

**LA GACETA DE
CIENCIA POLÍTICA**



**AÑO 6, NÚMERO 1
OTOÑO / INVIERNO 2009**

EL IMMOVILISMO DEMOCRÁTICO: UN MODELO DE RELACIONES EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN REGÍMENES CON PODERES SEPARADOS¹



Eric Magar²

El inmovilismo político (deadlock) entre el poder ejecutivo y legislativo es percibido como el talón de Aquiles de la democracia presidencial porque se le asocia con la caída de regímenes democráticos en América Latina. Considerando la importancia del inmovilismo político en la literatura, propongo un modelo espacial simple que ilustra el proceso de creación de políticas que provienen de la relación ejecutivo-legislativo en regímenes con poderes separados. El modelo toma el inmovilismo como variable dependiente y formaliza un conjunto de condiciones necesarias y suficientes para el mismo.

1. INTRODUCCIÓN

Desde siempre, los ingenieros constitucionales han debatido sobre las virtudes y vicios de las diferentes formas de gobierno. Los clásicos debatían acerca de las ventajas relativas del gobierno de uno (p.ej. Bodin), el gobierno de unos cuantos (p.ej. Aristóteles) y el gobierno de muchos (p.ej. Rousseau). El debate contemporáneo compara distintas formas de la democracia y su desempeño (p.ej. Powell, 1982; Lijphart, 1984, 1994).

La pregunta que ha guiado al debate es la siguiente: ¿cuál es el factor más importante detrás del desempeño democrático y su estabilidad? Una respuesta, común en la literatura comparada, involucra las reglas que rigen la relación entre el ejecutivo y el legislativo, ya sea la *fusión del poder* en democracias parlamentarias o la *separación de poder* en los democracias presidenciales – “probablemente la diferencia institucional más importante entre los tipos [de democracia]” (Lijphart, 1992, p. 1). Muchos encuentran evidencia que sugiere que los regímenes presidenciales son menos propicios para la estabilidad democrática que los regímenes parlamentarios. Por ejemplo, Stepan y Skach (1994) analizaron más de 100 naciones independientes desde la Segunda Guerra Mundial concluyendo que “los datos [de distintas fuentes] apuntan a una correlación

¹ Este trabajo es una traducción de un extracto de “The Deadlock of Democracy Revisited: A model of Executive-Legislative Relations in Separation-of-Power Regimes,” artículo presentado en la convención anual de la American Political Science Association, Boston, 3 al 6 de septiembre de 1998. El autor agradece la asistencia editorial de la Gaceta de Ciencia Política, en especial de Tesalia Rizzo y Emiliano Shea.

² Profesor e investigador de tiempo completo en el departamento de Ciencia Política del ITAM.

mucho más fuerte entre consolidación democrática y parlamentarismo puro que entre consolidación democrática y presidencialismo puro" (p. 120). Riggs (1988, p. 249) es elocuente:

Casi universalmente los regímenes [presidenciales] han sufrido catástrofes disruptivas, usualmente en la forma de uno o más golpes de Estado a través de los cuales... oficiales militares toman el poder [conspirativamente], suspenden la constitución, remueven a oficiales electos, imponen la ley marcial y promueven un mandato autoritario: ejemplos recientes en Corea, Vietnam del Sur, Liberia y muchos países de América Latina vienen a la mente. En ocasiones un presidente electo disuelve el congreso y gobierna bajo ley marcial, como Ferdinand Marcos en las Filipinas... Ningún país que sigue esta forma de gobierno, excepto los Estados Unidos, ha sido capaz de evitar alguna de estas experiencias disruptivas. En muchos casos, las interrupciones son frecuentes.

En pocas palabras, el presidencialismo es un heraldo del fracaso democrático; evítese a toda costa. Bajo el presidencialismo, toda nueva política requiere del consentimiento del ejecutivo y la legislatura. Cuando el ejecutivo y el legislativo divergen en cuanto a la dirección que ésta debe seguir —algo común en cualquier democracia— las constituciones presidenciales tienen la desventaja de carecer de un mecanismo que evite el inmovilismo político. Este inmovilismo (*deadlock*), en especial cuando es prolongado, tienta a los actores a imponerse unilateralmente, llevándolos a recurrir a la fuerza o las amenazas. Esto provoca la caída del orden democrático. El parlamentarismo por el otro lado, ofrece el mecanismo faltante: el inmovilismo se evita al censurar al ejecutivo y remplazarlo por otro que le acomode al legislativo, o al convocar a elecciones. De esta forma, se evita que la crisis de gobierno devenga en una crisis de régimen.

En aras de la claridad analítica, descompondré el argumento sobre el presidencialismo en dos preguntas separadas pero relacionadas: (1) ¿Bajo qué condiciones ocurre el inmovilismo político en constituciones de poderes separados? y (2) ¿Bajo qué condiciones el inmovilismo político resulta en la caída del sistema democrático? Este artículo atiende sólo la primera pregunta, y deja la segunda como trabajo de investigación a futuro. Aquí, intento llenar una laguna en la literatura de política comparada sobre las relaciones ejecutivo-legislativo. Un modelo espacial simple permitirá formalizar las condiciones que encauzan la ocurrencia del inmovilismo político en una versión estilizada de constituciones con poderes separados. Esto es, el artículo transforma el *deadlock* en la variable dependiente del análisis.

El resto del artículo se desenvuelve de la siguiente manera: la sección 2 revisa los argumentos comunes de las relaciones ejecutivo-legislativas en sistemas con separación de poderes, donde se muestra la relevancia del inmovilismo en la literatura y se sugiere una definición de éste. Esta revisión fija la agenda de investigación del artículo: establecer un conjunto de condiciones necesarias y suficientes para el inmovilismo. La sección 3 produce estas condiciones mediante un modelo espacial de relaciones ejecutivo-legislativo, inspirado en estudios del gobierno norteamericano.

