del congreso para la asignar recursos y partidas del presupuesto a objetivos concretos. Posteriormente se hicieron otras reformas en 1970, y durante el régimen militar, ampliándolos. A la salida del régimen militar liderado por el Gral. Pinochet también se procesan reformas (1989) donde su restringen los poderes presidenciales. Las reformas de 2005 establecieron los actuales poderes presidenciales. Por otro lado en Uruguay los poderes actuales que goza el Presidente fueron establecidos en la Constitución de 1967, siendo ampliados en cierta medida en la reforma constitucional de 1997.

3.2.1 Poderes Institucionales de Chile, Costa Rica y Uruguay

El presidente chileno tiene importantes poderes institucionales. Uno de los más sustantivos es la capacidad de vetar la legislación. El presidente además de vetar puede hacer comentarios específicos a la legislación si tiene “relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto antes de devolverlo al parlamento y si éste no está de acuerdo con las observaciones puede insistir en la aprobación del texto original por dos tercios de votos de los integrantes de ambas cámaras, en cuyo caso el proyecto se transforma en ley.

Por su parte se limita también la autoridad del congreso de aumentar la cantidad asignada a los distintos ítems del presupuesto enviado por el presidente, mientras en Costa Rica el presidente cuenta con importantes poderes de veto en la mayoría de los tipos de legislación, pero no para las leyes anuales de asignación de gastos y en Uruguay es el presidente quien prepara y presenta a la Asamblea General, los presupuestos los cuales no podrán ser modificados por el Parlamento en mayores gastos que los propuestos.

El presidente chileno tiene, asimismo, poder de decreto y puede vetar cualquier legislación que quiera dejarlo sin efecto posteriormente, sobre todo en cuestiones fiscales. Además hay áreas donde el presidente, al igual que el uruguayo, tiene iniciativa privativa o exclusiva, por ejemplo para modificar la división política o administrativa del país, la administración financiera o presupuestaria del Estado, fijar, modificar o aumentar las remuneraciones, jubilaciones o pensiones, conceder jubilaciones, pensiones para viudas y huérfanos, establecer las modalidades de negociación colectiva y determinar en que casos no se podrá negociar y establecer o modificar normas de seguridad social en los sectores público y privado. Esto hace que el presidente tenga un control casi exclusivo sobre el área presupuestal, cuyos gastos el congreso solo puede reducir o aprobar, sin tener capacidad para aumentarlo o redistribuirlo. El presidente debe presentar el proyecto con tres meses de anticipación al Congreso y si la ley no es aprobada por ambas cámaras en sesenta días regirá el proyecto remitido por el presidente, lo que de hecho le concede un poder de decreto en materia fiscal.

Tanto en Costa Rica como en Uruguay los presidentes no pueden emitir decretos unilateralmente o convocar a la ciudadanía a un plebiscito. En Costa Rica el presidente no posee poderes presupuestarios especiales ni pueden vetar el presupuesto aprobado por la Asamblea Legislativa. En Uruguay el presidente puede disolver el parlamento luego que haya censura de algún ministro, tras un complejo proceso de desacuerdo (lo que no ha sucedido hasta el momento). Esta situación obliga al presidente a convocar a nuevas elecciones de Senadores y Diputados y si las nuevas cámaras conformadas tras la consulta mantienen la censura, caerá todo el Consejo de Ministros. Además el presidente es quien decide sobre las pensiones de los empleados civiles y militares, puede objetar u observar proyectos de ley, proponer a las Cámaras proyectos de ley o modificaciones a leyes anteriores, pudiendo declararlos de urgente consideración, lo cual debe hacerse con la remisión de cada proyecto, esta declaración acorta los plazos en que debe ser sancionados además este tipo de proyectos no pueden ser enviados si ya hay alguno en tratamiento. La Cámara por el voto de tres quintos de sus componentes puede dejar sin efecto la declaratoria de urgente consideración. Aunque esta declaratoria no puede ser utilizada en todos los proyectos de ley.

El presidente uruguayo puede convocar a sesiones extraordinarias para tratar los temas que hayan llevado a la interrupción del receso y los proyectos de urgente consideración que tenga que tratar aunque no haya sido convocada con ese propósito.

También podrá destituir por su sola voluntad a los empleados militares y policiales y los demás que la ley declare amovibles. Otra prerrogativa del Presidente es la iniciativa privativa en leyes sobre creación de empleos, dotación o retiros, aumentos, asignación de pensiones o recompensas pecuniaria, establecer modificaciones de causales, cómputos o beneficios jubilatorios.

En Chile además de estos poderes legislativos el presidente tiene otras prerrogativas legales y constitucionales que le dan aún mayor poder, determinando que sea el legislador más importante. Una de estas prerrogativas es la de controlar el proceso legislativo y determinar la agenda a través de las declaratorias de urgencia. El presidente puede declarar una propuesta como urgente en cualquier etapa o en todas ellas sin importar en que ámbito se haya originado y el Congreso tendrá treinta días (en caso que la declaración sea de simple urgencia), diez días (si es de suma urgencia) ó tres días (si se declara para discusión inmediata),

Además si una ley es declarada de urgencia todos los demás proyectos que se estaban tratando quedan en suspenso. Esto genera alteraciones en el ritmo de trabajo del

Cuadro 3.2.1 Poderes Institucionales Presidenciales en Chile, Costa Rica y Uruguay

<i>Poderes Institucionales</i>	<i>Chile</i>	<i>Costa Rica</i>	<i>Uruguay</i>
<i>Iniciativa Exclusiva</i>	<i>Sí</i>	<i>SI (en forma indirecta a través de sus ministros)</i>	<i>Sí</i>
<i>Poder de Decreto</i>	<i>Sí</i>	<i>No</i>	<i>No</i>
<i>Poder de Veto</i>	<i>Veto Total y Veto Parcial</i>	<i>Veto Total (excepto Presupuesto Ordinario de la República) y Veto parcial</i>	<i>Veto Total y Veto parcial</i>
<i>Declaratoria de Urgencia</i>	<i>Sí (Simple Urgencia, Suma Urgencia o Discusión Inmediata)</i>	<i>No</i>	<i>Sí</i>
<i>Otros poderes</i>	<i>Designación de senadores (hasta 2005), convocatoria a legislatura extraordinaria (hasta 2006),</i>	<i>Convocatoria a legislatura extraordinarias</i>	<i>Disolver el Parlamento y convocar a nuevas elecciones</i>

Fuente: elaboración propia en base a Mainwaring, S y Scully, T (1995). "Sistemas de Partidos en América Latina"

Congreso y crea discontinuidad en la consideración de otras propuestas que no son declaradas de urgencia, además cuando se retoma el debate generalmente se necesita que la deliberación y los estudios originales se repitan. Por supuesto que esta potestad

esta prevista para circunstancias especiales y para aprobar actos legislativos claves.

Otra de las capacidades que tiene el presidente es la de convocar a una legislativa extraordinaria donde el congreso solo puede considerar propuestas presentadas por el Ejecutivo. El presidente chileno tiene también poderes de acción y reacción (proactivos y reactivos) ya que puede ejercer la potestad reglamentaria en todas las materias que no sean propias del dominio legal, sin perjuicio de la facultad de dictar reglamento, decretos e instrucciones que crea convenientes para la ejecución de las leyes.

Existe además un Tribunal Electoral que controla la competencia de los legisladores y tiene amplias facultades para determinar la constitucionalidad de una propuesta legislativa en cualquier etapa que ésta se encuentre, si una propuesta es considerada contraria a la constitución, los presidentes de la cámara que permitan la votación de la misma pueden ser removidos de ese cargo.

3.2.2 Poderes partidarios en Chile, Costa Rica y Uruguay

El presidente de Chile tiene débiles poderes partidarios, producto de las instituciones que hay en ese país. Es electo solo si consigue la mayoría absoluta de los votos, lo que puede darse en la primera o en la segunda vuelta de la elección presidencial. Esto puede llevar a una negociación y a formar una coalición aunque el partido del presidente no tenga un gran apoyo parlamentario.

Hasta 2005 las elecciones presidenciales y legislativas coincidían solo cada 12 años ya que el periodo presidencial era de seis, el de los diputados de cuatro y el de los senadores de ocho (la mitad eran elegidos cada cuatro años). Por lo que aunque el presidente llegara al poder con la mayoría de votos y de escaños, su respaldo podría ser puesto en juego antes de terminar su mandato.

Sin embargo, el presidente chileno entre 1989 y 2005- de acuerdo a la constitución de 1980, reformada en 1989- también tenía la potestad de designar senadores, dos de los cuales los designaba directamente, debiendo cumplir la condición de ser ex rector de la universidad y ser ex ministro de Estado, la Suprema Corte nombraba a otros 3, el Consejo de Seguridad Nacional a cuatro que debían ser un ex comandante del Ejército, otro de la Armada, otro de la Fuerza Aérea y un ex General Director de Carabineros, pero como el presidente era quien nombraba a los funcionarios responsables de estas instituciones su poder en la designación de estos parlamentarios en la práctica era mucho mayor.

Por su parte, el sistema de partidos chileno es un multipartidismo polarizado con un número efectivo de partidos de casi 7, lo que dificulta consolidar una mayoría oficialista en el Parlamento. Chile muestra más partidos políticos de los esperados en un sistema binominal, pero no es un caso anormal, ya que el sistema electoral logró impulsar la formación y durabilidad de dos grandes alianzas, una de centro izquierda y otra de centro derecha.

El sistema electoral chileno es binominal, por lo que los partidos (o coaliciones) presentan listas de candidatos en circunscripciones donde se eligen dos representantes. Los electores votan por un candidato, pero el partido (o coalición) acumula los votos. Cada uno de los dos partidos (o coaliciones) con mayor número de votos gana un escaño, a menos que el partido (o coalición) que vaya a la cabeza obtenga el doble de votos que el segundo en cuyo caso obtiene ambos escaños.

