



ed decus esse meis / mentis quo robor / quo ne  
orporis accedant iures / nec viuis & audax  
uidere in plures / qui malit laudis honeste  
renia / si solus queat exhaustre laborem .  
ulta prius fateor gessisti et magna / s; ultor /  
& michi / s; patre / superest qd munus agatur  
n comune tuis illi quoq; et omib; equum .  
ec tibi cura datur / q; adest qui spondeat alter

Leonianensis

# TRANSACCIONES, DELEGACIÓN O UNILATERALIDAD. ANÁLISIS COMPARADO DE LAS RELACIONES EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN COLOMBIA Y ARGENTINA

Juan Pablo Milanese<sup>1</sup>

Como su mismo título lo indica, el trabajo se concentra en el análisis comparado de las relaciones entre gobierno y legisladores en Colombia y Argentina, enmarcándolas dentro de la lógica de funcionamiento de las democracias presidenciales predominantes en América Latina. Desde allí se revisa una configuración de poder entre poderes mucho más compleja de lo que normalmente se tiende a suponer y que ha producido numerosas apreciaciones cuestionables con respecto al funcionamiento de los mismos.

La información hasta aquí presentada, seguramente, hace pensar que poco tienen que ver con la temática desarrollada en el presente número del *Puente@Europa*. Si bien esto es cierto, existen algunos elementos que producen una conexión que va más allá de las divergencias temáticas *strictu sensu*. El primero tiene que ver con el hecho de que buena parte del trabajo de campo en el que se basa el presente texto realizado durante mi estadía como *International Fellow* en el Centro de Excelencia Jean Monnet de la Universidad de Bologna, representación en Buenos Aires (UniBo-BA)<sup>2</sup>. Mi permanencia en UniBo-BA representó un aporte fundamental para el avance de mi tesis que posee un perfil relativamente ecléctico desde el punto de vista disciplinario ya que, aun partiendo de una indiscutible base de ciencia política, incorpora numerosos elementos de carácter histórico (aunque no historiográfico).

Desde el punto de vista del marco teórico, el análisis se caracteriza por una síntesis de elementos provenientes de distintas vertientes del neoinstitucionalismo como son la de la elección racional y la histórica<sup>3</sup>, aunque con un predominio de la primera. Desde mi punto de vista, esta combinación permite la realización del tipo de exploración más adecuado para el análisis institucional, manteniéndose, además, dentro de los cánones del *mainstream*, especialmente de la ciencia política, y, por lo tanto, simplificando la posibilidad de difusión de los resultados de la investigación como consecuencia de las mayores probabilidades que se abren para la publicación de artículos (la abundante literatura producida durante las últimas décadas es una clara muestra de ello).

Por otro lado, aún sin ser un tema abiertamente vinculado con la integración regional, el marco teórico utilizado es susceptible de ser eventualmente aplicado para la comprensión de las relaciones interinstitucionales en dicho tipo de procesos. De hecho, gracias a su flexibilidad, puede usarse aun cuando los límites que definen el funcionamiento de las distintas ramas del poder político (ejecutivo, legislativo y judicial) no estén tan claramente definidos como ocurre con los sistemas políticos nacionales.

Por último, la profundización del conocimiento relacionado al funcionamiento de los sistemas presidenciales sudamericanos, puede contribuir a comprender más precisamente las distintas dimensiones de la política de los gobiernos, específicamente, la exterior y su impacto en los procesos de cooperación e integración en la región.

## Los objetivos, el tema y los casos

Como mencionamos, los casos seleccionados fueron los de Argentina y Colombia, más específicamente, los primeros gobiernos de Carlos Saúl Menem (1989-1995) y Álvaro Uribe Vélez (2002-2006) respectivamente. La razón de su selección obedece, en primer lugar, al hecho de que, en términos generales, los presidentes de ambos países tienden a ser considerados entre los más poderosos de la región desde un punto de vista constitucional<sup>4</sup>. Esta situación hizo que, recurrentemente, aunque de manera equivocada, se asumiera la existencia de escenarios caracterizados por la debilidad estructural de los congresos frente a ellos.

Es importante remarcar que, no obstante muchas de estas obras no dejaban, por esta razón, de ser trabajos de gran calidad, otras se caracterizaban por ser explicaciones endebles, basadas en afirmaciones fundadas en argumentos estrictamente formalistas y conceptos teóricos con referentes empíricos débiles. En gran parte de los casos, estos últimos se concentraban en las diferencias entre los textos constitucionales, sin tener en cuenta otras variables tan o más relevantes.