• • •

americano, en donde abundan los modelos de negociación entre ramas de gobierno. A diferencia de la literatura comparada, que suele representar la interacción entre el ejecutivo y el legislativo como una en la que los vetos son absolutos, el modelo considera la posibilidad, común entre las constituciones presidenciales, de la asamblea supere el veto. La sección 4 concluye con una discusión sobre algunas implicaciones del modelo.

2. LA SEPARACIÓN DE PODERES, EL INMOVILISMO Y LA RUPTURA DEMOCRÁTICA

*In framing a government which is to be administered by men over men,
the great difficulty lies in this: you must first enable the government to control the governed;
and in the next place oblige it to control itself*

Madison (1788, Federalist LI)

Los críticos de las democracias presidenciales se han enfocado en el concepto del inmovilismo entre el ejecutivo y el legislativo. Las constituciones presidenciales, al dividir la capacidad de hacer política entre las ramas del gobierno, abren también la posibilidad para el estancamiento en la creación de políticas.³ Una vez que el proceso se estanca, señala el argumento, cada rama del gobierno se ve tentada a imponer unilateralmente su política de preferencia, en un esfuerzo por ignorar la oposición de la otra. Por anticonstitucionales, si estos impulsos se tornan en actos, tienden a ocasionar la intervención de los militares como árbitro y finalizan el juego democrático. Este argumento, sencillo y ampliamente aceptado, se sostiene, tácita o explícitamente, en el núcleo del debate sobre los peligros del presidencialismo, un debate bien representado por un lado en la colección de ensayos contenidos en *The Failure of Presidential Democracy* de Linz y Valenzuela (1994) y, por el otro en las obras de Shugart y Carey (1992) y de Mainwaring y Shugart (1997).

La teoría política lleva por lo menos dos siglos y medio en busca de formas institucionales para restringir la capacidad del gobierno de invadir los derechos civiles. Montesquieu (1748) y Madison (1788), dos hitos en esta tradición intelectual, propusieron argumentos que favorecen la separación de poderes como una forma efectiva de frenar la muy humana inclinación de los gobernantes de abusar de sus gobernados —“*il faut que le pouvoir arrête le pouvoir*” sugería el primero (p.163), “*ambition must be made to counteract ambition*” añadiría el segundo (p. 322). Sin embargo, también reconocían (y detractores como Bagehot, 1867 y Wilson, 1884 lo han enfatizado repetidamente) que el hacer de la política un proceso más representativo implica una pérdida inevitable en la capacidad del gobierno de tomar decisiones (Cox y McCubbins, 1996, p.6).

3 En la literatura, los términos de deadlock (e.g. Lijphart 1984; Shugart y Carey 1992), stalemate (e.g. Linz 1994), gridlock (e.g. Brady y Volden, 1998; Krehbiel, 1996), impasse (e.g. Valenzuela, 1994), immobilism (Cox y McCubbins, 1996; Mainwaring, 1990) suelen usarse de forma intercambiable.

Los constituyentes de las naciones independientes del continente americano parecen haber valorado la representatividad por encima de su disgusto por el inmovilismo político. Optaron por separar las facultades de aprobar y ejecutar leyes en dos ramas gubernamentales distintas y separadas —el legislativo y el ejecutivo— y simultáneamente requirieron que cualquier cambio en política fuese aceptado por ambas (o al menos, no vetado por alguna).⁴ Muchos en la literatura comparada, empezando por Linz (1990), han sugerido una conexión entre la baja estabilidad democrática en la mayoría de los países de América Latina y su estructura constitucional.⁵

Dos diferencias cruciales, en combinación, diferencian a un gobierno parlamentario de uno presidencial (Lijphart, 1984, p.68). Primero, en gobiernos presidenciales, el ejecutivo —casi siempre llamado el Presidente —es electo por un periodo fijo establecido en la constitución, mientras que en los parlamentos, el ejecutivo —usualmente el Primer Ministro— y su gabinete, dependen de la confianza de la legislatura y pueden ser revocados de sus puestos por un voto de censura. En segundo lugar, los ejecutivos presidenciales son electos de forma popular, mientras que los parlamentarios son seleccionados por una mayoría de legisladores y están sujetos a su confianza.

Linz estima el potencial destabilizador de esta combinación, dando pie a un debate extenso en el campo de la política comparada. La elección separada del presidente y de la legislatura resulta en un sistema de “doble legitimidad democrática” (1994, p.6), y abre un margen para distintos propósitos políticos entre las ramas del gobierno. Peor aún, los periodos fijos hacen al sistema presidencial inherentemente rígido frente a una crisis entre el ejecutivo y el legislativo:

Quién, basándose en principios democráticos, está más legitimado para hablar en nombre de la gente: ¿el presidente, o la mayoría legislativa que se opone a sus políticas? [un] conflicto siempre está latente y en ocasiones puede hacer erupción dramáticamente; no hay un principio democrático que lo resuelva (...) No es, por lo tanto, ningún accidente que en algunas de esas situaciones los militares intervengan como un “poder moderador” (p.7) (...) [C]uando la polarización ha llegado a una intensidad que amenaza con la violencia y una destitución ilegal...un presidente embestido está tentado a, y puede, usar sus poderes de tal manera que sus oponentes puedan no estar dispuestos a esperar hasta el final de su mandato para removerlo (p.10).

4 En adición a la separación de poderes ejecutivo y legislativo, estos frenos y contrapesos también se pueden encontrar en la separación del poder legislativo en dos cámaras que representan electorados distintos, en la ruptura de la creación de políticas de jurisdicción nacional y sub-nacional y al separar la promulgación de la interpretación de la ley (Cox y McCubbins 1996; Tsebelis 1995). Sin embargo el carácter “presidencial” del gobierno que la literatura critica involucra solamente a las relaciones sostenidas entre el ejecutivo y el legislativo. El argumento puede generalizarse, pero no se pretende hacerlo aquí.

