

NIVEL DE PRESICRACIA EN LOS SISTEMAS PRESIDENCIALISTAS SUDAMERICANOS 1990 – 2010¹

Levels of “presicracy” in South American presidentialist systems 1990-2010

Camila Galván²
camilagalvans@gmail.com

Recibido: 23 de noviembre de 2017

Aprobado: 10 de abril de 2017

Resumen: El siguiente artículo analiza los niveles de presicracia en los diez países de Sudamérica desde las transiciones hasta el presente periodo democrático. La presicracia está conformada por dos dimensiones, la primera obedece a un tipo de régimen presidencialista en la región donde las amplias facultades del Presidente otorgan una preponderancia a la hora de gobernar y la segunda dimensión corresponde a altos grados de centralización en la asignación de competencias y recursos desde el poder central hacia los gobiernos subnacionales. De esta manera se crea el Índice de Presicracia Sudamericana que nos indica la distribución de poder en la toma de decisiones. El estudio propuesto responde a los obstáculos que han tenido los regímenes sudamericanos para la consolidación de sus democracias a lo largo de la historia.

Palabras clave: Sudamérica, presicracia, democracia, presidencialismo, centralización.

Abstract: The following article analyzes levels of “presicracy” in ten South American countries, from their transitions to the current democratic period. We understand “presicracy” as a concept shaped by two dimensions: the first responds to a type of presidentialist regime in the region, where the President’s ample powers give him superiority when governing. The second one corresponds to high levels of centralization in the allocation of responsibilities and resources from the central power to the sub-national governments. Taking these into account we have created a South American “Presicracy” Index, which tells us about the distribution of power in decision making. The proposed study responds to the obstacles that South American regimes have had to overcome to consolidate their democracies over history.

Keywords: South America, “presicracy”, democracy, presidentialist, centralization.

¹ Este artículo es parte del FONDECYT “Movimientos regionalistas y transformaciones políticas en Chile 2011-2016: Entre la cooptación y el poder autónomo” N°1150684.

² Máster © en Ciencia Política de la Universidad de Chile. Coordinadora del Observatorio Territorio y Conflicto.

1. INTRODUCCIÓN

En el contexto de la globalización y redemocratización de los países de América Latina, nos encontramos con distintos obstáculos que dan cuenta de los problemas a la hora de consolidar la democracia. Los gobiernos presicráticos⁴ son entendidos como aquellos regímenes que se caracterizan por tener un presidencialismo fuerte y centralizado.

El presente trabajo se encarga de analizar de manera comparada los niveles de presicracia en los países sudamericanos según dos dimensiones, la primera aborda las características propias del presidencialismo, y en segundo lugar las distintas esferas de la descentralización política, administrativa y económica. Se medirá el poder de los presidentes en estas dos áreas claves. Con la combinación de ambas dimensiones se apunta a estudiar detalladamente la distribución del poder en la toma de decisiones en diez países de América Latina del Sur: Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, desde los años noventa hasta el año 2010. Según lo que arroja el análisis comparado, se procederá a generar una tipología en base a sus características y al puntaje asignado para cada país.

La investigación se llevará a cabo a través de cinco capítulos. El primer capítulo presenta las dimensiones de la presicracia sudamericana, con el objetivo de avanzar hacia su conceptualización propiamente tal desde un enfoque teórico. En el segundo capítulo se analiza la relación que se da entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, donde en una primera instancia se da cuenta de los poderes legislativos que detenta el Ejecutivo y en segunda instancia se analizan los contrapesos del Congreso hacia el campo de acción del Presidente. Luego, en el siguiente capítulo se aborda la elección de las autoridades de los gobiernos subnacionales como un mecanismo de descentralización política; se detalla la estructura presupuestaria según las atribuciones para decidir sobre sus ingresos y el gasto público, correspondiente al cuarto capítulo; en el quinto capítulo se analizan las competencias exclusivas de las entidades regionales y municipales en las áreas de los servicios básicos. Finalmente, se procederá a construir el Índice de Presicracia Sudamericana, IPS, con el objetivo de estructurar una tipología de este fenómeno que se observa en los diez países sudamericanos analizados.

2. Caracterización de la presicracia en suramérica

El presente trabajo se hace cargo de abordar la problemática de la consolidación de la democracia en Suramérica. El objeto de estudio es la toma de decisiones de los distintos Estados. Aquí nos encontramos con un panorama que obliga a analizar con mayor detalle las dificultades persistentes. Comprendiendo la democracia como un régimen que otorga una serie de garantías y mecanismos para la participación del conjunto de la sociedad en el sistema político, es que amerita de manera urgente un análisis de quiénes toman las decisiones y con qué recursos.

⁴ Concepto estudiado por Esteban Valenzuela (2007) "Chile duro: Presicracia Centralista". En Fernando Carrión (ed.) "Descentralización en Ecuador" (pp. 119-141). Quito: FLACSO Ecuador.

Siguiendo esta misma línea, el concepto de presicracia viene a dar cuenta de los principales problemas para la consolidación de la democracia en la región. Asimismo, Suramérica cuenta con una larga trayectoria centralista e hiperpresidencialista que se manifiesta en la primacía de la imagen del Presidente como una entidad que detenta amplias facultades para gobernar, lo que a su vez demuestra que la toma de decisiones no está debidamente descentralizada. No obstante, lo anterior no quiere decir que no se vean avances en esta materia.

En consecuencia, la presicracia es una característica de los Estados Suramericanos. Ésta se manifiesta por un lado en el presidencialismo como sistema de gobierno que domina la región, el que se materializa en el control de amplias facultades para los presidentes, y por otro lado, la presicracia se manifiesta en la escasa descentralización en materia administrativa, política y económica de los gobiernos subnacionales. A continuación se explicarán las dos dimensiones de la presicracia, primero el presidencialismo y luego la descentralización.

2. 1. Presidencialismo

En América Latina nos encontramos con las denominadas “democracias presidencialistas” (Shugart y Mainwaring, 2002) que dan cuenta de la elección popular del Ejecutivo y de mandatos fijos, tanto del Presidente como del poder legislativo. El argumento en contra del régimen presidencial se basa en que los Estados presidencialistas han sido poco estables, tendiendo a caer en una serie de crisis institucionales, de esta manera, el régimen presidencial al no poder hacer frente a periodos de inestabilidad institucional se consideraría una fórmula mucho menos exitosa para la consolidación de la democracia.

Autores como Arturo Valenzuela y Juan Linz (1994) han sido enfáticos detractores del régimen presidencialista que caracteriza a la región de América Latina, postulando, entre otras cosas, el fracaso de dicho régimen político. El análisis crítico del presidencialismo surge a partir de la preocupación por las constantes crisis que apuntan a la inestabilidad política que profundiza el tipo de régimen, sobre todo teniendo en cuenta su interacción con otras variables como el sistema de partidos.

Por otro lado, en la literatura mexicana destacan politólogos, sociólogos y economistas como Enrique Krauze, Daniel Cosío Villegas, Octavio Paz, Pablo González Casanova y Gabriel Zaid, que con un profundo compromiso por la democracia han sido muy críticos del sistema hiperpresidencial de México. En libros como *La presidencia imperial*, *El ogro filantrópico*, *La democracia en México*, manifiestan el horror ante la concentración del poder absoluto del Estado guiado por los gobiernos priístas a lo largo de los años. La figura del ogro se ha construido en la llamada “democracia” mexicana como el mejor símbolo de la acumulación agresiva y progresiva de poder. La historia del sistema político de México se basa prácticamente y únicamente en la historia de los distintos presidentes y su personalidad, otorgándole el carácter a la manera de gobernar de las autoridades priístas. Destaca el tema de la subordinación de los distintos actores políticos a los intereses del Estado.

En definitiva el caso mexicano no dista mucho de poder replicarse en otros Estados de Suramérica. Una realidad que muestra la decadencia y la crisis de cómo gobernar y hacer política. De esta manera, el Ejecutivo y el tipo de régimen presidencial se perfilan como los principales obstáculos para la consolidación de la democracia, en la medida en que oprimen a los demás poderes y actores que conforman el sistema político.

2. 2. Centralización

El sociólogo Claudio Véliz (1980) en su libro “The Centralist Tradition of Latin America” dio cuenta de la perdurabilidad de la tradición centralista heredada de la península Ibérica, la cual continuaría plenamente vigente en la América Latina contemporánea. La preocupación recae aquí en las potestades del Ejecutivo (Shugart y Carey, 1992; Mainwaring y Shugart, 1997), percatándose de que las amplias facultades del Presidente restan importancia a otros actores políticos e instituciones representativas como las legislaturas. A la hora de gobernar destaca el asistencialismo y la cultura centralista en la región (Véliz, 1980) como enclaves de la cultura del pensamiento político de nuestros fundadores, la herencia borbónica remontada en la época del colonialismo y el caciquismo postcolonialista, el bonapartismo francés y las influencias del régimen político estadounidense.

La paradoja de América Latina viene en razón de que la redemocratización de la región se ha abordado a la luz de procesos de centralización (Borja, 1987; Von Haldenwang, 1990). Lo anterior se funda en la idea de que una vez recuperadas las democracias hacia la década de los 90, los sistemas políticos sudamericanos han experimentado importantes reformas que han tenido el objetivo de profundizar las bases democráticas, pero por otro lado las atribuciones y funciones de los mandatarios no han sido objeto de críticas, al contrario, varios países las han consolidado puesto que han incorporado a las constituciones la posibilidad de reelección inmediata o reelección indefinida.

Entendemos la descentralización como una nueva forma de gobernar (Montecinos 2005, p. 74) que se presenta como un mecanismo que busca cumplir una serie de objetivos como profundizar y consolidar la democracia y con ello elevar los estándares de calidad de vida de las personas, en la medida en que deciden su futuro deliberativamente. En este sentido, la descentralización se aborda a continuación como un nuevo mecanismo intrínseco en materias de gobernabilidad y gobernanza (Zurbruggen, 2011) que se ha desarrollado de manera gradual e incremental, pero que también ha tenido dificultades para profundizarse y expandirse a lo largo del continente.

3. Relación entre el poder ejecutivo y el poder legislativo

En América Latina el hiperpresidencialismo otorga un rol secundario al Congreso, limitándolo a legitimar las acciones del ejecutivo, como por ejemplo las situaciones en que los mandatarios pueden legislar a través de los Decretos con Fuerza de Ley. La mayoría de los sistemas políticos sudamericanos otorgan esta atribución⁵.