En segundo lugar, las presidencias de Menem y Uribe comenzaron durante períodos de profundas crisis (hiperinflacionaria y de seguridad respectivamente), situación que, normalmente, tiende a desresponsabilizar la gestión de gobierno, reduciendo el impacto de otros actores, incluido el mismo congreso, dentro del proceso de toma de decisiones. De hecho, en ambos casos, se partió de coyunturas críticas<sup>5</sup>, caracterizadas por favorecer la implementación de un estilo decisionista de gobierno. Sumado a lo anterior, no se puede dejar de lado el hecho de que la pérdida de intensidad de la crisis les otorgó elevados niveles de popularidad, junto a una percepción social (naturalmente no de todo conjunto de ésta pero sí de una importante mayoría) de éxito en relación a su gestión de gobierno, situación que, finalmente, les permitió reformar las constituciones con la finalidad de acceder, inmediatamente, a la posibilidad de ser reelectos por un segundo período.

Dentro de este marco, el principal objetivo de la investigación es el de analizar las relaciones entre ejecutivo y legislativo durante ambas gestiones de gobierno, intentando identificar patrones de regularidad o divergencia vinculados a las variaciones en la intensidad de las crisis, en un escenario caracterizado por las particulares condiciones apenas descritas.

Cabe también remarcar que la investigación está mucho más orientada al análisis de los casos que de las variables. De hecho, estas últimas están puestas al servicio de la interpretación de los primeros. Es decir, me concentro más que en establecer algún tipo de generalización, en una más profunda comprensión de los procesos políticos en cada uno de esos países durante los períodos mencionados. Naturalmente, tampoco renuncio a la expectativa de

impactar en el desarrollo teórico del estudio de los sistemas presidenciales latinoamericanos.

Por otro lado, la realización de la comparación brinda mejores criterios de evaluación, sobre todo, para un caso como el colombiano, en el que se puede observar una notable escasez de estudios de este tipo y donde aspiro a realizar la mayor contribución<sup>6</sup>. Justamente, en este sentido, la elección del caso argentino se debe, además, a la existencia de un importante número de interesantes trabajos que analizan las relaciones entre poderes durante períodos críticos, ofreciendo instrumentos que simplifican la posibilidad de profundizar el análisis del primero de ellos.

## El marco teórico

El desarrollo del marco teórico fue el resultado de un minucioso proceso de revisión de literatura, tanto clásica como contemporánea, que duró más de un año. A partir de él, realicé un ejercicio de reconocimiento de perspectivas analíticas de la relación interinstitucional que me permitió servirme de ideas desarrolladas previamente por distintos autores y que fueron, de acuerdo al caso, modificadas o adaptadas para la pesquisa. Esto me concedió la oportunidad de plantear un enfoque relativamente novedoso pero que, a su vez, incorporaba elementos esenciales de la reflexión y del debate acumulado en este campo de estudio<sup>7</sup>.

El análisis se concentró en la revisión de una perspectiva denominada ‘neomadisoniana’<sup>8</sup> que utiliza como punto de partida el pensamiento de los padres fundadores de la democracia americana, particularmente el de James Madison<sup>9</sup> y se encuadra dentro de la corriente de pensamiento neoinstitucionalista que, a su vez, se concentra en el estudio de cómo los arreglos institucionales constriñen el comportamiento de los actores a través del establecimiento de incentivos mediante los que se distribuyen distintos recursos de poder<sup>10</sup>.

Lejos de pretender prescribir arreglos institucionales óptimos, evitando caer en posiciones normativas, este enfoque se concentra en evaluar cómo las instituciones democráticas establecen incentivos que producen intercambios entre actores auto-interesados<sup>11</sup> que compiten y cooperen entre sí, intentando materializar sus preferencias. Dentro de este marco, se establece un proceso de intercambios, donde individuos o grupos aceptan resignar algunas de sus preferencias a cambio de satisfacer otras. Todo esto mediado por un conjunto de valores comunes que garantizan razonables niveles de cohesión social.

Así, si bien las instituciones no asegurarán que un actor se comporte de una determinada manera, tenderán a dirigir sus conductas hacia ciertos resultados sociales que difícilmente se alcanzarían sin su presencia. Esto se debe a la escasez (sin que esto signifique la inexistencia) de agentes ‘moralmente superiores’ que empleen sus facultades por el interés público, por lo que las instituciones son la única herramienta que permite la existencia de intercambios que favorezcan el logro de objetivos sociales.

El enfoque neomadisoniano, entonces, reconoce que, para ser exitoso, cualquier tipo de diseño institucional debe crear incentivos que puedan alinear los intereses individuales con los colectivos<sup>12</sup>, sobre todo cuando hacemos referencia a la distribución de bienes públicos, con el objetivo de impedir que los agentes políticos actúen de forma aislada, esperando evitar la asunción de los costos de la acción y recibiendo, a su vez, los beneficios que ésta pueda generar, es decir impidiendo el *free riding*<sup>13</sup>.