5 Shugart en 1995 minimiza la correlación entre presidencialismo y caída de regímenes democráticos: la evidencia presentada por la mayoría de los detractores del presidencialismo padece de sesgo de selección al no incluir el periodo posterior a la primera guerra mundial, cuando muchísimas democracias parlamentarias fallaron (p.ej. Italia, la República de Weimar, la Ila República Española en los 1920s y 30s; la IVa República Francesa en los 1950s; Grecia, Turquía y algunas naciones africanas en los 1960s).

Estudios de caso han buscado ilustrar la hipótesis de que el conflicto entre ejecutivo-legislativo es un factor crucial para accionar la intervención militar y el colapso democrático en América Latina. Valenzuela (1994), por ejemplo, ha observado que en Chile, durante 1970-73, Allende como un presidente de minoría era incapaz de estructurar una coalición de mayoría en el parlamento para implementar sus políticas, y sin embargo fue capaz de hacer un amplio uso de sus capacidades ejecutivas para implementar muchas de sus medidas. Cuando la legislatura se resistió a cooperar con el presidente, reaccionando fuertemente a lo que veían como una clara usurpación del poder ejecutivo, la constitución chilena no proveyó ningún mecanismo para resolver el *impasse* excepto esperar las próximas elecciones, con la esperanza de que los electores ofrecieran una solución (p. 136).

González y Gillespie (1994) relacionan la faccionalización de los dos partidos principales de Uruguay:

(...) imposibilitó la formación de mayorías legislativas estables. Esto, en efecto, fue el caso antes de las caídas de los regímenes democráticos en 1933 y 1973 (...) El inmovilismo que resultó puede presentar un riesgo muy serio para la estabilidad democrática; el caso uruguayo ilustra algunas de esas circunstancias. Las dos caídas del régimen ocurrieron cuando hombres con poca fe democrática llegaron a la presidencia. Aunque estos hombres tenían el apoyo personal y directo de sólo una cuarta parte del electorado o menos, sintieron que el sistema bloqueaba sus derechos y obligaciones presidenciales y comenzaron a ignorar las reglas, abriendo el camino al autoritarismo (p. 166).

El inmovilismo puede definirse como una situación en la que el statu quo no puede ser reemplazado por una política alternativa ya que el presidente objeta cualquier cambio aceptable a la legislatura y viceversa. Con esta definición, las citas anteriores⁶, sugieren que una afirmación encontrada comúnmente en la literatura comparativa de relaciones ejecutivo-legislativo diría algo así como "la separación de poderes entre las ramas del gobierno ha llevado, en varias ocasiones, a una situación de inmovilismo, que a su vez ha desembocado en el colapso democrático"; o en la versión abreviada, "la separación de poderes (X) en varias ocasiones, ha llevado al colapso (Y)." Para poder entender mejor cuándo X conduce a Y, y cuándo lleva a no-Y, encuentro conveniente separar esta afirmación en dos argumentos relacionados aunque distintos: (1) ¿bajo qué condiciones la separación de poderes conduce al inmovilismo? y (2) ¿cuál es la conexión entre inmovilismo y el colapso democrático? lo que en forma esquemática aparece como a continuación:

- (1) SEPARACIÓN DEL PODER + OTRAS CONDICIONES Á INMOVILISMO
- (2) INMOVILISMO + OTRAS CONDICIONES Á RUPTURA DEMOCRÁTICA.

⁶ Citas similares también pueden ser encontradas en Santos (1986) sobre Goulart en Brasil; Suárez (1982) sobre Perú, etc.

Este artículo sólo atiende la primera de estas preguntas para ofrecer algunas de las condiciones bajo las cuales ocurre el inmovilismo. Mainwaring (1993) sugirió que los riesgos del presidencialismo quizás sean el resultado del multipartidismo, y no del presidencialismo *per se*. El tamaño del partido del presidente en la legislatura es un indicador operacional (imperfecto, como veremos más abajo) del inmovilismo: el inmovilismo es más fácil de evitar cuando el partido del presidente sostiene una mayoría en la legislatura porque esto unificaría a los propósitos políticos de ambas ramas gubernamentales. Un aumento en el número efectivo de partidos en la asamblea reduce la probabilidad de que el partido del presidente (o cualquier otro partido) goce de una mayoría en la misma. Democracias presidenciales estables (excluyendo a Chile) tienen en promedio entre 1.9 y 2.6 partidos legislativos efectivos, y en todos ellos el partido del presidente suele comandar a una mayoría en la asamblea (p. 213). Mainwaring llevó el argumento sobre los peligros del presidencialismo un paso lógico hacia atrás al buscar condiciones que afectaran la probabilidad de inmovilidad-como-colapso. M. Jones (1995) lo llevó otro paso más hacia atrás al introducir una larga explicación de la relación entre cuatro reglas electorales clave, y la propensión relativa del sistema de proveerle suficiente apoyo partidista al presidente en la legislatura. La sección siguiente sigue los ejemplos de Mainwaring y Jones para llenar algunos huecos lógicos en la argumentación sobre los peligros del presidencialismo.