El resultado es una forma muy particular de sistema mayoritario que favorece a

los partidos más grandes y en especial el segundo partido (o coalición) más importante. Este sistema hace que los parlamentarios necesiten más el apoyo de sus votantes que el apoyo de los líderes partidarios para tener una carrera política exitosa, lo que atenta contra la disciplina partidaria. No obstante, los partidos guardan un control importante en el proceso de selección de candidatos, lo que obliga al legislador a mantener un cierto equilibrio entre propensión a cultivar un electorado particularista y respetar las decisiones del partido.

En Costa Rica el presidente tiene importantes poderes partidarios. Un candidato es electo presidente de la República si alcanzó en la primera vuelta un 40% del electorado, en caso contrario se realiza una segunda vuelta entre los dos candidatos con mayor cantidad de votos. Las elecciones presidenciales y legislativas se realizan en forma conjunta. Esto hace que los votantes tiendan a votar al mismo partido en ambas elecciones, aunque la existencia de papeletas separadas para los cargos legislativos y presidencial, posibilita el voto cruzado y la distorsión del efecto de sobredeterminación de la última sobre la primera.

El sistema electoral para los cargos parlamentarios es de representación proporcional con listas cerradas y bloqueadas. Las relaciones entre los partidos políticos y sus votantes son fuertes y persistentes, esto permite que los jefes partidistas organicen convenciones, donde los candidatos a la presidencia de la República pueden nombrar a la mayoría de sus candidatos a la Asamblea Legislativa y el orden en que aparecerían en las listas. Así el candidato a presidente termina por nombrar personas de su entera confianza, logrando niveles importantes de disciplina partidaria. Además los diputados desleales, o sea quienes no siguen las directrices del partido, pueden ser llamados ante el tribunal de ética de su partido por cargos de deslealtad y ser removido por sus colegas.

El número efectivo de partidos en Costa Rica es 2,32, lo que facilita que el presidente consiga una mayoría parlamentaria. Contrario a lo que podría esperarse del sistema de representación proporcional, el cual debería fomentar la participación de una cantidad relativamente alta de partidos, los resultados electorales muestran una concentración importante del voto en dos grandes actores.

Las circunscripciones son medianas y los cargos se adjudican por medio de la cuota de Hare, pero se puede realizar una segunda ronda para adjudicar las bancas que no se hayan adjudicado antes de recurrir a los restos.

Por otra parte, el presidente puede mantener la obediencia de sus miembros al recompensarlos con las partidas específicas, que son el 2% del presupuesto nacional anual. Estas partidas específicas son fondos adicionales de los ministerios que el Poder Ejecutivo establece para financiar más proyectos en las localidades que representan los legisladores.

Además los diputados dependen de los presidentes para continuar con sus carreras políticas, por no existir reelección en la Asamblea Legislativa, sin embargo pueden ser nombrados al finalizar su mandato, jefes autónomos de agencias ejecutivas o para cargos ministeriales. Esta situación, inicialmente favorable al presidente, a la larga genera adhesiones hacia los nuevos candidatos presidenciales, ya que el ganador será quien en definitiva permitirá o no a los diputados continuar con sus carreras.

En Uruguay es electo presidente el candidato que obtiene una mayoría absoluta en la primera, o en caso que esto no pase, en la segunda vuelta de las elecciones

nacionales. El presidente puede ser reelecto luego de un transcurrido un período desde su administración.

Las elecciones presidenciales y legislativas se realizan en forma conjunta y se usan papeletas conjuntas para elegir presidentes y parlamentarios, lo que ayuda a que el presidente logre tener mayorías parlamentarias.

El sistema electoral para los cargos parlamentarios es de representación proporcional con listas cerradas y bloqueadas, una por cada fracción partidaria. Uruguay se considera como una única circunscripción grande y los cargos se adjudican por la formula de D'Hondt, con una desviación de la proporcionalidad relativamente pequeño. En Uruguay se sustituyo el doble voto simultáneo para los representantes por un sistema más tradicional de representación proporcional por lista.

El número efectivo de partidos en Uruguay es de 3,17, lo que muestra que aunque su sistema electoral podría fomentar la participación de una cantidad relativamente alta de partidos, su sistema de partidos es muy concentrado, aunque como éstos albergan distintas fracciones en su interior esto podría no ser un caso anómalo.

Cuadro 3.2.2. Presidentes de Costa Rica (1994- 2010)

<i>Presidente</i>	<i>Período</i>	<i>Partido</i>	<i>NEP</i>	<i>CLP</i>
<i>J. Figueres</i>	<i>1994- 1998</i>	<i>PLN</i>	<i>2,30</i>	<i>49,1</i>
<i>M. Rodríguez</i>	<i>1998- 2002</i>	<i>PUSC</i>	<i>2,43</i>	<i>50,8</i>
<i>A. Pacheco</i>	<i>2002- 2006</i>	<i>PUSC</i>	<i>3,67</i>	<i>33,3</i>
<i>A. Sánchez</i>	<i>2006- 2010</i>	<i>PLN</i>	<i>3,30</i>	<i>43,9 (52,6)*</i>

Cuadro 3.2.3. Presidentes de Chile (1989- 2009)

<i>Presidente</i>	<i>Período</i>	<i>Partido</i>	<i>NEP</i>	<i>CLP</i>
<i>P. Aylwin</i>	<i>1990- 1994</i>	<i>PDC- CPD</i>	<i>5,06</i>	<i>31,7 (57,5)</i>
<i>E. Frei</i>	<i>1994- 2000</i>	<i>PDC- CPD</i>	<i>4,94</i>	<i>30,8 (58,3)</i>
<i>R. Lagos</i>	<i>2000- 2006</i>	<i>PS- CPD</i>	<i>5,18</i>	<i>13,3 (58,3)</i>
<i>M. Bachelet</i>	<i>2006- 2010</i>	<i>PS- CPD</i>	<i>5,59</i>	<i>12,5 (54,2)</i>

Cuadro 3.2.4. Presidentes de Uruguay (1990- 2010)

<i>Presidente</i>	<i>Período</i>	<i>Partido</i>	<i>NEP</i>	<i>CLP</i>
<i>A. Lacalle</i>	<i>1990- 1995</i>	<i>PN</i>	<i>3,33</i>	<i>39,4 (69,7)</i>
<i>J. Sanguinetti</i>	<i>1995- 2000</i>	<i>PC</i>	<i>3, 30</i>	<i>32,3 (64,4)</i>
<i>J. Batlle</i>	<i>2000- 2005</i>	<i>PC</i>	<i>3,09</i>	<i>32,3 (55,6)</i>
<i>T. Vázquez</i>	<i>2005- 2010</i>	<i>EP- FA</i>	<i>2,41</i>	<i>52,3</i>

Los paréntesis indican el Contingente Legislativo del Presidente al momento de asumir.

** No se conformo una coalición mayoritaria*

4 PODERES INSTITUCIONALES VS. PODERES PARTIDARIOS

Mainwaring y Shugart (1997), al igual que otros autores, sostienen que los presidentes pueden ser considerados fuertes o débiles teniendo en cuenta la capacidad que tienen para poner su propio sello sobre las políticas.

Para ello, el presidente tiene dos medios principales. Uno es poseer poderes constitucionales inherentes al cargo que obligan a que sus preferencias sean tomadas en consideración. Otra es que tengan control sobre sus propios partidos y que estos controlen una mayoría de escaños.

Sin desconocer la importancia de los poderes institucionales que posea un presidente, probaremos que un presidente que tenga minorías parlamentarias y sin necesidad de hacer uso de sus poderes institucionales puede llevar adelante las políticas consideradas claves por su administración, mediante la formación de coaliciones con otros partidos.

La hipótesis que guía este trabajo establece que si bien los presidentes utilizan buena parte de su poder institucional –en caso de tenerlo- en el proceso legislativo, normalmente el arma más eficaz para lograr sus metas es la negociación con los partidos en el parlamento. Para demostrarlo analizaremos como utilizan los presidentes de Chile, Costa Rica y Uruguay sus poderes institucionales y partidarios.

Parece evidente que los presidentes de los tres países en el período estudiado no han hecho un uso uniforme de los poderes institucionales que poseen, lo que nos lleva a plantearnos: ¿por qué motivo los presidentes utilizan con mayor frecuencia algunos poderes institucionales mientras que no lo hacen con otros?

Nuestra opinión es que los gobernantes prefieren en temas de políticas considerados trascendentales para sus países negociar y llegar a un acuerdo con la oposición y solo en caso que esto no sea posible utilizar sus poderes institucionales, como un último recurso, aunque institucionalmente tuvieran la potestad de “eludir” a la oposición.

4.1 Uso de los poderes presidenciales en Chile

4.1.1 Poderes institucionales del Presidente de Chile

A pesar que el presidente de Chile es uno de los presidentes con mayores poderes institucionales el uso que hace de éstos varía en forma considerable, desde poderes institucionales que usa con regularidad, como la iniciativa, hasta otros que solo fueron usados en una ocasión por cada presidente chileno, como la insistencia del Ejecutivo

Respecto a la iniciativa legislativa el presidente propuso en promedio casi el 71 % de las leyes efectivamente aprobadas en el período tratado. Aunque podemos notar que parece haber una tendencia a largo plazo que favorecería el éxito de las iniciativas legislativas en detrimento de las iniciativas presidenciales.