No obstante esto, no podemos dejar de lado el hecho de que el enfoque no se limita a la elección racional sino que, como se mencionó, suma elementos del neoinstitucionalismo histórico. Ello se debe a que acepta que las instituciones no son estáticas ni se constituyen en el vacío, sino que forman parte de un contexto histórico y social en el que cobran sentido.

Partiendo de estas premisas, se constituye un modelo de clasificación de las distintas formas que puede asumir el proceso de separación de poderes y el efecto que ejercen sobre él, por un lado, una serie de arreglos institucionales -poderes constitucionales- y, por otro, comportamientos de distintos actores políticos -poderes partidarios<sup>14</sup>. En este contexto, el enfoque posee un particular interés por el análisis de la organización de los gobiernos, tanto en términos de jerarquía (entendida tanto de manera formal como informal), ya sea como consecuencia de acciones unilaterales o de subordinación de un poder sobre otro, o de transacciones entre instituciones que, de acuerdo al caso, gozan de distintos niveles de simetría<sup>15</sup>.

De este modo, pueden observarse dos tipos de relaciones jerárquicas, las de subordinación, bajo una lógica principal-agente (propias de los sistemas parlamentarios), y las unilaterales (difícilmente identificables en su tipo puro en regímenes democráticos), que por su naturaleza contrapuesta no pueden coincidir contemporáneamente; éstas, a su vez, se cruzarán, necesariamente, con relaciones de transacción (esperanza madisoniana). Así, en la práctica, el funcionamiento de los sistemas políticos, independientemente del sistema de gobierno, tiende a converger en posiciones intermedias que muestran relativos balances entre los tipos verticales y horizontales de relación, alejándose de los extremos de total separación o fusión institucional.

En este contexto, se estableció una clasificación que permite observar cómo estos tipos de interacciones conviven dentro de una perspectiva de relaciones intrincadas o anidadas en las que los poderes constitucionales y partidarios de los presidentes permiten la modificación de la mecánica de funcionamiento de las democracias presidenciales, desgastando la lógica de horizontalidad de la relación entre poderes del modelo doctrinario original.

De esta manera, los incentivos producidos por las diferentes instituciones pueden generar tanto los intereses contrapuestos, o separación de propósitos<sup>16</sup>, necesarios para la existencia de relaciones de transacción -como las esperadas por Madison-, como uniformes, que tenderán a incentivar la delegación.

Así, al alejarse de los tipos ideales, ni los sistemas presidenciales se caracterizan únicamente por las relaciones de transacción, ni los parlamentarios exclusivamente por las de delegación. De hecho, en estos últimos, existen variaciones marcadas respecto de la intensidad ya que, recurrentemente, la formación de coaliciones de gobierno hace que la relación parlamento-gobierno adquiera atributos transaccionales como consecuencia de las negociaciones existentes entre las distintas fuerzas que forman parte de la coalición, en donde las jerarquías funcionan de manera diversa. Esto podría generar una suerte de “separación informal de poderes”<sup>17</sup> dentro de un sistema caracterizado por la fusión como consecuencia de la internalización de puntos de veto hacia el interior del gabinete.

## Algunas premisas metodológicas

El trabajo combinó la utilización de métodos de carácter cuantitativo y cualitativo. En el primero de los casos se usaron una serie de índices que permitieron observar el impacto de cada rama del poder sobre el total de legislación producida, junto a la eficacia y eficiencia que cada una de ellas demostró. Para su aplicación fue necesaria la realización de una extensa base de datos que incluyó la clasificación, de acuerdo al tipo de iniciativa, de la totalidad de los proyectos de ley radicados en ambos países, las leyes sancionadas (junto al cálculo del tiempo transcurrido desde su radicación a su sanción y al contenido de los mismos) y el número de éstas de iniciativa ejecutiva que debieron pasar por Comisión de Conciliación (Colombia) o fueron aprobadas por la Cámara iniciadora (Argentina). Esto se complementó con los decretos legislativos (Colombia) y de necesidad y urgencia (Argentina), junto a los vetos presidenciales, insistencias legislativas, etc. A través de estos indicadores se

intentó medir el impacto de cada una de las ramas del poder sobre el proceso legislativo, junto a la eficacia y eficiencia de cada una de ellas.

El análisis fue realizado tanto de manera estática (tomando como unidad temporal los períodos presidenciales completos) como dinámica (utilizando como unidad los años parlamentarios en Argentina y las legislaturas en Colombia), cosa que consistió en la identificación y comparación, tanto sincrónica como diacrónica, de la presencia de intensidades desiguales en las tendencias hacia la verticalización delegativa u horizontalización transaccional de la relación interinstitucional.