⁵ Negretto (2000), da cuenta de los peligros que causa el uso del Decreto en las democracias latinoamericanas.

Además, cabe destacar la relación conflictiva entre el poder ejecutivo y el poder legislativo en América Latina, donde el presidencialismo lo que hace es contraponer instituciones representativas entre sí. El régimen presidencial no da incentivos para generar una relación marcada por la cooperación, sino por la competencia entre el Presidente y el Congreso, primando el primero por sobre el segundo. En este sentido, Linz y Valenzuela (1994) apuntan a una primacía del ejecutivo, la cual se observa en las amplias facultades que otorgan la posibilidad de gobernar por decreto, finalmente modela al parlamento como un actor poco relevante en la toma de decisiones. No hace falta analizar en detalle la trayectoria de la región para encontrar casos en los que la pugna entre el Presidente y el Congreso han originado quiebres institucionales, como la destitución del Presidente Fernando Lugo en Paraguay el 2012 a través del legislativo.

Siguiendo la misma línea sobre la conflictividad entre las facultades del Presidente y las del Congreso, Cristóbal Aninat (2006), Mariana Llanos y Detlef Nolte (2006) y Jean Blondel (2006) dan cuenta de las relaciones dinámicas de ambos poderes, presentando un estudio sobre los problemas a los que se enfrentan los congresos, independiente del tipo de gobierno.

Las facultades de los Congresos latinoamericanos han sido objeto de estudio de autores como Mark Payne et. al. (2006), quienes destacan la importancia y el impacto que genera la relación entre el poder Ejecutivo y Legislativo en la gobernabilidad democrática de los países de la región. Finalmente, autores como Bosoer (2005), tomando cierta distancia, plantean un nuevo fenómeno “neo-parlamentarismo de crisis”, que consiste en una parlamentarización de los sistemas presidenciales. Esto daría cuenta de un mayor espacio para los Congresos de poder ser actores centrales en la toma de decisión y en gobernar el país en determinados momentos de crisis.

Según otra dimensión, la panorámica de la región nos ofrece un escenario poco alentador desde el punto de vista del equilibrio de poderes. Las Constituciones de los Estados Suramericanos se destacan por otorgar amplias facultades y potestades legislativas a los Presidentes, pasando a llevar las funciones de los Congresos. Dicho reconocimiento se puede catalogar como legislaturas reactivas (Llanos y Nolte, 2006) donde los Congresos latinoamericanos no pueden comportarse de manera proactiva por amarres institucionales, lo que no significa que sean sellos de goma, pero quedan al descubierto limitaciones importantes, ya que las legislaturas reaccionarían ante el actuar del Ejecutivo.

Sin embargo, cabe destacar que se demanda un análisis más profundo y minucioso que dé cuenta de las particularidades de cada Estado. En consecuencia, podemos observar diversos escenarios en que las variables y los actores se relacionen y respondan de manera específica ante determinadas circunstancias, demostrando que las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo no son estáticas (Llanos y Nolte, 2006). Finalmente, hay que tener presente que en América Latina las realidades son distintas, por lo que no nos encontramos con un solo tipo de régimen presidencial. Cada país presenta matices donde las cartas fundamentales otorgan una serie de poderes legislativos al Presidente de la República (Aninat, 2006).

Las estructuras organizativas de los regímenes políticos sudamericanos no han cambiado mucho desde sus conformaciones como sistemas políticos independientes y tampoco han mostrado muchos avances desde sus procesos de transición hasta nuestros días. Hay una

serie de reformas que, enmarcadas en los procesos de modernización de las administraciones públicas, se han orientado a profundizar las democracias de la región. Sin embargo, encuestas como Latinobarómetro (2013)⁶ y el Informe del PNUD “Auditoría para la Democracia” (2014)⁷ a través de una serie de indicadores concluyen que falta mucho camino para la consolidación de nuestros regímenes democráticos. Los países sudamericanos siguen presentando las mismas formas de organización política, ya que cuentan con un régimen presidencial, ya sea con estructuras unitarias y federales, donde, dependiendo del caso analizado, el Ejecutivo ha fortalecido su poder en la toma de decisiones.

A continuación el cuadro N°1 muestra las facultades legislativas del Presidente o Presidenta en cada uno de los países. A su vez, éstos se separan en los Poderes de Agenda y Poderes de Legislación Unilateral que tiene el Ejecutivo para gobernar. Dentro de la primera categoría destaca la política económica o presupuestaria como un área que ha estado históricamente bajo la responsabilidad única del Presidente y por tanto él en conjunto con un equipo asesor elaboran las actividades gubernamentales, los gastos para poder ejecutar dichas actividades y las fuentes de donde se obtendrán los ingresos, para luego despacharlas al Congreso ante su aprobación o rechazo. Luego, la Iniciativa Exclusiva de Ley y las Urgencias son mecanismos a través de los cuales el Ejecutivo controla de forma directa la agenda del Congreso, teniendo la posibilidad constitucional de ingresar proyectos de ley para su discusión y aprobación en determinadas áreas, por otro lado, las Urgencias Legislativas permiten al Presidente regular los tiempos en que se discuten y promulgan las leyes.

Dentro de los Poderes de Legislación Unilateral destaca la facultad para que el Presidente gobierne con la prescindencia del Congreso a través de la emisión de Decretos con Fuerza de Ley, considerado como el poder más fuerte con que pueden gozar los mandatarios (Aninat, 2006; Negretto, 2000). El poder de veto le permite al Presidente evitar cambios al *statu quo* que pretenda el legislativo al bloquear las leyes de los congresistas evitando así su promulgación, del mismo modo que lo puede hacer en distinto grados y a algunos artículos de las leyes. También se contabiliza el plebiscito como un poder de legislación unilateral, pero para efectos de este trabajo no ha sido considerado puesto que nuestro objetivo es dar cuenta de las facultades ejecutivas en desmedro de las del Congreso. La Tabla N°1 otorga una puntuación a cada país con el objetivo de medir el poder del Ejecutivo. Mientras más alto sea el puntaje total obtenido, mayor será la subordinación de los congresos ante la acción mandataria.

⁶ La Encuesta Latinobarómetro del año 2013 concluye que los Estados de la región si bien han mejorado en una serie de indicadores como la pobreza, desigualdad, otorgamiento de servicios básicos, entre otros, enfrentan grandes desafíos para su consolidación propiamente tal. Para un análisis más acabado visitar la Encuesta 2013: http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LB_2013.pdf

⁷ PNUD con el objetivo de aportar al mejorar el funcionamiento de la democracia lanza del Informe “Auditoría para la Democracia” correspondiente a este año, donde realiza una radiografía a la democracia chilena, presentando ésta una eficacia gubernamental con una institucionalidad que demanda grandes cambios estructurales en el equilibrio de poderes entre el Ejecutivo y Legislativo, Ley de partidos políticos, Sistema Electoral y en las competencias de los gobiernos subnacionales. Para un estudio más profundo de este caso, visitar: <http://auditoriaalademocracia.org/web/informe/>

Tabla N°1. Poderes legislativos del ejecutivo

Poderes de Agenda			Poderes de Legislación Unilateral			
Legislaturas	Nivel del control Presupuestario	Iniciativa Exclusiva de Ley	Urgencias Legislativas	Decreto con Fuerza de Ley	Veto a las Leyes	Puntaje total
Argentina	El Congreso tiene completa autoridad para modificar el Presupuesto (0 punto)	El Presidente cuenta con iniciativa exclusiva en áreas típicas como el Presupuesto y Tratados Internacionales (1 punto)	El Presidente puede introducir urgencia legislativa a proyecto de Ley en determinadas áreas (2 puntos)	El Presidente tiene el poder constitucional de legislar por decreto restringido en circunstancias excepcionales/ algunas áreas de la ley (2 puntos)	La insistencia requiere el voto de 2/3 de los presentes en ambas cámaras (2 puntos)	7pts
Bolivia	El Congreso tiene completa autoridad para modificar el Presupuesto (0 punto)	El Presidente cuenta con algunas áreas de iniciativa exclusiva más allá de las típicas pero el Legislativo tiene la facultad de modificar esta legislación (2 puntos)	El Presidente puede introducir urgencia legislativa a proyecto de Ley en determinadas áreas (1 punto)	El Presidente no tiene el poder constitucional de legislar por decreto (0 punto)	La insistencia requiere el voto de 2/3 de los presentes en ambas cámaras (2 puntos)	5pts
Brasil	El Congreso puede modificar el presupuesto pero no elevar el monto (1 punto)	El Presidente cuenta con amplias áreas de iniciativa exclusiva pero el Legislativo tiene la facultad de modificar esta legislación (3 puntos)	El Presidente puede introducir urgencia legislativa a proyecto de Ley en determinadas áreas (1 punto)	El Presidente tiene el poder constitucional de legislar por decreto restringido en circunstancias excepcionales/ algunas áreas de la ley (2 puntos)	La insistencia requiere la mayoría absoluta de los miembros presentes en al menos una Cámara (0 punto)	7pts

Chile	El Congreso puede modificar el presupuesto pero no elevar el monto (1 punto)	El Presidente cuenta con amplias áreas de iniciativa exclusiva pero el Legislativo tiene la facultad de modificar esta legislación (3 puntos)	El Presidente puede introducir urgencia legislativa a cualquier proyecto de Ley (2 puntos)	El Presidente tiene el poder constitucional de legislar por decreto restringido en circunstancias excepcionales/ algunas áreas de la ley (2 puntos)	La insistencia requiere el voto de 2/3 de los presentes en ambas cámaras (2 puntos)	10pts
Colombia	El Presidente elabora el presupuesto, sin que la Asamblea Nacional pueda modificarlo (2 puntos)	El Presidente cuenta con amplias áreas de iniciativa exclusiva pero el Legislativo tiene la facultad de modificar esta legislación (3 puntos)	El Presidente puede introducir urgencia legislativa a cualquier proyecto de Ley (2 puntos)	El Presidente tiene el poder constitucional de legislar por decreto no delegados ante situaciones de emergencia y el Congreso puede revocarlos (1 punto)	La insistencia requiere la mayoría absoluta de los miembros en cada Cámara (0 punto)	8pts
Ecuador	El Presidente prepara el presupuesto, sin que la Asamblea Nacional pueda modificarlo (2 puntos)	El Presidente cuenta con algunas áreas de iniciativa exclusiva más allá de las típicas pero el Legislativo tiene la facultad de modificar esta legislación (2 puntos)	El Presidente puede introducir urgencia legislativa a proyecto de Ley en determinadas áreas (1 punto)	El Presidente no tiene el poder constitucional de legislar por decreto (0 punto)	Veto sin posibilidad de insistencia hasta transcurrido un año (3 puntos)	8pts
Paraguay	El Congreso tiene completa autoridad para modificar el Presupuesto (0 punto)	El Presidente cuenta con amplias áreas de iniciativa exclusiva pero el Legislativo tiene la facultad de modificar esta legislación (3 puntos)	El Presidente puede introducir urgencia legislativa a cualquier proyecto de Ley (2 puntos)	El Presidente tiene el poder constitucional de legislar por decreto no delegados ante situaciones de emergencia y el Congreso puede revocarlos (1 punto)	La insistencia requiere el voto de 2/3 de los miembros de cada Cámara (2 puntos)	8pts

