

ISSN: 1130-2887

## EL PAPEL Y LA FUNCIÓN DE LOS PARLAMENTOS CENTROAMERICANOS: CUATRO CASOS COMPARADOS

*The role and function of the Parliaments in Central America:  
four cases in comparative light*

Natalia AJENJO FRESNO  
European University Institute, Florencia  
✉ [Natalia.Ajenjo@iue.it](mailto:Natalia.Ajenjo@iue.it)

BIBLID [1130-2887 (2004) 38, 125-139]  
Fecha de recepción: octubre del 2004  
Fecha de aceptación y versión final: octubre del 2004

**RESUMEN:** Este artículo explora los patrones de rendimiento institucional del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo en cuatro países centroamericanos buscando una explicación en fuentes procedentes del diseño constitucional y del diseño procedimental. El trabajo explora de forma comparativa los escenarios determinantes del control legislativo por parte del Poder Ejecutivo y lo pone en relación con el grado de agregación de intereses en el proceso decisonal legislativo. Finalmente, propone la combinación de análisis centrados en ámbitos formales con la comprensión de los incentivos de los actores para buscar vías informales, o utilizar espacios de discrecionalidad endógenos a la estructura decisonal y a los patrones históricos de comportamiento de los actores políticos.

*Palabras clave:* Parlamento, diseño constitucional, diseño procedimental, rendimiento.

**ABSTRACT:** This article explores the patterns of institutional performance of the Legislative and Executive branches in four Central American countries searching for explanatory sources in the constitutional and procedural design. The article explores in a comparative fashion which are the varying scenarios explaining the Executive dominance of the legislative agenda, and puts it in relation to the degree of interests' aggregation in the legislative decisonal process. Finally, the article proposes a combined analysis of both formal and informal rules, or which are the incentives of actors to use discrecional spaces, endogenous to the decisonal structure and to the historical patterns of behaviour of the political actors.

*Key words:* Parliament, constitutional design, procedural design, performance.

## I. INTRODUCCIÓN

Este artículo explora de forma interrelacionada el diseño institucional y el rendimiento político de cuatro Parlamentos centroamericanos y aporta, bajo una luz comparativa, una oferta analítica novedosa en relación con la evaluación del rendimiento legislativo. Para ello se incluye en primer lugar un análisis del diseño constitucional, que determina no sólo la posición del Parlamento dentro del paquete institucional de conjunto sino también las capacidades jurisdiccionales y de control político que potencialmente ejerce. En segundo lugar, se examinan las diferencias en el diseño procedimental, explicando el procedimiento de aprobación legislativa. Estas diferencias, como se verá, explican en mayor medida el grado de rendimiento de cada uno de los casos analizados: Guatemala, Costa Rica, Panamá y Honduras.

Estas dos perspectivas de análisis –la constitucional y la procedimental– han logrado un lugar excepcional en los estudios legislativos debido a la incorporación de enfoques combinados a partir de la conquista de este ámbito de estudio por el paradigma neoinstitucional. Esta combinación analítica se recoge en la tercera sección, donde se pone de manifiesto que el rendimiento institucional de los Parlamentos bajo análisis no depende tanto de las normas formales establecidas por las Constituciones sino de los patrones de conducta históricos de los actores políticos en combinación con el *set* de reglas procedimentales endógenos al proceso legislativo que permiten una manipulación estratégica. Este descubrimiento va en la línea de estudios recientes<sup>1</sup> que enfatizan la necesidad de abandonar aproximaciones monocausales, especialmente las que propugnan que son los factores exógenos los que determinan el poder y autoridad de los actores políticos, a favor de una aproximación multicausal que enfatiza la capacidad explicativa de factores endógenos al proceso legislativo. La consecuencia para el área de estudio es la necesidad de incorporar el análisis de la elección de reglas, tanto constitucionales como procedimentales, dentro del estudio de las preferencias de los actores; esto es, igual que el diseño constitucional no procede de un vacío abstracto sin actores y sin contexto, sino que procede de un *set* de preferencias endógenas al resultado, el rendimiento institucional no puede dissociarse del análisis de los actores y el contexto en que se sitúan los patrones observados. Esta reivindicación analítica junto con los resultados empíricos de este artículo se recogen en una última sección de sumario y conclusiones.

## II. LOS PARLAMENTOS DESDE LA ÓPTICA CONSTITUCIONAL

Una atribución típica por parte de los análisis que adoptan una óptica constitucional al estudio legislativo es la relación inversa que existe entre la fuente de poder y autoridad del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo. En contraste con este sesgo analítico, mi contribución aporta una forma de evaluar las combinaciones de elementos, si bien

1. En especial, véase J. CHEIBUB y F. LIMONGI (2000); G. COX (2002) y K. KEHBIEL (1991).

precedentes del diseño constitucional, que determinan el tipo de vinculación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo: si éstos se encuentran en posiciones de conflicto, cooperación o independencia inexorable debido a la estructura constitucional en relación con áreas de autoridad inválidas sin la ratificación de una y otra rama de poder (*checks-and-balances*).

