

PODERES DE AGENDA CONDICIONALES EN AMÉRICA LATINA*

por George Tsebelis** y Eduardo Alemán***

Los poderes de veto presidencial han sido estudiados tanto a nivel teórico (Hammond y Miller 1987, Cameron 2000, Krehbiel 1998, Cameron y McCarty 2004) como empírico (McCarty y Poole 1995, Spitzer 1988). Varios autores han examinado los poderes de veto para comparar la influencia de los presidentes en diferentes sistemas políticos (Shugart y Carey 1992, Metcalf 2000). Sin embargo, los especialistas han olvidado analizar una significativa ventaja de procedimiento: la posibilidad por parte del presidente de hacer cambios a las leyes vetadas. En muchos países de América Latina, y aun en aquellos en donde el veto puede ser rechazado sólo por una mayoría absoluta del congreso, como Perú y Venezuela, los presidentes tienen el poder de hacer observaciones (*amendatory observations*). Las observaciones presidenciales son modificaciones introducidas en un proyecto de ley después de que el mismo ha sido aprobado por el congreso. Estas nuevas enmiendas son devueltas al congreso para una nueva votación. En la mayoría de los países las observaciones requieren una mayoría absoluta para ser aceptadas, pero algunas veces son puestas en vigencia automáticamente, a menos que una mayoría calificada las rechace. Nuestro argumento es que

* Originalmente publicado en *World Politics*, Vol. 57, N° 3, 2005. Reproducido aquí con la autorización de los autores y de *World Politics*. Una versión preliminar de este documento fue presentada en la reunión anual de la Asociación Americana de Ciencia Política, Chicago, 2003. Los autores agradecen a Lisa Baldes, John Carey, Carlos Carmona, Daniel Chasquetti, Barbara Geddes, Jeffrey L. Lax, Andrés Mejía Acosta, Juan Andrés Moraes, Benito Nacif, Patricio Navía, Gabriel Negretto, Sebastián Saiegh, y a los jurados anónimos por sus comentarios. [Traducción de Diego Reynoso, controlada por los autores].

** Profesor de Ciencia Política en la University of California, Los Angeles. E-mail: tsebelis@ucla.edu.

*** Profesor de Ciencia Política en la University of Houston. E-mail: ealeman2@uh.edu.

esta prerrogativa presidencial —poco estudiada— es una forma de “poder de agenda condicional” (Tsebelis 1994); esto es, permite al presidente introducir una última propuesta que puede mitigar aquellas características no deseadas del proyecto de ley presentado por el congreso, siempre y cuando pueda obtener el suficiente apoyo parlamentario para evitar su modificación o rechazo. Sin embargo, si la propuesta del presidente es inaceptable para el congreso, la iniciativa regresa al congreso y el poder de introducir observaciones es eliminado.

Las observaciones estructuran las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo de forma notablemente diferente a como lo hace el arquetípico veto total existente en Estados Unidos. La nueva literatura sobre las instituciones políticas latinoamericanas no ha prestado suficiente atención a esta diferencia; con excepción del análisis de Londregan (2000) sobre la política legislativa en Chile¹. No obstante, la mayoría de las clasificaciones influyentes sobre el poder presidencial padecen esta debilidad². En una reciente revisión de la literatura, Jones (2002) se suma al saber convencional al señalar que en América Latina el poder de veto es una prerrogativa “reactiva” del ejecutivo utilizada “solamente para proteger el statu quo”. Aunque el veto sólo puede ser empleado después de una acción del congreso (esto es, después la aprobación de un proyecto de ley), la posibilidad de introducir observaciones le otorga al presidente mucho más que un voto reactivo contra la ley propuesta por el congreso. Esta prerrogativa le brinda al presidente un auténtico poder de agenda, lo que constituye una valiosa herramienta para influir sobre la legislación. Este artículo analiza los poderes de veto en dieciocho países latinoamericanos y demuestra que las observaciones son siempre significativas legislativamente, y algunas veces tienen consecuencias de gran importancia. Nuestro enfoque difiere de la literatura previa, que tiende a considerar conjuntamente diferentes prerrogativas presidenciales sobre una amplia variedad de áreas de política pública, muy frecuentemente a través de un índice aditivo que supuestamente refleja el poder legislativo total del presidente. En cambio, aquí nos focalizamos exclusivamente

¹ Londregan (2000: 98-99) sostiene que: “sujeto solamente a las restricciones pertinentes a la propuesta, el poder de veto habilita al presidente a presentar propuestas a modo de observaciones, las cuales deben ser consideradas bajo reglas cerradas de votación. Así, aun en áreas de políticas públicas no reservadas por la Constitución a la iniciativa presidencial, el presidente puede hacerle al congreso una propuesta del tipo ‘tómalo o déjalo’”.

² Ver Shugart y Carey (1992), Shugart y Haggard (2001) y Payne et al. (2002). Estos trabajos clasifican a los presidentes de acuerdo con sus prerrogativas constitucionales, pero ninguno le otorga peso alguno al poder de hacer observaciones.

sobre los procedimientos establecidos para la aprobación final de la legislación ordinaria, y presentamos la estructura institucional a través de una serie de juegos que especifican las opciones disponibles de cada rama de gobierno. Nuestros resultados muestran un presidente mucho más activo que el retratado hasta el momento por la literatura institucional sobre separación de poderes: en efecto, lo revelan como un estratégico rectificador de leyes con poder para mejorar los resultados al final del proceso, aun cuando el congreso pueda anular el veto sólo con una mayoría absoluta.

El artículo está organizado en tres secciones. En la primera, se compara de forma estilizada el típico veto total con el poder de hacer observaciones. Esto permite ser más específicos acerca de la discreción con que cuenta el poder ejecutivo bajo marcos institucionales alternativos. En la segunda sección, se analizan las reglas de veto en dieciocho países latinoamericanos y se las presenta en forma de juegos. A continuación procedemos a construir un índice alternativo de autoridad presidencial que resume qué tan lejos puede ir un presidente bajo diferentes marcos institucionales. En la última sección se presentan casos empíricos que confirman las implicancias de los análisis teóricos y demuestran cómo esas prerrogativas institucionales afectan el proceso concreto de elaboración de la política pública en América Latina.

Veto total versus observaciones

Estudiemos los efectos de dos casos típicos: el primer caso presenta la situación enfrentada por un presidente que sólo posee el veto total (también llamado “block veto” “package veto” o “veto absoluto”), y el segundo caso la situación enfrentada por un presidente que puede hacer observaciones que requieren una mayoría absoluta o bien una mayoría calificada para ser rechazadas. Casos arquetípicos de la primera situación serían Guatemala u Honduras (o Estados Unidos), y de la segunda Perú y Uruguay. Esta comparación aclara las razones teóricas para repensar los efectos legislativos de los poderes de veto en las democracias presidenciales, y será la base de nuestro índice de autoridad presidencial presentado en la próxima sección.

Veto total

Bajo el más conocido veto total, el congreso realiza una propuesta legislativa al presidente, quien tiene luego el poder de rechazarla. Si la propuesta es vetada, el congreso puede rechazar el veto presidencial si una ma-

yoría calificada (Q) vota insistir con el proyecto de ley original. ¿Qué le permite hacer al presidente este poder?

La Figura 1 ofrece una respuesta visual a esta pregunta. La figura muestra el statu quo (SQ) y el conjunto de alternativas que superan el SQ por mayoría (el *winset* del statu quo $W(SQ)$). Además, presenta el conjunto de alternativas que pueden superar el SQ por una mayoría calificada Q (la mayoría calificada del statu quo $Q(SQ)$). Si bien el *winset* del SQ existe casi siempre, no hay ninguna garantía de que el *winset* del SQ por mayoría calificada no sea un conjunto vacío. En efecto, pueden no existir alternativas que reúnan una mayoría calificada de votos en su favor contra el SQ.