Cuadro 4.1.1 Leyes promulgadas durante los gobiernos 1990- 2007 según su origen en Chile

<i>Presidente</i>	<i>Periodo</i>	<i>Total Leyes</i>	<i>Iniciativa Ejecutiva</i>	<i>Iniciativa Legislativa</i>	<i>% Iniciativa Ejecutiva</i>
<i>Aylwin</i>	<i>1990-1994</i>	<i>323</i>	<i>285</i>	<i>38</i>	<i>88,24 %</i>
<i>Frei</i>	<i>1994-2000</i>	<i>375</i>	<i>262</i>	<i>113</i>	<i>69,87 %</i>
<i>Lagos</i>	<i>2000-2006</i>	<i>438</i>	<i>279</i>	<i>157</i>	<i>64 %</i>
<i>Bachelet*</i>	<i>2006-2010</i>	<i>145</i>	<i>80</i>	<i>65</i>	<i>55,17 %</i>

Fuente: elaboración propia con datos del congreso de Chile

*El periodo estudiado durante el gobierno de Bachelet es 2006 - 2007

Otras de las potestades institucionales que son muy utilizada por los presidentes chilenos es la declaratoria de urgencia, las cuales fueron utilizadas en más de un 45 % de la legislación aprobada, siendo la más utilizada la Simple Urgencia (25 % de las leyes aprobadas)*, en segundo termino la Suma Urgencia (casi 21% de las leyes aprobadas)* y por último la Discusión Inmediata (14 % de las leyes aprobadas)*. Es interesante comentar que la generalidad de las leyes o decretos en que se usa la declaratoria de urgencia, ésta se establece más de una vez e incluso suele cambiar la urgencia en el correr del proceso de formación de la ley, habiendo leyes que tuvieron presente en su proceso los tres tipos de urgencia. Debemos señalar que las declaratorias de urgencia en Chile tiene por cometido influir en la agenda parlamentaria y no, como en el caso uruguayo, agilizar la aprobación de proyectos de leyes consideradas claves por los presidentes.

En Chile el presidente puede establecer dos tipos de decretos: el Decreto con Fuerza de Ley, que son cuerpos normativos que establece el presidente sobre ciertas materias legales, pero para ello necesita que el congreso le delegue facultades, y el Decreto Supremo, que es dictada por el presidente en la esfera de su competencia con la firma del o los ministros respectivos y con una tramitación especial: primero el presidente debe declarar su voluntad, luego pasa a la Contraloría General de la República, quien declara sobre su legalidad o no y por último se notifica y publica. También puede expedirse con firma de un ministro por ley. El primero no lo tomaremos en cuenta ya que requiere el beneplácito del Congreso.

El 24,5% de la legislación aprobada en el período 1990- 2007 en Chile fueron decretos del presidente. Aunque esto puede darnos la impresión que el presidente chileno gobierna por decreto, esto no es así. La casi totalidad de los Decretos Supremos ratificados por el Congreso fueron referidos a las relaciones diplomáticas de Chile con otros países, organismos internacionales, ratificación de tratados y convenios internacionales. Prácticamente ningún Decreto Supremo fue referido a políticas públicas domésticas de Chile.

Además, el presidente chileno tenía, con anterioridad al 2006, la capacidad de modificar la agenda parlamentaria mediante la convocatoria a Legislaturas Extraordinarias donde se trataban solo las leyes que éste decidiera enviar especialmente a esas legislaturas, sin poder los parlamentarios tratar otros temas no incluidos en la Convocatoria. Estas legislaturas se producían desde el 18 de septiembre de un año al 20 de mayo del siguiente, durante el receso del Congreso. Actualmente, las legislaturas

extraordinarias han dejado de existir y las legislaturas ordinarias se extienden desde el 10 de marzo de un año hasta el 9 de marzo del siguiente. Esto ha restado posibilidades al presidente de influir en la agenda parlamentaria

Cuadro 4.1.2. Decretos supremos emitidos durante el periodo 1990- 2007

<i>Presidente</i>	<i>Periodo</i>	<i>Total de legislación</i>	<i>Decreto Supremo</i>	<i>%</i>
<i>Aylwin</i>	<i>1990- 1994</i>	<i>389</i>	<i>66</i>	<i>17</i>
<i>Frei</i>	<i>1994- 2000</i>	<i>549</i>	<i>174</i>	<i>31,70</i>
<i>Lagos</i>	<i>2000- 2006</i>	<i>582</i>	<i>146</i>	<i>25</i>
<i>Bachelet*</i>	<i>2006- 2010**</i>	<i>174</i>	<i>29</i>	<i>16,66</i>

Fuente: Elaboración Propia con datos del Congreso Chileno

** El periodo estudiado durante el gobierno de Bachelet es 2006- 2007*

*** El porcentaje se calculó con la declaratoria de Urgencia que las leyes tenían al momento de su aprobación*

Aunque, en realidad, todos los años se establecían legislaturas extraordinarias por parte de los presidentes, a las que se enviaban gran cantidad de proyectos de ley. Además era común que un proyecto de ley no fuera aprobado en la primera legislatura extraordinaria en la que fuera incluido, y por ello fuera tratado en varias de éstas. (ejemplo la ley 20120 que fue incluida en tres legislaturas extraordinarias y la ley 19832 fue incluida en 6 legislaturas extraordinarias siendo incluida en ella por los tres presidentes) En todo el periodo se establecieron 16 legislaturas extraordinarias (siendo 3 convocadas por Aylwin, 7 por Frei y 6 por Lagos). En promedio se mandaban entre 34 y 35 proyectos de ley, sin embargo la cantidad variaban desde una ley en 2 legislaturas extraordinarias (324, 327) hasta 78 en otra (352). Es interesante destacar que en la legislatura extraordinaria 348 fueron incluidas por el Presidente Lagos proyectos de ley ya promulgados por los anteriores gobernantes.

De la legislación aprobada durante todo este período casi el 23,6 % fue incluida por lo menos una vez en una legislatura extraordinaria.

Dentro de los poderes institucionales, pero no usados con tanta frecuencia que los anteriores, se encuentran el veto, las Indicaciones, las Indicaciones Sustitutivas del Ejecutivo y la Insistencia del Ejecutivo.

El veto fue utilizado, en este periodo, en más de un 10 % de la legislación aprobada, siendo rechazado por el Congreso solo en cuatro oportunidades, o sea casi un 3% de los vetos impuestos a la legislación, la mitad de las cuales se han dado durante el presente gobierno de Bachelet.

Cuadro 4.1.3. Leyes vetadas en el periodo 1990- 2007

<i>Presidente</i>	<i>Periodo</i>	<i>Leyes aprobadas</i>	<i>Veto</i>	<i>% Veto</i>
<i>Aylwin</i>	<i>1990- 1994</i>	<i>323</i>	<i>48</i>	<i>14,86</i>
<i>Frei</i>	<i>1994- 2000</i>	<i>375</i>	<i>60</i>	<i>16</i>

Lagos	2000- 2006	436	20	4,59
Bachelet*	2006- 2010	145	7	4,83

Fuente: Elaboración propia con datos del Congreso Chileno
 * El periodo estudiado durante el gobierno de Bachelet es 2006- 2007

Respecto al veto podemos señalar que en los primeros dos periodos de gobierno se hizo un importante uso de él (en el entorno del 15%), sin embargo en el resto del período estudiado su uso disminuyó sensiblemente (rondó el 5 %). En particular es interesante la gran diferencia entre los gobiernos de Frei y Lagos (ambos periodos de gobierno fueron de 6 años), mientras que en el gobierno de Lagos se aprobaron 16,3% más leyes que en el gobierno precedente los vetos disminuyeron un 33,3%.

“Un gran nivel de vetos puede ser considerado un indicio de cierto nivel de conflicto entre ambas ramas de gobierno” (Alcántara Sanz y Sánchez López 2001) Si tomáramos al veto como una indicación de fracaso en la negociación, podríamos concluir que los presidente chilenos están dando mayor espacio a la negociación y logrando mayores resultados. Es muy interesante que los presidentes con mayor contingente legislativo, son los que hicieron un mayor uso del poder de veto (ver cuadro 3.2.3.).

Otra capacidad de los presidentes chilenos, aunque no se usan regularmente, son las Indicaciones, que son las proposiciones de enmienda en un proyecto presentado por parlamentarios o por el presidente con el objeto de adicionar un precepto legal, suprimirlo o sustituirlo por otro. Todas las indicaciones presentadas se votan en la instancia en que fueron presentadas, esto puede hacerse tanto en Comisión como en Sala. Las indicaciones pueden presentarse durante el primer o segundo trámite constitucional, y respecto a un proyecto en su etapa de discusión general o particular. Éstas se utilizaron en algo menos de un 1% de los casos (0,94%). Es interesante que en la ley 19995 se presentaron durante su trámite legislativo 10 indicaciones, en la ley 20000 se presentaron 5 indicaciones y en la 20190 fueron presentadas 2 indicaciones, en el resto de las leyes en que las indicaciones fueron presentadas solo fueron utilizadas una vez.

Por su parte las Indicaciones Sustitutivas del Ejecutivo, que es el reemplazo total del texto propuesto solo fueron utilizadas en 8 oportunidades, lo que representa un 0,63 % de los casos.

Por último la Insistencia del Ejecutivo, que es la potestad que tiene el presidente chileno de seguir adelante con un proyecto que ha sido rechazado en una de las cámaras, solo fue utilizada 3 veces (una por cada presidente, menos Bachelet que no hizo uso de la misma en el periodo estudiado).

4.1.2 Poderes Partidarios utilizados por el presidente de Chile

A pesar que gracias a la Constitución los presidentes chilenos disponen de un conjunto de atribuciones que resulta “exagerado” la forma de actuar de los mismos ha sido relativamente moderada y plural, gracias a la existencia y continuidad de las coaliciones, por el afán de preservar la estabilidad democrática y los empeños de efectividad gubernamental.

El presidente chileno electo puede apoyarse en una coalición legislativa mayoritaria, aunque su partido solo controla una minoría de bancas en ambas cámaras. El presidente Aylwin fue quien contó con una mayor bancada propia y la menor bancada la tiene la actual presidenta Bachelet. Parece haber una tendencia decreciente respecto a las bancadas propias de los presidentes, esto puede interpretarse como que a medida que el “fantasma” de un gobierno autoritario se desvanece los electores dan menos importancia a que el presidente tenga un importante apoyo parlamentario o bien que los electores apoyan dentro de la coalición a sus propios partidos.