Esta aproximación equivale a adoptar una perspectiva configuracional del engranaje político. Para ello, elaboro un índice de poder de los Parlamentos bajo estudio en el que se incluyen las prerrogativas de autoridad sobre áreas jurisdiccionales de política pública importantes<sup>2</sup>, las prerrogativas de poder excepcionales –veto y decreto, como han sido típicamente considerados–, la capacidad de control político mutuo y el grado de independencia institucional<sup>3</sup>. Antes de comenzar con el análisis empírico recogido en la Tabla I es necesario subrayar la similitud de los cuatro casos bajo análisis desde la óptica (macro) constitucional: todos los países centroamericanos tienen Parlamentos unicamerales. Más allá de esta similitud fundamental, los procesos de aprobación legislativa así como el número y tipo de actores políticos y sociales con autoridad legislativa comparten también características cercanas entre los cuatro casos, como se verá en la siguiente sección. Este panorama relativamente homogéneo empieza a divergir si consideramos con más detalle la estructura de poder establecida por las regulaciones constitucionales como se recoge más abajo:

TABLA I  
 ELEMENTOS DE DISEÑO CONSTITUCIONAL COMPARADO: CUATRO CASOS CENTROAMERICANOS

CAPACIDADES CONSTITUCIONALES...	CON RELACIÓN A...	PANAMÁ	GUATEMALA	HONDURAS	COSTA RICA
Áreas jurisdiccionales	Reforma constitucional	Sí	Sí	Sí	Sí
	Presupuesto	No	No	Sí	Sí
Poderes excepcionales	Veto por el Ejecutivo	Sí (total y parcial)	Sí	Sí	Sí
	Decretos necesitan ratificación legislación	No	Sí	No	Sí
Mecanismos de control político	Poder de disolución por el Ejecutivo	No	Sí	No	No
	Voto de confianza al Ejecutivo o miembros del gobierno	Sí	Sí	No	Sí
Independencia institucional	Elección independiente	Sí	Sí	Sí	Sí
	Autodeterminación presupuestaria	Sí	Sí	Sí	Sí

Codificación de las capacidades constitucionales del Poder Legislativo conforme la información recogida de las Constituciones correspondientes. *Sí* indica que el Poder Legislativo posee la capacidad constitucional correspondiente; *No* indica que el Poder Legislativo no tiene competencia constitucional para la materia correspondiente.  
 Fuente: Elaboración propia.

2. Dos son las áreas contempladas dentro de este indicador: (1) política presupuestaria; (2) reforma constitucional. La primera tiene sentido debido a la importancia del instrumento presupuestario para llevar a cabo propuestas de política pública: sin la liquidez necesaria, la implementación de una política pública propuesta puede quedar en suspenso. La autoridad sobre esta área de política pública es, por tanto, central desde el punto de vista de la capacidad de proponer legislación que tiene un sustento real. La autoridad sobre reforma constitucional es importante aquí como indicador de la laxitud o vinculación entre los actores; si los actores pueden reformar constitucionalmente los términos de mandato mutuos, por ejemplo, sin la ratificación del actor correspondiente, esto implicaría un poder cuasi-autoritario.

3. Un índice similar se encuentra en M. S. SHUGART y J. CAREY (1992). El índice aquí presentado comparte algunas características con el citado, pero también recoge algunos indicadores de la reciente propuesta de S. FISH (2002).

El rendimiento legislativo derivado del diseño constitucional debería ser, potencialmente, más fuerte e institucionalizado para el caso costarricense, que acumula un mayor número de competencias y por tanto revela un grado de centralidad de esta institución con respecto al conjunto del sistema político muy alto. En contraste, los Parlamentos de Panamá, especialmente, y de Guatemala se encuentran en una posición más débil, lo cual se ha asociado generalmente a papeles reactivos y no proactivos en cuanto a rendimiento institucional.

La característica que comparten todos los casos es la independencia institucional, indicando que los procesos de democratización pueden considerarse efectivamente finalizados, esto es, que la injerencia de un poder en el otro se encuentra limitada de forma efectiva por los pesos y contrapesos procedentes del diseño macro-constitucional. Por el contrario, la característica constitucional que exhibe una mayor diversidad entre los casos es la capacidad jurisdiccional sobre la política presupuestaria. Para este indicador, mientras que en todos los casos es el Poder Ejecutivo quien se reserva la exclusividad de iniciar la ley de presupuesto, en los casos de Honduras y Costa Rica, el Ejecutivo no puede vetar la ley una vez que ésta ha sido considerada en el Parlamento. Esta regulación equivale en realidad a proveer a los Parlamentos de estos países de una capacidad jurisdiccional efectiva, puesto que las enmiendas potenciales que los legisladores presenten no pueden ser vetadas posteriormente. De esta forma, el diseño constitucional con respecto a este indicador limita la capacidad de autoridad del Poder Ejecutivo poniendo a este actor político en una situación de balance efectiva en relación con la autoridad de los Parlamentos, lo cual no sucede en los otros dos casos bajo estudio.

También se encuentra una diversidad interesante con relación a los poderes excepcionales que determinan el grado de independencia legislativa del Poder Ejecutivo. El caso que presenta el sistema más reforzado para que la iniciativa legislativa del presidente pueda encontrar vía libre sin supervisión del Parlamento es Panamá, donde el poder de veto es muy fuerte (existe el veto parcial, ampliando la capacidad del Poder Ejecutivo de filtrar posibles enmiendas importantes que se originaron en el Parlamento) y el poder de decreto por el cual una ley tiene efecto inmediato está también presente<sup>4</sup>.