Perú	El Congreso puede modificar el presupuesto pero no elevar el monto (1 punto)	El Presidente cuenta con algunas áreas de iniciativa exclusiva más allá de las típicas pero el Legislativo tiene la facultad de modificar esta legislación (2 puntos)	El Presidente puede introducir urgencia legislativa a cualquier proyecto de Ley (2 puntos)	El Presidente tiene el poder constitucional de legislar por decreto no delegados ante situaciones de emergencia y el Congreso puede revocarlos (1 punto)	La insistencia requiere la mayoría absoluta de los miembros de al menos una Cámara (0 punto)	6pts
Uruguay	El Congreso puede modificar el presupuesto pero no elevar el monto (1 punto)	El Presidente cuenta con algunas áreas de iniciativa exclusiva más allá de las típicas pero el Legislativo tiene la facultad de modificar esta legislación (2 puntos)	El Presidente puede introducir urgencia legislativa a cualquier proyecto de Ley (2 puntos)	El Presidente tiene el poder constitucional de legislar por decreto restringido en circunstancias excepcionales/ algunas áreas de la ley (2 puntos)	La insistencia requiere el voto de tres quintos de los presentes en sesión conjunta (1 punto)	8pts
Venezuela	El Congreso puede modificar el presupuesto pero no elevar el monto (1 punto)	El Presidente cuenta con iniciativa exclusiva en áreas típicas como el Presupuesto y Tratados Internacionales (1 punto)	El Presidente puede introducir urgencia legislativa a proyecto de Ley en determinadas áreas (1 punto)	El Presidente tiene el poder constitucional de legislar por decreto restringido en circunstancias excepcionales/ algunas áreas de la ley (2 puntos)	La insistencia requiere el voto de 2/3 de los presentes en ambas cámaras (2 puntos)	7pts

Fuente: Elaboración propia a partir de las Constituciones respectivas de cada país junto con los trabajos de Metcalf, 2000; García, 2004 y 2008; Pnud, 2005; Aninat, 2006; Llanos y Nolte, 2006; Negretto, 2006; Payne et. al., 2006.

Según la Tabla N°1 los mandatarios más fuertes son Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Uruguay, Argentina, Brasil y Venezuela, reflejando mayores niveles de presicracia según esta dimensión. La facultad de gobernar por decreto con fuerza de ley, vetar las leyes e introducir urgencias pone en una desventaja considerable a los congresos. Destaca el caso de Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y Venezuela, donde se puede prescindir del Congreso al legislar por decretos no delegados, claro que en circunstancias excepcionales, las cuales en muchos casos han sido prolongadas o declaradas en contextos donde las circunstancias no lo demandan, como son los casos de Menem y de Chávez, que entrada la democracia dieron un uso abusivo de esta facultad. El veto parcial o total es otra potestad que cuenta con amplios márgenes de acción en países como Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay y Venezuela, donde los congresos necesitan de los 2/3 para resellar la ley vetada y poder promulgarla pese a la acción mandataria. Y la posibilidad de introducir urgencias legislativas en cualquier área refleja el alto poder de maniobra que detentan los presidentes argentinos, chilenos, colombianos, peruanos y uruguayos, aunque en el caso de Argentina solo se puede poner urgencia a un proyecto que haya sido de la iniciativa legislativa del Presidente, lo que aminora el poder ejecutivo.

Por otro lado, es común que las constituciones otorguen iniciativa legislativa a los mandatarios sudamericanos. Ahora bien, cuando ésta traspasa las temáticas presupuestarias, tributarias, de división administrativa o las referentes a los tratados internacionales, se puede visualizar una evidente preponderancia del Presidente, este es el caso de Brasil, Chile, Colombia y Paraguay. Destaca el caso chileno, donde el Presidente contempla amplias facultades para poder influir en la producción legislativa, puesto que además de poder intervenir en cualquier etapa de la construcción de una ley y poder introducir urgencias legislativas, cuenta con tres modalidades (simple urgencia, suma urgencia y discusión inmediata), las que son bastante cotidianas en la actividad legislativa. De esta manera la presicracia se ve facilitada por la omnipotencia que otorgan las constituciones a los mandatarios a la hora de gobernar.

En Bolivia y Perú las constituciones no otorgan tanto poder para el Ejecutivo, ya que tal cual se puede ver en la Tabla N°1 son los países que cuentan con los más bajos puntajes. Ambos tienen la posibilidad de que el Congreso pueda modificar el presupuesto enviado por el mandatario, lo que contrasta con casos como Colombia o Ecuador, donde el legislativo solo se manifiesta para aprobar el proyecto presupuestario del Presidente, asimismo se asemeja al caso argentino y paraguayo. En este sentido, el potencial institucional que tiene el poder ejecutivo para influir en la producción legislativa es fuerte en términos constitucionales y culturales (García, 2008), ya que son parámetros y reglas que se han fijado una vez constituidos los sistemas políticos donde la reiteración de dicha práctica se ha mantenido y profundizado con el paso de los años, concediendo una característica particular al presidencialismo en la región.

Además de analizar los poderes legislativos del Presidente en Sudamérica, es necesario tener presente los contrapesos del Congreso ante la presidencia, o también llamados principales instrumentos de control legislativo con jerarquía constitucional que dan cuenta del poder que tiene el Legislativo para controlar la labor del Ejecutivo tal cual lo muestra la Tabla N°2.

Diversos son los estudios que se han encargado de evaluar el poder de las legislaturas, llegando a caracterizarlas de reactivas y activas siguiendo la tipología de Morgenstern (2002), pero pocos han considerado la injerencia de los mandatarios en el nombramiento del poder judicial o de los embajadores. Facultades como la acusación constitucional o juicio político y la interpelación constitucional son mecanismos que por lo general las constituciones otorgan a los Congresos. Sin perjuicio de lo anterior, la posibilidad de concretar dicha acción es bastante difícil para las legislaturas latinoamericanas, más aún si consideramos la difícil conformación de mayorías parlamentarias, la cultura política que tiene que ver con la lectura, interpretación y formas de redactar una constitución, junto con el nivel de institucionalización de los partidos políticos y sistemas de partidos. De todas formas, ambas facultades son mecanismos democráticos que permiten a los congresos ejercer su rol fiscalizador hacia todo el aparataje del Ejecutivo, no solo al Presidente.

El nombramiento de los ministros, integrantes del Poder Judicial y de los embajadores son áreas en las que históricamente el Ejecutivo tiene la total disposición, aunque con el tiempo se han introducido reformas que abren espacio para que el Congreso tenga injerencia, sobre todo en la destitución de dichas autoridades, pudiendo controlar más la acción de la rama ejecutiva de los gobiernos.

En la Tabla N°2 se evaluará cada temática y se otorgará una puntuación a cada país en función de medir el nivel del control del Congreso hacia el Ejecutivo. De manera que mientras más alto sea el puntaje total obtenido, más debilitadas se verán las facultades del legislativo para controlar la acción mandataria.

Tabla N°2. La presidencia ante el control del Congreso

Función Fiscalizadora		Voto de Confianza					
Legislaturas	Acusación constitucional	Interpelación constitucional	Nombramiento de Ministros	Nombramiento de magistrados del Poder Judicial	Nombramiento de embajadores	Puntaje total	
Argentina	El Congreso está facultado para realizar una acusación constitucional al Presidente (0 punto)	El Congreso está facultado para realizar una interpelación constitucional al Presidente (0 punto)	El Congreso no interviene en el nombramiento de los ministros (2 puntos)	En el nombramiento participa el Ejecutivo y el Congreso (1 punto)	El Congreso no tiene injerencia en el proceso de nombramiento de embajadores (2 puntos)	5pts	
Bolivia	El Congreso está facultado para realizar una acusación constitucional al Presidente (0 punto)	El Congreso está facultado para realizar una interpelación constitucional al Presidente (0 punto)	El Congreso no interviene en el nombramiento de los ministros (2 puntos)	En el nombramiento participa el Poder Judicial y el Congreso (1 punto)	El Presidente nombra al personal diplomático con el posterior acuerdo de la Cámara de Senadores (1 punto)	4pts	
Brasil	El Congreso está facultado para realizar una acusación constitucional al Presidente (0 punto)	El Congreso está facultado para realizar una interpelación constitucional al Presidente (0 punto)	El Congreso no interviene en el nombramiento de los ministros (2 puntos)	En el nombramiento participa el Ejecutivo y el Congreso (1 punto)	El Presidente nombra al personal diplomático con el posterior acuerdo de la Cámara de Senadores (1 punto)	4pts	
Chile	El Congreso está facultado para realizar una acusación constitucional al Presidente (0 punto)	El Congreso está facultado para realizar una interpelación constitucional al Presidente (0 punto)	El Congreso no interviene en el nombramiento de los ministros (2 puntos)	En el nombramiento participan el Ejecutivo, el Poder Judicial y el Congreso (1 punto)	El Congreso no tiene injerencia en el proceso de nombramiento de embajadores (2 puntos)	5pts	