Las coaliciones en Chile han demostrado ser fuertes, y aunque nuclean a varios partidos, no han logrado que éstos desdibujen su electorado, su plataforma electoral, su identidad partidaria ni sus propios intereses particulares. Los partidos de la Concertación, quienes han gobernado desde 1990, han logrado una compenetración intensa con redes de enlace considerables pero manteniendo relaciones tanto de cooperación como de competencia, entre ellos.

A pesar que el sistema binominal intentó lograr un sistema bipartidista en Chile, no ha logrado que el número efectivo de partidos de Chile deje de ser muy alto (en el entorno de 5 a 6 partidos). Pero manteniendo, a pesar de todo, la tradicional división del sistema partidario chileno en 3 bloques: derecha, centro e izquierda, aunque el centro ha tendido a dividirse y unirse a los otros bloques formando coaliciones de centro- derecha y de centro- izquierda. Tanto Chile como Uruguay privilegiaron la negociación y la cooperación y formaron, en muchos casos, coaliciones de gobierno con mayorías legislativas estables.

Aunque las coaliciones pueden convertirse en débiles a medida que se acercan las próximas elecciones, ya que hay pocos incentivos para que los miembros de la coalición mantengan su apoyo al presidente, esto aún no ha ocurrido en Chile donde las alianzas electorales que llegaron al gobierno luego se transformaron en coaliciones gobernantes, y una vez terminado el mandato presidencial, volvieron a convertirse en alianzas electorales.

Los partidos de oposición a Pinochet decidieron participar en el plebiscito de 1988 y los trece partidos de oposición formaron una alianza para intentar ganar en el plebiscito, luego que lograron imponerse formaron una alianza aún más ambiciosa la “Concertación de Partidos por la Democracia” en la que se establecía que apoyarían a un único candidato a la presidencia y elaborarían un programa común que permitiera, en caso de llegar al poder, un gobierno de coalición multipartidario.

El régimen autoritario había cambiado las reglas electorales con la finalidad de favorecer a sus partidarios de derecha y construir un sistema bipartidista que impidiera el pluralismo extremo, considerado por éste el responsable del colapso de la democracia en 1973. Las nuevas reglas establecían un sistema binominal, donde se adoptaba un sistema en el que el país quedaba dividido en 60 distritos electorales con dos representantes que se dividirían entre las dos fuerzas más votadas, uno para cada cual, a no ser que la fuerza más votada duplicara la votación de la segunda en cuyo caso ambos representantes serían para ella.

De esta forma los partidos podían presentar en solitario dos candidatos para los distritos o podían establecer alianza con otros partidos con los que tuviera afinidad ideológica y programática. Esto permitió que los partidos aprendieran a sacrificar sus propias pretensiones a favor de la coalición como un todo, siendo habitual que se hagan

maratónicas sesiones de negociaciones complejas y delicadas entre los socios en las distintas coaliciones a fin de establecer que candidatos ocuparan que cargo.

En Chile el sistema electoral con representación binominal generó la conformación de dos bloques: uno de centro izquierda, la Concertación Democrática y otro de centro derecha. Esto implicó actos de voluntad y cooperación entre los partidos para la conformación de las listas conjuntas y la selección de distritos donde se prioriza la presencia partidaria.

Otra de las consecuencias de la reforma electoral impuesta por el régimen autoritario fue evitar el problema de los presidentes electos con una doble minoría (menos del 50% del voto popular y minoría en el Congreso). Los presidentes chilenos han logrado llevar a la práctica sus propuestas con considerable éxito gracias a la negociación con la oposición y con los senadores institucionales y de esta forma evitaron el bloqueo entre el ejecutivo y el legislativo

Durante los mandatos presidenciales de Aylwin y Frei cada ministro tuvo un subsecretario que pertenecía a un partido distinto dentro de la Concertación. Con este tipo de participación en las decisiones ministeriales, la influencia y los intereses de los diversos partidos de la coalición estaban equilibrados. Así se logró mantener relaciones funcionales y armoniosas entre los ministerios, integrados por individuos de los diversos partidos de la Concertación.

Además todos los jefes de bancada de la Concertación se reúnen cada lunes con los ministros para determinar la agenda legislativa de la semana, de mutuo acuerdo y mediante negociaciones se decide que proyectos tendrán prioridad. Si los acuerdos a los que se llegan no son lo suficientemente amplios el gobierno utiliza las indicaciones para resolver los reparos que se tengan a sus proyectos haciendo los cambios necesarios para lograr el mayor consenso para su aprobación

A su vez los partidos de oposición desempeñaron un papel fundamental ya que mostraban voluntad política para mediar en las negociaciones entre los militares y la Concertación. Por su parte, la rama ejecutiva se abstuvo de proponer leyes que desafiaran los intereses fundamentales tanto de la derecha como del ejército.

Los partidos políticos chilenos se caracterizan por tener organizaciones sólidas y una disciplina relativamente fuerte, siendo uno de los sistemas de partidos latinoamericanos con mayor disciplina. El sistema de partidos chileno muestra altas tasas de disciplina que oscilan entre 0,68 y 0,78 en una escala que tiene un mínimo de 0 y un máximo de 1, según el índice elaborado por John Carey (1998), siendo mayor la disciplina entre la Concertación que en sus adversarios.

Entre 2002 y 2006 los niveles de uniformidad al interior de la Concertación fueron muy altos a pesar de ciertas diferencias ideológicas, demostrando que las diferencias entre las instituciones de gobierno fueron imperceptibles, asemejándose a un macro partido. Por otra parte, en la Unidad por Chile las cosas fueron bastante distintas mostrando una baja unidad del bloque.

Esta unidad de la Concertación pudo deberse tanto a las prerrogativas del presidente como a su capacidad de manejar los tiempos, temas y oportunidades. En contraposición la Unidad no tiene ningún tipo de incentivos intracoalicionales para lograr un actuar más compacto porque los partidos opositores buscan diferenciarse de sus compañeros de lista y seguir sus propias lógicas.

La UDI es particularmente disciplinada, teniendo interlocutores bien definidos y

capaces de asegurar el concurso de todos sus diputados. Por otra parte la RN muestra una baja unidad, esto parece deberse a que el gobierno generó negociaciones individuales con algunos legisladores particulares de este partido, usando las altas facultades de ejecución territorial que tiene el gobierno para resolver los compromisos que éstos tuvieran con su propio distrito, en una especie de trueque.

La influencia de las autoridades partidarias en el proceso legislativo adquiere una gran relevancia gracias a su capacidad en la determinación de los candidatos, ya que los legisladores estarían sujetos a una presión constante respecto a los intereses de la institución y de las negociaciones con el aparato estatal (Carey, 2002). La búsqueda de la reelección por parte de los parlamentarios los hace consciente de responder a las órdenes de sus partidos como controladores de la distribución de recursos e influencia interna, a pesar que muchas veces haya contradicciones entre lo que desea el electorado y lo que espera el partido

4.2 Uso de los poderes presidenciales en Costa Rica

4.2.1. Poderes Institucionales utilizados por el Presidente de Costa Rica

La información obtenida sobre el uso de estos poderes en Costa Rica solo nos permite analizar el periodo de gobierno de J. Figueres, electo por el PLN. Por este motivo nuestro periodo de estudio será el comprendido entre los años 1994- 1998.

El presidente costarricense es el más débil institucionalmente de los tres países que se estudian en el presente trabajo. Las potestades del Presidente de Costa Rica son: la iniciativa legislativa exclusiva en ciertas materias, la capacidad de vetar total o parcialmente la legislación y el llamado a sesiones extraordinarias de la Asamblea Legislativa, en las cuales solo pueden tratarse los temas que el presidente haya decidido presentar a la misma y además éste puede alterar el orden de día de esas sesiones.

En Costa Rica el presidente no tiene iniciativa legislativa en forma directa, sin embargo los ministros de gobierno si pueden presentar iniciativas legales, por lo que el presidente, que es quien elige a los ministros, tiene la potestad de iniciar legislación indirectamente.

La iniciativa Ejecutiva fue el origen casi el 44% de la legislación aprobada en el periodo, siendo la iniciativa Legislativa algo más del 56%, aunque el presidente tiene una mayor posibilidad que sus proyectos de ley se aprueben, ya que el Poder Legislativo presentó el 66,6 % de los proyectos de ley. Durante los primeros dos años de su mandato la iniciativa ejecutiva fue del 50%, siendo en la segunda parte del mismo cuando la iniciativa legislativa supera a la ejecutiva.

Por su parte, Figueres utilizo en 10 ocasiones el poder de veto, 5 veces en cada uno de los primeros dos años sin utilizarlo en la segunda parte de su mandato, siendo esto el 2,55% de la legislación aprobada durante su mandato.

Respecto a las sesiones extraordinarias éstas se dan durante dos periodos en el año, uno va desde el 1 de agosto y hasta el 30 de agosto y el otro comienza en diciembre y se extiende hasta el 30 de abril del año siguiente, siendo las sesiones ordinarias los lapsos de tiempo restantes. Durante el gobierno de Figueres se utilizaron todos los periodos de sesiones extraordinarias, aunque no sabemos cuantas leyes fueron tratadas

incluidas en estas durante este periodo.

4.2.2. Poderes Partidarios utilizados por el Presidente de Costa Rica

Entre 1993 y 2003 se dieron avances puntuales en materia de garantías para el ejercicio del derecho de elegir y ser reelecto, mejorando la representación de sectores históricamente sub- representados, como las mujeres.