Finalmente, con respecto a los mecanismos de control político, la heterogeneidad es de nuevo reveladora de cuánto afecta el diseño constitucional al grado de vinculación o independencia institucional que los actores políticos enfrentan: mientras que el caso de Honduras representa un contexto de total independencia entre los poderes (puesto que ni el Poder Ejecutivo puede disolver el Parlamento ni este último puede ejercer voto de confianza), los casos de Costa Rica y Panamá coinciden en proveer de una preponderancia al Poder Legislativo, al ser independiente de una amenaza potencial de disolución por parte del Poder Ejecutivo, pero proveyéndolo de la capacidad

4. Aunque en todos los casos la ratificación legislativa es necesaria para que un decreto sea efectivo como ley, el indicador en la Tabla I se refiere a si la emisión de un decreto por el Poder Ejecutivo tiene fuerza de ley inmediata (aunque sea con una duración temporal limitada).

de *impeachment*. Un caso intermedio, de nuevo representando el caso más complejo en términos constitucionales, es Guatemala, donde el diseño constitucional exige de una vinculación mutua entre las ramas de poder (ambos poderes pueden ejercer uso de amenazas potenciales sobre la supervivencia de una y otra institución).

Aunque los elementos evaluados desde la óptica constitucional presentan un panorama relativamente homogéneo, cada caso y sus excepciones requerirían de un volumen aparte. Sin embargo, como conclusión comparativa, vemos que el diseño constitucional *per se* aporta luz exclusivamente sobre las capacidades potenciales para el ejercicio de autoridad. Sin la contraparte analítica de cómo *de facto* estas capacidades y áreas de autoridad se usan, el análisis de rendimiento institucional es incompleto por naturaleza. Para ello, comento brevemente las diferencias desde el diseño procedimental de aprobación legislativa para tratar más directamente el tema del rendimiento legislativo en la sección IV.

### III. LAS DIFERENCIAS PROCEDIMENTALES

Esta sección explora las diferencias procedimentales entre los cuatro casos en relación con el proceso de aprobación legislativa. Para ello, describo brevemente las características de la aprobación legislativa ordinaria así como los instrumentos extraordinarios o especiales a disposición de los actores con capacidad legislativa. La Tabla II muestra dos piezas de información fundamentales: (1) los actores y procedimientos para la aprobación legislativa ordinaria y (2) el número y tipo de procedimientos extraordinarios para aprobar legislación urgente o especial. Esta información aporta luz sobre qué tipo de estructura decisional configura las posibilidades de los actores políticos de ejercer influencia sobre el proceso de elaboración de políticas públicas. En particular, la inclusión en esta tabla descriptiva del tipo de procesos extraordinarios así como la división jurisdiccional en torno a éstos, provee una idea de cuántos espacios de discrecionalidad existen a disposición de los actores. Estos espacios de discrecionalidad, se argumenta, son susceptibles de un uso potencialmente estratégico, esto es, que beneficia a un actor político en concreto y que, por tanto, puede afectar de forma determinante a la capacidad de rendimiento institucional del Parlamento.

Si consideramos el Parlamento como el foro donde la representación y la deliberación constituyen elementos esenciales de su actividad (Shugart y Carey, 1992), y por tanto como una institución central para el funcionamiento de la democracia, la existencia de ventajas comparativas para determinados actores políticos va en contra del ejercicio completo de estos dos pilares de la democracia. De hecho, el temor de que los sistemas presidenciales proporcionan ventajas comparativas de poder al Ejecutivo ha dirigido la atención académica no sólo sobre las prerrogativas de autoridad constitucional sino también sobre el diseño endógeno de los procesos decisionales o el diseño procedimental. Por esto, y aunque aquí se sintetizan de forma muy breve las características procedimentales de los cuatro casos bajo estudio, es importante incluir no sólo el análisis del procedimiento ordinario sino también de los procedimientos especiales.

TABLA II  
ELEMENTOS DE DISEÑO PROCEDIMENTAL COMPARADO: CUATRO CASOS CENTROAMERICANOS

COMPONENTES DEL DISEÑO PROCEDIMENTAL	HONDURAS	COSTA RICA	GUATEMALA	PANAMÁ
Actores con capacidad legislativa	-Poder Ejecutivo -Poder Legislativo -Tribunal Nacional Electoral -Corte Suprema de Justicia	-Poder Ejecutivo -Poder Legislativo -Comisiones con pleno poder legislativo	-Poder Ejecutivo -Poder Legislativo -Universidad San Carlos -Corte Suprema de Justicia -Tribunal Supremo Electoral -Comisión de Derechos Humanos -Iniciativa popular	-Poder Ejecutivo -Poder Legislativo -Presidentes del Consejo Provincial* -Comisiones legislativas permanentes -Corte Suprema de Justicia -Procurador general -Procurador administrativo
Mayoría necesaria para legislación ordinaria	Mayoría simple	Mayoría simple	Mayoría absoluta	Mayoría simple
Número de debates para legislación ordinaria	Tres	Dos	Tres	Tres
Autoridad para convocar sesiones extraordinarias	Poder Ejecutivo Junta Directiva del Congreso Diputados por mayoría absoluta	Poder Ejecutivo	Poder Ejecutivo Junta Directiva del Congreso 25% diputados lo piden a la Directiva del Congreso, o diputados por mayoría absoluta	Poder Ejecutivo
Reducir número de debates por legislación urgente	Sí	No	Sí	No
Comisiones especiales AD-HOC	Sí	No**	No**	Sí
Alteración del orden del día	No	Sí	No	No

\* Los presidentes del Consejo Provincial en Panamá tienen capacidad legislativa sólo para legislación ordinaria (no para leyes orgánicas) y requieren previa autorización del Consejo Administrativo y del Consejo Provincial.