Por otra parte, el componente cualitativo del trabajo se caracterizó por la realización de una veintena de entrevistas a legisladores (muchos de ellos con un alto perfil político, ya que llegaron a ocupar cargos de gran relevancia como la presidencia de la Mesa Directiva del Senado o el ministerio del Interior), a los que debemos sumarle el estudio de numerosas gacetas legislativas de ambos congresos y una exhaustiva revisión de fuentes secundarias.

### Capítulos históricos de contextualización

Como mencionamos, antes de la introducción directa de los casos, la tesis cuenta con una revisión histórica (basada fundamentalmente en fuentes ideográficas), realizada de forma comparada, de la relación interinstitucional. No obstante ésta posee una naturaleza estrictamente instrumental, jugando un rol fundamentalmente contextualizador, contribuye a la investigación identificando tendencias de carácter histórico. Éstas se establecieron mediante el reconocimiento de períodos institucionalmente relevantes, ya sea por representar momentos fundacionales o de quiebre, vinculados tanto a los poderes constitucionales como partidarios de los presidentes.

En este contexto, podemos observar la ausencia de una posición de superioridad o inferioridad intrínseca por parte de algunos de los poderes, dado que el predominio de cualquiera de ellos fue oscilante y de diferente intensidad. Así, la historia nos muestra que frecuentemente, en ambos casos, los congresos ocuparon un papel más relevante del que normalmente se tiende a asignárseles, o como señala Molinelli<sup>18</sup> para el caso argentino (aunque, desde mi punto de vista, la reflexión también puede extenderse al colombiano), jugaron un papel que iba mucho más allá de su mero establecimiento como un ‘estorbo’ (situación que ya de por sí implica algo de relevancia).

Los períodos que denominamos “momentos históricos institucionalmente relevantes” reforzaron la idea de la excepcionalidad de la hegemonía presidencial, coincidiendo, en su lugar, con la línea de lo que Mainwaring y Shugart denominaron como presidentes potencialmente dominantes<sup>19</sup>. Puede observarse así una lógica alternante entre lo que podría ser definido como relaciones cooperativas y conflictivas, pero siempre caracterizadas por un razonable grado de relevancia de las mayorías legislativas. Es, justamente, desde este punto de vista que nos alejamos de cierta parte de la

literatura que tuvo, en muchos casos con relativa ligereza, una propensión a percibir una situación de dominio presidencial.

### Análisis de los casos específicos

En lo referido a la revisión específica de esos casos, una primera aproximación mostró a un presidente argentino con mayores aptitudes para incidir sobre el proceso legislativo. Esto se debía a una más efectiva combinación de poderes partidarios y constitucionales que le permitían, en comparación con su par colombiano, adquirir una mayor ventaja en relación a procesos decisivos frente a los congresistas.

Es importante tener en cuenta su mayor capacidad de impactar sobre la continuidad de las carreras de los legisladores que, sumada al acompañamiento de un fuerte poder de decreto y de veto formal, simplificaba extraordinariamente la posibilidad de materializar buena parte de su agenda. De hecho, el gobierno pudo utilizar ambos instrumentos con bastante frecuencia, como consecuencia de la aceptación por parte de los legisladores.

Es justamente esto un buen ejemplo que nos muestra cómo las atribuciones presidenciales se traducen en poder efectivo cuando poseen el apoyo o, cuanto menos, la tolerancia o indiferencia, del congreso<sup>20</sup>. Incluso, aun cuando, desde el punto de vista formal, los presidentes gozaran de un emplazamiento privilegiado dentro del proceso de toma de decisiones, de no contar, por lo menos, con la transigencia del legislativo, difícilmente podrían materializar una posición de predominio. Es decir, la aceptación de este último se convirtió en un instrumento indispensable para lograr sobresalir dentro de la relación interinstitucional. En este sentido, la utilización de este tipo de instrumentos por parte de los jefes del ejecutivo tuvo como objetivo el establecimiento de una mecánica más eficiente de decisiones más que la necesidad de enfrentar a un legislativo que se resistiese a sancionar sus iniciativas.

Mientras tanto, un presidente colombiano con mayores capacidades de impactar sobre el diseño de la agenda (como consecuencia de sus mayores poderes de iniciativa), encontró muchos más inconvenientes a la hora de preservar sus preferencias. Esto se debió, por un lado, a la mayor fragilidad que se observó en relación al impacto que pudo ejercer sobre la etapa de eficacia (el carácter débil de su veto, a diferencia del argentino, disminuyó la capacidad de corrección de las reformas llevadas adelante por el legislativo, de modo que terminó transformándose en un amortiguador del alto poder de iniciativa presidencial, logrando limitar, por lo menos de modo parcial, sus poderes proactivos). Por el otro, se debió también, a los más escasos poderes partidarios que poseía (a pesar de contar con una sensiblemente más extensa mayoría) como resultado de la fuerte fragmentación y personalización del sistema de partidos que lo obligó a asumir una posición más flexible en cuanto a sus pretensiones y, sobre todo, lo obligó a tener que acceder a una más compleja mecánica de aplicación de incentivos selectivos<sup>21</sup>, que se constituyó como la principal muestra del establecimiento de una lógica de intercambios (no siempre caracterizados por el