El sistema de partidos experimentó una transformación en la década citada, pasándose de un sistema bipartidista estable, que se había establecido desde 1986, a un sistema fluido con resultado incierto. En 2002 la volatilidad en las elecciones presidenciales alcanzó a las de las elecciones legislativas que históricamente había sido más alta.

El sistema de partidos entre 1994 y 1998 fue un bipartidismo estable con un número efectivo de partidos cercano a 2 en las elecciones presidenciales y menor a 2,5 en las legislativas, con una alta participación electoral de casi un 80%, entre 1998 y 2002 el sistema de partidos cambió en forma imperceptible con un número efectivo de partidos cercano a 2 en la elección presidencial y mayor a 2,6 aunque con una participación electoral de un 70%, desde el 2002 el sistema de partidos tiene un número efectivo de partidos mayor a 3 en la elección presidencial y en la legislativas, con una volatilidad del 30% y una participación del 65%

Mientras en las elecciones presidenciales del 1994 y 1998 los partidos mayoritarios (PLN- PUSC) alcanzaron como mínimo al 96% de los sufragios, esto cambió en las elecciones de 2002, cuando por primera vez desde la vigencia de la actual constitución (establecida en 1949) fue necesario ir a una segunda vuelta, ya que ningún candidato alcanzó el 40% necesario para imponerse en la primera.

En esa elección apareció un nuevo partido el PAC (Partido Acción Ciudadana) y en la elección de 1998 se había creado también el ML (Movimiento Libertario). En la elección de 2002 ganó el PUSC, pero con la particularidad que su candidato a la presidencia era un outsider (Abel Pacheco) y el PAC, que era un partido de reciente creación casi se sitúa encima del PLN.

En 2006 se dio casi un empate entre el PLN y el PAC. El PLN logró el 40,92% y el PAC obtuvo el 39,8%, este margen tan ajustado hizo que el PAC pidiese un recuento y luego hiciera insinuaciones de fraude, algo que no había pasado desde la creación del TSE (Tribunal Supremo de Elecciones). Esto, así como las acusaciones contra los ex presidentes Figueres y Calderón, entre otros, elevaron el abstencionismo.⁶

Respecto a las reglas electorales el presidente se elige entre candidatos elegidos por convenciones partidarias, así como los diputados, por lo que la selección es poco transparente, aunque se están dando pasos para que ésta sea popular, sobretudo en los partidos mayoritarios, quienes han llevado adelante elecciones primarias para el candidato a la presidencia, como para un porcentaje de los candidatos a la Asamblea Legislativa.⁷

Sin embargo, esto no es obligatorio, por lo que generalmente las designaciones de los candidatos a la Asamblea Legislativa se hacen en la convención y un gran número de estos es elegido por el candidato del partido a la presidencia, quien también

6 En Costa Rica el voto es obligatorio pero no se prevén sanciones por su incumplimiento

7 El Poder Legislativo en Costa Rica es unicameral compuesto por 57 diputados

determina el orden de los mismos. En Costa Rica la elección se hace con listas cerradas y bloqueadas, lo que inhibe la capacidad de los diputados de desarrollar carreras independientes del control de los líderes partidarios.

Por este motivo quienes llegan a ejercer el cargo de diputados están más comprometidos con el partido que lo postuló que con sus electores, ya que estos votan en bloque por quienes las estructuras de los partidos han nominados.

Esto determina que el candidato presidencial tenga un gran poder dentro de su partido. Cuando es electo tiene algunos otros recursos para lograr y fortalecer una coalición de apoyo, que van desde la distribución de los cargos hasta mecanismos de presión económica que el manejo de recursos estatales pone a su disposición, permitiendo un “intercambio de favores” con la oposición, como las partidas específicas establecidas a partir de 1997.

Estas partidas son asignaciones para proyectos, con impacto en lo comunal, lo que resulta un importante producto de negociación entre el Presidente y los parlamentarios. Esto refuerza la imagen del partido y la del diputado que consiguió la aprobación de la misma.

Sin embargo pasado la mitad de su mandato y dada la imposibilidad de reelección inmediata de diputados (así como la imposibilidad de reelección del presidente que existía hasta 2003) el Presidente perdía gran parte de su apoyo, incluso dentro de su propio partido porque los diputados en funciones tenían un interés mayor en contar con el beneplácito del candidato a presidente del partido para el próximo período, ya que solo podían continuar sus carreras políticas si eran elegidos a algún cargo ya sea de ministro o presidentes o directores de algunas empresas públicas, hasta que pudieran ser reelectos. A su vez el candidato a presidente de su propio partido y de la oposición buscaba distanciarse del gobierno con miras al próximo acto electoral.

Desde 1994 los gobiernos han ensayado fórmulas orientadas a formar una “gran coalición política y social“, sin embargo el éxito de estas iniciativas ha resultado ser bastante pobre.

En 1994, cuando asume la presidencia Figueres Olsen, su partido estaba claramente fragmentado en tres tendencias dirigidas por el propio Figueres, Corrales y Penón, quedó dividido también entre los Maiceros (6 diputados del área rural) y los Príncipes (quienes tenían un mayor apego a los proyectos que se relacionaban con los requerimientos del Ejecutivo). Por esta razón los Maiceros serán relegados a un segundo plano, siendo claves para la aprobación de las iniciativas, logrando obstaculizar la aprobación de ciertos proyectos de ley.

Lo mismo pasaba en el PUSC que estaba dividido en dos tendencias donde diputados claves con amplia experiencia política o sustento político se convirtieron en interlocutores con el gobierno, aunque los principales interlocutores fueron Calderón (ex- presidente) y Rodríguez (candidato a la presidencia derrotado por Figueres), ya que generalmente el presidente electo es el líder decisivo de su partido y la oposición es liderada por el candidato que no logró la presidencia y el líder institucional del partido, siendo importante también la influencia que ejercen los ex- presidentes

A pesar de lo dicho anteriormente, el PLN y el PUSC mantuvieron su cohesión partidaria en sus bancadas, aunque en particular el PLN presentó serios problemas internos y estableció una creciente disputa con el gobierno, que fue duramente castigado por destacados líderes partidarios.

En los primeros cinco meses de la gestión de Figueres, la Asamblea Legislativa no aprobó un solo proyecto de importancia, solo luego del Pacto Figueres- Calderón se logró construir un consenso básico entre los partidos mayoritarios sobre una agenda legislativa. Sin embargo este pacto fue transformándose con el paso del tiempo en una “camisa de fuerza” que limitaba a los diputados sus iniciativas.

En 1998 el PUSC logra nuevamente vencer en las elecciones presidenciales, aunque no logró elegir un número suficiente de diputados para conformar una mayoría simple que le permitiera llevar adelante sus proyectos, para lo cual se vio obligado a conformar una coalición. Por ese motivo debió negociar paquetes de proyectos sin analizar profundamente el contenido de todas las iniciativas incluidas.

A su vez el 40% necesario para ganar en primera vuelta de las elecciones parece ser un incentivo suficiente para concebir partidos o coaliciones de partidos lo suficientemente grandes como para ganar las elecciones en la primera vuelta, por lo que la negociación suele darse con anterioridad a la misma.

En 2002 se buscó consolidar una coalición que permitiera al ejecutivo tener mayorías legislativas, pero esto se vio dificultado por el paso del bipartidismo a un multipartidismo, lo que elevó la complejidad de las negociaciones y llevó a que el gobierno electo fuera políticamente débil, debiendo gobernar prácticamente sin partido, pero también la oposición quedó desdibujada. El PAC no fue capaz de cumplir con las expectativas generadas por su creación debido a sus divisiones internas.

En el gobierno que se inauguró en 2006 el presidente logró establecer una coalición mayoritaria más que mínima con el apoyo de 38 diputados de los 57 totales. Sin embargo los poderes efectivos de la presidencia para mantener la disciplina partidaria dentro de su partido y al interior del G38 se reducen porque buscan tomar distancia del gobierno para preservar sus identidades partidarias política y el PAC debe endurecer su posición para presentarse como el verdadero opositor al PLN y los partidos de centro derecha. Esto podría explicar la magra producción del Congreso tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo.

En 2007 casi todas las fracciones parlamentarias lograron mantener su unidad, aunque el gobierno no logró que el acuerdo del CAFTA fuera aprobado por la Asamblea Legislativa, sino que debió recurrir a un plebiscito para lograr su aprobación porque los obstáculos que se le interpusieron hacía imposible que fuera aprobado a tiempo por el trámite parlamentario, dado el cerrado equilibrio de fuerzas encabezadas por el PLN y el PAC.

En el sistema electoral costarricense las elecciones presidenciales coinciden con las legislativas, esto favorece que el presidente pueda lograr mayorías, ya sean absolutas o relativas, en la Asamblea Legislativa, dado el efecto “arrastre” que en algunos casos favorece la lealtad al presidente por parte de los diputados electos, aunque los candidatos a diputados aparecen vinculados a los distintos precandidatos presidenciales, por lo que no todos los diputados electos son afines al presidente.

Este efecto “arrastre” de las elecciones presidenciales sobre las legislativas se explica por tres elementos: la concurrencia de elecciones presidenciales, legislativas y municipales, un fuerte sistema de partidos y listas cerradas y bloqueadas, las que no solo aumentan la influencia de los partidos sobre los votantes, sino que también amplía el control de los partidos sobre los candidatos a la Asamblea Legislativa. Aunque la ausencia de una papeleta única para elegir presidentes y diputados podrían favorecer los

gobiernos divididos y en mayor medida si estamos ante una coalición de partidos (como el PUSC)

Además hay obstáculos electorales que perjudican a los partidos minoritarios, los cuales son el tamaño de los distritos electorales, el umbral aplicado por ley en el proceso de distribución de bancas de acuerdo a los votos recibidos y las leyes que regulan el financiamiento público a los partidos. Esto afecta las posibilidades de los partidos minoritarios de lograr bancas legislativas, aunque lo último, en realidad, tiene una relación ínfima en la asignación de las bancas.