\*\* Tanto Costa Rica como Guatemala tienen comisiones especiales pero con funciones determinadas por el Régimen Interno de la Asamblea para el primer caso y por la Constitución en el segundo caso, pero no tienen comisiones AD-HOC.

Fuente: Elaboración propia a partir de los documentos legales citados en la bibliografía.

De nuevo, las semejanzas desde el diseño institucional se encuentran entre dos casos sorprendentemente dispares en su rendimiento institucional *de facto*: Costa Rica y Panamá, a pesar de que en este caso los cuatro países comparten características similares *grosso modo*, especialmente en lo relativo al proceso de aprobación legislativa ordinaria. Los actores con autoridad legislativa son aproximadamente los mismos, excepto para Guatemala que es el único caso que contempla la iniciativa popular.

Con respecto al tipo de estructura legislativa decisional, los cuatro países comparten también las características básicas: centralidad del dictamen de comisiones legislativas especializadas previo a los debates en Pleno, excepto en el caso de Panamá, donde las comisiones logran mayor importancia al deber «prohijar» los proyectos de ley, y establecimiento de varios debates en Pleno donde se consideran en orden mociones de fondo, de estilo y de redacción (de mayor a menor importancia). Una mayor heterogeneidad se encuentra, sin embargo, en la cantidad y el tipo de los procedimientos especiales para pasar legislación. Éstos son particularmente interesantes puesto que pueden revelar, al menos, dos tipos de usos: bien para responder a casos de urgencia objetiva (como el caso del *Huracán Mitch* en la legislatura hondureña bajo estudio), bien para evitar conflicto político en el Parlamento cuando se anticipa, dadas preferencias de política pública divergentes.

En la siguiente sección sobre el rendimiento institucional, se considerarán dos hipótesis centrales en relación con esta segunda posibilidad: (1) son las características de la política pública, específicamente si supone gasto público o afecta al presupuesto de alguna forma, las que determinan el uso de procedimientos especiales o de urgencia, con fines por tanto de monopolio de recursos; (2) son las características del sistema electoral las que imprimen una presión sobre la supervivencia de los actores políticos dentro del propio sistema (es decir, sean presiones de reelección, de buena imagen pública o de reparto de bienes públicos, como advertía Mayhew [1974] en su *electoral connection*). Sistemas electorales más exigentes, o que sesgan más a favor de los partidos grandes, tenderán a ejercer una mayor presión sobre los actores políticos puesto que éstos no están seguros de su propia supervivencia (laboral y económica) en el sistema político. Estas dos hipótesis se relacionan, de hecho, estrechamente con todas las reivindicaciones relativas a si los Parlamentos son actores marginales en sistemas presidenciales o si realmente ejercen sus funciones, en particular de producción legislativa<sup>5</sup>.

Por razones de espacio, sin embargo, el desarrollo de este análisis se limita a una versión reducida en relación con la cantidad de hipótesis que se insertan en él, evaluando exclusivamente el rendimiento institucional del Parlamento en términos del volumen de legislación aprobada en comparación con la iniciada (y también aprobada) por el Poder Ejecutivo.

#### IV. EL RENDIMIENTO POLÍTICO Y LA PRODUCCIÓN LEGISLATIVA

En esta sección, analizo empíricamente datos agregados de la producción legislativa de estos cuatro países<sup>6</sup>. Si bien una primera exploración cuantitativa permite describir los patrones de producción legislativa en los cuatro casos bajo estudio, la evaluación del rendimiento institucional requiere de una lectura que incluya componentes de naturaleza cualitativa. Para comenzar con la exploración descriptiva, la Tabla III muestra los porcentajes de iniciativa legislativa por parte de cada uno de los

5. Por producción legislativa se entiende tanto la iniciativa y aprobación legislativa propia, por parte de los legisladores, como la participación en la iniciativa legislativa de otros actores con autoridad legislativa (en forma de enmiendas, reformas, entre otros). El Parlamento desempeña, idealmente, funciones de agregación de intereses en el proceso de producción de política pública o de producción legislativa. Si esta función se ve coartada sistemáticamente debido a la manipulación procedimental por parte de otros actores políticos, fundamentalmente el Poder Ejecutivo, no sólo el grado de agregación de intereses pero fundamentalmente la calidad de la representación política sufrirá consecuentemente. De esta forma, pese a que no podemos observar –al menos con los datos disponibles y con el marco comparativo establecido aquí– ni el grado de agregación de intereses ni la calidad de la representación política, sí podemos hipotetizar que el uso de procedimientos extraordinarios limita el tiempo disponible para los actores políticos al mínimo, y por tanto reduce radicalmente su capacidad para proponer enmiendas significativas. Es en este sentido que se vincula directamente con la reducción del proceso de agregación de intereses que el proceso decisional legislativo debe atender.

6. Los datos proceden del Proyecto de Investigación «Rendimiento del Poder Legislativo en América Latina», véase cita completa en la bibliografía.

poderes, con relación al ciclo electoral (dividido en el periodo de «luna de miel» o primera mitad del mandato y segunda mitad), con relación al tipo de procedimiento utilizado (ordinario o extraordinario) y, finalmente, con el tiempo medio de aprobación<sup>7</sup>.

