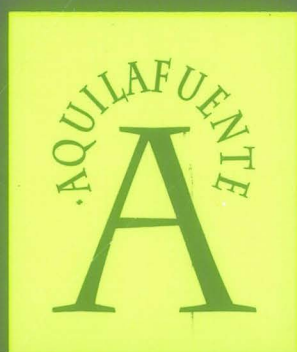


MANUEL ALCÁNTARA SÁEZ, MERCEDES GARCÍA MONTERO
y FRANCISCO SÁNCHEZ LÓPEZ

FUNCIONES, PROCEDIMIENTOS Y ESCENARIOS:
UN ANÁLISIS DEL PODER LEGISLATIVO EN
AMÉRICA LATINA



Ediciones Universidad
Salamanca

FUNCIONES, PROCEDIMIENTOS
Y ESCENARIOS:
UN ANÁLISIS DEL PODER LEGISLATIVO
EN AMÉRICA LATINA

MANUEL ALCÁNTARA SÁEZ
MERCEDES GARCÍA MONTERO
FRANCISCO SÁNCHEZ LÓPEZ

FUNCIONES, PROCEDIMIENTOS
Y ESCENARIOS:
UN ANÁLISIS DEL PODER
LEGISLATIVO EN
AMÉRICA LATINA



EDICIONES UNIVERSIDAD DE SALAMANCA

AQUILAFUENTE, 82

© Ediciones Universidad de Salamanca y los autores

Diseño de cubierta: Ángel Badillo y Patricia Marengi

1.^a edición: septiembre, 2005

ISBN: 84-7800-521-8

Depósito legal: S. 1.097-2005

Ediciones Universidad de Salamanca - <http://webeus.usal.es>

Correo electrónico: eus@usal.es

Impreso en España-Printed in Spain

Impresión y encuadernación:

Imprenta CALATRAVA, S.C.L.

Teléfono: 923 19 02 13

Salamanca (España)

Todos los derechos reservados. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse ni transmitirse sin permiso escrito de Ediciones Universidad de Salamanca

LA PUBLICACIÓN DE ESTE LIBRO HA CONTADO CON LA COLABORACIÓN
DE CAJA ESPAÑA

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	17
--------------------	----

CAPÍTULO I

EL PRESIDENCIALISMO Y LOS PARLAMENTOS LATINOAMERICANOS

I. Introducción	23
II. El presidencialismo y la separación de poderes, una diferencia determinante en la toma de decisiones	24
III. El debate sobre el presidencialismo en América Latina	28
IV. El Poder Legislativo: funciones y estructura	32
V. La crisis del Legislativo y los Parlamentos latinoamericanos	36
VI. Los partidos políticos en los Legislativos de contexto presiden- cialista: algunos elementos de estudio	40
VII. Para terminar	50

CAPÍTULO II

LA FUNCIÓN LEGISLATIVA Y LOS PARLAMENTOS LATINOAMERICANOS

I. Introducción	51
II. El proceso legislativo	53
II.1. Etapa de iniciativa	55
II.1.1. Iniciativa legislativa	55
II.2. Etapa constitutiva	64
II.2.1. Presentación	65

II.2.2.	Tratamiento del proyecto en las comisiones	69
II.2.3.	Trámite en el pleno	75
II.2.3.1.	Número de debates	75
II.2.4.	Votación y mayorías	78
II.2.5.	Desacuerdos entre Cámaras	84
II.2.5.1.	Proyectos desechados totalmente	85
II.2.5.2.	Proyectos modificados	86
II.3.	Etapas de eficacia	87
III.	La función legislativa y las actitudes de los legisladores	92
IV.	La actividad legislativa	96
IV.1	Productividad legislativa	97
IV.2	Éxito legislativo	99
IV.3	Participación legislativa	102
V.	Conclusiones	104
ANEXO	106

CAPÍTULO III

LA FUNCIÓN DE CONTROL EN LOS PARLAMENTOS LATINOAMERICANOS

I.	Introducción	135
II.	Las características del control político	136
III.	Los instrumentos del control parlamentario	139
IV.	Los instrumentos de control en América Latina	141
IV.1.	Control sobre los nombramientos de altos cargos	142
IV.2.	Comparecencias de miembros del Gabinete	144
IV.3.	Creación de comisiones de investigación	147
IV.4.	Informe presidencial. Planes de gobierno	149
IV.5.	Voto de confianza	152
IV.6.	Solicitud de documentos e informes	153
IV.7.	Preguntas	154
IV.8.	Interpelaciones.	157
IV.9.	Censura.	159
IV.10.	Juicio político y acusaciones constitucionales	163
V.	Capacidad potencial de los Parlamentos para ejercer el control ...	167
ANEXO	170