[...] si bien las instituciones no asegurarán que un actor se comporte de una determinada manera, tenderán a dirigir sus conductas hacia ciertos resultados sociales que difícilmente se alcanzarían sin su presencia. Esto se debe a la escasez [...] de agentes ‘moralmente superiores’ que empleen sus facultades por el interés público, por lo que las instituciones son la única herramienta que permite la existencia de intercambios que favorezcan el logro de objetivos sociales

# Es justamente esto un buen ejemplo que nos muestra como las atribuciones presidenciales se traducen en poder efectivo cuando poseen el apoyo o, cuanto menos, la tolerancia o indiferencia, del congreso.

virtuosismo).

Además, esta tendencia se reforzó como consecuencia de las restricciones temporales a las que se ve sometido para la realización de decretos. De hecho, estas fueron consistentemente mayores en comparación con el argentino (por lo menos durante los períodos de gobierno de mi interés), donde bastaba la declaración de necesidad y urgencia.

En relación a lo anterior, es importante remarcar que, en ambos casos, aún con las asimetrías ya planteadas, el mantenimiento de la disciplina partidaria implicó la necesidad de asumir sensibles costos políticos. Incluso, aun cuando las preferencias electorales arrojaron mayorías (o ‘casi mayorías’) legislativas favorables a los presidentes, esto no significó el establecimiento lineal de escenarios de subordinación por parte de los congresos. Así, las distintas funciones de autoridad y formas de representación, produjeron distintos tipos de incentivos, impulsando la presencia de transacciones como consecuencia de la separación de propósitos.

En este punto aparece la idea de que los sistemas presidenciales se caracterizan por la presencia de instituciones separadas que compiten por el poder compartido<sup>22</sup>, motivadas por el autointerés de los actores que forman parte de ellas y por la superposición de funciones que deberían fomentar las transacciones entre poderes. Es decir, a pesar del predominio presidencial, los congresos no se limitaron a actuar el papel de agentes meramente convalidadores de las preferencias del ejecutivo, adquiriendo un rol distinguido dentro del proceso legislativo e, incluso, en contraposición a lo que en muchas oportunidades se tiende a suponer, hasta proactivo. Sin embargo, como fue repetidamente señalado, esto no debe ser confundido con comportamientos de tipo recalcitrante (evidente en la escasez, incluso casi inexistencia, de conflictos de alta intensidad) ni tampoco como un choque de intereses de importantes proporciones, sino como uno de acomodación de los mismos, aunque no exento de conflictos y tensiones, como resultado de los distintos tipos de agendas de cada uno de los poderes.

Aun siendo posible identificar la tendencia apenas marcada, no podemos afirmar que ésta se haya constituido como una mecánica permanente y lineal de las relaciones entre ejecutivo y legislativo. En su lugar, reconocemos la existencia de procesos dinámicos con sensibles variaciones. Dentro de este marco, en ambos casos, puede percibirse un comienzo de los períodos presidenciales caracterizado por evidentes tendencias delegativas (formales o informales) y de relativa subordinación (a excepción de algunas políticas específicas, los legisladores no estaban dispuestos a ceder espacios defendiendo los intereses sectoriales a los que representaban o a los suyos como cuerpo). Éstas se centraban en la concentración social de expectativas en la figura presidencial y la tolerancia frente a la concentración decisionista del poder como antídoto a las crisis, en las que los congresos le cedieron la definición de la agenda y el control de proceso legislativo.

Nos encontramos, entonces, con escenarios de subordinación decreciente (aunque en ningún momento caracterizados únicamente con ella) en los que, simultáneamente, aumentaba de forma progresiva la tendencia transaccional. Es decir, podemos observar un cambio caracterizado por la pérdida de intensidad de los procesos iniciales de parlamentarización informal de los sistemas, en detrimento de una lógica de represidencialización. En este contexto, a medida de que la intensidad de la crisis disminuía, los apoyos

legislativos de los presidentes comenzaron a demandar más claros recursos políticos que le permitieran materializar sus propios intereses o de los actores que los respaldaban, restringiendo el margen de autonomía del gobierno dentro del proceso de toma de decisiones.

Más allá del vigor exhibido en la parte inicial de ambas gestiones, en ninguno de los dos casos se puede afirmar que la lógica de subordinación inicial haya sido absoluta. En su lugar se presenciaron escenarios caracterizados por lo que Mustapic denominó centralismo limitado<sup>23</sup>, caracterizados por la presencia de una relación asimétrica, de carácter variable desde el punto de vista cronológico, e inevitablemente surcada por la presencia de tensiones, conflictos e ineludibles procesos transaccionales vinculados a los perfiles históricos señalados en el segundo tercio del trabajo.