TABLA III  
PATRONES DE PRODUCCIÓN LEGISLATIVA EN CUATRO CASOS CENTROAMERICANOS

PATRONES DE PRODUCCIÓN LEGISLATIVA	CON RELACIÓN A...	HONDURAS	COSTA RICA	GUATEMALA	PANAM
Periodo legislativo		1997-2001	1994-1998	1996-1999	1995-19
Volumen	Iniciado por el Poder Ejecutivo	62%	45%	57%	79%
	Iniciado por el Poder Legislativo	38%	55%	43%	21%
Ciclo electoral	Primera mitad del mandato	62%	39%	64%	43%
	Segunda mitad del mandato	38%	61%	36%	57%
Tipo de iniciativa	Ordinaria	6%	31%	85%	80%
	Prioritaria	94%	68%	15%	20%
Tiempo medio de aprobación (días)	Poder Ejecutivo	99	625	91	81
	Poder Legislativo	86	621	68	114

Fuente: Elaboración propia.

Estos indicadores recogen información cuantitativa y cualitativa y revelan patrones relativamente similares a los estudios existentes de esta naturaleza (Lanzaro *et al.*, 1999, para el caso uruguayo; Cheibub y Limongi, 2002, para el caso brasileño). En particular, la variación de los patrones de producción legislativa en relación con el ciclo electoral, particularmente para los casos hondureño y guatemalteco, coincide con las pautas observadas en los trabajos citados: la producción legislativa en volumen es mayor a principio del ciclo electoral, cuando la agenda legislativa está más clara puesto que procede directamente de las promesas electorales estelares, así como los apoyos entre los dos poderes, pues se acaba de conformar el gobierno, y disminuye en la segunda mitad del ciclo electoral. Los otros dos casos, por el contrario, Panamá y Costa Rica, ilustran el patrón opuesto, donde el volumen de producción legislativa aumenta cuando las elecciones están más cercanas. La diferencia esencial que contribuye a explicar estos patrones inversos es precisamente el grado de apoyo entre los poderes: mientras que en los casos hondureño y guatemalteco, para la legislatura bajo estudio, la conformación de poder no implicaba ningún problema de mayoría y por tanto no requería la conformación de gobiernos en coalición, éste sí fue el caso para Panamá y, en menor medida, también para Costa Rica. A pesar de que para todos los casos se conformaron gobiernos unificados (i. e. el partido mayoritario en el Parlamento es el mismo que el

7. La variable tiempo medio de aprobación se ha calculado restando la fecha de entrada de cada una de las iniciativas legislativas en la Secretaría Legislativa y la fecha de aprobación y calculando la media. Debido al gran número de casos perdidos, se imputó el valor medio en ellos para lograr mayor robustez en los resultados de modelos más complejos, atendiendo al valor medio temporal de cada país.



partido del presidente), los presidentes de Honduras y Guatemala habían recibido un apoyo electoral en segunda vuelta del 51% respectivamente, mientras que para el caso panameño esta cifra desciende al 33% y para Costa Rica se queda en un 49% (primera vuelta). En su correlato legislativo, las mayorías legislativas del partido en el gobierno superaban cómodamente el 50% de los escaños para los casos hondureño y guatemalteco, mientras que en los otros dos países se encontraban más cerca del 40%. Finalmente, pese a que el único caso en que la formación de una coalición en el interior del órgano legislativo fue Panamá, como es habitual en este país, el caso costarricense también comenzaba a dejar ver que su bipartidismo estable de medio siglo empezaba a hacerse más competitivo (esto es, que las mayorías coincidentes entre los dos poderes no estaban tan garantizadas).

También es interesante la heterogeneidad de los casos en relación con el tipo de iniciativa: los Parlamentos de Honduras y Costa Rica enfrentan la presión del volumen de iniciativas que se presentan con carácter prioritario, mientras que las diferencias para los otros dos casos en el uso de procedimientos diversos no es acusada. Esta variación puede deberse a factores ajenos al poder, como la percepción de ineficiencia administrativa en el trato de las iniciativas legislativas, hasta el manejo de los tiempos en beneficio del actor que propone la ley. Para evaluar con mayor detenimiento este aspecto de rendimiento institucional, la Tabla IV contiene información acerca de las probabilidades de que sea el Ejecutivo quien origina la ley cuando la presión temporal, sea endógena relativa al proceso legislativo o exógena procedente del ciclo electoral, para detectar si en efecto se detecta un comportamiento sistemático en esta dirección.

TABLA IV  
 PROBABILIDADES DE QUE EL EJECUTIVO ORIGINE LA INICIATIVA SEGÚN EL PROCEDIMIENTO  
 Y EL MOMENTO EN EL PERIODO LEGISLATIVO

	HONDURAS	COSTA RICA	GUATEMALA	PANAMÁ
Iniciativa es urgente	,62	,90	,57	,79
Es la segunda mitad del mandato	,62	,45	,57	,79
Tiempo de aprobación es largo	,62	,45	,57	,80

N.B. El cálculo de las probabilidades conjuntas se ha realizado a partir de una estimación *logit* para variable dependiente origen de la iniciativa (Ejecutivo *versus* Legislativo) y con las variables independientes incluidas en esta tabla. Lo que se muestran aquí son las probabilidades condicionales de cuando las dos variables están presentes, fijando el resto de las variables a su valor medio.  
 Fuente: Elaboración propia.

Los resultados de la Tabla IV indican que el uso de procedimientos urgentes endógenos al diseño legislativo por el Poder Ejecutivo es significativamente mayor para el caso costarricense, y en el caso panameño con respecto a todos los instrumentos incluidos en la tabla, teniendo un efecto prácticamente neutral en los casos hondureño y guatemalteco. Aquí, al igual que para el caso anterior, Costa Rica y Panamá muestran resultados similares, indicando que los actores políticos anticipan el grado de conflicto político potencial y eligen procedimientos que eviten este conflicto sobre sus preferencias en política pública. Es decir, el grado de fragmentación legislativa, y su correlativa polarización ideológica, ejercen un peso central en la determinación de los rendimientos institucionales, tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo.