Si el congreso propone un proyecto de ley en el conjunto $(W(SQ) - Q(SQ))$, el presidente puede vetarlo, y el veto se mantendrá porque no hay suficientes votos para rechazarlo. Si, en cambio, el congreso propone un proyecto de ley dentro del conjunto $Q(SQ)$, el veto presidencial (si fuera ejercido) sería rechazado. Si el conjunto $Q(SQ)$ está vacío, entonces el presidente puede vetar exitosamente cualquier iniciativa del congreso. Este sería el caso en un país donde el presidente cuenta con el sólido respaldo de un número suficiente de legisladores para impedir cualquier intento del congreso de rechazar el veto (por ejemplo, al menos un tercio del congreso en Honduras, Guatemala o Estados Unidos). En síntesis, el poder presidencial de veto total puede restringir el resultado legislativo dentro del área $Q(SQ)$. Sin embargo, el presidente no puede seleccionar la alternativa que preferiría entre aquellas que se encuentran dentro de $Q(SQ)$ —el conjunto de alternativas que una mayoría calificada prefiere sobre el statu quo—. Por ejemplo, en la Figura 1 el presidente (P) no puede evitar el resultado X (a pesar de que prefiera el SQ a X), ni siquiera vetando el proyecto. De este modo, el congreso conserva el rol de único proponente de legislación y la acción del presidente es simplemente negativa.

El poder de las observaciones

Asumamos ahora que el presidente puede introducir observaciones (esto es, incorporar o eliminar cualquier cosa del proyecto de ley propuesto por el congreso). Asumamos también que cualquiera sea la propuesta revisada que el presidente reenvíe al congreso, ésta se convierte automáticamente en ley después de un período corto de tiempo, a menos que una mayoría calificada la anule, apoyando el proyecto original aprobado por el congreso. Bajo estas reglas, la interacción resultante entre las dos ramas de gobierno es significativamente diferente de aquella producida por el típico poder de

veto analizado previamente. Dos diferencias son particularmente importantes: primero, es el presidente quien selecciona ahora la propuesta que prefiere entre todas las alternativas disponibles; y segundo, el conjunto de alternativas a partir del cual el presidente puede seleccionar su contrapropuesta puede ser más amplio que $Q(SQ)$.

La Figura 2 nos ayuda a visualizar la situación. El congreso propone un proyecto B, que se encuentra ubicado dentro del *winset* del statu quo $W(SQ)$. Este proyecto puede ser derrotado por varias alternativas que pertenecen al *winset* de B ($W(B)$). Sin embargo, el presidente no necesita seleccionar su contrapropuesta entre estas alternativas preferidas por la mayoría. Sólo necesita seleccionar una alternativa dentro del conjunto más amplio $NQ(B)$, que abarca aquellas alternativas que B no puede derrotar por una mayoría calificada. Entre las alternativas incluidas en $NQ(B)$ el presidente puede seleccionar aquella que prefiere (Y). Es más, si la mayoría requerida para rechazar la contrapropuesta presidencial es, por ejemplo, $3/5$, el presidente necesita un apoyo apenas mayor a los $2/5$ de los miembros del congreso para que su propuesta revisada prevalezca. Este procedimiento no es un arreglo institucional imaginario utilizado con fines expositivos; sino que corresponde al conjunto de reglas que regulan el proceso de toma de decisiones en Uruguay (que requiere $3/5$ para rechazar la propuesta revisada del presidente) y Ecuador (que requiere $2/3$). Aún más, en estos dos países, después de vencido el plazo para rechazar la contrapropuesta del presidente, las observaciones introducidas por el presidente se convierten automáticamente en ley.

La mayoría de los institucionalistas ha subestimado la relevancia de los vetos presidenciales que requieren una mayoría absoluta para ser rechazados. No obstante, incluso cuando las instituciones no exigen una mayoría calificada para rechazar las observaciones realizadas por el presidente, y aun cuando la comparación implícita no sea sólo con B sino también con el SQ, el presidente aún puede hacer uso de esta prerrogativa para hacer modificaciones significativas. El presidente, por ejemplo, podría responder con una propuesta alternativa Y' en la intersección de los *winsets* de B y SQ ($W(B) \cap W(SQ)$). Aún cuando las observaciones deban superar la propuesta realizada por el congreso o la alternativa por *default* por una mayoría absoluta, éstas siguen siendo una herramienta presidencial muy útil —una ventaja generalmente inadvertida en la literatura sobre las instituciones políticas latinoamericanas—. Si para el rechazo de las observaciones realizadas por el presidente se requiriera una mayoría calificada, y la nueva versión aún tuviera que superar el SQ, como es el caso en algunos otros países latinoamericanos, el presidente po-

dría hacer una propuesta exitosa devolviendo al congreso un proyecto Y ” en la intersección de $W(SQ)$ y $NQ(B)$.

Los presidentes se ven favorecidos por su capacidad para introducir observaciones aun cuando existe información completa sobre las preferencias de los actores. Bajo condiciones de información completa, el congreso anticipará estos resultados, y con tal de superar el SQ , incorporará en la propuesta original los cambios que haría el presidente, evitando de este modo el veto presidencial. Si el congreso hace cualquier otra propuesta, el presidente introducirá observaciones para modificar el proyecto original de acuerdo con sus preferencias y la propuesta revisada será aceptada, a menos que debido a la información incompleta de parte del presidente la contrapropuesta caiga fuera del conjunto factible. Por tanto, el resultado alcanzado depende de los votos requeridos para superar la propuesta presidencial y de cuáles sean las alternativas por *default*; y quién hace la propuesta ganadora dependerá de si el congreso se anticipa estratégicamente o no. Sin embargo, más allá del umbral requerido para superar la propuesta presidencial y de cuáles sean las alternativas por *default*, y sin tener en cuenta si los actores poseen información completa o incompleta, el poder de hacer observaciones le otorga al presidente mayor discreción para influir en la aprobación final de la legislación que lo que le permite el veto total (y el rechazo por mayoría calificada).

Por consiguiente, hay dos grandes diferencias entre el —más y mejor examinado— poder de veto total, que puede ser rechazado por una mayoría calificada, y el poder de hacer observaciones, que pueden ser rechazadas por el mismo tipo de mayoría. En el primer caso, el presidente simplemente reduce las iniciativas del congreso del conjunto $W(SQ)$ al conjunto $Q(SQ)$; mientras que en el segundo caso, el presidente puede tomar la iniciativa y proponer un proyecto de ley modificado, que para el congreso es mejor aceptar que rechazar. Adviértase que el segundo poder es más importante que el primero. En efecto, debido a que $Q(SQ) \subseteq W(SQ) \subseteq NQ(SQ)$, un presidente con el derecho de introducir observaciones *no solamente puede seleccionar una alternativa, sino que además cuenta con un conjunto más amplio de opciones para elegir que bajo el veto total*. Esto no sólo se aplica en el caso extremo en que se exige el requisito de mayoría calificada, sino que también se aplica en caso que se requiera una mayoría absoluta. El hecho que bajo condiciones de información completa el congreso presente una propuesta aceptable para el presidente no afecta nuestro argumento: el poder de introducir observaciones a los proyectos vetados le brinda a los presidentes una discreción mayor para influir sobre los resultados legislativos que la que le otorga el típico veto total.

Esta autoridad institucional para hacer una propuesta y conseguir su aceptación bajo condiciones más sencillas que aquellas en donde el congreso respondería con su propia propuesta, se ha llamado control de agenda condicional. Ello se debe a que si quien detenta el control de la agenda va demasiado lejos con su propuesta obtendrá como resultado el rechazo de sus observaciones (Tsebelis 1994). Este sería el caso si el presidente (P) en la Figura 2 hiciera su propuesta ideal. Comparemos dos casos conocidos de contextos de agenda condicional —la Unión Europea y los países latinoamericanos— puesto que hay diferencias instructivas en sus procedimientos. En la UE (bajo el procedimiento de cooperación) una propuesta introducida por el Parlamento y adoptada por la Comisión requiere una mayoría de 5/7 para ser aprobada por el Consejo y la unanimidad para ser modificada o rechazada. Por consiguiente, el Parlamento y la Comisión pueden calcular lo que el Consejo podría hacer por unanimidad (adoptar una propuesta dentro del *winset* que supera el statu quo por unanimidad (U(SQ)), y por tanto proponer un proyecto para una mayoría calificada de miembros del Consejo que sea mejor que lo que ellos pudieran hacer por unanimidad. De este modo, dicha propuesta X sería aprobada. Lo que genera el control de agenda condicional en la UE es la diferencia en la regla de toma de decisiones del Consejo (mayoría calificada para acordar y unanimidad para discrepar). Si el Parlamento o la Comisión cometen un error y proponen un proyecto más próximo a sus ideales de lo que se encuentra X, ellos pierden la iniciativa, y el Consejo puede adoptar una decisión por unanimidad que es menos ventajosa para el Parlamento y la Comisión.