Partiendo de estas premisas, puede afirmarse que, en el caso argentino, la base organizativa del ‘peronismo’ (devenido específicamente en ‘menemismo’ bajo la tradicional lógica de ese movimiento de alineación detrás del líder durante períodos de gobierno), apoyada consistentemente en el aparato partidario, permitió al presidente de ese país utilizar herramientas formales que mostraron, aunque sea de forma parcial, una prolongación del escenario de predominio. Hacemos referencia particularmente a los fuertes poderes de veto y de decreto que le brindaron una gran ventaja (tanto en términos absolutos como relativos, en comparación al caso colombiano) en lo referido a su capacidad de actuar anticipando las reacciones de los legisladores, tanto a través de su aplicación directa, como a través de la amenaza de su utilización (con finalidades de disuasión), optimizando así la posibilidad de apuntar a puntos óptimos de acuerdo con sus preferencias, en lo referido a la ejecución de políticas.

Por su parte, el presidente colombiano debió apelar no solo desde antes, sino, además, con mucha más persistencia, a estrategias transaccionales tanto de carácter colectivo como individual. Esto se debió a sus mayores dificultades para producir disciplina en su coalición (fuertemente atada a las rentas y el patrimonialismo, aunque hay que reconocer que esta también fue una tendencia recurrente en el caso argentino) a través de otros medios y a sus menores poderes constitucionales. De hecho, como se mencionó, aun cuando no se puede afirmar que el decreto fue una herramienta marginal para el gobierno, su utilidad estuvo temporalmente muy concentrada y su influencia sobre el proceso legislativo infinitamente inferior que en el caso argentino.

En este sentido, la progresión histórica de ambos sistemas de partidos jugó un rol esencial en la constitución de los apenas mencionados escenarios. Así, aun cuando en Argentina la estructura federal del estado junto al sistema electoral multiplicaron el número de actores con los que era necesario adelantar procesos de negociación, la centralidad de los gobernadores en la política provincial y su fuerte influencia sobre el congreso, hizo que se mantuviese estable, produciendo escenarios de mayor previsibilidad. Por su parte, en el colombiano, la tendencia al aumento de la fragmentación, que alcanzó su *climax* en las elecciones legislativas de 2002, se estableció como un elemento de gran importancia en la producción de la fuerte dispersión y fragmentación que singularizaba al ‘uribismo’. Éstas se tradujeron en escenarios caracterizados por mayores costos de transacción entre los actores, distinguiéndose, como acabamos de mencionar, por la necesidad de la realización no solo

de transacciones de carácter colectivo sino, con gran frecuencia, de naturaleza individual. No obstante esto, desde la reforma política de 2003, comenzó a producirse, progresivamente, un efecto reordenador del sistema de partidos, que simplificó parcialmente este tipo de procesos.

Pero más allá de los procesos apenas mencionados, también las cortes jugaron, en ambos casos, un papel central a partir de sus fallos, concediendo o conteniendo las estrategias de tipo decisorias de los presidentes. Así, mientras que en el caso argentino puede presenciarse una Corte Suprema mucho más cercana al gobierno que facilitó su impacto en el proceso de toma de decisiones, la tendencia contraria se presentó en Colombia, donde la Corte Constitucional asumió un papel mucho más restrictivo en lo referido a la capacidad de legislar por parte del ejecutivo.

## Consideraciones finales

Para concluir, no obstante la revisión de ambos períodos presidenciales en su conjunto nos muestra la existencia de un centralismo limitado, un análisis más detallado evidencia que éste no siempre se presentó con la misma intensidad, sino que lo hizo de forma distinta en cada uno de los casos. Así, aun cuando en ambos podemos presenciar una tendencia hacia el aumento del patrón transaccional de las relaciones entre poderes, las condiciones en que esto ocurrió fueron diferentes, lográndose observar una tendencia más marcada y constante en el colombiano y una más irregular y errática en el argentino.

También es importante recordar que esto no significó el desarrollo de posiciones opositoras de las mayorías legislativas (de hecho, ambos presidentes lograron la reelección apoyados por la mayor parte de esos mismos congresistas), sino el acomodamiento de la relación en un nuevo punto de equilibrio. Si bien éste continuó caracterizándose por el predominio de lógicas cooperativas y no contradictorias (mucho menos de bloqueo) entre los poderes, perdió parte importante de su componente delegativo o de subordinación como consecuencia de la disminución de la unidad de propósitos producida por la diversidad en relación a algunos de los intereses de esos dos actores. De este modo, aun cuando lejos se está de hacer referencia a procesos estructurados bajo la lógica 'madisoniana' desde el punto de vista ideal típico (caracterizada por la simetría en la separación de poderes), tampoco se puede negar la existencia de relaciones concurrentes entre jugadores que, bajo una lógica de vetos recíprocos, compitieron por la maximización de sus recursos de poder.