Esta hipótesis ha tenido, de hecho, un auge especial desde el trabajo de Mainwaring y Scully (1995), quienes apoyaban una visión determinante del multipartidismo y la polarización sobre el rendimiento político (tanto a nivel de régimen como de sistema político, argumentaban ellos) de los sistemas presidenciales. Sin embargo, a pesar de la evidencia empírica con la que contribuye este trabajo en esa línea, nuevos estudios (Cheibub y Limongi, 2002) demuestran que la relación entre rendimiento institucional y fragmentación legislativa esconde dinámicas más complejas y que no todos los tipos de multipartidismo conducen a inestabilidad y conflicto político<sup>8</sup>.

Para los casos comparados en este trabajo se encuentra un resultado a medio camino: si bien los efectos de la polarización ideológica y la fragmentación legislativa afectan de forma mediadora al comportamiento de los actores políticos –que se preocupan por anticipar el grado de conflicto legislativo sobre sus propuestas de política pública y modificar sus estrategias dentro de las opciones posibles procedimentales– no es un elemento determinante del comportamiento legislativo. Como ilustración, la Tabla V compara las probabilidades de la dominancia del Poder Ejecutivo en cuanto a aprobación legislativa tomando dos casos que se encontrarían en los dos extremos de la medida de polarización ideológica<sup>9</sup>, e incluye características más desagregadas del tipo de política pública<sup>10</sup> y el ciclo electoral.

Los resultados indican que, en efecto, la probabilidad de que el Poder Ejecutivo ejerza una dominancia legislativa aumenta cuando hay un mayor grado de polarización ideológica, lo cual es también reflejo de una mayor fragmentación legislativa. En particular, sorprendentemente, esta probabilidad se acerca a su máximo cuando la ley no supone gasto presupuestario, indicando que el Ejecutivo domina la agenda en concreto cuando el tipo de bien no es un bien costoso pero es beneficioso para este actor (por ejemplo, patronazgo o corrupción no directamente financiera). Aunque esto queda como

8. En particular, los autores encuentran que el multipartidismo problemático para la supervivencia del régimen es el que cuenta con 3 ó 4 partidos, de forma que concluyen que lo que importa para la estabilidad del régimen no es tanto el número (efectivo) de partidos o si la mayoría es más o menos sólida en el ámbito legislativo, sino la capacidad de llegar a acuerdos entre los partidos existentes (para formar gobierno) y el grado de cohesión de los partidos.

9. La polarización ideológica se ha calculado aquí usando la fórmula propuesta por M. COPPEDGE (1998), la cual pondera cada uno de los partidos en el espacio ideológico correspondiente (en el continuo izquierda-derecha) por el número de escaños que ese partido ocupa en la legislatura bajo estudio. De esta forma, aunque cualquier analista de Guatemala discutiría la clasificación de este país en un caso con baja polarización ideológica, los partidos de izquierda han logrado sistemáticamente un número muy bajo de escaños y por tanto la medida no recoge, por la forma en que está construida, el grado de división ideológica real entre los partidos de este país. Un análisis más exhaustivo de las dimensiones ideológicas que estructuran a los partidos latinoamericanos se encuentra en M. ALCÁNTARA (2004); una oferta analítica novedosa para resolver este tipo de falacias como consecuencia de cómo medimos las divisiones ideológicas, se encuentra en N. AJENJO (en prensa).

10. Dos variables han sido incluidas para capturar estas características: la primera se refiere al alcance de la ley, siguiendo la codificación propuesta por G. DI PALMA (1976), por la que se distingue entre efectos nacionales, seccionales o microseccionales de la política pública. La segunda recoge, como anteriormente, si la ley supone gasto o no.

TABLA V  
 PROBABILIDADES PREDICHAS DE QUE EL EJECUTIVO ORIGINE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

EFFECTOS CONJUNTOS DE GRADO DE POLARIZACIÓN Y ...	Baja (Guatemala)	Alta (Panamá)
Ley supone gasto presupuestario	,41	,79
Ley no supone gasto presupuestario	,75	,94
Ley de alcance nacional	,64	,88
Ley de alcance seccional	,51	,81
Ley de alcance microseccional	,37	,72
Primer año del periodo legislativo	,51	,81
Segundo año del periodo legislativo	,54	,83
Tercer año del periodo legislativo	,57	,85
Cuarto año del periodo legislativo	,60	,86

N.B. El modelo es un *logit* con variable dependiente dicotómica origen de la ley, Ejecutivo o Legislativo. Aquí se reportan las probabilidades condicionales cuando ambas variables, grado de polarización y las variables de la primera columna, están presentes.  
 Fuente: Elaboración propia.

hipótesis en el marco de este trabajo sin testar, ésta es precisamente una pieza de evidencia que encuentra el trabajo de Guevara Mann (2001) para el caso panameño.