4.3 Uso de los poderes presidenciales en Uruguay

4.3.1 Poderes Institucionales utilizados por el presidente de Uruguay

El presidente uruguayo tiene menos poderes institucionales que su par chileno, ya que solo tiene iniciativa exclusiva en algunas materias, además de la iniciativa de ley que tiene en todas las materias el presidente en conjunto con al menos uno de sus ministros. También puede declarar una ley de Urgente Consideración, aunque en caso de hacerlo solo puede hacerlo al inicio del trámite de formación de la ley. Por último tiene la capacidad de vetar la legislación aprobada en el Parlamento, pudiendo el veto ser levantado por dos tercios de los votos de los miembros de cada Cámara.

En Uruguay en el periodo estudiado las leyes aprobadas han sido iniciativas del Poder Ejecutivo en más de un 63%, este promedio no está muy alejado de los usos individuales que ha hecho cada presidente. El presidente menos efectivo para lograr el apoyo a sus iniciativas fue Lacalle, en cuyo gobierno “solo” casi el 59% de las leyes aprobadas fueron iniciativa del Poder Ejecutivo. Por su parte el más exitoso es Vázquez, ya que algo más del 67% de las leyes aprobadas durante el periodo de 2005- 2007, fueron iniciativa del Poder Ejecutivo.

Debemos tener en cuenta que en Uruguay el Presidente tiene iniciativa legislativa exclusiva en varias áreas, como la presupuestal. A diferencia de Chile, donde se notaba una tendencia descendente del éxito de la iniciativa del Ejecutivo, en Uruguay parece darse el efecto inverso, o sea un aumento de las leyes aprobadas cuya iniciativa fue de origen Ejecutivo.

Cuadro 4.3.1.1 *Leyes promulgadas durante los gobiernos 1990 - 2007 según su origen en Uruguay*

<i>Presidente</i>	<i>Periodo</i>	<i>Total Leyes</i>	<i>Iniciativa Ejecutiva</i>	<i>Iniciativa Legislativa</i>	<i>% Iniciativa Ejecutiva</i>
<i>A. Lacalle</i>	<i>1990- 1995</i>	596	350	235	58,7
<i>J. Sanguinetti</i>	<i>1995- 2000</i>	539	348	189	64,6
<i>J. Batlle</i>	<i>2000- 2005</i>	627	399	228	63,6
<i>T. Vázquez*</i>	<i>2005- 2010</i>	390	262	128	67,2

** El periodo estudiado durante el gobierno de Vázquez es 2005 - 2007*

A pesar que las declaraciones de Urgente Consideración (en sus tres variantes) son muy populares en Chile, en Uruguay, esto no ocurre. Esta potestad del presidente uruguayo fue utilizado en 8 ocasiones en el periodo comprendido entre 1990- 2007, o sea un 0, 37%.

Durante el periodo de gobierno de Lacalle se aprobaron dos leyes declaradas de Urgente Consideración, aunque dos proyectos de ley declarados de urgente consideración no lograron convertirse en leyes. El presidente Sanguinetti (1995-2000) no lo utilizó, ya que en su periodo anterior (1984-1989) hizo uso de esta prerrogativa una sola vez sin que lograra que la ley se aprobara. Por su parte, el presidente Batlle, utilizó en dos ocasiones la declaración de urgente consideración logrando que todos los proyectos declarados de Urgente Consideración por éste se convirtieran en leyes.

Cuadro 4.3.1.2 *Leyes declaradas de Urgente Consideración 1990- 2007*

<i>Presidente</i>	<i>Periodo</i>	<i>Total Leyes</i>	<i>Leyes Urgente Consideración</i>	<i>% Leyes Urgente Consideración</i>
<i>A. Lacalle</i>	<i>1990- 1995</i>	<i>596</i>	<i>2</i>	<i>0,34</i>
<i>J. Sanguinetti</i>	<i>1995- 2000</i>	<i>539</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>J. Batlle</i>	<i>2000- 2005</i>	<i>627</i>	<i>2</i>	<i>0,32</i>
<i>T. Vazquez*</i>	<i>2005- 2010</i>	<i>390</i>	<i>2</i>	<i>0,51</i>

**El periodo estudiado durante el gobierno de Vazquez es 2005- 2007*

Respecto al veto, éste no es muy utilizado. De las leyes aprobadas durante este periodo solo poco más del 2% fueron vetadas (en números absolutos solo 45 de 2152). El presidente que más uso hizo del mismo fue Lacalle que lo utilizó en 24 oportunidades, mientras que quien menos uso hizo de este poder en el periodo de estudio fue Vázquez, que solo lo utilizó en 2 ocasiones (sin embargo este estudio no comprende todo su período de gobierno). Además Vázquez es el único presidente uruguayo estudiado cuyo partido tiene mayoría en el Parlamento.

Cuadro 4.3.1.3 *Leyes vetados por el presidente 1990- 2007*

<i>Presidente</i>	<i>Periodo</i>	<i>Total leyes</i>	<i>Leyes Vetadas</i>	<i>% Leyes Vetadas</i>
<i>A. Lacalle</i>	<i>1990- 1995</i>	<i>596</i>	<i>24</i>	<i>4,03</i>
<i>J. Sanguinetti</i>	<i>1995- 2000</i>	<i>539</i>	<i>5</i>	<i>0,93</i>
<i>J. Batlle</i>	<i>2000- 2005</i>	<i>627</i>	<i>14</i>	<i>2,23</i>
<i>T. Vázquez*</i>	<i>2005- 2010</i>	<i>390</i>	<i>2</i>	<i>0,51</i>

** El periodo estudiado durante el gobierno de Vázquez es 2005- 2007*

4. 3. 2 Poderes Partidarios utilizados por el presidente de Uruguay

Las reglas del juego político en Uruguay han determinado los comportamientos y estrategias de los actores configurando un sistema de incentivos y constreñimientos para la toma de decisiones.

Los poderes partidarios utilizados en Uruguay permitieron durante casi todo el siglo XX que los presidentes llevaran a cabo sus agendas de gobierno. A principios del siglo XX se estableció la legislación electoral, que determinará el sistema de partidos y la organización interna de los mismos.

Esta legislación buscaba evitar la conjunción de las fuerzas opositoras a los partidos fundadores en un Frente Popular y contribuyó a consolidarlos, además de confinar a los partidos de ideas a operar al margen del sistema partidario. Los partidos Nacional y Colorado, además, nucleaban en su interior todas las opciones políticas, lo que dejaba poco espacio para la emergencia de partidos rivales y los que surgieron limitaron su crecimiento.⁸

Es importante establecer la influencia que tienen los líderes de fracción en la confección de las listas, lo que implica que hay importantes incentivos para que los legisladores sean muy disciplinados, sobre todo en los grandes temas de política nacional, posibilitando el control del presidente sobre sus legisladores.

En Uruguay, hasta 1971, el bipartidismo que se había impuesto desde el inicio de la vida democrática, aseguraba que los presidentes o la mayoría de los ejecutivos colegiados tuvieran mayorías en las cámaras (con la única excepción del Partido Nacional en 1963- 1967) por lo que estos partidos podían gobernar sin negociar con los otros partidos (salvo casos en que la legislación exige mayorías especiales).

Sin embargo debían negociar al interior de sus propios partidos con los líderes de las distintas fracciones, por este motivo los gabinetes a pesar de ser monocolor estaba integrada por personalidades de las distintas fracciones partidarias. Así se garantizaba la disciplina del partido en el legislativo. Aunque en algunas ocasiones, como destacan Caetano y Rilla (1995) la cohesión del partido de gobierno fue débil y los ejecutivos debieron buscar acuerdos con fracciones del segundo partido.

Sin embargo, en 1971, las cosas cambian con la aparición de un tercer partido relevante, ya que desde entonces hasta 2005 ningún partido ganador de la elección presidencial contó con una mayoría propia en las cámaras, por lo cual se volvió necesario construir coaliciones de gobierno o realizar algún tipo de acuerdo que le permitieran lograr la gobernabilidad (Chasqueti, 1999). Por ello los presidentes debieron negociar su agenda de gobierno y entregar cargos, tanto en el gabinete como en la dirección del Estado, a los actores que estuvieran dispuestos a acompañarlo durante su gestión, estableciéndose una transacción entre el presidente y otros actores políticos, ya fueran partidos o fracciones de los mismos, en torno a la agenda, los cargos y los votos parlamentarios.

En el período anterior a 1971 el presidente uruguayo podía hacer uso de un poder partidario fundado en el apoyo de su propio partido, y posteriormente este poder

⁸ El ejemplo clásico es el FA (Frente Amplio), cuyas bases en 1971 (Partido Comunista, Partido Socialista y Partido Demócrata Cristiano) compitiendo separadamente no habían logrado romper el bipartidismo por casi medio siglo, sin embargo cuando estos partidos decidieron utilizar todas las posibilidades que la reglamentación electoral les permitía, en un lapso de algo más de 30 lograron no solo terminar el bipartidismo sino lograr acceder a la Presidencia de la República.

partidario se vio seriamente debilitado y debió negociar acuerdos que le permitieran alcanzar sus metas legislativas.

Sin embargo en este proceso jugó un papel fundamental el sistema electoral uruguayo que moldea los principales rasgos de los partidos. Éste, hasta 1996, tuvo cuatro características centrales:

- a- la elección presidencial por mayoría simple
- b- representación proporcional a nivel parlamentario
- c- múltiple voto simultáneo, que permitía la competencia interna entre los candidatos pero ir juntos y acumular votos en el mismo partido
- d- elecciones simultáneas y vinculadas a nivel de lemas y con listas cerradas y bloqueadas.