Los casos latinoamericanos comparten esta última característica: si un presidente vacilante comete un error y propone una solución inaceptable, pierde la iniciativa, y se adopta el proyecto previamente propuesto o se mantiene el statu quo. No obstante, no se requieren —como en el caso anterior— diferentes tipos de mayorías para la adopción y el rechazo de la propuesta presidencial. En este caso, el presidente tiene una ventaja debido a que la observación modifica un aspecto particular del proyecto aprobado por el congreso, de modo que (con información completa) puede seleccionar cualquier alternativa dentro del *winset*, sin importar cuál sea la alternativa por *default*, y sabiendo que el congreso aprobará esta contrapropuesta.

En ambos casos, la legislatura (el Consejo en el caso de la UE, el congreso en el caso de los países latinoamericanos) aprobará la propuesta del ejecutivo en lugar de rechazarla o modificarla. Sin embargo, si frente a la duda el ejecutivo comete un “error”, la iniciativa vuelve a la legislatura. Por tanto, el poder de agenda está sujeto a la habilidad del presidente de

hacer una contrapropuesta que resulte ganadora, después de no haber sido capaz de alcanzar el resultado deseado anticipándose a las reacciones del legislativo.

Procedimientos de veto

En esta sección se revisan los procedimientos de veto en América Latina. Las reglas que regulan el veto presidencial están escritas en todas las constituciones latinoamericanas; y en algunos casos las leyes orgánicas, las reglas legislativas, las prácticas de uso común, y las reglamentaciones constitucionales han contribuido a aclarar algunos de los detalles de los pasos establecidos. Nosotros estudiamos esos documentos y en varios casos examinamos los archivos legislativos. A partir de ese análisis, ha sido posible agrupar las reglas de veto en siete tipos diferentes.

El primer grupo está constituido por tres países en los cuales el presidente tiene sólo la facultad de veto total: Guatemala, República Dominicana y Honduras³. De la misma forma que en Estados Unidos, en estos países las constituciones requieren mayorías legislativas calificadas para rechazar un veto presidencial: $2/3$ de los miembros en República Dominicana (en ambas cámaras) y en Guatemala, y $2/3$ de los votos en Honduras⁴. En estos tres países si el congreso no alcanza la mayoría calificada, prevalece el statu quo. Estas reglas pueden representarse en forma de un juego secuencial estilizado que aparece como Juego 1 en el Apéndice. El presidente (P) puede aceptar el proyecto (B), en cuyo caso es el resultado final, o bien puede vetarlo; si el proyecto es vetado, entonces el Congreso (C) puede rechazar el veto (promulgando de este modo B) o bien nada se promulga y prevalece el statu quo (SQ).

El segundo grupo está constituido por aquellos países donde el presidente tiene el poder de veto total y también el de veto parcial, pero sin la

³ Para Guatemala, ver los artículos constitucionales 178 y 179; para República Dominicana, ver los artículos constitucionales 41 y 42; y para Honduras, ver los artículos constitucionales 216-218.

⁴ En Guatemala el presidente tiene 15 días para devolver el proyecto vetado y el Congreso (unicameral) tiene 30 días para alcanzar $2/3$ de los votos del total de los miembros para rechazar el veto presidencial. En Honduras el presidente tiene 10 días para devolver el proyecto vetado y el Congreso (unicameral) puede rechazarlo con $2/3$ de los votos (sin un lapso de tiempo especificado). El presidente hondureño no puede vetar el presupuesto. El presidente dominicano tiene tres u ocho días para devolver el proyecto vetado, dependiendo de la urgencia declarada por la cámara, y se requiere $2/3$ de los votos de los miembros de cada cámara para rechazar el veto presidencial.

facultad de promulgar en forma parcial el proyecto: Colombia, Paraguay y Panamá⁵. El procedimiento le permite al presidente eliminar partes del proyecto de ley aprobado por el congreso antes de que el proyecto sea devuelto para una última ronda de votación. En Colombia y Paraguay la mayoría requerida para rechazar el veto es $>1/2$ de los miembros (de ambas cámaras), mientras que en Panamá la mayoría requerida es $2/3$ de los miembros⁶. Ninguno de estos presidentes puede promulgar en forma automática la ley sin las partes vetadas (es decir, no tienen la facultad de promulgación parcial), y en los tres países los legisladores pueden votar para aceptar la propuesta revisada del presidente (requisito necesario para promulgar el proyecto parcialmente vetado). El juego que representa este procedimiento aparece en el Apéndice como Juego 2. Aquí, después de que el ejecutivo veta parcialmente el proyecto, el Congreso puede rechazar el veto (forzando la promulgación de B), o bien aceptar la versión presidencial del proyecto (permitiendo que X sea el resultado), o bien nada es promulgado (SQ).

El tercer grupo está compuesto por dos países, Argentina y Brasil, en los cuales el presidente cuenta con el poder de veto total y veto parcial, así como con la facultad de promulgar las partes no objetadas del proyecto (X)⁷. En Brasil el veto es tratado en una reunión bicameral dentro de los treinta días a partir de la fecha de su recepción, y sólo puede ser rechazado por una mayoría absoluta de diputados y senadores que realizan una votación secreta en una sesión conjunta. En Argentina la mayoría requerida para rechazar el veto es $2/3$ de los votos (en ambas cámaras)⁸. El juego generado por estas reglas aparece identificado como Juego 3 en el Apéndice. Si el congreso no consigue rechazar el veto, X se convierte en ley.

El cuarto grupo incluye cuatro países en los que el presidente tiene el poder de veto total y la facultad de realizar observaciones: Nicaragua,

⁵ Para Colombia, ver los artículos constitucionales 165-169 y las reglas internas del Congreso detalladas en la Ley 5 de 1992 (artículos 197-200). Para Paraguay, ver los artículos constitucionales 205-209. Para Panamá, ver los artículos constitucionales 162-165 y las reglas internas de la Asamblea Legislativa (artículos 205 y 206).

⁶ En Colombia el presidente tiene hasta 20 días para ejercer el veto, en Paraguay 12 días, y en Panamá 13 días. El Congreso colombiano se reúne a discutir sólo la parte objetada por el veto presidencial.

⁷ Para Argentina, ver los artículos constitucionales 80-83; para Brasil, ver el artículo constitucional 66; y Lessas Bastos (2000).

⁸ En Argentina, el veto tiene que ser ejercido dentro de los 10 días de aprobado el proyecto por el congreso; y en Brasil, dentro de los 15 días.

Venezuela, Perú y El Salvador⁹. En los cuatro países una mayoría absoluta puede aceptar las observaciones introducidas por el ejecutivo (Y), y si ninguna votación se lleva a cabo prevalece el statu quo (SQ). La mayoría requerida para rechazar el veto en Nicaragua y Perú es $>1/2$ de los miembros del Congreso, y en Venezuela es $>1/2$ de los votos¹⁰. Dentro de este grupo encontramos al único país latinoamericano que exige mayorías diferentes para cada tipo de veto: El Salvador requiere $2/3$ de los votos para rechazar el veto total, pero $>1/2$ de los miembros para superar las observaciones. El Juego 4 del Apéndice muestra el juego generado por estos procedimientos.

El quinto grupo incluye a Bolivia, Costa Rica y México¹¹. Como en el procedimiento anterior, los presidentes pueden ejercer el veto total y pueden introducir observaciones, con el statu quo como resultado si el congreso no emprende acción alguna. En este caso, sin embargo, la votación para aceptar o rechazar las observaciones, que requiere una mayoría absoluta, se realiza normalmente antes que la votación para rechazar el veto, que exige una mayoría calificada. La mayoría requerida para anular el veto es $2/3$ de los votos en Bolivia (en sesión conjunta de las cámaras) y México (en ambas cámaras) y de $2/3$ de los miembros en Costa Rica¹². Estos procedimientos se resumen en el Juego 5 del Apéndice.

El sexto procedimiento es el que se utiliza en Chile. Es similar al anterior —el presidente tiene tanto el poder de veto total como el de hacer observaciones— pero el resultado que se alcanza si el congreso no emprende ninguna acción es la aprobación de las partes del proyecto que no han sido vetadas. La contrapropuesta puede ser aceptada o rechazada por una mayoría absoluta, y se requiere $2/3$ de los miembros para anular el veto¹³.