3. UN MODELO ESPACIAL DE SEPARACIÓN DE PODERES

El instrumento principal para analizar la relación ejecutivo-legislativo es la analogía espacial de la política. Los modelos de esta tradición han dependido de — y, por supuesto también extendido — el trabajo seminal de Hotelling (1929) y han sido usados extensamente en la disciplina por varias décadas. El “teorema del elector mediano” de Downs (1957) es probablemente la primera conclusión ampliamente publicitada en la ciencia política obtenida a partir de una analogía espacial. La literatura de elección social (Schwartz, 1987 es un breve repaso general), así como muchos estudios de dinámica electoral (p.ej. Cox, 1990) y el análisis de las relaciones inter-camerales de las legislaturas bicamerales (Tsebelis y Money, 1997) han dependido de modelos espaciales para deducir sus conclusiones teóricas. Las relaciones entre ramas, en regímenes de poderes separados, son otra instancia en la que la analogía espacial puede ser utilizada como instrumento de análisis. De hecho, ha sido usada en estudios sobre el presidente, la legislatura y la corte (p.ej. McNollgast, 1994); sobre la legislatura y la burocracia ejecutiva (Calvert, McCubbins y Weingast, 1989); sobre el presidente, la legislatura y el senado (Tsebelis y Lin, s.f; Brady y Volden, 1998); y sobre el presidente y la legislatura (p.ej. Kiewiet y McCubbins, 1988; Krehbiel, 1996; Cameron, 1996).

Un modelo espacial es una simplificación muy burda del mundo. En el proceso de simplificación, mucha (si no es que toda) de la sustancia de la historia se omite en pos de retener los elementos que se cree son más relevantes al proceso que se examina en el presente trabajo. Esta

pérdida de detalles, sin embargo, conlleva la ventaja de simplificar la deducción lógica de una amplia gama de proposiciones verificables. Esta es una ventaja que explica, al menos en parte, la popularidad de la analogía espacial en la ciencia política contemporánea. El poder explicativo de los modelos espaciales, por supuesto, debe ser evaluado y contrastado con evidencia empírica.

3.1 LOS INGREDIENTES

Todos los modelos espaciales tienen al menos los siguientes tres elementos. Primero, reducen el mundo a un "espacio" que representa el conjunto de todas las posibles alternativas de política pública. Los modelos varían en el número de dimensiones que permiten que tenga el espacio político, pero todas comparten esta forma de representar los resultados de la negociación política. Una versión bi-dimensional, por ejemplo, puede consistir en un plano cartesiano donde el eje de las abscisas mide la voluntad de que el gobierno regule los asuntos económicos mientras el eje de las ordenadas mide la voluntad de que regule los asuntos morales. Un partido de izquierda común ocuparía una posición horizontal alta (intervención de la economía para promover la redistribución) pero una posición vertical baja (no intervención en temas como el matrimonio homosexual). Uno de derecha ocuparía posiciones contrarias en ambas direcciones. Un libertario clásico ocuparía posiciones bajas en ambas dimensiones. Los modelos espaciales permiten añadir o restar dimensiones para representar los ejes de conflicto activados políticamente en cada país. Aunque muchos modelos en la literatura extienden sus argumentos a cualquier escenario multidimensional, yo opté por mantenerme en la versión bidimensional que, al poder ser "dibujada" en una página con dos dimensiones, es más fácil de entender y no requiere de una derivación matemática.

El segundo elemento común a todos los modelos espaciales es la noción de *puntos ideales*: se asume que cada jugador tiene preferencias específicas en las dimensiones consideradas y la combinación de éstas se interseca en un solo punto del espacio político. Esta intersección representa el *punto ideal* del jugador, aquella ubicación en el espacio donde él o ella preferiría que se situara la resolución política final. El modelo considerará a tres jugadores políticos, cada uno con su punto ideal en el espacio: un presidente (con punto P), la legislatura (cuyo punto ideal es L) y el pivote que supera el veto (de forma abreviada pivote y etiquetado con la letra V). A menudo me referiré a estos jugadores por las etiquetas de sus puntos ideales: P, L y V.

El tercer y último elemento común a los modelos espaciales es el mecanismo que le permite a cada jugador comparar cualquier par de políticas alternativas y establecer una *relación de preferencia* entre ellas. Típicamente se asume que los jugadores en estos modelos son instrumentales, en tanto que únicamente les importa qué tan cerca a su punto ideal se sitúa la resolución

final.⁷ Un mecanismo simple de preferencias —preferencias euclidianas o de un solo pico (*single-peaked*), ampliamente utilizadas en la literatura— consiste en asumir que un jugador prefiere la alternativa A a la B si, y sólo si, la alternativa A se sitúa más cerca de su punto ideal que B, sin importar la dirección desde donde la distancia del punto ideal es considerada. Este mecanismo simple produce curvas de indiferencia circulares para cada jugador: en la Figura 1, por ejemplo, todas las alternativas que recaen sobre el círculo centrado en L le confieren a la legislatura la misma utilidad. Note que el círculo en cuestión pasa por el punto SQ, que denota el statu quo, de modo que la legislatura es indiferente ante cualquier alternativa sobre el círculo y SQ. Por extensión, todos los puntos al interior del círculo son preferidos por la legislatura a SQ (porque se aproximan más a su punto ideal) pero SQ es preferido a todos los puntos fuera del círculo (porque se alejan más del ideal).