En 1996 se modificó la elección presidencial, que actualmente necesita de mayoría absoluta y doble vuelta, en caso que ningún candidato logre dicha mayoría en la primera instancia electoral, y una única candidatura por partido, lo que evita el doble voto simultáneo para la elección presidencial.

Hasta 1994 la definición de la elección presidencial por mayoría simple ejerció una importante presión reforzando el bipartidismo, aunque la representación proporcional tendría un efecto inverso, esto no incentivó la creación de nuevos partidos por la influencia del doble voto simultáneo y la simultaneidad de los comicios presidenciales y legislativos.

Los distintos agentes electorales se desarrollaron al interior de los partidos, creándose fracciones distintas pero que iban bajo un mismo lema y que competían por escaños parlamentarios. Esto permitía “asegurar una amplia representatividad y ventilar la competencia entre las elites” (Lánzaro, 2002). Cada fracción sumaba votos al partido y a su vez competía con las otras fracciones al interior del mismo, o sea que cada fracción competía contra los adversarios partidarios y contra las otras fracciones dentro del mismo partido al mismo tiempo.

Estas normas lograron una combinatoria entre representación y gobernabilidad que permitió el desarrollo de una lógica transaccional, logrando que se debiera llevar a cabo por parte del presidente una importante negociación, hasta 1990 éste debió negociar solo al interior de su propio partido, posteriormente debió hacerlo también con otros partidos. Esto hizo que los gobiernos electos, anteriores al 2004, carecieran de mayorías legislativas necesarias para aprobar sus políticas, debiendo para ello formar coaliciones.

Se puede definir coaliciones de gobierno como un “conjunto de partidos políticos que acuerdan perseguir metas comunes, reúnen recursos para concretarlas y distribuyen los beneficios del cumplimiento de esas metas”. Hasta 2004 los partidos ganadores de las elecciones debieron negociar y firmar acuerdos con los partidos perdedores. Estas coaliciones no han sido igualmente exitosas.

Aunque los presidentes uruguayos no fueran minoritarios siempre debieron negociar con los otros partidos, por ejemplo lo referente a los directores de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, que exigen una mayoría de tres quintos para su designación, lo que se ha transformado en un instrumento estratégico para la búsqueda de mayorías parlamentarias.

Al asumir Lacalle la presidencia formó una coalición “a la europea” (la

Coincidencia Nacional) entre el PN y el PC, sin embargo hacia fines de 1991 se desintegra. Dos sucesivas reconstrucciones en 1992 y 1993 apuntaron a resolver el problema de la gobernabilidad. No obstante, los compromisos asumidos entre los actores políticos eran ambiguos, se forman gabinetes con ministros blancos y colorados que representan a sus sectores y comprometen su responsabilidad política. Sin embargo tenían una cooperación recortada por las líneas de competencia y la rivalidad de los liderazgos tanto dentro del PN como del PC.

En general, las coaliciones en Uruguay se constituyen luego de la elección presidencial y de las elecciones legislativas, que se dan en forma conjunta. Las relaciones entre los poderes en Uruguay durante el periodo 1985-1999 muestran un ciclo de cooperación y conflicto pautado por la distancia temporal con la elección nacional prefijada

En 1995 Sanguinetti negoció con el PN una agenda y la distribución de los cargos, consiguiendo una sólida coalición que durará todo el periodo de gobierno ya que comprende todos los sectores de los partidos tradicionales. Esto favoreció el establecimiento de un marco de amplitud para las tratativas de gobierno y ampara un nuevo ciclo de producción política, de aprendizaje y experimentación estratégica, que marca el sistema de relaciones hacia adentro y hacia fuera de la coalición.

En 2000, el presidente electo, Jorge Batlle, volvió a formar una coalición en el PN. Aunque sus poderes partidarios eran más débiles que sus antecesores, ya que no solamente su partido de gobierno no era mayoría en el parlamento, sino que su fracción ni siquiera era mayoritaria dentro de su partido. De todas maneras, Batlle logró gobernar durante dos años con el apoyo legislativo del Partido Nacional, el que se mantuvo hasta que en 2002 explota la que sería la peor crisis económica en la historia del país.

En este proceso de construcción de coaliciones tiene un papel crucial el modelo partidario uruguayo, que condiciona, aunque sea en parte, la utilización de los poderes partidarios por parte del presidente.

Los partidos políticos uruguayos no tienen un jefe de partido sino un jefe de fracción, por lo que el presidente electo no controla los legisladores de su propio partido, sino únicamente los legisladores de su propia fracción, excepto Vázquez, cuyo liderazgo es partidario, pero sin ser jefe de ninguna fracción.

Los partidos intentan actuar en forma unificada, pero son las fracciones las que deciden el ingreso o no a una coalición de gobierno, éstas teniendo en cuenta los cargos políticos y el posicionamiento electoral inciden en la negociación y mantenimiento efectivo de las mayorías parlamentarias del gobierno.

El hecho de la existencia de un tercer y cuarto competidor, aunque en algunos casos lejanos, dificultan la configuración de las mayorías parlamentarias de los Ejecutivos.

La disciplina partidaria es muy importante para el logro de los objetivos fijados por las coaliciones de gobierno, además permite al presidente confiar en que logrará llevar adelante sus políticas, gracias al apoyo de los restantes líderes parlamentarios, y que sus bancadas actuarán en forma uniforme. A su vez ésta depende de tres elementos vinculados con la sistemática electoral: el control en la selección de los candidatos, el control en el orden de las listas y la forma en que se reparten los votos entre los candidatos del partido. Los partidos uruguayos tienen una disciplina importante ya que todos estos elementos están en manos del líder de fracción

5. CONSIDERACIONES FINALES

Una de las conclusiones que se puede extraer de este estudio es que los poderes legislativos de los presidentes no hacen una diferencia respecto a la estabilidad democrática, ya que los tres países más democráticos de América Latina, presentan presidentes con distintas capacidades legislativas. Chile posee un presidente que fue el legislador más importante durante todo el periodo de estudio; el presidente de Uruguay tiene poderes no tan importantes como su par chileno pero aún así cuenta poderes legislativos importantes; en cambio, el presidente costarricense detenta poderes legislativos bastantes pobres.

Lo que parece evidente es que los poderes institucionales del presidente no son tan importantes, aunque si lo es la forma en como éste los utiliza. Por eso en este estudio hemos tratado tres casos con distinto grado de poder presidencial. Chile con un presidente tan poderoso que algunos autores lo caracterizan de “superpresidencialismo”, Uruguay con un presidente bastante menos poderoso, pero que incluso tiene la posibilidad de disolver las cámaras, y Costa Rica cuyo presidente tiene poderes limitados o casi nulos en términos comparados.

La legislación aprobada parece indicar que *cuanto mayores poderes institucionales tiene un presidente mayores son las posibilidades que sus iniciativas se conviertan en ley*. En Chile la iniciativa ejecutiva ha sido el origen de algo más del 70%, mientras en Uruguay se aproxima al 64% de la legislación aprobada y en Costa Rica el guarismo asciende solo al 41%. Sin embargo esto no explica porque la iniciativa ejecutiva ha ido disminuyendo en el tiempo respecto a iniciativa legislativa en Chile o porque en Costa Rica cuatro de diez proyectos de ley aprobados tienen origen en el Ejecutivo.

Por otra parte, la democracia chilena es considerada como plena desde 1932, fecha desde la cual la constitución ha otorgado a los presidentes una importante constelación de poderes legislativos. Según Shugart y Carey sería perjudicial para la estabilidad democrática, aunque Chile ha logrado sobrevivir así durante varias décadas. Pero aún más, en el único periodo en que el presidente cuenta con una adecuada combinación de poderes presidenciales, según estos autores, la democracia aún no había logrado consolidarse.

El examen de la utilización de estos poderes por parte de los presidentes muestra que éstos hacen un uso bastante dispar de los mismos, siendo los poderes más utilizados los que no generan un efecto de verticalidad en el proceso político. Me refiero particularmente a la iniciativa legislativa. El uso de poderes que imposibilitan un tratamiento más profundo de las iniciativas por parte del congreso, tal es el caso de los vetos o los decretos (en caso de tener esa potestad), ha sido más moderado.

Por lo que parece evidente que lo realmente importante del problema es la forma en cómo los presidentes utilizan sus poderes y no las posibilidades que éstos hipotéticamente tienen. Parece claro que los presidentes evitan, en la medida de sus posibilidades, el conflicto y optan por la negociación, para lograr tramitar sus agendas políticas

Es interesante resaltar que, a pesar que el presidente chileno es el más poderoso de los tres casos estudiados, el mismo ha actuado en forma moderada, sin hacer jugar su

poder en que puedan generar graves problemas entre las distintas ramas de gobierno. Lo que significa que aunque los presidentes tengan la posibilidad de llevar adelante su agenda gracias a su poder institucional, prefieren la negociación sobre cualquier otro método para lograr sus objetivos en materia de políticas públicas.

Por ello se desprende de este trabajo que los poderes institucionales de los presidentes no son los que permiten o inhiben la posibilidad de lograr obtener una democracia estable.

Entonces, ¿qué es lo que hace que ciertos países logren desarrollar estabilidad democrática, en tanto otros no pueden lograrlo? La evidencia parece indicar que los poderes partidarios tienden a hacer una diferencia. Si bien en toda democracia existe una variada gama de factores que influyen sobre su estabilidad, en forma directa o indirecta, en materia institucional lo decisivo parecería ser la forma en que los poderes partidarios son utilizados por el presidente. El problema no es tanto el *quantum* de poderes legislativos otorgados al primer mandatario, sino el tipo de apoyos que éste obtiene y la manera en que los utiliza en la arena legislativa.