⁹ Para Nicaragua, ver los artículos constitucionales 142 y 143 y las reglas internas de la Asamblea Nacional detalladas en la Ley 122 de 1991 (artículo 58); para Venezuela, ver el artículo constitucional 214; para Perú, ver el artículo constitucional 108 y las reglas internas del Congreso (artículos 79 y 80); y para El Salvador, ver el artículo constitucional 137.

¹⁰ Los presidentes de Perú y Nicaragua tienen 15 días después de que el proyecto haya sido aprobado para poder ejercer el veto; el presidente de Venezuela tiene 10 días, mientras que el presidente de El Salvador tiene 8 días.

¹¹ Para Bolivia, ver los artículos constitucionales 76-78; para Costa Rica, ver los artículos constitucionales 126-128 y las reglas internas de la Asamblea Legislativa (artículos 181-183); para México, ver el artículo constitucional 72 y Magar y Weldon (2001).

¹² En los tres países se le otorga al presidente 10 días para usar el veto y no hay ningún tiempo límite para el Congreso. El presidente costarricense no puede vetar el presupuesto.

¹³ Para Chile, ver los artículos constitucionales 70 y 117, la Ley Orgánica Constitucional del Congreso de 1990 (artículos 32-36), las reglas internas de la Cámara de

Este procedimiento le permite al presidente construir dos alternativas al proyecto del congreso: el proyecto enmendado (Y) y el proyecto sin las partes enmendadas (X), que es el resultado que se obtiene si el congreso no emprende ninguna acción. Este procedimiento se representa mediante el Juego 6 del Apéndice.

El séptimo y último procedimiento es el que está vigente en Uruguay y Ecuador¹⁴. Los presidentes en estos dos países poseen el poder de veto total y el de introducir observaciones, pero a diferencia de otros países, la versión presidencial del proyecto de ley es promulgada a menos que el congreso rechace el veto por una mayoría calificada. Esta facultad es muy importante, tal como lo hemos mencionado anteriormente, dado que le otorga al presidente el poder de hacer una última contrapropuesta legislativa que sólo puede ser rechazada por una mayoría calificada en el congreso. En Uruguay la mayoría requerida para rechazar el veto es 3/5 de los miembros de cada cámara en una sesión conjunta del Congreso. En Ecuador es 2/3 de los miembros del Congreso, pero la votación para rechazar el veto total sólo puede programarse para un año después, mientras que las observaciones pueden ser anuladas dentro del mes de haber sido introducidas¹⁵. En ambos países, si ninguna votación se lleva a cabo dentro de los treinta días, todas las modificaciones introducidas por el ejecutivo se consideran aprobadas. Este procedimiento se presenta como Juego 7 en el Apéndice.

Hemos presentado los detalles de los procedimientos de veto vigentes en dieciocho países latinoamericanos. ¿Qué puede lograr el presidente bajo cada estructura institucional? Los resultados para cada país se resumen en el Cuadro 1. Ellos reflejan la interacción resultante entre las ramas de gobierno que se presenta en los juegos expuestos previamente. El Cuadro indica si el presidente tiene poderes de control de agenda condicionales (esto es, el derecho de introducir observaciones a los proyectos vetados), y la última columna especifica el resultado que se obtiene según nuestra exposición teórica y nuestra revisión de los procedimientos de cada país. En los tres primeros casos es el congreso quien hace una propuesta al ejecutivo. En los otros casos el ejecutivo le devuelve al congreso una versión modificada, ya sea parcialmente objetada (X) o con ob-

Diputados (artículos 167-172) y del Senado (artículos 187 y 188), y comunicación personal con Carlos Carmona y Patricio Navia.

¹⁴ Para Uruguay, ver los artículos constitucionales 137-140, y comunicación personal con Juan Andrés Moraes. Para Ecuador, ver los artículos constitucionales 152 y 153, y comunicación personal con Andrés Mejía Acosta.

¹⁵ Ambos presidentes tienen 10 días para vetar la legislación aprobada por el congreso.

servaciones (Y). Los países están ordenados según el poder que posee el presidente en la fase final del proceso legislativo (de menor a mayor).

Nuestro argumento, esto es que los presidentes pueden afectar la agenda legislativa —las opciones disponibles enfrentadas por los miembros del congreso en la votación de un proyecto de ley ordinario— incluso cuando se requiere una mayoría absoluta para rechazar el veto, cuestiona los hallazgos de trabajos anteriores sobre el poder de veto. La mayoría de los análisis sobre las reglas de veto (y los *rankings* asociados a ellas) se han enfocado en qué tan alto es el umbral requerido para superar el veto, sin considerar las ventajas derivadas del poder de introducir observaciones y los resultados alcanzados en caso que el congreso no emprenda acción alguna. Por ejemplo, Shugart y Carey, en uno de los trabajos más influyentes escritos en los últimos veinte años sobre las instituciones políticas latinoamericanas, afirman que cuando “no se requiere una mayoría más grande para rechazar el veto del presidente que para aprobar la propuesta original (...) el proceso no constituye un eficaz poder de veto del ejecutivo, tal como normalmente se lo entiende. Más bien, constituye un proceso formal a través del cual los presidentes pueden ‘apelar al público’ (Kernell 1986) con sus objeciones a una legislación en particular, forzando al congreso a reenfatizar su apoyo a un proyecto” (1992: 136). Pero en realidad, todos los presidentes latinoamericanos que enfrentan un umbral no mayor a una mayoría absoluta para superar el veto pueden devolver una propuesta modificada al congreso (sea a través de un veto parcial o una observación), y en consecuencia tienen más opciones que la defensa pública del statu quo. En la primera sección del artículo se ofrecieron las razones teóricas de la importancia de esta institución. En la sección siguiente se presentan tres casos de vetos legislativos para ilustrar nuestro argumento de que esta prerrogativa tiene consecuencias reales sobre la política pública, incluso en aquellos casos donde no se requiere una mayoría calificada para superar el veto.

Nuestro análisis muestra también que varios países típicamente considerados con débiles poderes de veto (por ejemplo, Uruguay, Perú y El Salvador), en realidad han otorgado a sus presidentes una autoridad sustancial al permitirles introducir observaciones a un proyecto de ley vetado. Por ejemplo, en un estudio reciente Shugart y Haggard (2001) colocan al presidente uruguayo entre los más débiles en términos de poderes de veto a pesar del derecho que tiene de realizar observaciones, que si el congreso no actúa el resultado que se obtiene favorece a su contrapropuesta, y que el umbral requerido para rechazar su propuesta es $3/5$. Para mostrar cómo este dispositivo institucional afecta las opciones legislativas, en la próxima sección se proporciona un ejemplo de un proyecto de ley vetado por el presidente uruguayo.

El Cuadro 2 ofrece una comparación entre nuestro índice y tres índices alternativos derivados de los trabajos de Shugart y Carey (1992), Shugart y Haggard (2001) y Payne et al. (2002). Los países están ordenados en términos de la autoridad que posee el presidente para afectar la agenda legislativa en la última fase del proceso legislativo —cuanto mayor es la autoridad proporcionada por las reglas de veto, más baja es la posición que ocupa el país en el cuadro—. Nuestro análisis de los poderes de veto prioriza qué tan amplio es el poder del presidente para reescribir la legislación. De este modo, aquellos países que permiten observaciones a los proyectos vetados son posicionados inmediatamente debajo de aquéllos que sólo permiten el veto parcial. Estos últimos, a su vez, son colocados debajo de aquéllos que limitan al presidente a ejercer sólo el veto total. Entre los países que permiten observaciones y vetos parciales, aquellos casos que permiten alcanzar resultados que favorecen al presidente si el congreso no actúa (esto es, la promulgación automática, por *default*, de un proyecto de ley modificado) han sido colocados más abajo en el cuadro. Y dentro de este último grupo, colocamos en una posición más baja (esto es, tienen un poder mayor) a los países que requieren umbrales más altos para rechazar el veto presidencial. Tal como puede apreciarse, nuestro ranking es evidentemente diferente —no hay ninguna asociación estadística presente—. Las diferencias entre nuestro índice y el de Shugart y Carey pueden estar, en parte, afectadas por algunos pocos cambios constitucionales que ocurrieron durante los años noventa, pero los otros dos son análisis recientes. Este desacuerdo es relevante, por sus implicaciones, para aquellos estudios más amplios que busquen comparar la influencia institucional relativa de los presidentes *vis-à-vis* los congresos. Dada la forma en que los incentivos en la última fase del proceso legislativo reflejan las elecciones que se hicieron al comienzo del juego legislativo, las prerrogativas de veto de los presidentes son de suma importancia.