## Notas

<sup>1</sup> El presente trabajo representa una síntesis de "Transacciones, delegación o unilateralidad. Un análisis de los equilibrios de poder en las relaciones ejecutivo-legislativo durante los primeros gobiernos de Álvaro Uribe en Colombia y Carlos Saúl Menem en Argentina", tesis defendida y aprobada en el marco del doctorado "Europa e Americhe: Costituzioni, Dottrine e Istituzioni Politiche 'Nicola Matteucci'", Universidad de Bologna, Italia, en junio de 2011.

<sup>2</sup> Éste se constituyó, entre marzo y septiembre de 2011, como un inspirador espacio de trabajo, debate y reflexión: de hecho, parte importante de su redacción fue llevada a cabo entre estimulantes discusiones con investigadores de diferentes tipos de temas, que me permitieron enriquecer mi trabajo con la contribución de distintos enfoques disciplinarios o vertientes epistemológicas. Una mención especial en este sentido merecen Luciana Gil, Martín Obaya y, sobre todo, Lorenza Sebesta con quienes debatí varios de los argumentos que componían los diversos capítulos de la tesis.

<sup>3</sup> Ver Peter Hall, Rosemary Taylor, "Political Science and the three

new institutionalism", en *Political Studies*, Vol. 44, n. 6, 1996, pp. 936-957.

<sup>4</sup> Matthew Soberg Shugart, Scott Mainwaring, "Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate", en S. Mainwaring, M. S. Shugart (eds), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, New York, Cambridge University Press, 1997.

<sup>5</sup> Ruth B. Collier, David Collier, *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 1991.

<sup>6</sup> Fueron pocos los trabajos que se publicaron en relación a este tema antes y después de los años noventa. De hecho, durante ese período puede observarse un grupo de libros y artículos entre los que se destacan los de Ronald P. Archer, "Fuerza y debilidad partidaria en la asediada democracia colombiana", en S. Mainwaring, Timothy Scully, (comps), *La Construcción de Instituciones Democráticas*, Santiago, CIEPLAN, 1996; R. P. Archer, M. S. Shugart, "The Unrealized Potential of Presidential Dominance in Colombia", en S. Mainwaring, M. S. Shugart (eds), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, New York, Cambridge University Press, 1997 o el capítulo de Jonathan Hartlyn, "El Presidencialismo y la Política Colombiana", en Juan Linz, Arturo Valenzuela (eds), *La Crisis del Presidencialismo*, Vol. 2, Madrid, Alianza Editorial, 1998 y también del mismo J. Hartlyn, *La Política del Régimen de Coalición. La Experiencia del Frente Nacional de Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo, Centro de Estudios Internacionales, Universidad de los Andes, 1993, que muestran cómo, durante buena parte de la segunda mitad del siglo XX, los poderes presidenciales y la relación entre presidente y congreso habían sido estudiados con poco rigor, limitándose a la realización de descripciones formales de los atributos presidenciales pero con escasos aportes al análisis político efectivo. En la última década, han sido publicados una serie relativamente reducida de trabajos que plantean, desde mi punto de vista, posiciones demasiado categóricas con respecto al predominio de un poder sobre el otro. Por ejemplo, Pedro Medellín Torres (*El presidente sitiado. Ingovernabilidad y erosión del poder presidencial en Colombia*, Bogotá, Planeta, 2006) afirma la presencia de un "presidente sitiado" por el congreso, mientras que en el polo opuesto Alejo Vargas ("El gobierno de Álvaro Uribe: proyecto y resultados: políticas, estrategias y doctrinas", en *Nueva sociedad*, n. 192, julio-agosto 2004, pp. 85-97) asegura que "el régimen político colombiano se desplaza hacia lo que podría denominarse una 'presidencia imperial'" con un legislativo que se limita a refrendar las iniciativas provenientes del gobierno. En este sentido, ver también Mónica Pachón, "Explaining the Performance of the Colombian Congress: Electoral and Legislative Rules and Interactions with the Executive", ponencia presentada en la Conferencia de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Dallas, marzo 27-29 de 2003 y Mauricio Cárdenas, Roberto Junguito, M. Pachón, "Political Institutions and Policy Outcomes in Colombia: The Effects of the 1991 Constitution", Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, Research Network, W.P. R-505, 2006. Pueden observarse posiciones más equilibradas en Pablo Milanese, "Análisis del patrón de relaciones ejecutivo-legislativo durante el primer gobierno de Álvaro Uribe (2002-2006)", ponencia presentada en el XXI Congreso mundial de Ciencia Política, Santiago, 12-16 de julio de 2009 y en la tesis de doctorado mencionada en la nota 1.