En tal sentido, los presidentes de estos países preferirían la negociación con sus propios partidos o con los partidos opositores a fin de lograr su agenda política, antes que imponer su voluntad por medio del poder institucional. En todo caso, estos poderes solo serán utilizados cuando su poder partidario no le permita llevar adelante su agenda. En Chile, por ejemplo, el presidente se reúne con los jefes de bancadas todos los lunes; en Uruguay, cuando el presidente no logra obtener la mayoría parlamentaria, se conforman coaliciones de gobierno que incluye la coparticipación en el gabinete y los directores de Entes Autónomos. En Costa Rica, por su parte, el presidente negocia con los parlamentarios individualmente mediante las partidas presupuestales específicas.

Esto parece indicar que un sistema político tendrá una democracia estable, cuando sus actores alcanzan la madurez necesaria como para negociar políticas. Si los partidos logran acordar reglas del juego claras y asumen el compromiso de respetarlas, la posibilidad de consolidar la democracia será muy alta.

BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA

Alcántara Sanz, M y Sánchez Lopez, F (2001) “*Las relaciones Ejecutivo- Legislativo en América Latina: Un análisis de la estructura del veto- insistencia y control político*” en “**Revista de Estudios Políticos**” (Nueva Época) Núm. 112.

Altman, D y Pérez Liñan, A (1999) “*Más allá de la poliarquía: una aproximación a la calidad de las democracias*” en “**Revista Uruguaya de Ciencia Política**”. Instituto de Ciencia Política. Montevideo

Altman, D. (2001) “*Democracia política y desarrollo económico: ¿Existe alguna relación?*” en “**Desarrollo Humano e Institucional en América Latina**”, vol. 18

Caetano, G, Rilla, J. (1991) “*El sistema de partidos. Raíces y permanencias*” en Caetano, Rilla, Mieres, y Zubillaga, “**De la tradición a la crisis. Pasado y Presente de nuestro sistema de Partidos**”. Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo

Calderón, J (1999) “*Los poderes Legislativo y Ejecutivo tienen relaciones diversas y fluidas que no comprometen sus respectivas competencias constitucionales*” en **Informe final de Consultoría. Análisis Jurídico**. PNUD. Estado de la Nación en desarrollo humano sustentable.

Chasqueti, D y Moraes, J (2000) “**Hipótesis para una teoría del ciclo político en Uruguay**” en “*La segunda transición en Uruguay*” FCU. Montevideo

Chasqueti, D. (2001) “**Democracia, multipartidismo y Coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación**” en Lanzaro, J “*Tipos de Presidencialismos y Coaliciones Políticas en América Latina*” CLACSO-ASDI. Buenos Aires

Cubillo, A. (2001) “*Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y Legislativo en Costa Rica: El análisis de la Administración Figueres (1994- 1998)*”. Tesis de Maestría Universidad Internacional de Andalucía. Sede Iberoamericana Santa María de la Rábida. Huelva Dirigida por Alcántara Sáez, M.

Dalton, R (2001) “*Política comparada: perspectivas microconductistas*” en Goodin, Robert y Klingemann, Hans “**Nuevo manual de Ciencia Política**”. Editorial Istmo. Madrid

Diamond, L. (2000) “*El final de la tercera ola y el futuro global de la democracia*” en Mainwaring, S. y Lopez “**Democracia, discusiones y nuevas aproximaciones**” Universidad de Quilmes. Buenos Aires

Halperin Donghi, T. (1998) “*Historia contemporánea de América Latina*”. Alianza Editorial. Madrid

Huneus, C. () *Las elecciones en Chile después del autoritarismo*. Instituto de Ciencia

Política. Universidad Católica de Chile. Santiago.

Lanzaro, J (2002) “**Tipos de presidencialismos y modos de gobierno en América Latina**” en J Lanzaro (ed.) “**Tipos de Presidencialismo y coaliciones en América Latina.**” EUDEBA. Buenos Aires

Lanzaro J (2002) “**Uruguay: las alternativas de un presidencialismo pluralista**” en J Lanzaro (ed.) “**Tipos de Presidencialismo y coaliciones en América Latina.**” EUDEBA. Buenos Aires.

Lehoucq, F. E. (1998) “*Instituciones democráticas y Conflictos Políticos en Costa Rica*” Editorial de la Universidad Nacional. Heredia

Linz, J (1990) “*Democracia, Presidencialismo o Parlamentarismo ¿Hace alguna diferencia?*” en Linz, J., Lijphart, A., Valenzuela, A. y Godoy, O. “**Hacia una Democracia Moderna**”. Ediciones Universidad de Chile. Santiago

Mainwaring, S. (2000) “*La capacidad de supervivencia democrática en América Latina*” en “**Democracia, discusiones y nuevas aproximaciones**” . Universidad de Quilmes. Buenos Aires

Mainwaring, S y Shugart, M (1994) “*Juan Linz: Presidencialismo y democracia. Una revisión crítica*” en “**Desarrollo Económico, vol 34, número 135**”. Buenos Aires

Mainwaring, S y Scully, T (1995). “*Sistemas de Partidos en América Latina*” en Mainwaring, Scott y Timothy Scully (comp.) **La construcción de Instituciones Democráticas** . CIEPLAN. Santiago de Chile

Mainwaring, S y Shugart, M (2002) “*Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate*” en Mainwaring, Scott y Matthew Shugart (comp.) **Presidencialismo y Democracia en América Latina**. Editorial Paidós Latinoamericana. Buenos Aires.

Morlino, L (1989) “*Las democracias*” en Pasquino, G (comp.) “**Manual de Ciencia Política**” Alianza Editorial. Madrid

Munck, G. (2004) “*La política democrática en América Latina: contribuciones de una perspectiva institucional*” en “**Revista Política y Gobierno**”

Payne, Zovatto, Carrillo y Alemand (2003) “*La política Importa*”. BID

Scully, T. (1995) “*La reconstitución de la política de partidos en Chile*” en Mainwaring, Scott y Timothy Scully (comp.) **La construcción de Instituciones Democráticas**. CIEPLAN. Santiago de Chile.

Sánchez C. F (2001) “*Sistema electoral y Partidos políticos: Incentivos hacia el*

bipartidismos en Costa Rica” en **Anuario de Estudios Centroamericanos**.
Universidad de Costa Rica

Sartori, G.(1992) “*Ni Parlamentarismo ni Presidencialismo*” en “**Revista Uruguaya de Ciencia Política**”. FCU- ICP. Montevideo.

Scully, T (1995) “*La Reconstrucción de la Política de Partidos en Chile*” en Mainwaring, Scott y Timothy Scully (comp.) **La construcción de Instituciones Democráticas**. CIEPLAN. Santiago de Chile

Siavelis, P. (2002) “*Chile: las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo después de Pinochet*” en Lanzaro (ed.) “**Tipos de Presidencialismo y coaliciones en América Latina.**” EUDEBA. Buenos Aires

Toro, S. (2007) “*Conducta legislativa ante las iniciativas del Ejecutivo: Unidad de los bloques políticos en Chile*” en **Revista de Ciencia Política**. Vol 27. Universidad Católica. Santiago de Chile

Valenzuela, A. “*La política de partidos y la crisis del presidencialismo en Chile: Una propuesta para una forma parlamentaria de gobierno*” en Linz, Juan y Arturo Valenzuela (eds.) **La Crisis del Presidencialismo**. Tomo 2. Alianza Editorial. Madrid.

Vargas Cullel, J (2008) “*Costa Rica: Una decisión estratégica en tiempos inciertos*” en *Revista de Ciencia Política*. vol 28. Universidad Católica. Santiago de Chile

Yashar,D.(1995) “*Guerra Civil y Bienestar Social. Los orígenes del Sistema Competitivo de Partidos en Costa Rica*” en Mainwaring, Scott y Timothy Scully (comp.) **La construcción de Instituciones Democráticas** . CIEPLAN. Santiago de Chile

OTRAS FUENTES CONSULTADAS:

Constitución de la República Oriental del Uruguay
Constitución Política de la República de Costa Rica

www.encioplopedia.us.es/index.php/Presidente_de_Costa_Rica

www.freeweb.cl

www.congreso.cl

www.tourism.co.cr (26/03/2009) Capítulo 5: Fortalecimiento de la democracia

INDICE GENERAL

Capítulo 1 Introducción.....	2
Capítulo 2 Marco Teórico.....	5
2.1. Definiciones de democracia.....	5
2.2. Explicación del surgimiento de la democracia.....	6
2.2.1 Cultura política.....	6
2.2.2 Desarrollo económico.....	8
2.2.3 Institucionalista.....	9
2.3. El poder del presidente.....	12
2.3.1 Poderes institucionales presidenciales.....	12
2.3.2 Poderes partidarios del presidente.....	14
2.3.3 Relación entre los poderes institucionales y partidarios del.....	
presidente.....	16
Capítulo 3 Presentación de los casos de estudio.....	17
3.1. Antecedentes Históricos.....	17
3.2. Poderes presidenciales en Chile, Costa Rica y Uruguay.....	19
3.2.1 Poderes institucionales en Chile, Costa Rica y Uruguay.....	19
3.2.2 Poderes partidarios en Chile, Costa Rica y Uruguay.....	22
Capítulo 4 Poderes Institucionales vs. Poderes Partidarios.....	26
4.1. Uso de los poderes presidenciales en Chile.....	26
4.1.1 Poderes institucionales utilizados en Chile.....	26
4.1.2 Poderes partidarios utilizados en Chile.....	30
4.2. Uso de los poderes presidenciales en Costa Rica.....	32
4.2.1 Poderes institucionales utilizados en Costa Rica.....	32
4.2.2 Poderes partidarios utilizados en Costa Rica.....	33
4.3. Uso de los poderes presidenciales en Uruguay.....	36
4.3.1 Poderes institucionales utilizados en Uruguay.....	36
4.3.2 Poderes partidarios utilizados en Uruguay.....	38
Capítulo 5. Consideraciones Finales.....	42
Bibliografía Utilizada.....	44
Índice General.....	47