En resumen, se ha mostrado cómo en la mayoría de los países de América Latina las reglas de veto tienden a dotar a los presidentes con mucho más que poderes negativos o “reactivos”. En efecto, les proporcionan además un poder de agenda positivo en una etapa crucial del proceso legislativo. En la próxima sección se presentan tres casos de vetos legislativos para ilustrar las ventajas y restricciones generadas por las diferentes instituciones.

Poderes de veto y proceso legislativo

Nuestro análisis ha enfatizado la autoridad del presidente en la aprobación final de la legislación y se ha focalizado en el estudio de los procedimien-

tos que permiten al presidente introducir observaciones a los proyectos vetados. Hemos especificado los posibles resultados para cada país según la existencia de este poderoso, pero aún desapercibido, dispositivo institucional. En esta sección se presentan tres casos de vetos legislativos que ilustran la interacción entre el ejecutivo y la legislatura bajo diferentes reglas. Los casos analizados corresponden a Uruguay, El Salvador y Argentina. ¿Por qué estos países? Por un lado, porque muestran diferentes grados de autoridad presidencial; y por otro, porque permiten disipar algunos equívocos sobre el poder de veto en estos países.

El presidente uruguayo goza de una gran ventaja procedimental una vez que el proyecto llega a su escritorio, situación que se presenta contraria al saber establecido, como puede verse en el Cuadro 2. El primer caso presenta evidencias de esa ventaja en ocasión del tratamiento de un proyecto de ley de presupuesto decisivo. En el segundo caso se muestra cómo un presidente dotado con un poder de veto aparentemente inocuo —puesto que puede ser rechazado por una mayoría absoluta— puede de hecho utilizar las observaciones para realizar modificaciones sustantivas. Finalmente, se examina el caso de una polémica ley de patentes en Argentina. Este caso muestra a un presidente, generalmente considerado como portador de un poder de veto muy poderoso, limitado por su incapacidad para introducir observaciones. El presidente está obligado a negociar en varias instancias, y enfrentar demoras, confrontaciones y cambios, que hubiera podido evitar de haber tenido la facultad de hacer observaciones. Aunque el relato muestra que el presidente ha tenido éxito con las modificaciones en todos los aspectos controvertidos, es un caso en el que el presidente realmente quiso imponer cambios (modificaciones concretas en lugar de supresiones) que habrían sido aceptados por una mayoría del congreso, aunque bajo las reglas vigentes se tuvo que limitar a enviar un nuevo proyecto. El acuerdo eventualmente es alcanzado, pero es un compromiso diferente al que se habría logrado bajo el procedimiento de introducir observaciones (es decir, es menos favorable al presidente).

Las ventajas de las observaciones y de resultados favorables por *default*: el proyecto de presupuesto quinquenal (2000-2004) en Uruguay

El proyecto de presupuesto quinquenal que llegó al Congreso uruguayo el 31 de agosto de 2000, era un proyecto ómnibus complejo que incluía varios impuestos y disposiciones de gastos, y el financiamiento para agencias del gobierno y varios programas nacionales populares. La Cámara de Diputados lo aprobó el 19 de octubre de 2000, después de cuatro días de debate y siendo el

último día permitido por las reglas. La versión aprobada modificó el proyecto del presidente en varios aspectos, siendo el más importante la eliminación de las disposiciones para disminuir exenciones al impuesto al valor agregado y otros impuestos bancarios y comerciales, las restricciones al aumento del impuesto al trabajador autónomo, y el rechazo de un nuevo impuesto en los servicios de paquetes postales inferiores a \$50 —afectando aproximadamente \$40 millones de los ingresos que el gobierno pretendía—. El proyecto recibió el apoyo de la alianza gobernante —el Partido Colorado (PC) y el Partido Nacional (PN)—, que juntos tenían cerca del 55 por ciento de los escaños de la cámara. La oposición, que apoyó muchas de las disposiciones particulares del proyecto, estaba conformada por el Frente Amplio (FA), que poseía el contingente legislativo más numeroso en ambas cámaras, y Nuevo Espacio (NE), un partido más pequeño, ambos situados a la izquierda de la coalición gobernante.

Después que el proyecto de presupuesto fuera enviado al Senado, tuvo lugar un evento significativo. El ejecutivo agregó 156 artículos adicionales a un ya extenso proyecto de aproximadamente 500 artículos, cambiando significativamente la primera versión enviada a la cámara baja. Además, el Senado introdujo modificaciones antes de comenzar la votación el 8 de diciembre de 2000. A medida que se acercaba la fecha límite de cuarenta y cinco días, el Senado se vio envuelto en una carrera contra reloj y aprobó los últimos 378 artículos, sin debate, sólo ocho minutos antes de la medianoche de la fecha límite. Nuevamente, el proyecto fue aprobado con el apoyo de la coalición gobernante, y muchas disposiciones particulares recibieron el apoyo de todos los partidos. El proyecto retornó luego a la Cámara de Diputados, que procedió a aprobar la versión del Senado en una votación realizada el 21 de diciembre de 2000.

Una vez que el presidente recibió el nuevo proyecto de presupuesto, lo vetó y presentó treinta y cuatro observaciones a treinta y siete artículos (treinta y dos referidas cada una a un artículo mientras que las otras incluyeron cambios a un conjunto continuo de dos y tres artículos). Los cambios se referían a políticas impositivas, salarios, planes de estudios de las escuelas, beneficios y fondos para varios programas del gobierno, e incluyeron la eliminación de ciertas partes del texto, agregados a los artículos y reescritura del texto (sustituciones). Según la Constitución, los legisladores tenían treinta días para rechazar el veto; de no hacerlo, todos los cambios presidenciales al proyecto de presupuesto se convertirían en ley¹⁶.

¹⁶ Como fue señalado con anterioridad, el Congreso necesita el voto de 3/5 de los miembros de cada cámara en una sesión conjunta (55 diputados y 18 senadores) para superar las observaciones presidenciales.

Los cuatro partidos en el Congreso acordaron convocar a una Asamblea General (una sesión conjunta) y reunirse en la comisión de presupuesto para discutir las acciones del Congreso en relación con los cambios realizados por el presidente. Las transcripciones de la reunión de la comisión muestran que los legisladores discutieron y votaron sólo sobre nueve de las treinta y cuatro observaciones. En seis artículos votaron por unanimidad para rechazar las modificaciones del ejecutivo. El PN buscó conseguir el apoyo para rechazar otra observación (al artículo 118), pero ningún partido lo apoyó. El FA buscó apoyo para rechazar otras dos enmiendas (a los artículos 583 y 597), pero ningún otro partido apoyó la solicitud. La Asamblea General se reunió finalmente el 14 de febrero de 2000 y votó en forma unánime para rechazar seis de los cambios introducidos por el presidente. Debido a que no tomó ninguna acción para las otras veintiocho modificaciones, éstas se promulgaron como parte del presupuesto¹⁷.

El veto al presupuesto quinquenal es representativo de la amplia discreción otorgada al presidente uruguayo. Muestra cómo las observaciones fueron utilizadas por el presidente para realizar mejoras significativas en varias áreas de política, mitigar los cambios del Congreso no deseados, y lograr que la mayoría de sus modificaciones se promulgaran como ley. Como muestra el ejemplo, la mayor parte de su contrapropuesta se convirtió en ley por *default* —es decir, el presidente no tuvo que construir una mayoría legislativa para obtener la aprobación de su propuesta—.

Observaciones sin rechazo por mayoría calificada: el proyecto sobre la Oficina Nacional de Auditoría en El Salvador

En julio de 2002 el interventor y auditor general de El Salvador, Hernán Contreras, anunció a los miembros de la Asamblea Legislativa una propuesta para modificar la ley que regula la Oficina Nacional de Auditoría (ONA). El proyecto se envió formalmente varias semanas después por siete legisladores, incluyendo miembros de ARENA (el partido del presidente), democristianos (PDC), y el presidente de la cámara, Ciro Zepeda, miembro del Partido de la Conciliación Nacional (PCN). El proyecto incluía treinta y seis reformas a la legislación hasta entonces vigente.