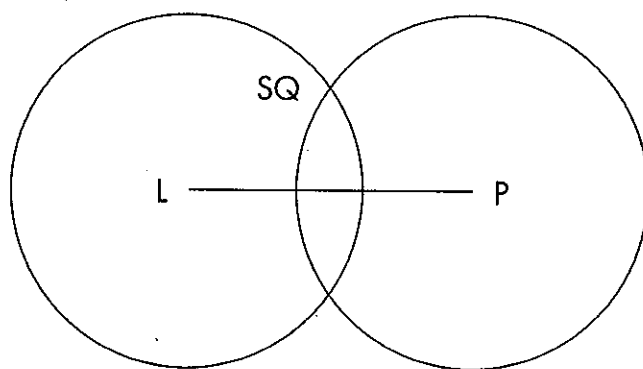
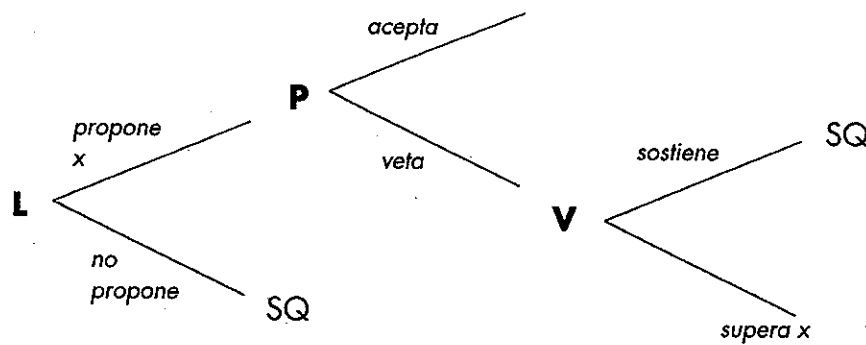


Figura 1. Presidente y legislatura con margen de negociación

Estos tres ingredientes son la base del modelo de relaciones ejecutivo-legislativo que introduzco aquí. Para capturar el juego de separación de poderes, cada jugador tiene un punto ideal que puede o no coincidir con el de otro(s) jugador(es), algo esperable con ramas de gobierno separadas. Introduzco además reglas específicas para cambiar la política pública: (a) cualquier cambio en el statu quo requiere del consentimiento de la legislatura y de al menos otro jugador; y (b) la secuencia de juego es: la legislatura puede proponer un cambio en el statu quo, el presidente puede vetar la propuesta, el pivote puede superar el veto presidencial. El Árbol del Juego ilustra la regla de decisión del juego de poderes separados (*cf.* Kiewiet y McCubbins, 1988). El juego comienza con la decisión de la legislatura de retener el statu quo o de tratar de cambiarlo a través de una nueva propuesta (llamada x , puede tomar cualquier valor en el espacio político). El presidente luego es confrontado con la decisión de aceptar a x como una nueva política o vetarla. En caso de ser vetada, el pivote puede después *sostener* el veto (reteniendo a SQ como la resolución final) o *superarlo* (estableciendo x como la resolución final).

⁷ Se asume que los factores que no pueden ser representados en el espacio político no son considerados por los actores en la determinación de sus puntos ideales. Cualquier factor que tenga un impacto en las preferencias de un jugador debería, como tal, ser considerado como una dimensión adicional en el modelo.

• • •



Árbol del juego de separación de poderes

3.2 CONDICIONES BÁSICAS PARA OBSERVAR INMOVILISMO

Derivo ahora algunas proposiciones del modelo. Para empezar, la separación de poderes no es una condición suficiente para el inmovilismo en la Figura 1. El inmovilismo, como se definió, es una situación en la cual el statu quo no puede ser reemplazado por una política alternativa porque la legislatura o el presidente bloquean el cambio. Por ejemplo, si en la figura la legislatura quisiera cambiar el statu quo a su punto ideal L , el presidente vetaría la propuesta para retener al preferible SQ (ya que L se encuentra fuera del círculo centrado en P que atraviesa SQ). Sin embargo, la figura también permite observar que existe una serie de propuestas que dejan tanto al presidente como a la legislatura en una mejor situación que el statu quo. El pétalo que se forma en la intersección de ambos círculos en la figura representa el conjunto de puntos que caen más cerca que SQ a los puntos ideales de *ambos* jugadores. Cualquier punto dentro del pétalo incrementaría el bienestar de ambos, y por lo tanto no sería opuesto por ninguno. El pétalo, entonces, representa el margen de negociación del juego de poderes separados.

El siguiente paso en el argumento consiste en preguntarse bajo qué condiciones la negociación entre la legislatura y el presidente sería obstaculizada por un *impasse*. Tal *impasse* —que corresponde a la situación de inmovilismo que definí— *se obtiene cuando el pétalo de compromiso es un conjunto vacío*. En la Figura 1, siempre que el statu quo se encuentre en el segmento recto que conecta a los puntos ideales del ejecutivo y del legislativo, necesariamente el pétalo de compromiso estará vacío; esto porque SQ es el punto en donde las curvas de indiferencia se tocan tangencialmente. Tal escenario, ilustrado en la Figura 2, elimina la posibilidad de llegar a un acuerdo que beneficie a ambos. Esta situación es caracterizada entonces por una de conflicto puro entre el ejecutivo y el legislativo —un juego de suma cero o una situación Pareto óptima— en donde el beneficio de un jugador viene en detrimento del bienestar del otro jugador.

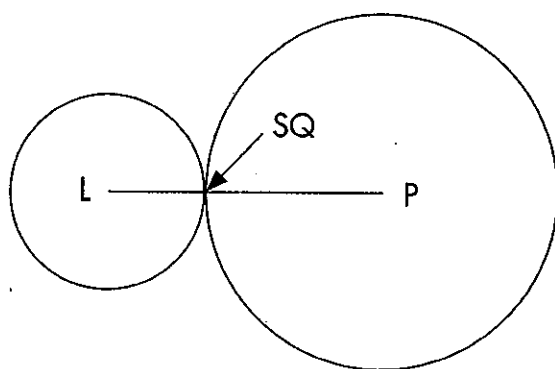


Figura 2. Presidente y legislatura sin margen para negociar
(condiciones iniciales para en inmovilismo)

La Figura 2 permite introducir dos condiciones necesarias para que el inmovilismo resulte del juego de poderes separados. La primera de estas condiciones es que *debe existir una sola dimensión de conflicto que sea más importante que todas las demás*.⁸ La segunda condición es que *el statu quo debe caer en esa dimensión, entre los puntos ideales del presidente y la legislatura*. Hay momentos en los que los políticos no están dispuestos a hacer concesiones entre esta y otras dimensiones. Cuando tal polarización ocurre, el mundo de la política puede ser caracterizado efectivamente por una única dimensión que abrumba a todas las demás.