CAPÍTULO IV

TERRITORIALIDAD Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA
EN AMÉRICA LATINA

I. Introducción	183
II. La representación política	185
III. Representación territorial en América Latina: los casos bicamerales	191
IV. Representación territorial en América Latina: los casos unicamerales	196
V. La representación política: entre territorios y partidos	202
VI. Otras formas de representación política en América Latina	207
VII. Conclusiones	210
ANEXO	212

CAPÍTULO V

EL PAPEL DE LOS PARLAMENTOS LATINOAMERICANOS
EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO

I. Introducción	215
II. El proceso presupuestario	217
III. Las reglas del proceso presupuestario	218
III.1. Disposiciones constitucionales no procedimentales	219
III.2. La formulación del proyecto de presupuesto	225
III.3. Presentación del proyecto de presupuesto al Parlamento ...	229
III.4. Trámite en el Parlamento y plazos	230
III.5. Atribuciones del Poder Legislativo en la modificación del proyecto de presupuesto	234
III.6. Atribuciones del Poder Ejecutivo para incrementar el presu- puesto sin el consentimiento del Poder Legislativo	236
III.7. Disposiciones en caso de rechazo o de no pronunciamiento por parte del Legislativo	237
III.8. Veto presidencial al proyecto de presupuesto aprobado por el Legislativo e insistencia	240
IV. Capacidad de influencia de los Parlamentos latinoamericanos en el proceso presupuestario	241
V. El presupuesto de los Poderes Legislativos	244
VI. Conclusiones	251
ANEXO	252

CAPÍTULO VI

LAS COMISIONES LEGISLATIVAS EN AMÉRICA LATINA

I. Introducción	255
II. Las comisiones legislativas: definición y origen	256
III. Tipos de comisiones en América Latina	261
IV. Duración de las comisiones y del mandato de sus miembros	267
V. Forma de integración de las comisiones y elección de las directivas	
VI. Número de miembros de una comisión	276
VII. Acerca de la profesionalización política y las comisiones	280
VIII. Conclusiones	281
CONCLUSIONES FINALES	283
BIBLIOGRAFÍA	290
FUENTES LEGALES Y ABREVIATURAS UTILIZADAS	303

ÍNDICE DE TABLAS

CAPÍTULO I

Tabla 1.1:	Número efectivo de partidos parlamentarios en América Latina	42
------------	--	----

CAPÍTULO II

Tabla 2.1:	Actores con iniciativa legislativa	57
Tabla 2.2:	Iniciativa popular	59
Tabla 2.3:	Iniciativas presentadas, leyes aprobadas y participación en la legislación total de órganos diferentes al Poder Ejecutivo y Legislativo	62
Tabla 2.4:	Presentación de los proyectos de ley ante las Cámaras	66
Tabla 2.5:	Características que deben poseer los proyectos de ley en el momento de su presentación	69
Tabla 2.6:	Forma de envío de los proyectos de ley a las comisiones	70
Tabla 2.7:	Aspectos del trámite legislativo en comisión	71
Tabla 2.8:	Número de debates en el trámite legislativo	77
Tabla 2.9:	Mayorías normales	80
Tabla 2.10:	Mayorías especiales (entre paréntesis el número de supuestos para los que se aplican)	84
Tabla 2.11:	Supuestos en los casos de desacuerdos entre Cámaras	88
Tabla 2.12:	Disposiciones sobre el veto y la insistencia	91
Tabla 2.13:	Importancia que otorgan los diputados latinoamericanos a representar a la nación, elaborar las leyes y controlar la actuación del Gobierno (en porcentaje)	93
Tabla 2.14:	Actividades que los diputados reconocen como más importantes (en porcentaje)	95