En suma, los resultados sobre el efecto del tipo de escenario legislativo indican que en efecto los actores políticos usan la información de que disponen y en especial atienden al grado de conflicto que potencialmente generan sus agendas de política pública. Las agendas de estos dos casos analizados en la Tabla V están, en todo caso, dominadas por el Poder Ejecutivo, al menos en términos de volumen. En relación con el tipo de política pública que ponen en marcha los ejecutivos en estos países, se observa que sólo el caso guatemalteco apoya la hipótesis de Shugart y Carey (1992) de que el Parlamento tiende a ser, por naturaleza, una institución más «parroquial», beneficiando intereses de naturaleza más particularista (puesto que las iniciativas de efectos microseccionales están vinculadas a iniciativas procedentes de legisladores). Finalmente, los efectos del ciclo electoral son estables a lo largo de los tres primeros años de mandato, incrementándose levemente para el último año, esto es, cuanto más cercanas están las elecciones más clara se hace la dominancia de la agenda legislativa por el Poder Ejecutivo.

Por último, para incluir en un análisis general del rendimiento institucional los efectos del diseño constitucional he elaborado una única variable que captura la variación de los casos en relación con la autoridad del Poder Ejecutivo, esto es, incluyendo exclusivamente los poderes excepcionales de este poder (veto y decreto)<sup>11</sup>. La estrategia empírica para elaborar este modelo final es la comparación de la capacidad explicativa de cada conjunto de factores sobre los que se han elaborado hipótesis parciales a lo largo

11. Para esta variable, he codificado Honduras y Panamá como países con ejecutivos fuertes debido a sus prerrogativas de poderes excepcionales reforzadas, y Costa Rica junto con Guatemala como países con ejecutivos débiles en esta dimensión. Sin embargo, debido al bajo escrutinio empírico a que se han sometido las variables de procedencia constitucional y por tanto a la escasa evidencia empírica existente que permita elaborar líneas de debate sobre medidas de esta naturaleza, esta variable y otras se encuentran en construcción aún y por tanto deben tomarse como un esfuerzo exploratorio.

de este trabajo. A pesar de que como mejor resultado, tal y como podría esperarse, es la combinación de los tres tipos de factores, los que mayor capacidad explicativa concentran, la tabla más abajo expone los resultados para cada uno de estos factores<sup>12</sup>.

TABLA VI  
MODELOS COMPETITIVOS DE RENDIMIENTO LEGISLATIVO: CUATRO CASOS CENTROAMERICANOS COMPARADOS

VARIABLES	CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA PÚBLICA	FACTORES EXÓGENOS: DISEÑO CONSTITUCIONAL Y SISTEMA ELECTORAL	FACTORES ENDÓGENOS: ESCENARIO LEGISLATIVO Y DISEÑO PROCEDIMENTAL
La ley supone gasto presupuestario	1,2***	—	—
Alcance de la ley (nacional, seccional o microseccional)	-,52***	—	—
Ciclo electoral (dicotómica 1ª mitad o 2ª mitad)	—	-,10	—
Sesgo del sistema electoral a favor de partidos grandes	—	,24***	—
Autoridad del P. Ejecutivo	—	,84***	—
Tiempo total de aprobación legislativa	—	—	,006***
Procedimiento ordinario o urgente de aprobación	—	—	-,04
Grado de polarización	—	—	,027***
Bondad de ajuste			
Log-likelihood	-2590	,2871	-2577
Significación	,000	,000	,000
McKelvey R <sup>2</sup>	,13	,07	,07

Modelos *logit*, para variable dependiente origen de la iniciativa (dicotómica Ejecutivo o Legislativo), con estimación robusta de los errores, coeficientes reportados (en lugar de *odd ratios*), ponderados por las frecuencias de la variable país; \*\*\* indica significativo al 0,01 nivel de confianza.

Fuente: Elaboración propia.

Los resultados obtenidos apoyan con relativa fidelidad las reivindicaciones de los estudiosos del diseño constitucional de que las provisiones fundamentales a cuidar para casos en que el poder del Ejecutivo puede exceder los límites de la representación que se espera de regímenes democráticos son las áreas de poder excepcionales. Específicamente, a mayor autoridad del Poder Ejecutivo con relación a los poderes legislativos excepcionales (veto y decreto), mayor dominancia de la agenda legislativa de este actor político. Los factores endógenos al diseño procedimental tienen, para estos casos y con los datos disponibles, efectos significativos y positivos pero de un tamaño muy reducido. La exploración de los efectos combinados e interactivos de estos tres conjuntos de factores queda abierta como propuesta de continuación de este debate, así como la exploración de aspectos del rendimiento institucional que abunden en otras diferencias cualitativas de naturaleza más específica a cada uno de los casos bajo estudio.

12. Esto es, no se exploran las combinaciones entre éstos ni los efectos interactivos entre las variables, que extenderían este artículo en lo que posiblemente sea material de debate suficiente para otro trabajo.

## V. CONCLUSIONES

El debate sobre las virtudes y los peligros inherentes a la forma de gobierno presidencial puso en primera línea de análisis las características constitucionales de este sistema político. La evolución del debate ha encontrado que otros elementos de naturaleza más sutil marcan la diferencia para los resultados políticos de corto (rendimiento institucional, capacidad de representación, producción de política pública) y de largo plazo (estabilidad y calidad de la democracia). Los estudios legislativos comparados pueden sin duda contribuir a este desarrollo por varias razones: en primer lugar, los Parlamentos continúan siendo los foros de representación y deliberación centrales de los sistemas democráticos, sean parte de un sistema parlamentario o presidencial. Sin el ejercicio de un proceso de agregación de intereses integrado dentro del proceso decisonal legislativo, la calidad de la democracia (tanto en relación con su capacidad de proveer de resultados tangibles como de legitimarse y re-nutrirse de apoyo) puede sufrir de desequilibrios y resultados poco óptimos tanto para las élites políticas como para los ciudadanos en una perspectiva más amplia que el corto plazo. El análisis del número y tipo de espacios de discrecionalidad disponibles que contribuyen a restringir ese proceso de agregación de intereses se basa, por tanto, en un interés teórico de abandonar mediciones del rendimiento institucional que atiendan a la estabilidad política exclusivamente, como de un interés empírico de testar y poner a prueba teorías que compiten en lugar de comunicarse.