Adicionalmente a la condición de unidimensionalidad, el statu quo necesita caer entre los puntos ideales de los jugadores. De no ser así —como ocurriría si SQ cayera sobre la línea pero a la izquierda de L o a la derecha de P en la Figura 2— existirá un conjunto de propuestas que ambos jugadores prefieren a SQ, el cual rompe el inmovilismo.

Un breve regreso a la Figura 1 permite observar cómo la violación de unidimensionalidad socava la posibilidad de inmovilismo. Cualquier movimiento que aleje a SQ del segmento LP aumenta la no-vacuidad del pétalo de negociación, lo cual permite que se llegue a algún compromiso entre los jugadores.

3.3 LA SUPERACIÓN DEL VETO

Una mirada más cercana a las reglas que rigen las políticas del veto permite derivar una condición adicional para el inmovilismo. Recordemos que en la secuencia de juego, después de que la legislatura haya emitido una propuesta y que el presidente haya optado por vetarla, el pivote tie-

⁸ Ésta no necesariamente es una dimensión que "tiene sentido". Podría ser, por ejemplo, una recta de 45° en un plano bidimensional, esto es una combinación lineal de otras dimensiones.

• • •

ne que decidir entre sostener el veto presidencial o superarlo. Aquí extendiendo el modelo para que incluya la posibilidad de superar vetos. Esta adición es de interés particular, porque la facultad legislativa de superar vetos presidenciales —una facultad típicamente presente en constituciones de poderes separados— ha sido ignorada con mucha frecuencia en la literatura comparada (con excepciones, Shugart y Carey, 1992; Mainwaring y Shugart, 1997). Ignorar esto introduce un sesgo en favor del inmovilismo.

Las constituciones típicamente le otorgan la última palabra a la legislatura después del veto presidencial. Si una mayoría calificada —típicamente dos tercios de la asamblea, aunque varía— acuerda mantener una propuesta que ha sido vetada, esa propuesta prevalecerá. Si, por otra parte, la propuesta no es apoyada por una mayoría calificada, el veto presidencial se sostiene, la propuesta es eliminada y el statu quo sobrevive.

La consideración acerca de los vetos superados traerá restricciones adicionales a los reclamos del inmovilismo, porque un jugador adicional (posiblemente influyente) —con sus propias preferencias sobre las resoluciones— es introducido a la historia: el pivote que supera vetos. Se trata del fiel de la balanza: el último legislador necesario para conformar la mayoría calificada capaz de superar un veto. Si no se consiguiera convencer a este legislador de la virtud de la propuesta, el veto será sostenido a favor de SQ. La superabilidad del veto puede modelarse de forma análoga, introduciendo un jugador adicional en el juego de poderes separados (Kiewiet y McCubbins 1988).⁹ La ubicación del punto ideal del pivote se convierte en un elemento adicional que debe ser considerado al determinar el equilibrio del juego: algunas propuestas rechazadas por el presidente son simplemente a prueba de vetos. Esto ocurre cuando la propuesta es simultáneamente preferida por L y el pivote V.

En particular, esto permite establecer una condición adicional para el inmovilismo. Para demostrarlo, comencemos asumiendo que las condiciones para inmovilismo mencionadas anteriormente se cumplen: (1) que el ejecutivo y el legislativo se encuentran separados, (2) que una sola dimensión domina el conflicto y (3) que SQ se localice entre los puntos ideales de la legislatura y el presidente. Con la posibilidad de que el veto sea superado el inmovilismo aún puede evitarse. En la Figura 3, mostro cómo la localización del punto ideal de V determina si el veto presidencial se sostiene o se supera. Esto a su vez determina si la resolución es una nueva propuesta o si se queda el statu quo.

⁹ En la figura 5, los miembros 4 y 6 representan pivotes de super-mayoría al usar el requerimiento de mayoría calificada de 2/3. El análisis sólo debe enfocarse en el jugador pivotal, que puede asociarse con el presidente (i.e. si se ubica en el mismo lado del legislador mediano que el punto ideal del presidente) y en contra de la legislatura.