<sup>7</sup> Fueron particularmente enriquecedores los comentarios recibidos por parte de Gianfranco Pasquino, Andrés Malamud, Agustín Volco y Zeno Gobetti.

<sup>8</sup> Royce Carroll, M. S. Shugart, *Neo-Madisonian Theory and Latin American Institutions*, Irvine, CA, Center for the Study of Democracy, University of California, 2006; disponible en: <http://www.escholarship.org/uc/item/7np98682>; M. S. Shugart, "Comparative Executive-Legislative Relations: Hierarchies vs. Transactions in Constitutional Design", en R.A.W Rhodes, Sarah Binder, Bert Rockman (eds), *Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford-New York, Oxford University Press, 2006 y David Samuels, M. Shugart, "Presidents, Prime Ministers, and Parties: A Neo-Madisonian Theory of Party Organization and Behavior", ponencia presentada en el congreso anual

de la *American Political Science Association*, Philadelphia, PA, 31 de agosto de 2006.

<sup>9</sup> Quien fuera uno de los pioneros a la hora de desarrollar una teoría que explicara cómo pueden transformarse los intereses individuales en elecciones colectivas a través de la influencia de las instituciones.

<sup>10</sup> Si bien, como se vio en el punto anterior, no podemos forzar a Madison a ser un teórico contemporáneo de la política (incluso, partiendo desde premisas simples como el hecho de que con los procesos de formación de disciplina de los partidos modernos se desgasta fuertemente la lógica original con que fue concebido el sistema de frenos y contrapesos), su pensamiento dejó una fuerte huella que hoy es recuperada por un sector importante de las ciencias sociales. La similitud existente entre la lógica del pensador americano con algunos de los distintos enfoques que forman parte del neoinstitucionalismo, hace que no sea extraña su influencia sobre un gran número de estudiosos de la política, ver Bruce Cain, W. T. Jones, "Madison's theory of representation", en Gernard Grofman, Donald Wittman (eds), *The Federalist Papers and the New Institutionalism*, Agathon Press, New York, 1989, p. 11.

<sup>11</sup> R. Carroll, M. S. Shugart, *Neo-Madisonian theory and Latin American...*, cit..

<sup>12</sup> *Ibidem.*, p. 4.

<sup>13</sup> Mancur Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1965.

<sup>14</sup> M. S. Shugart, S. Mainwaring, "Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate", en S. Mainwaring, M. S. Shugart (eds), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, New York, Cambridge University Press, 1997.

<sup>15</sup> R. Carroll, M. S. Shugart, *Neo-Madisonian theory and Latin American...*, cit. y M. S. Shugart, "Comparative Executive-Legislative Relations...", cit..

<sup>16</sup> Se entiende como separación de propósitos la brecha existente entre las preferencias de aquellos actores que ocupan espacios en puntos de veto. Cuanto mayor sea la distancia en el pensamiento de estos (por ejemplo gobierno y mayorías en las cámaras del legislativo) mayor la separación de propósitos. Ver Gary Cox, Mathew McCubbins, "The institutional determinants of economic policy outcomes", en M. McCubbins, Stephan Haggard (eds), *Presidents, Parliaments and Policy*, New York, Cambridge University Press, 2001 y M. S. Shugart, S. Haggard, "Institutions and Public Policy in Presidential Systems," en M. McCubbins, S. Haggard (eds), *Structure and Policy in Presidential Democracies*, New York, Cambridge University Press, 2001. Es justamente la separación de propósitos la que hace efectivo al sistema de frenos y contrapesos, ya que, de no existir, los distintos poderes se limitan a ser ratificadores formales de las preferencias del otro.

<sup>17</sup> Arend Lijphart, *Le democrazie contemporanee*, Bologna, Il Mulino, 1988.

<sup>18</sup> Guillermo Molinelli, *Presidentes y Congresos en Argentina: Mitos y Realidades*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1991.

<sup>19</sup> S. Mainwaring, M. S. Shugart (eds), *Presidentialism and Democracy...*, cit..

<sup>20</sup> Ana María Mustapic, " 'Oficialistas y diputados': las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina", en *Desarrollo Económico*, Vol. 39, n. 156, 2000, pp. 571-595.

<sup>21</sup> Angelo Panebianco, *Political parties: organization and power*, New York, Cambridge University Press, 1988 (ed. orig. *Modelli di partito. Organizzazione e potere nei partiti politici*, 1982)

<sup>22</sup> Charles O. Jones, "The separated presidency. Making it work in contemporary politics", en Antony King (ed.), *The New American Political System*, New York, American Enterprise Institute Press, 1990, p. 3.

<sup>23</sup> A. M. Mustapic, " 'Oficialistas y diputados': las relaciones...", cit..