Colombia	El Congreso está facultado para realizar una acusación constitucional al Presidente (0 punto)	El Congreso está facultado para realizar una interpe-lación cons-titucional al Presidente (0 punto)	El Congreso no interviene en el nombra-miento de los ministros (2 puntos)	En el nombra-miento partici-pa solamente el Poder Judi-cial (0 punto)	El Congreso no tiene inje-rencia en el proceso de nombramiento de embajado-res (2 puntos)	4pts
Ecuador	El Congreso está facultado para realizar una acusación constitucional al Presidente (0 punto)	El Congreso está facultado para realizar una interpe-lación cons-titucional al Presidente (0 punto)	El Congreso no interviene en el nombra-miento de los ministros (2 puntos)	En el nombra-miento partici-pa solamente el Poder Judi-cial (0 punto)	El Congreso no tiene inje-rencia en el proceso de nombramiento de embajado-res (2 puntos)	4pts
Paraguay	El Congreso está facultado para realizar una acusación constitucional al Presidente (0 punto)	El Congreso está facultado para realizar una interpe-lación cons-titucional al Presidente (0 punto)	El Congreso no interviene en el nombra-miento de los ministros (2 puntos)	En el nom-bramiento participan el Poder Judicial, el Congreso y el Ejecutivo (1punto)	El Presidente nombra al personal di-plomático con el posterior acuerdo de la Cámara de Senadores (1 punto)	4pts
Perú	El Congreso está facultado para realizar una acusación constitucional al Presidente (0 punto)	El Congreso está facultado para realizar una interpe-lación cons-titucional al Presidente (0 punto)	El Congreso no interviene en el nombra-miento de los ministros (2 puntos)	En el nom-bramiento solamente partici-pa el Poder Judicial (0 punto)	El Presidente nombra al personal di-plomático con el posterior acuerdo del Congreso (1 punto)	3pts
Uruguay	El Congreso está facultado para realizar una acusación constitucional al Presidente (0 punto)	El Congreso está facultado para realizar una interpe-lación cons-titucional al Presidente (0 punto)	El Congreso interviene en el nombra-miento de los ministros (1 punto)	En el nombra-miento sola-mente participa el Congreso (0 punto)	El Presidente nombra al personal di-plomático con el posterior acuerdo de la Cámara de Senadores (1 punto)	2pts

Venezuela	El Congreso está facultado para realizar una acusación constitucional al Presidente (0 punto)	El Congreso está facultado para realizar una interpe-lación cons-titucional al Presidente (0 punto)	El Congreso no interviene en el nombra-miento de los ministros (2 puntos)	En el nom-bramiento participan el Poder Judicial y el Congreso (1 punto)	El Presidente nombra al personal di-plomático con el posterior acuerdo del Congreso (1 punto)	4pts
------------------	---	---	---	--	---	------

Fuente: Elaboración propia a partir de las constituciones respectivas de cada país junto con los trabajos de Aninat, 2006; Llanos y Nolte, 2006; Payne et. al., 2006; García, 2008.

Según la Tabla Nº2 los congresos que cuentan con la facultad de tener un grado de injerencia en el nombramiento de los ministros, magistrados del Poder Judicial y/o embajadores como Uruguay y Perú, son los que presentan menores índices de presicracia, en la medida en que las constituciones los facultan para poder ejercer un verdadero contrapeso ante las acciones del Ejecutivo, donde el primer país tiene 2 puntos y el segundo 3 puntos. En relación inversa se encuentran Argentina y Chile –con 5 puntos cada uno–, que aunque los congresistas puedan enjuiciar o interpelar a la rama ejecutiva –el Presidente y sus ministros, u otras autoridades según el país–, los mandatarios tienen el control absoluto en los nombramientos de los ministros, magistrados del Poder Judicial y embajadores. Y en un nivel intermedio se encuentran Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay y Venezuela, que combinando las categorías obtienen una puntuación de 4 puntos.

Los datos anteriores nos muestran una panorámica en la que los países sudamericanos ya tienen un piso mínimo que es la capacidad de enjuiciar e interpelar las autoridades ejecutivas, ésto gracias a las reformas realizadas desde el periodo de transición hasta nuestros días, reforzando la idea de la división de poderes. Por otro lado, la diferencia entre los puntos obtenidos por cada país está en el nombramiento del resto de las autoridades, donde no se logran ver avances para un mayor grado de acción por parte de los congresistas, consolidándose como un bastión presidencial. Destaca Bolivia, que en el 2011 celebra las primeras elecciones para las autoridades judiciales, sentando un precedente democrático.

Las reformas constitucionales que se han realizado desde la tercera ola de la democracia han ampliado el concepto universal de los derechos políticos, profundizando la participación política y social de los ciudadanos y sus comunidades. Asimismo, las actuales constituciones también dan cuenta de que los cambios realizados a los sistemas políticos se basan en otorgar más atribuciones a los congresos en función de aumentar su competencia de *accountability* al Ejecutivo, pero sin descuidar el reforzamiento del poder de agenda de los mandatarios latinoamericanos, evidenciando el carente debate sobre nuevas formas parlamentarias o semipresidencialistas para gobernar.

Luego de desarrollar la primera dimensión de la presicracia, correspondiente a las amplias facultades que detenta el Presidente en Sudamérica para poder gobernar, en desmedro del espacio de acción que tienen los Congresos, a continuación se analiza una segunda dimensión del concepto de la presicracia. En este sentido, la presicracia responde a niveles de centralización como parte de los factores y elementos que obstaculizan un desarrollo más profundo y con ello afectan la calidad de la democracia en América Latina. En el contexto de

la globalización y por consideraciones tanto políticas como económicas, la descentralización ha sido un proceso que se ha decidido implementar en los distintos países que analizaremos a continuación, desde una primera óptica política, fiscal y administrativa.

4. Elección de las autoridades subnacionales

El proceso de la transición en la región estuvo marcado por la necesidad de profundizar el régimen democrático. En esta línea, el proceso de descentralización se vio como un medio para lograr una democracia más consolidada. En muchos casos analizados la elección popular de las autoridades de los gobiernos subnacionales fue el punto de partida para ir otorgando legitimidad al proceso emprendido a través de las elecciones.

Los alcances de la descentralización se pueden medir según la cantidad y pertinencia de las responsabilidades que han sido traspasadas desde el gobierno central hacia los niveles intermedios y locales, ya que desde la designación de las autoridades y las atribuciones que detentan se pasa a otra esfera donde se le confiere poder a la ciudadanía para que delibere en torno a temáticas específicas que tienen que ver con la administración de sus territorios.

A continuación se procede a analizar el indicador que mide la descentralización política según la elección de las autoridades de los niveles de gobierno y sus atribuciones con respecto a: la facultad para iniciar proyectos de ley en el Congreso y la posibilidad de convocar a plebiscitos o consultas populares. La importancia de tener iniciativa legislativa tiene que ver con que es una facultad con la que gozan los presidentes, y en la medida en que las autoridades de los gobiernos regionales y locales puedan iniciar leyes le disputan cuotas de poder al Ejecutivo. Por otro lado, la posibilidad de convocar a plebiscitos o consultas ciudadanas abre un espacio para que, primero, las autoridades subnacionales deliberen en torno a temáticas específicas en las que generalmente el poder central tenía injerencia y, segundo, permite a los gobiernos subnacionales ir en busca de fuentes de legitimad.

Tabla N°3. Descentralización política

Países	Elección del Ejecutivo del Nivel Intermedio (Regiones/Estados)	Elección del Ejecutivo del Nivel Local (Municipios)	Facultad de Iniciativa Legislativa de los Gobiernos Subnacionales	Facultad de convocar a Consultas/ Plebiscitos de los Gobiernos Subnacionales	Puntaje total
Argentina	El Ejecutivo se elige por sufragio universal directo (0 punto)	El Ejecutivo se elige por sufragio universal directo (0 punto)	Solo el Presidente detenta esta facultad (2 puntos)	Los Gobiernos Subnacionales tienen la facultad de convocar a Consultas/ Plebiscitos (0 punto)	2pts

Bolivia	El Ejecutivo se elige por sufragio universal directo (0 punto)	El Ejecutivo se elige por sufragio universal directo (0 punto)	Los Gobiernos Subnacionales tienen la facultad de iniciar proyectos de ley (0 punto)	Los Gobiernos Subnacionales tienen la facultad de convocar a Consultas/ Plebiscitos (0 punto)	0pt
Brasil	El Ejecutivo se elige por sufragio universal directo (0 punto)	El Ejecutivo se elige por sufragio universal directo (0 punto)	Los Gobiernos Subnacionales tienen la facultad de iniciar proyectos de ley (0 punto)	Solo el Presidente detenta esta facultad (0 punto)	0pts
Chile	El Ejecutivo es designado por el gobierno central (2 puntos)	El Ejecutivo se elige por sufragio universal directo (0 punto)	Solo el Presidente detenta esta facultad (2 puntos)	Los Gobiernos Subnacionales tienen la facultad de convocar a Consultas/ Plebiscitos (0 punto)	4pts
Colombia	El Ejecutivo se elige por sufragio universal directo (0 punto)	El Ejecutivo se elige por sufragio universal directo (0 punto)	Solo el Presidente detenta esta facultad (2 puntos)	Solo el Presidente detenta esta facultad (0 punto)	2pts
Ecuador	El Ejecutivo se elige por sufragio universal directo (0 punto)	El Ejecutivo se elige por sufragio universal directo (0 punto)	Solo el Presidente detenta esta facultad (2 puntos)	Los Gobiernos Subnacionales tienen la facultad de convocar a Consultas/ Plebiscitos (0 punto)	2pts
Paraguay	El Ejecutivo se elige por sufragio universal directo (0 punto)	El Ejecutivo se elige por sufragio universal directo (0 punto)	Solo el Presidente detenta esta facultad (2 puntos)	Solo el Presidente detenta esta facultad (2 puntos)	4pts
Perú	El Ejecutivo se elige por sufragio universal directo (0 punto)	El Ejecutivo se elige por sufragio universal directo (0 punto)	Los Gobiernos Subnacionales tienen la facultad de iniciar proyectos de ley (0 punto)	Solo el Presidente detenta esta facultad (2 puntos)	2pts

Uruguay	No aplica ⁸	El Ejecutivo se elige por sufragio universal directo (0 punto)	Solo el Presidente detenta esta facultad (2 puntos)	Los Gobiernos Subnacionales tienen la facultad de convocar a Consultas/ Plebiscitos (0 punto)	2pts
Venezuela	El Ejecutivo se elige por sufragio universal directo (0 punto)	El Ejecutivo se elige por sufragio universal directo (0 punto)	Solo el Presidente detenta esta facultad (2 puntos)	Los Gobiernos Subnacionales tienen la facultad de convocar a Consultas/ Plebiscitos (0 punto)	2pts

Fuente: Elaboración propia a partir de las constituciones respectivas de cada país junto con los trabajos de Informe GOLD II (2012).