El proyecto en su gran mayoría no era controvertido, pero había una disposición que resultaba particularmente polémica. Se trataba del artículo

¹⁷ Durante el debate, el Frente Amplio expresó su apoyo a otros 5 cambios presidenciales no discutidos en la comisión (114, 185, 319, 354 y 546-547).

46 que se refería a la naturaleza pública de las investigaciones de la agencia. El statu quo se basaba en la legislación aprobada en 1995 que establecía que cualquier persona podía ir a la ONA y tener acceso a cualquier informe de investigación sobre funcionarios públicos. El artículo 46 del nuevo proyecto buscaba cambiar la ley restringiendo el acceso público a cualquier investigación hasta después que el proceso judicial estuviera terminado y el acusado fuese encontrado culpable o declarado libre de culpa y cargo. Si el proyecto era aprobado, el público (es decir, la prensa, las ONGs y los partidos de oposición) ya no estaría informado sobre las investigaciones de corrupción en proceso. Debido a que en El Salvador los procesos judiciales son largos y a menudo quedan irresueltos, los opositores señalaron que el cambio propuesto protegería a los funcionarios públicos corruptos y desalentaría la transparencia gubernamental.

Las acciones de la ONA habían generado hasta ese momento varios conflictos, debido a que los periodistas y las ONGs buscaban pero rara vez conseguían información sobre los centenares de investigaciones de corrupción pública emprendidas en los años recientes¹⁸. La ONA había sido muy activa desde su creación, con más de cuatro mil irregularidades comprobadas. A pesar de los casos destapados, la oficina fue puesta en jaque por una controversia a raíz de que ex directores fueron acusados de malas prácticas por la oposición¹⁹.

El 26 de septiembre de 2002, la Asamblea Legislativa de El Salvador aprobó el proyecto de reforma de la Oficina Nacional de Auditoría con el nuevo artículo 46 intacto. El proyecto recibió el apoyo de los partidos de centro derecha ARENA, PCN y PDC y el centrista CDU, recibiendo un total de cincuenta votos (sin ningún registro de votación). El izquierdista FMLN fue el único partido en votar en contra de la propuesta²⁰. Poco después de la aprobación, varios críticos comenzaron a hacer *lobby* sobre el presidente para que la vetara. Representantes de la Asociación de Periodistas Salvadoreños (APES) se reunieron con el ejecutivo y reclamaron el veto. Pero los críticos de la propuesta no sólo eran periodistas y miembros de la oposi-

¹⁸ *El Mundo*, San Salvador, 18 de octubre y 8 de noviembre de 2002.

¹⁹ A modo de ejemplo, el ex interventor y líder del PCN, Cruz Zepeda, fue forzado a dar un paso al costado como director de la ONA en 1989, enfrentando acusaciones de corrupción.

²⁰ La composición de la Asamblea Nacional en ese momento era la siguiente: ARENA, 28 diputados; PCN, 16; CDU, 5; PDC, 5; y FMLN, 31. El presidente pertenecía al partido ARENA, que estaba en minoría. Una coalición informal entre los derechistas ARENA y PCN y los democristianos del PDC había conducido a un acuerdo para rotar en la dirección de la Asamblea.

ción del FMLN, sino también el procurador general, quien públicamente condenó la aprobación del polémico artículo²¹.

El presidente Flores vetó el proyecto el 16 de octubre de 2002. Lo devolvió al Congreso con una observación que modificaba el artículo 46. Cuando el presidente devuelve un proyecto con una observación, la Asamblea Nacional puede aceptarlo con el voto de la mayoría de los presentes o puede intentar rechazarlo con una votación de más de la mitad del total de los miembros. Debe resaltarse que en El Salvador el veto total habría requerido una mayoría calificada de 2/3 para rechazarlo; sin embargo, el presidente quiso darle forma al contenido del proyecto, en lugar de preservar el statu quo, por eso escogió realizar una observación a pesar de que existía un umbral más bajo para la anulación de la misma.

El presidente reescribió el artículo, especificando que la ONA tendría que hacer informes públicos sobre los funcionarios acusados cuando hubiera “prueba de irregularidades relevantes”. El presidente argumentó que el statu quo era problemático porque daba a los funcionarios de la ONA el poder para usar políticamente las investigaciones en curso; sin embargo, también criticó el proyecto del Congreso porque desde su punto de vista iba demasiado lejos al restringir el acceso público a las investigaciones de la ONA²². La observación presidencial, al mismo tiempo que limitaba el acceso permitido bajo la legislación vigente, dejaba efectivamente en manos de la ONA la decisión de hacer públicas las investigaciones.

El partido del presidente (ARENA) salió en apoyo de la versión enmendada, mientras que el partido del interventor de la ONA (PCN) parecía indiferente, argumentando que la observación era sustantivamente similar al artículo originalmente aprobado por el Congreso. El PDC, que durante el debate del Congreso había propuesto sin éxito una enmienda para permitir un mayor acceso público, también se mostró de acuerdo con la observación.

A comienzos de diciembre la versión enmendada del artículo 46, enviada por el presidente a la Asamblea Legislativa, fue aprobada con el apoyo de ARENA, PCN y PDC, en una votación que no quedó registrada ni se publicó en los medios de comunicación. El presidente, que exitosamente atenuó una modificación no deseada, promulgó el nuevo proyecto el 18 de diciembre de 2002.

En este ejemplo, un presidente dotado del poder para hacer observaciones enmendó exitosamente un proyecto polémico, a pesar de ser vulnerable a un rechazo de su enmienda por una mayoría absoluta de los miem-

²¹ *El Diario de Hoy*, San Salvador, 28 de septiembre de 2002.

²² *La Prensa Gráfica*, San Salvador, 19 de octubre de 2002.

bros del Congreso. El presidente no solamente enfrentó el posible rechazo de su enmienda por una mayoría absoluta sino también la posible inacción del congreso (= SQ). A través de un uso inteligente de la observación, el presidente Flores pudo atenuar los cambios no deseados y obtener el apoyo de una mayoría legislativa para promulgar una propuesta alternativa.

Ventajas y límites del veto parcial: el proyecto de patentes durante el gobierno de Menem en Argentina

En octubre de 1991 el presidente argentino Menem (1989-1999) envió un proyecto de ley de patentes a la cámara baja. El proyecto incluía una modificación de la Ley de Medicinas promulgada a mitad del siglo XIX, que era considerada por el gobierno como obsoleta y un impedimento a la inversión extranjera en la industria. Después que el proyecto ingresó en la Cámara de Diputados, los miembros de la comisión y los legisladores de la mayoría del Partido Justicialista (PJ) expresaron públicamente su oposición, aduciendo, entre otras cosas, que un requisito previo para una nueva ley de patentes era el levantamiento de las barreras agrícolas en los países desarrollados. Sin haber salido de la comisión, el proyecto fue retirado a principios de 1993. La siguiente jugada del ejecutivo fue entonces enviar el proyecto de ley de patentes al Senado (también controlado por el partido del presidente, el PJ), el cual inició en mayo de 1993 una serie de reuniones públicas con varios grupos de interés, académicos y el Ministro de Economía. El proyecto de ley era muy polémico y enfrentaba a las compañías farmacéuticas locales y a otros industriales, quienes enfatizaban las consecuencias de precios más altos y monopolios extranjeros, contra las compañías farmacéuticas extranjeras con funcionamiento en el país, que estaban respaldadas por la diplomacia de Estados Unidos, Alemania y otros países europeos.

El proyecto fue aprobado por el Senado en julio de 1994. Las modificaciones más polémicas introducidas por los miembros de la cámara alta fueron:

- 1- un período de transición que demoraba los pagos de derechos de propiedad sobre los medicamentos durante ocho años;
- 2- el requerimiento de iniciar la producción local o en el Mercosur después de tres años de tener una licencia;
- 3- una serie de requerimientos para evitar prácticas “monopólicas”, que incluían vender medicamentos a precios “razonables” para conservar la propiedad de las licencias y producir el artículo con exclusividad durante tres años;

- 4- una disposición que permitía excepciones al pago de patentes para los nuevos descubrimientos farmacéuticos que ofrecieran beneficios significativos para la salud de las personas; y
- 5- disposiciones relativas a la organización, tareas y control de la agencia con autoridad sobre los derechos de patentes, que incluían la capacidad de la agencia de cuestionar patentes, y el establecimiento de una comisión bicameral para vigilar su funcionamiento.