En la línea de la contribución exhaustiva sobre el caso panameño de Guevara Mann (2002), así como del replanteamiento comparativo de Chasquetti (2001), es preciso lograr el acuerdo académico sobre la naturaleza escuálida de nuestros análisis si la atención se dedica a los efectos de las normas institucionales. La región latinoamericana reta a los estudiosos de las instituciones y su rendimiento a comprender la realidad más compleja que implican las interacciones entre esferas institucionalizadas y normadas y los funcionamientos informales pero arraigados a los sistemas políticos. Como proponen Helmke y Levitsky (2003), la exploración de los patrones de interacción entre los ámbitos formales y regulados y los informales, que existen y contribuyen a determinar resultados políticos, es aún un campo de estudio del que poseemos un conocimiento no sólo escaso sino también fragmentario. En esta dirección, este trabajo deja abiertas posibilidades múltiples de exploración de los efectos combinados de dos tipos de diseños institucionales (el constitucional y el procedimental) junto con la información de raíz cualitativa que aportara la inclusión de las matrices históricas de conformación de regímenes democráticos diversos.

Por último, mientras que los cuatro países bajo estudio no revelan un funcionamiento sistemático en cuanto a sus diferencias y semejanzas, hay dos aspectos centrales que afectan de forma sustancial al rendimiento institucional de estos Parlamentos: distintos escenarios legislativos y distintos balances de independencia *versus* cooperación entre los actores políticos, procedente del patrón histórico de comportamiento de los actores así como de las prerrogativas de poder y su uso por estos mismos actores políticos. La inclusión del área centroamericana en los estudios legislativos comparativos como una región

rica en una variedad de escenarios políticos así como de rendimiento institucional y de sus regímenes democráticos puede contribuir a una mejor comprensión del comportamiento de los actores políticos dentro de un mismo paraguas institucional: la forma de gobierno presidencial.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- AJENJO FRESNO, Natalia. Measuring ideological polarization: conceptual and empirical strategies to capture multidimensionality. En FREEDEN, Michael y TALSHIR, Gayil. *Understanding Ideologies in the XXI Century*. Londres: Routledge, en prensa.
- ALCÁNTARA, Manuel. *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos latinoamericanos*. Barcelona: Instituto de Ciencias Políticas y Sociales, 2004.
- CHASQUETTI, Daniel. Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación. En LANZARO, Jorge (ed.). *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2001.
- CHEIBUB, José y LIMONGI, Fernando. Democratic institutions and regime survival: parliamentary and presidential democracies reconsidered. *Annual Review of Political Science*, 2002, n.º 5, pp. 151-179.
- CHEIBUB FIGUEIREDO, Angelina; LIMONGI, Fernando. Constitutional change, legislative performance and institutional consolidation. *Brazilian Review of Social Sciences*, 2000, n.º 1, pp. 73-94.
- Decision-making structure, political parties and government performance in multiparty presidentialism. Trabajo presentado en la Conferencia sobre *Political Reform: Brazil in Comparative perspective*. Río de Janeiro: Instituto Universitario de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2002.
- COPPEDGE, Michael. The dynamic diversity of Latin American party system. *Party Politics*, 1998, vol. 4, n.º 4. Londres: Sage Publications, pp. 547-568.
- COX, Gary. On the effects of legislative rules. *Legislative Studies Quarterly*, 2000, vol. 25, n.º 2, pp. 169-192.
- DI PALMA, Giuseppe. Institutional rules and legislative outcomes in the Italian parliament. *Legislative Studies Quarterly*, 1976, vol. 1, n.º 2, pp. 147-179.
- FISH, Steven. Measuring the power of Assemblies. *Research project at University of California at Los Angeles*, 2002.
- GUEVARA MANN, Carlos. *Forsaken Virtue: An Analysis of the Political Behavior of Panamanian Legislators, 1984-1999*. PhD dissertation, unpublished, University of Notre Dame, 2001.
- HELMKE, Gretchen y LEVITSKY, Steven. Informal institutions and comparative politics: a research agenda. South Bend. *Helen Kellogg Institute for International Studies Working Paper Series*, WP 307, University of Notre Dame, 2003.
- KREHBIEL, Keith. *Information and Legislative organization*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1991.
- LANZARO, Jorge *et al.* *Estudio sobre la producción legislativa en Uruguay*. Montevideo: Congreso de la República, 1999.
- MAINWARING, Scott y SCULLY, Timothy. *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, 1995.
- MAYHEW, David. *Congress. The Electoral Connection*. Yale: Yale University Press, 1974.

SHUGART, Mathew Soberg y CAREY, John. *Presidents and Assemblies. Constitutional design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

### Bases de Datos

Proyecto de Investigación «Rendimiento del Poder Legislativo en América Latina», Ref. 1FD97-0906, desarrollado en el Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal, Universidad de Salamanca, bajo la dirección del Dr. Manuel Alcántara durante 2000-2001.