En la Tabla N°3 se puede ver que Chile y Paraguay se distancian del resto de los casos al tener 4 puntos, evidenciando una clara preponderancia del Ejecutivo en áreas como la iniciativa de ley y la facultad para llamar a plebiscito, junto con la particularidad de designar al intendente en el país chileno. En un nivel intermedio-alto de autonomía política –según las variables analizadas– se encuentran Argentina, Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela con 2 puntos. En su mayoría tienen en común el no poder presentar proyectos de ley ante el Congreso, ya que es una atribución que le compete a los mandatarios de cada país. Finalmente, Bolivia y Brasil destacan con el grado mínimo de presicracia según esta dimensión, ya que eligen sus autoridades subnacionales, los ejecutivos de cada nivel tienen iniciativa legislativa para manifestar las áreas de interés en las que quieren que se legisle y pueden convocar a plebiscitos o consultas populares.

Como bien se ha señalado anteriormente, la elección de las autoridades es el primer paso a través del cual se inicia la descentralización en los países sudamericanos con el retorno de la democracia, y tal cual lo demuestra la Tabla N°3 es un elemento en común que comparten los casos analizados, pese a la negativa del Estado chileno de otorgar autonomía electoral a sus regiones, es un elemento a destacar. Conviene señalar que si bien hay una descentralización electoral de las principales autoridades, no es el caso de los nombramientos de quienes ocupan las unidades administrativas de los niveles de gobierno. Para el caso de Colombia, más allá de la elección de los alcaldes y gobernadores es imprescindible hacer hincapié en el poder que detenta el Presidente de la República para influenciar enormemente las decisiones de todas las reparticiones administrativas (Penagos, 2003, p.16). El Ejecutivo sigue designando a personas de su confianza para

⁸ En Uruguay la descentralización territorial cuenta con los denominados municipios departamentales como el segundo nivel de gobierno después del nacional. Esto es blanco de críticas ya que afecta las dimensiones territorial, política, administrativa y fiscal de la descentralización, junto con restar legitimidad al gobierno subnacional.

abastecer las administraciones de los gobiernos subnacionales y no da cabida para que las propias comunidades decidan. Esta interferencia da espacio para que el gobierno central pueda influenciar y mantenga cuotas de poder en áreas importantes en la tarea de gobernar.

También hay que mencionar que en países como Bolivia recién con el cambio constitucional aprobado en el referéndum del 2009 se incorpora la elección democrática de las autoridades regionales y municipales, junto con el reparto de las competencias. Así también lo hace Ecuador el 2008, que introduce la elección del Gobernador por sufragio. En estos casos las elecciones democráticas en las regiones y localidades son un mecanismo relativamente nuevo que viene a disputar campos de control a los mandatarios. En estos países se ha decidido mirar con otra óptica las regiones y comunas, integrándolas a un sistema político mucho más plural y diverso.

La facultad de proponer proyectos de ley al Congreso es un área poco explorada por los gobiernos locales. Solamente las constituciones de Brasil en 1988, Perú en 1993 y Bolivia en 2008 abren espacio para que los entes subnacionales legislen e incidan en el proceso legislativo, restándole injerencia al Ejecutivo en esta materia. En Venezuela, por ejemplo, la iniciativa de ley no se le confiere a los gobernadores y alcaldes, pero sí es un derecho político de los ciudadanos y del Consejo Legislativo cuando se trate de leyes referentes a los niveles de gobierno. En la misma situación se encuentra Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Uruguay, donde los ciudadanos tienen el derecho de presentar propuestas de ley a los congresos.

Convocar a plebiscito o consultar a la ciudadanía le compete generalmente al Presidente y en menor grado al legislativo. Por ejemplo, en Paraguay y Perú las constituciones niegan a las autoridades subnacionales la facultad de consultar a sus comunidades, restringiendo la descentralización política al consolidar terrenos de poder para el Ejecutivo. Los demás países se abren a tomar las decisiones de manera plural y democrática. Destaca Bolivia, donde los pueblos pueden manifestarse ante la ejecución de programas y políticas del Ejecutivo.

Finalmente, las consultas ciudadanas también se realizan para que las comunidades deliberen sobre cómo gastar los recursos públicos que le competen a su localidad a través de los denominados “presupuestos participativos”. Los países que cuentan con esta innovación en términos de la participación social son Argentina, Brasil, Colombia, Perú, Uruguay, Venezuela, entre otros. La importancia de este mecanismo recae en que el tema fiscal es un área muy recelosa de ser compartida con otros actores ya que, generalmente, le compete exclusivamente al Presidente. En este sentido, los gobiernos subnacionales de dichos países asumen cuotas de poder en la toma de decisiones que históricamente eran facultades de los mandatarios. Por otro lado, se revitaliza la democracia en la medida en que se agiliza la gestión pública de los niveles de gobierno, se integra a las comunidades en las decisiones y se legitiman los gobiernos y sus instituciones democráticas representativas (Montecinos, 2009).

5. Descentralización/federalismo fiscal

Dentro de las dimensiones de la descentralización, la fiscal, que se relaciona con las políticas económicas, es la más compleja y crítica al momento de analizar. Una vez retornada la democracia se hizo patente la necesidad de acompañar la transferencia de atribuciones y funciones con un buen respaldo de recursos para poder ejecutar dichas acciones.

En este sentido, la descentralización fiscal comprende la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno y las administraciones territoriales respecto del ingreso y el gasto público, con el objetivo de lograr un equilibrio de poder en la toma de decisiones.

Se analizarán los ingresos y gastos bajo el enfoque del federalismo fiscal para tener presente en el análisis las relaciones fiscales entre el gobierno central y los niveles subnacionales como un producto de la coparticipación.

Sobre esta base se da paso a construir un indicador que mida la descentralización fiscal según los ingresos y gastos de los gobiernos subnacionales sudamericanos. La Tabla N°4 contempla el porcentaje del gasto de los gobiernos subnacionales en el gasto del gobierno general, la responsabilidad para crear impuestos y fijar las tasas, la posibilidad que tienen las autoridades subnacionales de acceder a créditos y la existencia del poder de veto por parte del gobierno central en el presupuesto local y regional. Mientras más alto sea el puntaje asignado, menor va a ser la autonomía fiscal de las entidades subnacionales y mayor va a ser el nivel de dependencia con el poder central.

Tabla N°4. Gasto e ingresos subnacionales autónomos

Países	Responsabilidad para crear Impuestos y fijar las Tasas	Posibilidad para acceder a créditos	Poder de veto por parte del Gobierno Central en el Presupuesto Local y Regional	Porcentaje del Gasto de los Gobiernos Subnacionales en Gasto del Gobierno General ⁹	Puntaje total
Argentina	Los Gobiernos Subnacionales pueden crear nuevos impuestos y modificar tasas (0 punto)	Los gobiernos subnacionales pueden acceder a créditos (0 punto)	El presupuesto de los Gobiernos Subnacionales no es intervenido por el poder central (0 punto)	50,8 (0 punto)	0pto
Bolivia	Los Gobiernos Subnacionales pueden crear nuevos impuestos y modificar tasas (0 punto)	Los gobiernos subnacionales pueden acceder a créditos (0 punto)	El presupuesto de los Gobiernos Subnacionales es aprobado por el poder central (1 punto)	27,0 (1 punto)	2pts

9

Datos actualizados al 2007.

Brasil	Los Gobiernos Subnacionales pueden crear nuevos impuestos y modificar tasas (0 punto)	Los gobiernos subnacionales pueden acceder a créditos (0 punto)	El presupuesto de los Gobiernos Subnacionales no es intervenido por el poder central (0 punto)	55,0 (0 punto)	0pto
Chile	Los Gobiernos Subnacionales no pueden crear nuevos impuestos pero sí pueden modificar tasas (1 punto)	Los gobiernos subnacionales no pueden acceder a créditos (2 punto)	El presupuesto de los Gobiernos Subnacionales es intervenido por el poder central (1 punto)	14,0 (2 puntos)	6pts
Colombia	Los Gobiernos Subnacionales no pueden crear nuevos impuestos ni modificar tasas (2 puntos)	Los gobiernos subnacionales pueden acceder a créditos (0 punto)	El presupuesto de los Gobiernos Subnacionales no es intervenido por el poder central (0 punto)	33,0 (0 punto)	2pts
Ecuador	Los Gobiernos Subnacionales pueden crear nuevos impuestos pero no modificar tasas (1 punto)	Los gobiernos subnacionales no pueden acceder a créditos (2 punto)	El presupuesto de los Gobiernos Subnacionales es intervenido por el poder central (1 punto)	22,1 (1 punto)	5pts
Paraguay	Los Gobiernos Subnacionales no pueden crear nuevos impuestos ni modificar tasas (2 puntos)	Los gobiernos subnacionales pueden acceder a créditos con el consentimiento del poder central(1 punto)	El presupuesto de los Gobiernos Subnacionales no es intervenido por el poder central (0 punto)	6,5 (2 puntos)	5pts
Perú	Los Gobiernos Subnacionales no pueden crear nuevos impuestos ni modificar tasas (2 puntos)	Los gobiernos subnacionales pueden acceder a créditos (0 punto)	El presupuesto de los Gobiernos Subnacionales no es intervenido por el poder central (0 punto)	34,0 (0 punto)	2pts
Uruguay	Los Gobiernos Subnacionales pueden crear nuevos impuestos pero no pueden modificar tasas (1 punto)	Los gobiernos subnacionales pueden acceder a créditos (0 punto)	El presupuesto de los Gobiernos Subnacionales es aprobado por el poder central (1 punto)	13,2 (2 puntos)	4pts

Venezuela	Los Gobiernos Subnacionales pueden crear nuevos impuestos y modificar tasas (0 punto)	Los gobiernos subnacionales pueden acceder a créditos (0 punto)	El presupuesto de los Gobiernos Subnacionales es intervenido por el poder central (1 punto)	8,0 (2 puntos)	3pts
------------------	---	---	---	-------------------	------

Fuente: Elaboración propia a partir de las constituciones respectivas de cada país junto con los trabajos de Informe CGLU (2008); GOLD II (2012); Rosales (2012).