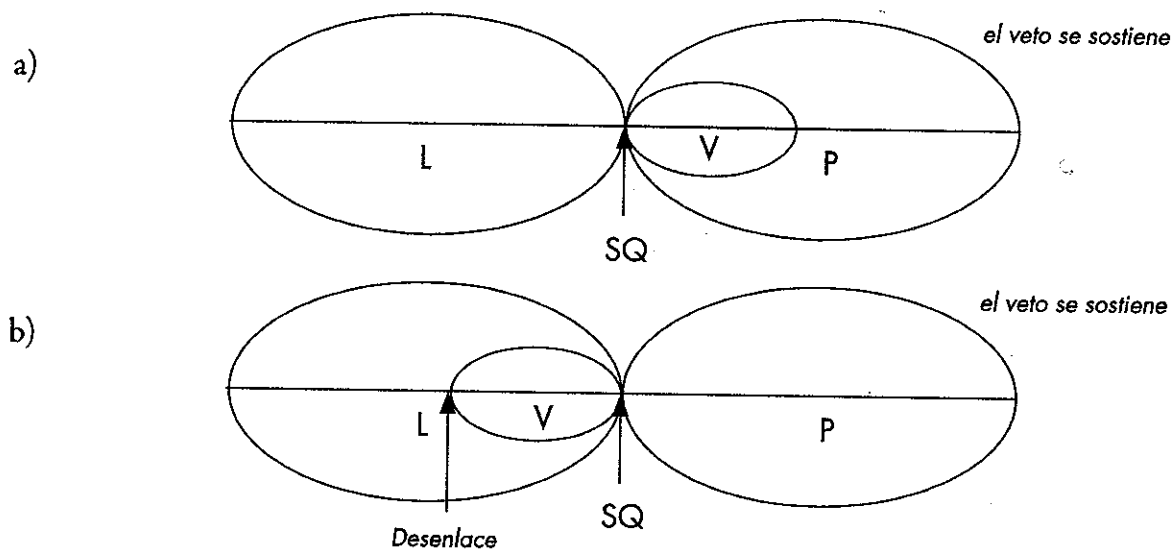


Figura 3. La ubicación del pivote determina el desenlace de un veto

Si como en la Figura 3.a, el pivote y el presidente se encuentran del mismo lado del statu quo, los vetos presidenciales siempre serán sostenidos porque cualquier propuesta aceptable para la legislatura deja peor parado no sólo al presidente, sino al pivote también. El pivote puede rechazar tal propuesta y retener el statu quo preferido *sosteniendo* el veto presidencial. Si por el contrario, el pivote se localiza del mismo lado del statu quo que la legislatura, como en la Figura 3.b, existe una solución diferente. Bajo este escenario no todas las propuestas aceptables para la legislatura son inaceptables para el pivote. Existe un conjunto de resoluciones que son preferidas por la legislatura y por el pivote simultáneamente – en la Figura 3.b, el conjunto de puntos ubicados entre el SQ y su proyección simétrica sobre V. Los vetos presidenciales de propuestas en este rango siempre serán superados. El legislador podrá obtener una resolución preferible al statu quo (aunque no alcance a llegar a su ideal) si propone el punto más cercano a su ideal L dentro del círculo de indiferencia del pivote V.

La Figura 3 satisface las condiciones iniciales de inmovilismo; sin embargo, al romperse, éste sugiere una condición adicional para el inmovilismo ocurra. *Los vetos sólo serán sostenidos cuando los puntos ideales del pivote y del presidente se localizan en el mismo lado del statu quo.* Violar esta condición tiene como resultado la superación de vetos presidenciales lo cual rompe la situación de inmovilismo. Mas aún, si el punto ideal del pivote está más cercano al punto ideal del legislativo que al statu quo, la legislatura puede inclusive obtener su política ideal en equilibrio, porque tal propuesta es a prueba de vetos.

Recapitulando, el modelo introducido ha permitido identificar cuatro condiciones necesarias para observar inmovilismo en una versión estilizada del proceso legislativo en sistemas de separación de poderes. Las condiciones son las siguientes:

• • •

Condición 1. Los poderes del gobierno se encuentran separados.

Condición 2. El conflicto está dominado por una sola dimensión.

Condición 3. El statu quo se localiza entre los puntos ideales del presidente y la legislatura.

Condición 4. Tanto el punto ideal del pivote, como el del presidente se encuentran del mismo lado del statu quo.

La violación de *cualquiera* de estas condiciones resultará en el fin del inmovilismo.¹⁰

4. CONCLUSIÓN

Los ingenieros institucionales tienen una tendencia a compartir creencias. Si los pensadores liberales del siglo XVIII encontraban razones comunes para desear constituciones con poderes separados para proteger al ciudadano de los caprichos tiránicos de los gobernantes, el debate en el siglo XX parecía encontrar, al menos al principio, un terreno común en la dirección opuesta: la separación de poderes conduce a la inestabilidad del régimen por el riesgo inherente que presenta el inmovilismo. Este artículo ha aislado la parálisis de la ruptura democrática para ir en busca de los determinantes del inmovilismo. Un modelo espacial permitió derivar las condiciones que subyacen al inmovilismo en un sistema de separación de poderes. Las condiciones se resumen en la unidimensionalidad de la política pública, la polarización del presidente y la asamblea en torno al statu quo, y la existencia de una minoría favorable al ejecutivo lo suficientemente grande para poder impedir la superación del veto en la asamblea. Se trata de condiciones relativamente restrictivas, sobretudo la unidimensionalidad y la polarización en torno al statu quo. El modelo muestra que basta con relajar una de ellas para que se termine la parálisis.

Esto plantea nuevas interrogantes. ¿Por qué la literatura comparada ha tenido esa obsesión con el inmovilismo? Una posibilidad es que las condiciones no sean después de todo tan restrictivas. Otra es que sí lo sean pero el modelo aquí descrito, y común para explicar el caso de EE.UU., carezca de relevancia en Latinoamérica y otros sistemas presidenciales. Con respecto a lo primero, ¿puede decirse que las estructuras políticas de los países latinoamericanos de los 1960s y 70s (cuando fracasaron el grueso de las democracias) se caracterizaban por una sola dimensión de conflicto y con un presidente que confronta a una legislatura del lado opuesto al statu quo? En esos años predominó ciertamente la dimensión redistributiva, cuando las clases urbanas populares, más y mejor organizadas, amenazaron con frustrar el balance de poder que existía entre facciones de la oligarquía (Collier y Collier 1991). La activación política de estos sectores populares aumentó la prominencia del tema redistributivo, lo cual hizo parecer a la política como un juego de suma cero. ¿Acaso estos temas convirtieron el espectro de política

10 En este modelo sólo dos "jugadores de veto" (en el sentido de Tsebelis, 1995) interactúan, el presidente y la legislatura, con un tercer actor que se involucra bajo ciertas circunstancias. Considero que aumentar el número de vetos permite al inmovilismo mantenerse en escenarios multidimensionales, mientras existan más jugadores de veto que dimensiones.

pública a una configuración unidimensional en las décadas de 1960 y 1970? ¿Es hoy menos prevalente la unidimensionalidad con polarización? Otra posibilidad es que el modelo deje de lado importantes consideraciones que orillan a los políticos a no negociar a pesar de la existencia de un margen de negociación. Elementos como la impaciencia de los actores, la incertidumbre, o la presencia de pagos no derivados de legislación son candidatos obvios para sofisticar el modelo. En cualquier caso, este texto sienta las bases para desarrollar una discusión empírica y teórica sobre la relevancia del inmovilismo y sus causas. Una vez que hayamos adquirido una mejor comprensión del inmovilismo podremos tratar de esclarecer la conexión difusa entre éste y el colapso democrático. Esto cerraría una importante agenda de investigación sobre de los peligros de la democracia presidencial.