El gobierno, por su parte, pretendía el reconocimiento de nuevas patentes, un régimen de pagos de derechos de propiedad que empezara a regir al año siguiente, pocas exenciones a la distribución forzada de patentes, ninguna producción local obligatoria, y un rol más importante para el poder ejecutivo en todo el proceso. El principal partido de oposición, el partido Radical (UCR), había presionado por un período de transición más largo, pero la versión del PJ finalmente prevaleció, estableciendo el comienzo de los pagos de derechos de propiedad ocho años después, en 2003. La cámara baja aprobó el proyecto tal como llegó del Senado, en marzo de 1995 (Ley 24.481).

A pesar de las advertencias del Congreso en sentido contrario, el presidente Menem vetó el proyecto de ley. El ejecutivo introdujo “16 objeciones”, eliminando 9 artículos íntegramente y algunas partes de otros 7 artículos, de un proyecto compuesto por un total de 105 artículos. El veto parcial introdujo cambios en las cinco áreas polémicas mencionadas previamente.

El Senado votó en contra del veto del presidente a mediados de mayo. Era la primera vez que el Congreso argentino utilizaba semejante procedimiento desde la promulgación de la Constitución de 1994, y fue considerado un hecho histórico. Los senadores votaron para rechazar algunas objeciones, aunque dejaron otras en pie. En la sesión plenaria los senadores superaron los 2/3 requeridos para insistir con 9 artículos referidos a los puntos 1, 3, 4 y 5 mencionados previamente. No obstante, el Senado no insistió con la disposición que exigía la fabricación local de medicamentos (punto 2), ni tampoco en otros aspectos menores relacionados con exenciones. La Cámara de Diputados votó después —durante ese mismo mes— del mismo modo en que lo había hecho la cámara alta²³.

²³ El ministro de Economía Domingo Cavallo atacó a los legisladores por rechazar esos cambios, acusándolos de ser víctimas de las presiones de industriales y farmacéuticos argentinos (esto es, la Unión Industrial Argentina y la Cámara Industrial de Laboratorios Farmacéuticos Argentinos).

Poco después de que el proyecto fuera aprobado, el presidente comenzó a dialogar con legisladores del PJ sobre un nuevo proyecto que introduciría cambios a la controvertida legislación. A principios de junio el senador Molina, presidente de la Comisión de Salud, anunció un acuerdo en torno a una nueva legislación (Ley Correctiva). El nuevo proyecto introducía cambios importantes: establecía un período de transición de cinco años para comenzar con el pago de derechos de propiedad a las compañías farmacéuticas extranjeras, reduciendo así tres años el calendario original (punto 1); alteraba la modalidad de designación del consejo directivo de la agencia a cargo de las patentes (INPI) —pasando del Senado a estar en manos del presidente—, modificaba el sistema de reclamos —desplazándolo al poder judicial—, y cambiaba los agentes de control —desde una comisión bicameral a la oficina del auditor general— (punto 5); por último, eliminaba exenciones para los nuevos descubrimientos farmacéuticos que ofrecieran beneficios significativos a la salud de las personas (punto 4). El nuevo proyecto fue aprobado por el Senado (julio de 1995) y la cámara baja (septiembre de 1995) con el apoyo de la mayoría del PJ, y de este modo el presidente lo promulgó sin veto alguno.

En este caso particular, el presidente argentino mejoró su posición rechazando ciertas disposiciones e introduciendo una nueva propuesta (más consensuada). Las reglas le impusieron límites que lo obligaron a presentar un nuevo proyecto que estaba sujeto, una vez más, a posibles modificaciones del Congreso. En cambio, si el presidente hubiera podido introducir desde el comienzo sus modificaciones como observaciones (las que deben ser aceptadas o rechazadas), creemos que habría tenido más éxito. De todos modos, el poder de veto del ejecutivo en Argentina es poderoso, pero es más restrictivo para el presidente que el poder para realizar observaciones.

Conclusión

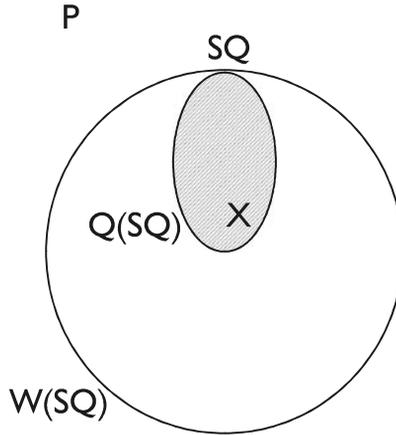
Este artículo ha examinado los diversos procedimientos de veto utilizados en América Latina. El análisis demuestra que las diferencias en los “detalles” institucionales son importantes, poniéndose énfasis en las ventajas que otorga un tipo específico de poder: las observaciones presidenciales. Aunque esta práctica está presente en la mitad de los países latinoamericanos, no ha sido examinada por los analistas.

Contrariamente al punto de vista convencional, el poder de veto en América Latina está frecuentemente acompañado de la facultad de hacer

observaciones, lo que le otorga al presidente poderes de agenda significativos. Demostramos además por qué ésta es una prerrogativa fundamental incluso cuando la contrapropuesta del presidente puede ser rechazada por una mayoría absoluta. En general, los diseños constitucionales latinoamericanos confieren a los presidentes tanto poderes negativos como positivos en la fase final del proceso legislativo. Los juegos implicados por las diferentes reglas revelan qué tan lejos pueden llegar los presidentes, y muestran por qué la facultad de hacer sugerencias positivas a los proyectos vetados le permite al presidente una mayor discreción que el más conocido veto total. Estos hallazgos nos llevan a reevaluar los anteriores diagnósticos sobre el poder presidencial en América Latina, que tienden a dar un peso considerable a los umbrales requeridos para rechazar el veto pero que ignoran el poder que tienen algunos presidentes para hacer observaciones así como los resultados por *default* que las reglas generan. Nuestro análisis conduce a resultados que no tienen prácticamente ninguna correlación con los índices presentados por la literatura previa. ¿Por qué resulta significativo saber si, por caso, Uruguay y El Salvador tienen presidentes más fuertes, como nosotros sugerimos, y no tan débiles, como indican otras clasificaciones? Porque si los presidentes de Uruguay y El Salvador tuvieran un poder de veto débil, sus preferencias probablemente tendrían un impacto considerablemente menor sobre la legislación y el congreso sería capaz de rechazar sus vetos, tal como parecen insinuar los análisis anteriores. Aún más, examinamos ejemplos históricos que corroboran nuestras expectativas de que esos presidentes son capaces de influir significativamente en las políticas. La comprensión del impacto de la estructura institucional en la fase final del proceso legislativo nos llevaría a tener expectativas muy diferentes cuando existe un conflicto entre el congreso y el presidente.

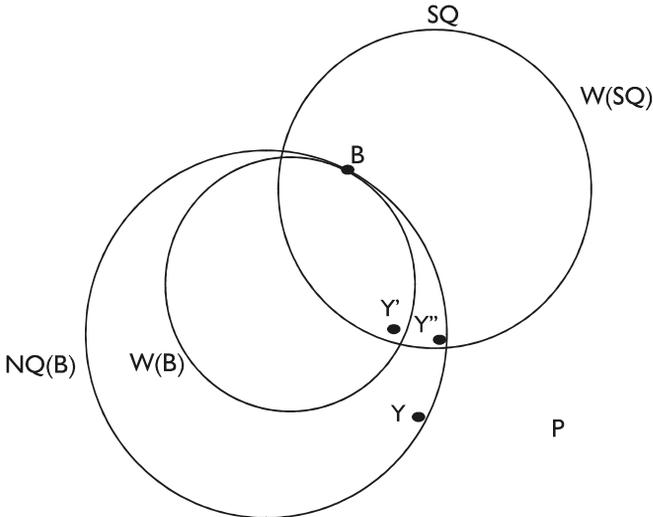
Hemos presentado aquí un modelo teórico, así como alguna evidencia que lo corrobora, de cómo los presidentes influyen en los resultados legislativos. Sin embargo, el análisis empírico es anecdótico. La necesidad ahora consiste en realizar una comparación sistemática de la incidencia del poder de veto sobre los resultados legislativos en diferentes países con el propósito de evaluar qué tan frecuente es el uso de estos procedimientos, así como el efecto de las disposiciones institucionales que hemos descrito en este artículo.