En términos de descentralización fiscal la realidad sudamericana es bastante heterogénea, tal cual se puede ver en la Tabla N°4. Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia y Perú son los países que con respecto al resto están más descentralizados a nivel fiscal ya que tienen hasta 3 puntos asignados. Venezuela y Uruguay se encuentran en un nivel intermedio con 3 y 4 puntos respectivamente. Finalmente, Ecuador y Chile se alejan bastante de los resultados anteriores contando con 5 y 6 puntos respectivamente. Ahora bien, dada la diversidad del comportamiento de las variables consideradas, el estudio merece un análisis más acucioso, pese a los resultados indiscutibles de Argentina y Brasil, que se posicionan como los pioneros de la descentralización fiscal, mientras que Chile y Ecuador continúa operando bajo el mismo paradigma centralizador y colonialista.

Las principales fuentes de ingresos para los entes subnacionales con ciertos niveles de autonomía fiscal generalmente son los impuestos, por ende la importancia de contar con facultades que les permitan crear y fijar las tasas es fundamental en su desarrollo. Argentina, Bolivia, Brasil y Venezuela son los países donde las regiones y localidades tienen libertad de acción con respecto a impuestos como los que se obtienen de los vehículos, las patentes comerciales, de actividades económicas o inmuebles y construcción, según el país. Con un grado de menor control está Chile, Ecuador y Uruguay, que pueden decidir sobre las tasas pero no crear nuevas fuentes de financiamiento. En Colombia, Paraguay y Perú el gobierno central decide la distribución de los impuestos. Cabe destacar el caso de Colombia, que cuenta con impuestos a la gasolina y a la extracción de minerales, sectores que son una fuente de recursos importantes para el país, donde cada vez son más explotados por las industrias del sector público y privado. Dichos impuestos deberían ser controlados por las localidades pero finalmente quedan sujetos a las disposiciones del gobierno central.

Es menester destacar los problemas que se perciben en el sistema de financiación de los gobiernos subnacionales. En este sentido, hay una falta de claridad en la asignación de responsabilidad del gasto de los gobiernos regionales y locales (Sepúlveda y Martínez-Vásquez, 2012). Destaca el caso de Chile, donde los gobiernos regionales se financian casi en su totalidad a través de las arcas centrales, transferencias que muchas veces son condicionadas mermando una relación clientelar. La autonomía se torna desprovista si los distintos niveles de gobierno no cuentan con facultades para recaudar sus impuestos y fijan sus tasas, ya que generalmente es definida o coparticipativa con el nivel central y el Congreso.

Finalmente, los ingresos también se obtienen a través de la posibilidad de endeudarse con entidades nacionales e internacionales. Generalmente todos los países cuentan con esta atribución, con la excepción de Chile y Ecuador. Incluso destacan casos como el de Argentina

y Brasil, que han construido bancas para financiar sus estados y municipios, o Paraguay, donde el nivel central no pone trabas de ningún tipo para que las localidades accedan a préstamos. Sin embargo, en países como Perú el nivel central obstaculiza cada vez más esta atribución a través de la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal y la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, o países como Colombia determinan el volumen de endeudamiento en función de la capacidad de generar recursos y pagar dicha deuda. Cuando las entidades no pueden crear nuevos impuestos ni acceder a préstamos el gobierno central obliga a las regiones y municipios a que acudan a los mandatarios, generando así una dependencia que daña la autonomía que permea su desarrollo.

Distinta es la realidad del proceso presupuestario de los gobiernos subnacionales. En esta temática el poder de veto de entidades superiores es un elemento que está presente en la mayoría: Bolivia, Chile, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela. Para su aprobación se cuenta con la presencia de la administración central, que finalmente decide cuestiones relevantes como mecanismos y montos.

La autonomía fiscal es mayor en el resto de los países sudamericanos, como Argentina, Brasil, Colombia y Perú.

El porcentaje del gasto de los gobiernos subnacionales en el gasto del gobierno general es considerado el mejor índice del nivel de autonomía fiscal de los países. Ya que por ejemplo, los gobiernos subnacionales de Brasil y Argentina gastan un 50% de los ingresos propios, o sea que la mitad de lo que recolectan y producen lo pueden distribuir según su propia decisión y la otra mitad le compete al nivel central. En una situación similar se encuentran Perú y Colombia, que deciden sobre el 30% de lo que producen. Bolivia y Ecuador se posicionan en un nivel intermedio, mientras que Chile, Uruguay, Venezuela y Paraguay son Estados donde el gobierno central controla a su antojo cerca del 85% de lo que generan sus gobiernos subnacionales. Las recientes reformas en materia fiscal no se han hecho cargo de este enclave centralizador, que profundiza las desigualdades sociales, políticas, económicas y culturales, al excluir a las comunidades, distanciándolas del Estado nación, además de no velar por una verdadera autonomía que le permita a los gobiernos subnacionales desarrollarse de manera íntegra, responsable y sustentable. Por otro lado, los grados de dependencia que se pueden generar entre el ente central y subnacional se pueden explicar en función del control que detenta el Ejecutivo, estableciendo una cultura clientelar, y también por una tradición asistencialista y subsidiaria que desincentiva la autonomía de las arcas fiscales subnacionales.

6. Traspaso de competencias a entes subnacionales

Las materias que conforman la siguiente tabla son las áreas básicas donde los gobiernos local y regional detentan cuotas de poder en la toma de decisiones. De esta manera se analizan los derechos exclusivos en Educación, Salud, Vivienda, Transporte, Seguridad y Recursos Humanos, asignando una puntuación a cada país dependiendo del nivel de injerencia que tenga para deliberar en torno a estas temáticas.

Tabla N°5. Competencias exclusivas de los gobiernos subnacionales

Derechos exclusivos para legislar y definir políticas en determinadas áreas								
Países	Educación	Salud	Vivienda	Transporte	Seguridad y Policía territorial	Recursos Naturales	Puntaje total	
Argentina	Ejecutar y administrar son funciones del nivel regional (0 punto)	Ejecutar y administrar son funciones del nivel regional (0 punto)	Ejecutar y administrar son funciones del nivel regional y local (0 punto)	Ejecutar y administrar son funciones del nivel central, regional y local (1 punto)	Ejecutar y administrar son funciones que se comparten entre el nivel central y regional (1 punto)	Ejecutar y administrar son funciones del nivel regional (0 punto)	2pto	
Bolivia	Ejecutar y administrar son funciones que se comparten entre el nivel central y local (1 punto)	Ejecutar y administrar son funciones del nivel central y local (1 punto)	Ejecutar y administrar son funciones del nivel central y local (1 punto)	Ejecutar y administrar son funciones del nivel central (2 punto)	Ejecutar y administrar son funciones del nivel central (0 punto)	Ejecutar y administrar son funciones del nivel central, regional y local (1 punto)	6pts	
Brasil	Ejecutar y administrar son funciones del nivel regional y local (0 punto)	Ejecutar y administrar son funciones del nivel regional y local (0 punto)	Ejecutar y administrar son funciones del nivel central y local (1 punto)	Ejecutar y administrar son funciones del nivel central y local (1 punto)	Ejecutar y administrar son funciones del nivel regional (0 punto)	Ejecutar y administrar son funciones del nivel central, regional y local (1 punto)	3pts	
Chile	Ejecutar y administrar son funciones del nivel central y local (1 punto)	Ejecutar y administrar son funciones del nivel central y local (1 punto)	Ejecutar y administrar son funciones del nivel central, regional y local (1 punto)	Ejecutar y administrar son funciones del nivel central y local (1 punto)	Ejecutar y administrar son funciones del nivel central (2 puntos)	Ejecutar y administrar son funciones del nivel central (2 puntos)	8pts	
Colombia	Ejecutar y administrar son funciones del nivel local (0 punto)	Ejecutar y administrar son funciones del nivel regional y local (0 punto)	Ejecutar y administrar son funciones del nivel central, regional y local (1 punto)	Ejecutar y administrar son funciones del nivel central, regional y local (1 punto)	Ejecutar y administrar son funciones del nivel central (2 puntos)	Ejecutar y administrar son funciones del nivel central, regional y local (1 punto)	5pts	
Ecuador	Ejecutar y administrar son funciones del nivel central (2 puntos)	Ejecutar y administrar son funciones del nivel central (2 puntos)	Ejecutar y administrar son funciones del nivel local (0 punto)	Ejecutar y administrar son funciones del nivel regional y local (0 puntos)	Ejecutar y administrar son funciones que se comparten entre el nivel central y local (1 punto)	Ejecutar y administrar son funciones del nivel local (0 punto)	5pts	

Paraguay	Ejecutar y administrar son funciones que se comparten entre el nivel central y local (1 punto)	Ejecutar y administrar son funciones del nivel central y regional (1 punto)	Ejecutar y administrar son funciones del nivel central (2 puntos)	Ejecutar y administrar son funciones del nivel central, regional y local (1 punto)	Ejecutar y administrar son funciones que se comparten entre el nivel central y local (1 punto)	Ejecutar y administrar son funciones del nivel central (2 puntos)	8pts
Perú	Ejecutar y administrar son funciones que se comparten entre el nivel central y regional (1 punto)	Ejecutar y administrar son funciones del nivel central y regional (1 punto)	Ejecutar y administrar son funciones del nivel central, regional y local (1 punto)	Ejecutar y administrar son funciones del nivel central, regional y local (1 punto)	Ejecutar y administrar son funciones que se comparten entre el nivel central y local (1 punto)	Ejecutar y administrar son funciones del nivel central, regional y local (1 punto)	6pts
Uruguay	Ejecutar y administrar son funciones que se comparten entre el nivel central y local (1 punto)	Ejecutar y administrar son funciones del nivel central y local (1 punto)	Ejecutar y administrar son funciones del nivel local (0 punto)	Ejecutar y administrar son funciones del nivel local (0 punto)	Ejecutar y administrar son funciones del nivel central (2 puntos)	Ejecutar y administrar son funciones del nivel central y local (1 punto)	5pts
Venezuela	Ejecutar y administrar son funciones que se comparten entre el nivel central, regional y local (1 punto)	Ejecutar y administrar son funciones del nivel central, regional y local (1 punto)	Ejecutar y administrar son funciones del nivel central, regional y local (1 punto)	Ejecutar y administrar son funciones del nivel central, regional y local (1 punto)	Ejecutar y administrar son funciones que se comparten entre el nivel central, regional y local (1 punto)	Ejecutar y administrar son funciones del nivel central, regional y local (1 punto)	6pts

Fuente: Elaboración propia a partir de las constituciones respectivas de cada país junto con los trabajos de Sepúlveda y Martínez-Vázquez (2012); Informe GOLD II (2012).