BIBLIOGRAFÍA

- Bagehot, W. (1867 [1992]). *The English constitution: the cabinet*. En Lijphart, A. (Ed.) *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford: Oxford University Press.
- Brady, D. y Volden, C. (1998). *Revolving gridlock: politics and policy from Carter to Clinton*. Boulder: Westview.
- Calvert, R., McCubbins, M. y Weingast, B. (1989). A theory of political control and agency discretion. *American Journal of Political Science*. 33(3), 588-611.
- Cameron, C. (1996). *Veto bargaining: presidents, congress, and the system of separated powers*. Manuscrito: Columbia University.
- Collier, D. y Collier, R. (1991). *Shaping the Political Arena. Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- Cox, G. (1990). Centripetal and centrifugal incentives in electoral systems. *American Journal of Political Science*, 34, 903-35.
- Cox, G. y McCubbins, M. (1996). *Structure and policy: the institutional determinants of policy outcomes*. Manuscrito: University of California, San Diego.
- Downs, A. (1957). *An economic theory of democracy*. New York: Harper & Collins.
- González, L. y Gillespie, C. (1994). *Presidentialism and democratic stability in Uruguay*. En Linz, J. y Valenzuela, A. (Eds), *The failure of presidential democracy: comparative perspectives*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Hotelling, H. (1929). Stability in competition. *The Economic Journal* 39, 41-57.
- Jones, Mark P. 1995. *Electoral laws and the survival of presidential democracies*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Kiewiet, R. y McCubbins, M. (1988). Presidential influence on congressional appropriations. *American Journal of Political Science* 32, 713-36.
- Krehbiel, K. (1996). Institutional and partisan sources of gridlock: a theory of divided and unified government. *Journal of Theoretical Politics* 8(1), 7-40.
- Lijphart, A. (1984). *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven: Yale University Press.
- _____. (1992). Introduction. En Lijphart, A. (Ed.), *Parliamentary versus presidential government*. Oxford: Oxford University Press.
- _____. (1994). Presidentialism and majoritarian democracy: theoretical observations. En Linz, J. y Valenzuela, A. (Ed.), *The failure of presidential democracy: comparative perspectives*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

- Linz, J. (1990). The perils of presidentialism. *Journal of Democracy* 1, 51-69.
- _____. (1994). Presidential or parliamentary democracy: does it make a difference? En Linz, J. y Valenzuela, A. (Eds.), *The failure of presidential democracy: comparative perspectives*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Madison, J. (1788 [1961]). *The Federalist* LI. Nueva York: Penguin.
- Mainwaring, S. (1990). Presidentialism in Latin America. *Latin American Research Review*, 25, 157-79.
- _____. (1993). Presidentialism, multipartism, and democracy: the difficult combination. *Comparative Political Studies*, 26(2), 198-228.
- Mainwaring, S. y Shugart, M. (1997). Presidentialism and democracy in Latin America: rethinking the terms of the debate. En Mainwaring, S. y Shugart, M. (Eds.) *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- McNollgast. (1994). Legislative intent: the use of positive political theory in statutory interpretation. *Law and Contemporary Problems*, 57(1), 3-37.
- Montesquieu, C. (1748 [1956]). *De l'esprit des lois*. Paris: Garnier Frères.
- Powell, G. Jr. (1982). *Contemporary democracies: participation, stability, and violence*. Cambridge: Harvard.
- Riggs, F. (1988). The survival of presidentialism in America: para-constitutional practices. *International Political Science Review*, 9(4), 247-278.
- Santos, W. (1986). *Sessenta e quatro: anatomia da crise*. São Paulo: Vértice.
- Schwartz, T. (1987). Votes, strategies, and institutions: an introduction to the theory of collective choice. En McCubbins, M. y Sullivan, T. (Eds.), *Congress: structure and policy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Shugart, M. (1995). Parliaments over presidents? *Journal of Democracy*, 6(2), 168-72.
- Shugart, M. y Carey, J. (1992). *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Suárez, W. (1982). El poder ejecutivo en América Latina: su capacidad operativa bajo regímenes presidencialistas de gobierno. *Revista de Estudios Políticos*, 29, 109-44.
- Stepan, A. y Skach, C. (1994). Presidentialism and parliamentarism in comparative perspective. En Linz, J. y Valenzuela, A. (Eds.), *The failure of presidential democracy: comparative perspectives*. Baltimore: Johns Hopkins.
- Tsebelis, G. (1995). Decision making in political systems: veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartism. *British Journal of Political Science*, 25, 289-325.
- Tsebelis, G. y Lin, J. s.f. Veto players and the American constitution. Manuscrito no publicado. University of California, Los Angeles.
- Tsebelis, G. y Money, J. (1997). *Bicameralism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Valenzuela, A. (1994). Party politics and the crisis of presidentialism in Chile: a proposal for a parliamentary form of government. En Linz, J. y Valenzuela, A. (Eds.), *The failure of presidential democracy: comparative perspectives*. Baltimore: Johns Hopkins.
- Wilson, W. (1884 [1992]). Committee or cabinet government. En Lijphart, A. (Ed.) *parliamentary versus presidential government*. Oxford: Oxford University Press.