FIGURA I
Veto total



El presidente con poder de veto total puede restringir el resultado de $W(SQ)$ a $Q(SQ)$.

FIGURA 2
Observaciones



El presidente con el poder de hacer observaciones puede seleccionar su alternativa preferida del conjunto permitido por las reglas.

CUADRO I

Procedimientos de veto y control de agenda condicional

Juego N°	País	Observaciones	Requisito de Superación	Resultado por default	Conjunto factible y resultado
1	Honduras	No	$\geq 2/3$ de los votos	SQ	$B \in Q (SQ) = B$
1	R. Dominicana	No	$\geq 2/3$ de los miembros	SQ	$B \in Q (SQ) = B$
1	Guatemala	No	$\geq 2/3$ de los miembros	SQ	$B \in Q (SQ) = B$
1	Estados Unidos	No	$\geq 2/3$ de los miembros	SQ	$B \in Q (SQ) = B$
2	Colombia	No- Veto parcial	$>1/2$ de los miembros	SQ	$X \in W(B) \cap W(SQ) = X$
2	Paraguay	No- Veto parcial	$>1/2$ de los miembros	SQ	$X \in W(B) \cap W(SQ) = X$
2	Panamá	No- Veto parcial	$\geq 2/3$ de los miembros	SQ	$X \in NQ(B) \cap W(SQ) = X$
3	Brasil	No- Veto parcial	$>1/2$ de los miembros	X	$X \in W(B) = X$
3	Argentina	No- Veto parcial	$\geq 2/3$ de los votos	X	$X \in NQ(B) = X$
4	Venezuela	Sí	$>1/2$ de los votos	SQ	$Y \in W(B) \cap W(SQ) = Y$
4	El Salvador ^a	Sí	$>1/2$ de los miembros	SQ	$Y \in W(B) \cap W(SQ) = Y$
4	Nicaragua	Sí	$>1/2$ de los miembros	SQ	$Y \in W(B) \cap W(SQ) = Y$
4	Perú	Sí	$>1/2$ de los miembros	SQ	$Y \in W(B) \cap W(SQ) = Y$
5	Bolivia	Sí	$\geq 2/3$ de los votos	SQ	$Y \in NQ(B) \cap W(SQ) = Y$
5	México	Sí	$\geq 2/3$ de los votos	SQ	$Y \in NQ(B) \cap W(SQ) = Y$
5	Costa Rica	Sí	$\geq 2/3$ de los miembros	SQ	$Y \in NQ(B) \cap W(SQ) = Y$
6	Chile	Sí	$\geq 2/3$ de los miembros	X	$Y \in NQ(B) \cap W(X) \cap W(SQ) = Y$
7	Uruguay	Sí	$\geq 3/5$ de los votos	Y	$Y \in NQ(B) = Y$
7	Ecuador	Sí	$\geq 2/3$ de los miembros	Y	$Y \in NQ(B) = Y$

Nota: ^a En El Salvador el umbral requerido para rechazar el veto total es de $2/3$ de los votos.

CUADRO 2
Comparación de los rankings de países según los poderes de veto del presidente

Ranking derivado del Cuadro I		Payne et al (2002).	Shugart y Haggard (2001)	Shugart y Carey (1992)
Honduras	1	2	2	2
Guatemala	2	4	3	2
R. Dominicana	2	6	3	2
Estados Unidos	2	3	3	2
Colombia	3	3	1	3
Paraguay	3	3	1	4
Panamá	4	6	–	5
Brasil	5	3	1	3
Argentina	6	5	4	2
Venezuela	7	1	1	1
El Salvador	8	4	3	2
Nicaragua	8	3	1	3
Perú	8	3	1	1
Bolivia	9	3	3	2
México	9	3	2	5
Costa Rica	10	2	2	2
Chile	11	5	3	2
Uruguay	12	3	1	2
Ecuador	13	7	2	6
	Cuadro I	Payne et al.	Shugart y Haggard	Shugart y Carey
Ranking del Cuadro I	1.000			
Payne et al. (2002)	0.070	1.000		
Shugart y Haggard (2001)	-0.104	0.560	1.000	
Shugart y Carey (1992)	0.074	0.340	-0.211	1.000

Nota: Los tres *rankings* alternativos reflejan el resultado de sumar los valores de las variables de veto “parcial” y “total”, como lo establecen los autores. Los tres trabajos incluyen variables institucionales adicionales en sus índices agregados del poder presidencial total. Los países están ordenados de menor a mayor poder presidencial. Los resultados de la correlación de Spearman aparecen debajo de los *rankings* de países.

Bibliografía

- Cameron, Charles M. (2000) *Veto Bargaining*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Cameron, Charles M. y Nolan McCarty (2004) “Models of Vetoes and Veto Bargaining”, en *Annual Review of Political Science*, N° 7, junio.
- Hammond, Thomas H. y Gary J. Miller (1987) “The Core of the Constitution”, en *American Political Science Review*, Vol. 81, N° 4.
- Jones, Mark P. (2002) “Legislative Behavior and Executive-Legislative Relations in Latin America”, en *Latin America Research Review*, Vol. 37, N° 3.
- Krehbiel, Keith (1998) *Pivotal Politics*, Chicago, University of Chicago Press
- Lessas Bastos, Marcelo (2000) “Considerações sobre o Veto Presidencial aos Projetos de Lei”, Working Paper Series, Faculdade de Direito de Campos, Brasil, agosto.
- Londregan, John B. (2000) *Legislative Institutions and Ideology in Chile*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Magar, Eric y Jeffrey Weldon (2001) “The Paradox of the Veto in Mexico (1917–1997)”, documento preparado para el 23° Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Washington D.C., septiembre.
- McCarty, Nolan y Keith T. Poole (1995) “Veto Power and Legislation: An Empirical Analysis of Executive and Legislative Bargaining from 1961 to 1986”, en *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 11, N° 2.
- Metcalfe, Lee Kendall (2000) “Measuring Presidential Power”, en *Comparative Political Studies*, Vol. 33, N° 5.
- Payne, Mark J., Daniel Zovatto, Fernando Carrillo Flórez y Andrés Allamand Zavala (2002) *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Shugart, Matthew S. y John M. Carey (1992) *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Shugart, Matthew S. y Stephan Haggard (2001) “Institutions and Public Policy in Presidential Systems”, en Haggard, Stephan y Mathew D. McCubbins (eds.), *Presidents, Parliaments and Policy*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Spitzer, Robert J. (1988) *The Presidential Veto: Touchstone of the American Presidency*, Albany, State University of New York Press.
- Tsebelis, George (1994) “The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda-Setter”, en *American Political Science Review*, Vol. 88, N° 1.
- Tsebelis, George (1994) “The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda-Setter”, en *American Political Science Review*, Vol. 88, N° 1.

Resumen

Diez presidentes latinoamericanos poseen un poder que no ha recibido aún la atención que merece: la facultad de hacer sugerencias positivas a proyectos vetados. Estas “observaciones” vuelven al congreso para una nueva votación. A veces la versión presidencial del proyecto se convierte automáticamente en ley si

el congreso no emprende ninguna acción, y puede requerir una mayoría calificada para ser anulada. Los autores analizan los procedimientos de veto en dieciocho países latinoamericanos y argumentan que el poder de realizar observaciones aumenta significativamente el peso del presidente en el proceso legislativo.

Palabras clave

América Latina - poder ejecutivo - poder de veto - observaciones - proceso legislativo

Abstract

Ten Latin American presidents have a power that has not received the study that it deserves: the ability to make positive suggestions to vetoed bills. These amendatory observations” return to Congress for a final round of voting. Sometimes the presidential version of the bill becomes the

default alternative automatically and may require qualified majorities to be overturned. The authors analyze veto procedures in eighteen Latin American countries and argue that amendatory veto power significantly increases presidential weight in legislative decision making.

Key words

Latin America - executive power - veto power - amendatory observations - legislative decision making

APÉNDICE

- P** = Presidente
- C** = Congreso
- B** = Proyecto originalmente aprobado por el congreso
- SQ** = Statu Quo
- X** = Proyecto vetado parcialmente: B menos las partes eliminadas por el presidente
- Y** = Proyecto enmendado: B con modificaciones introducidas por el presidente