Es común que las entidades subnacionales cuenten con las funciones de ornato y aseo, que son las áreas más básicas y menos estratégicas, por lo cual no han sido consideradas en este trabajo.

La Tabla N°4 nos muestra que en la mayoría de los países los gobiernos intermedios y locales comparten sus competencias con el gobierno central, lo que demuestra y refuerza el centralismo en la región. La entrega de servicios básicos como educación, vivienda, transporte, seguridad, así como también la provisión de sus recursos naturales son temáticas muy complejas de definir si queremos realizar un estudio exhaustivo.

Según los datos anteriores, Chile, Paraguay, Bolivia, Perú y Venezuela, con una puntuación que va desde los 8 hasta los 6 puntos, detentan altos niveles de presicracia ya que los mandatarios están presentes en la toma de decisiones. En un nivel intermedio se encuentran Colombia, Ecuador y Uruguay, con 5 puntos en total. En los casos donde el Presidente no tiene control sobre temáticas fundamentales como la educación y la salud, principalmente,

son Argentina y Brasil que a lo largo del análisis han tenido un comportamiento relativamente homogéneo que reafirma el objetivo de construir un gobierno con las regiones y las localidades.

Generalmente la provisión y administración de la educación, salud y seguridad son temáticas que se le confieren a las entidades locales y regionales porque se circunscriben en los derechos básicos que de manera transversal preocupan a toda la ciudadanía. Ambos servicios sociales son temáticas recurrentes en los municipios por ejemplo, donde las localidades argentinas y brasileñas tienen la responsabilidad de administrar los centros de atención médica y las escuelas, pero por ejemplo en Chile, donde el traspaso de las atribuciones en estas materias se inicia en el gobierno autoritario, aún es posible visualizar la preponderancia que tiene tanto el Ministerio de Salud como el de Educación en fijar los programas educacionales, determinar las directrices para el gasto público, designar las autoridades en materia de educación y evaluar y fiscalizar los resultados. La realidad anterior se opone tajantemente a lo acordado en 1988 cuando se refunda la Constitución de Brasil. Aquí se establece un real autogobierno ya que implementa una interacción entre los consejos municipales, la comunidad de las escuelas y el gobierno central, para construir las políticas educacionales en el largo plazo.

Por otro lado, llama la atención la administración de los recursos naturales, la cual ha sido el blanco de críticas y causante de una serie de manifestaciones y protestas a lo largo de la región, evidenciando un área carente de deliberación por parte de las comunidades. Argentina, Brasil y recientemente Bolivia y Ecuador entregan una cuota de poder para decidir ante esta temática. No obstante, si analizamos la cruda realidad más en detalle, destaca el caso de Chile con el cobre y la pesca, Bolivia con el gas natural y recursos forestales, Ecuador y Venezuela con el petróleo, por nombrar algunos, donde si bien se han realizado esfuerzos políticos para impulsar una descentralización de los recursos y sus respectivas competencias, el Estado central y sus instituciones todavía conservan funciones que manifiestan una vez más la dependencia entre las entidades. Por ejemplo: la asignación de los recursos, la construcción de las políticas y la regulación de la administración de los recursos son competencias del terreno central.

Ahora bien, el sector privado es un actor que no pasa desapercibido. Desde esta otra óptica, los recursos naturales, de manera acelerada, se han descentralizado, pero en la perspectiva de la privatización que privilegia una gestión más eficiente y desvinculación del Estado, que termina excluyendo a la diversidad comunitaria.

Antes de concluir se tiene que tener en cuenta que en muchos países los procesos de descentralización se iniciaron con el objetivo de hacer más eficiente la gestión de la administración del Estado y no necesariamente obedecieron a la profundización de la democracia. En la medida en que los procesos de descentralización o ampliación de la toma de decisiones no tengan un paradigma que apunte a la consolidación de la democracia, seguirá primando la herencia centralizadora en la región, que no da cuenta de su heterogeneidad y se niega constantemente a establecer un diálogo plural y transparente. Podemos concluir que la descentralización se ha quedado en lo formal ya que en la realidad las prácticas y estrategias para gobernar son muy distintas a lo que plantean las leyes, pero además la descentralización comprende una dimensión que se queda con lo electoral ya que la autoridad central se ha abierto a la elección de quienes gobiernan los niveles intermedio y local, pero hoy en día se demandan mayores cuotas de poder en la distribución de las atribuciones y los recursos.

En cuanto a la dimensión de la centralización y sus 3 variables analizadas, se puede concluir que en general persiste una dependencia entre los gobiernos subnacionales y el gobierno central, ya que aún las competencias y los recursos fiscales siguen siendo compartidos entre ambas entidades. Con la excepción de los gobiernos federales que según los datos obtenidos generalmente tomaban distancia del resto de los países con régimen unitario.

7. Índice de presicrasia sudamericana

Juan José Linz (1993) inició el debate sobre la consolidación democrática en América Latina al vincularla con los peligros que representa el régimen presidencialista predominante en la región. Ya hemos corroborado que desde el punto de vista institucional los mandatarios de la región conservan amplias facultades –aunque en distintos grados– una vez recuperada la democracia hasta nuestros días.

La Tabla que viene a continuación, “Índice de Presicracia Sudamericana”, IPS, está construida por 5 variables. Dentro de la dimensión “régimen presidencial”, la primera variable aborda los puntos obtenidos en los poderes legislativos del Ejecutivo; la segunda está encargada de medir la función fiscalizadora del Congreso hacia la rama ejecutiva. Luego, en la segunda dimensión de esta investigación, la “centralización”, la tercera variable comprende la posibilidad de elección democrática de las autoridades subnacionales; la cuarta mide la descentralización fiscal según los ingresos y gastos de las entidades; y en quinto lugar se evalúan las competencias exclusivas de los gobiernos regionales y locales. Siguiendo con la lógica de las variables anteriores, mientras más alto sea el puntaje habrá mayor tendencia hacia un régimen hiperpresidencial y centralizador.

Tabla N°6. Índice de presicracia sudamericana IPS

Países	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Paraguay	Perú	Uruguay	Venezuela
V.1.- Poderes legislativos del Ejecutivo	7pts	5pts	7pts	10pts	8pts	8pts	8pts	6pts	8pts	7pts
V.2.- La presidencia ante el control del Congreso	5pts	4pts	4pts	5pts	4pts	4pts	4pts	3pts	2pts	4pts
V.3.- Elección de autoridades subnacionales	2pts	0pt	0pt	4pts	2pts	2pts	4pts	2pts	2pts	2pts
V.4.- Descentralización/ Federalismo fiscal	0pt	2pts	0pt	6pts	2pts	5pts	5pts	2pts	4pts	3pts

V.5.- Traspaso de competencias a entes subnacionales	2pts	6pts	3pts	8pts	5pts	5pts	8pts	6pts	5pts	6pts
Puntuación total asignado	16pts	17pts	14pts	33pts	21pts	24pts	29pts	19pts	21pts	22pts
Tipología	Democracia descentralizada	Democracia descentralizada	Democracia descentralizada	Presicracia cooptativa	Presidencialismo concentrado	Presicracia cooptativa	Presicracia cooptativa	Presidencialismo concentrado	Presidencialismo concentrado	Presidencialismo concentrado

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de las variables analizadas anteriormente.

La Tabla N°6 refleja los distintos grados de presicracia en los 10 países sudamericanos analizados desde la recuperación de la democracia hasta el año 2010. Brasil, Argentina y Bolivia son el primer grupo con 14, 16 y 17 puntos respectivamente. Con índices más altos, pero dentro de un nivel intermedio aparece Perú con 19 puntos, Colombia y Uruguay con 21 y Venezuela con 22 puntos en total. Y ya tomando distancia de los países vecinos y sobrepasando los estándares esperados, está Ecuador, Paraguay y Chile, proyectando 24, 29 y 33 puntos comparativamente.

Brasil y Argentina se posicionan como los casos donde el poder es más compartido entre los actores. Se les ha denominado “Democracia descentralizada” principalmente por los niveles considerables de descentralización que hicieron disminuir la puntuación final. Desde un punto de vista administrativo, pasando por las funciones y atribuciones, junto con la característica de contar con cuotas de poder importantes en la utilización de sus propios recursos, pese a que “una de las amenazas a la democracia brasileña sea el fortalecimiento exacerbado del Poder Ejecutivo” (Figueiredo, 2008, p.243), existe un control promedio por parte del Congreso, que se da en menor medida para el caso de Argentina. En definitiva hay un espacio para establecer un diálogo y construir las democracias en forma conjunta. Dentro de este primer grupo también se encuentra Bolivia, donde las reformas al sistema político que ha impulsado recientemente Evo Morales con el objetivo de descolonizar el Estado se han orientado a ampliar la cabida de quienes toman las decisiones, abogando por una mayor participación y una democracia más directa. En términos de la descentralización, si bien las autoridades subnacionales cuentan con atribuciones innovadoras, no es el caso de las funciones, que por lo general son compartidas con el poder central. Esto hace que Bolivia tome distancia de los dos casos anteriores, pero sin duda hay que reconocer avances en materia de descentralización fiscal y la elección de las autoridades subnacionales. Por un lado y por otro, la relación que se da entre el Ejecutivo y el Legislativo es equiparable en los 3 países analizados.

Por otro lado, a los Estados que presentan niveles mayores de presicracia en comparación con los casos analizados anteriormente se les ha denominado “Presidencialismo centralizado” ya que el Presidente cuenta con facultades más amplias o el Congreso no detenta los poderes para controlar la acción del Ejecutivo, así como también se comienzan a visualizar problemas en la descentralización fiscal y en el traspaso de facultades hacia las entidades subnacionales.

Al Estado peruano, que ha fracasado en las reformas políticas y procesos de descentralización, se le ha denominado “Presidencialismo concentrado” ya que al igual que en Colombia, Uruguay y Venezuela las competencias son compartidas por los niveles de gobierno y existe un mandatario con un importante poder ante el Congreso, pero el legislativo tiene incumbencia en las decisiones que toma el Ejecutivo. En este mismo grupo se encuentra Uruguay y Colombia, que tienen en común un Ejecutivo fuerte, pero la diferencia radica en que el Congreso uruguayo ejerce de manera más participativa su función fiscalizadora, además de manifestar su posición en el nombramiento de las demás autoridades ejecutivas. Ahora bien, lo concentrador se nota en la debilidad institucional y financiera de los gobiernos subnacionales. Colombia se considera un presidencialismo concentrado dado el poder que tiene el Presidente tanto a la hora de legislar como al momento de distribuir las competencias y los recursos regionales y locales. Por esto no cuenta una verdadera descentralización territorial ya que según Espitia “no resulta difícil calificar el proceso de descentralización colombiano como un proceso de delegación” (2007, p.60). Luego, el “Presidencialismo concentrado” de Venezuela se refleja en la histórica intervención de las instituciones del Ejecutivo en cada temática, con un Congreso que se ve debilitado constitucionalmente. Dicha realidad responde a la escasa división de poderes (Penfold, 2010). De esta manera, se evidencian los problemas que tiene el desempeño de la democracia en Venezuela y el resto de los casos. No obstante lo anterior, es menester apreciar los mecanismos de democracia directa a través de los cuales los ciudadanos se han hecho parte del sistema político.

Finalmente, tenemos a Ecuador, Paraguay y Chile con los más altos índices de presicracia en Sudamérica. Los tres países se han denominado “Presicracia cooptativa” ya que es indiscutible la omnipotencia de los presidentes y los frenos que se han puesto para reformar la institucionalidad. La situación se agrava si analizamos que los Congresos no pueden hacer un real contrapeso al Ejecutivo, la función fiscalizadora es altamente cuestionable, así como también la carencia de mecanismos de *accountability* que por lo menos hagan un seguimiento de todas las tareas que ejecutan y administran los mandatarios. Destaca el Estado ecuatoriano, donde los avances en materia descentralizadora se ven opacados por las amplias facultades que detenta el Ejecutivo ante el legislativo y los gobiernos subnacionales. Cabe destacar que es de esperar avances en lo referente al autogobierno, ya que el paradigma que guió el cambio constitucional del pasado 2008 cuenta con una mirada pluralista y democrática, pero que no critica ni enfrenta la preponderancia del Presidente.

En último lugar, llama la atención el caso chileno, que en los estudios sobre los niveles de calidad de la democracia ocupa una posición privilegiada. Es por esto que Chile se presenta como uno de los casos emblemáticos de este índice porque es el mejor ejemplo donde el proceso democratizador vive en constante tensión entre su profundización y su debilitamiento.

8. Conclusiones

Luego de haber analizado las variables que influyen en la cultura centralista y presidencialista de los sistemas políticos sudamericanos, podemos concluir que las constituciones actuales están lejos de restar empoderamiento a los mandatarios. Si bien los regímenes políticos se han preocupado de mejorar la función fiscalizadora por parte del Congreso hacia el actuar de

la rama ejecutiva y han otorgado más atribuciones a los gobiernos subnacionales, el poder de los presidentes sigue siendo fundamental al momento de gobernar y tomar las decisiones, reflejando de esta manera la predominancia del régimen hiperpresidencial como característica histórica y cultural de la región, que le da la impronta a sus instituciones.

Los tiempos actuales exigen una real división de poderes que garantice un régimen mucho más plural, transparente y democrático, donde el poder público no esté centralizado en una sola figura. En este trabajo hemos postulado que tanto el congreso como las regiones y localidades, cumplen un rol importante en esta tarea. Perú y Uruguay depositan más decisiones en el congreso, mientras que Argentina, Bolivia y Brasil lo hacen con sus estamentos regionales y locales, todo lo contrario a Chile, Ecuador y Paraguay. El Índice de Presicracia Sudamericana, IPS, se encarga de mostrar que en su mayoría los países sudamericanos presentan cuotas de presicracia en alguna dimensión analizada.

Podemos destacar que el periodo estudiado en este trabajo se ha caracterizado por presentar una constante tensión entre el proceso de reforzamiento del Presidente y democratización de otros actores, pero además refleja el debilitamiento por parte de sus instituciones y con ello su deslegitimación. En concordancia con lo anterior, no se logran ver elementos que aseguren o muestren indicios sobre un cambio de paradigma en la imagen dominante del Ejecutivo a la hora de gobernar, ni tampoco se han abierto a debatir sobre reformas que estén orientadas a reemplazar la organización política existente por otras de tipo semipresidencial o parlamentaria, lo que finalmente limita los alcances de la democracia.

El objetivo que guió esta investigación fue avanzar en una propuesta teórica y empírica sobre el poder que tienen los presidentes y que acá hemos acuñado presicracia. La presicracia ha sido analizada desde una perspectiva formal, de manera que si se agregan otras variables que salgan de la institucionalidad y tengan que ver con la cultura política, los tipos de liderazgo de los mandatarios o el comportamiento de los partidos políticos, el concepto se puede ampliar y por supuesto complejizar aún más la realidad. Esto será un desafío de futuras investigaciones donde nuevos contextos y metodologías nos inviten a repensar el marco para abordar el presidencialismo centralizador que caracteriza a la región sudamericana.

BIBLIOGRAFÍA

- Aninat, C. (2006). Balance de Poderes Legislativos en Chile: ¿Presidencialismo exagerado o bases de un sistema político cooperativo? *Política Revista de Ciencia Política* vol. 47, 128-148.
- Blondel, J. (2006). Evaluando el poder efectivo de los Congresos. *Política Revista de Ciencia Política* vol. 47, 9-26.
- Borja, J. (1987). Dimensiones teóricas problemas y perspectivas de la descentralización del Estado (pp.11-257). En *Descentralización del Estado: movimiento social y gestión local*. Santiago de Chile: ICI-Flacso-Clacso.

- Bosoer, F. (2005). 1999-2003: el auto-rescate de las democracias sudamericanas. Una hipótesis sobre la eficacia del “componente” parlamentario. *Debates Latinoamericanos* año 1 n°1, 21-33.
- De la Maza, G., Fernández, M. y Navarro, I. (2004). Innovación y ciudadanía en la gestión territorial: El rol de los municipios. Programa de Innovación y Ciudadanía. Santiago.
- CGLU. (2008). *La descentralización y la democracia local en el mundo. Primer Informe Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos*. Barcelona: CGLU.
- Espitia, J. (2007). Los indicadores de descentralización fiscal y los cambios al Sistema General de Participación (SGP). *Revista CIFE*, 59-76.
- Figueiredo, M. (2008). La evolución político-constitucional de Brasil. *Estudios Constitucionales* año 6 n°2, 209-246.
- García, M. (2004). El procedimiento legislativo en América Latina. *América Latina Hoy*, 38:17-55.
- García, M. (2008). Instituciones y actividad legislativa en América Latina. Documentos CIDOB Número 23. Instituciones y actividad legislativa en América Latina. Centro de Información y Documentación Internacional de Barcelona (CIDOB). Barcelona.
- GOLD. (2012). *Informe GOLD II. La financiación de los Gobiernos Locales: Desafíos del siglo XXI. Segundo Informe Global sobre la Descentralización y Democracia Local*. España: GOLD.
- Haldenwang, C. von. (1990). Hacia un concepto politológico de la descentralización del Estado en América Latina. *EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 16(50), 61.
- Llanos, M. y Nolte, D. (2006). Los Congresos en América Latina: legislaturas reactivas, potencialmente activas. *Política Revista de Ciencia Política* n°47, 29-54.
- Linz, J. J. (1993). Los peligros del presidencialismo. *Revista Latinoamericana de Política Comparada* n°7, 11-31.
- Linz, J. y Valenzuela, A. (1994). *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Mainwaring, S. y Shugart, M. (1997). *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Metcalf, L. (2000). Measuring Presidential Power. *Comparative Studies Political*, 33(5):660-685.
- Montecinos, E. (2005). Los estudios de descentralización en América Latina: Una revisión sobre el estado actual de la temática. *Revista EURE*, pp.74. Santiago, Chile.
- Montecinos, E. (2009). El Presupuesto Participativo en América Latina ¿Complemento o subordinación a la democracia representativa? *Revista Reforma y Democracia CLAD*. Caracas.

- Morgenstern, S. (2002). Explaining Legislative Politics in Latin America. En Morgenstern Scott y Nacif Benito (eds.) "*Legislative Politics in Latin America*" (pp.413-445). Cambridge University Press. Cambridge.
- Negretto, G. (2000). Repensando los poderes del ejecutivo en América Latina. *Nueva Sociedad* n°170, 40-44.
- Negretto, G. (2006). Minority Presidents and Democratic Performance in Latin America. *Latin American Politics & Society*, Vol. 48, N° 3, pp. 63-92.
- Negretto, G. (2009). Paradojas de la Reforma Constitucional en América Latina. *Journal of Democracy en Español*, 1(1)38-54.
- Payne, M., Zovatto, D., Carrillo, F. Allamand, A. (2006). *La Política importa. Democracia y Desarrollo en América Latina*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Penagos, G. (2003). La descentralización territorial en el Estado Unitario. *Revista Universitas*, 9-24.
- Penfold, M. (2010). La democracia subyugada: El hiperpresidencialismo venezolano. *Revista de Ciencia Política* vol. 30 n°1, 21-40.
- PNUD. (2014). *Auditoría a la Democracia. Más y mejor democracia para un Chile inclusivo*. Chile: PNUD.
- Rosales, M. (2012). Descentralización del Estado y Finanzas Municipales en América Latina. Síntesis de los informes regionales sobre Descentralización en América Latina, GOLD 1 y GOLD 2 de CGLU y FLACMA. FLACMA-Editorial Universidad Bolivariana. Santiago.
- Sepúlveda, C. y Martínez-Vásquez, J. (2012). Explaining property tax collections in developing countries: the case of Latin America. En G. Brosio y J. P. Jiménez (eds), *Decentralization and reform in Latin America* (pp.172-221). USA: CEPAL (Ecla) -GIZ, Cheltenham, UK.
- Shugart, M. y Carey, J. (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shugart, M. S y Mainwaring, S. (2002). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Valenzuela, E. (2007). Chile duro: Presicracia Centralista. En Fernando Carrión (Ed.) *Descentralización en Ecuador* (pp. 119-141). Quito: FLACSO.
- Véliz, C. (1980). *The Centralist Tradition of Latin America*. Princeton: Princeton University.
- Zurbriggen C. (2011). Gobernanza: Una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos* vol. 19 n°38, 39-64.