ANEXO CAPÍTULO II

Tabla 2.1:	Productividad legislativa (Argentina, Bolivia y Chile)	106
Tabla 2.2:	Productividad legislativa (Colombia, Costa Rica y Ecuador) . .	106
Tabla 2.3:	Productividad legislativa (Nicaragua, México y Panamá)	107
Tabla 2.4:	Productividad legislativa (Perú y Uruguay)	107
Tabla 2.5:	Éxito legislativo (Argentina)	108
Tabla 2.6:	Éxito legislativo (Bolivia)	108
Tabla 2.7:	Éxito legislativo (Chile)	108
Tabla 2.8:	Éxito legislativo (Costa Rica)	109
Tabla 2.9:	Éxito legislativo (Ecuador)	109
Tabla 2.10:	Éxito legislativo (México)	109
Tabla 2.11:	Éxito legislativo (Panamá)	110
Tabla 2.12:	Éxito legislativo (Perú)	110
Tabla 2.13:	Éxito legislativo (Uruguay)	110
Tabla 2.14:	Participación legislativa (Argentina)	111
Tabla 2.15:	Participación legislativa (Bolivia)	111
Tabla 2.16:	Participación legislativa (Chile)	112
Tabla 2.17:	Participación legislativa (Colombia)	112
Tabla 2.18:	Participación legislativa (Costa Rica)	113
Tabla 2.19:	Participación legislativa (Ecuador)	113
Tabla 2.20:	Participación legislativa (Guatemala)	113
Tabla 2.21:	Participación legislativa (Honduras)	114
Tabla 2.22:	Participación legislativa (México)	114
Tabla 2.23:	Participación legislativa (Panamá)	114
Tabla 2.24:	Participación legislativa (Perú)	115
Tabla 2.25:	Participación legislativa (Uruguay)	115

CAPÍTULO III

Tabla 3.1:	Tipos de control	138
Tabla 3.2:	Comparecencias de miembros del Gabinete	145
Tabla 3.3:	Disposiciones en torno al informe presidencial	150
Tabla 3.4:	Solicitud de informes	155
Tabla 3.5:	Interpelaciones	158
Tabla 3.6:	Censura	160
Tabla 3.7:	Motivos por los que puede iniciarse acusación contra el Presidente	161
Tabla 3.8:	Procedimiento para el juicio político	164
Tabla 3.9:	Índice de capacidad potencial de control político	166

ANEXO CAPÍTULO III

Tabla 3.1:	Forma de participación en el nombramiento de cargos públicos por parte de las Cámaras	170
Tabla 3.2:	Juicio político y acusaciones constitucionales	175
Tabla 3.3:	Construcción del índice de capacidad potencial de control parlamentario	181

Capítulo IV

Tabla 4.1:	Características de los Legislativos en los países de América Latina	192
Tabla 4.2:	Criterios de formación de los distritos electorales y factores de distorsión	194
Tabla 4.3:	Criterio de formación de los distritos electorales y factores de distorsión	200
Tabla 4.4:	Índice de nacionalización de partidos y número efectivo de partidos legislativos	204
Tabla 4.5:	Importancia que otorgan los diputados a distintos factores de representación (porcentajes correspondientes a mucha y bastante importancia)	205
Tabla 4.6:	Importancia que otorgan los senadores a distintos factores de representación (porcentajes correspondientes a mucha y bastante importancia)	206
Tabla 4.7:	Importancia que otorgan los diputados a distintos factores de representación, valores correspondientes a los diputados que seleccionaron la opción en primer lugar	207

ANEXO CAPÍTULO IV

Tabla 4.1:	Sistemas bicamerales	212
Tabla 4.2:	Sistemas unicamerales	214

CAPÍTULO V

Tabla 5.1:	Países cuyas Constituciones establecen asignaciones presupuestarias	224
Tabla 5.2:	Instancia y organismos encargados del proyecto de presupuesto	226
Tabla 5.3:	Cámara en la que se presenta el proyecto de presupuesto, plazo para su aprobación y Cámara que aprueba	233
Tabla 5.4:	Atribuciones del Poder Legislativo en la modificación del proyecto de presupuesto	236

Tabla 5.5:	Disposiciones en caso de no aprobación o rechazo del presupuesto	239
Tabla 5.6:	Capacidad de influencia del Poder Legislativo en el proceso presupuestario (0-10)	243
Tabla 5.7:	Correlaciones entre el número de legisladores y la cantidad presupuestada para el Poder Legislativo	247
Tabla 5.8:	Promedio de «recursos» con los que cuenta cada legislador ..	248
Tabla 5.9:	Correlaciones entre el PIB del país y per cápita por habitante y el presupuesto del Poder Legislativo	249

ANEXO CAPÍTULO V

Tabla 5.1:	Cantidad presupuestada para los Poderes Legislativos latinoamericanos, en moneda local y en euros (2002-2005)	252
------------	---	-----

CAPÍTULO VI

Tabla 6.1:	Aspectos que caracterizan a las comisiones	260
Tabla 6.2:	Tipos de comisiones de acuerdo a los diferentes criterios de clasificación	263
Tabla 6.3:	Las comisiones legislativas latinoamericanas según el criterio función	266
Tabla 6.4:	Vigencia de las comisiones y período de la Cámara	268
Tabla 6.5:	Variables que afectan el control partidista de los miembros de las comisiones	271
Tabla 6.6:	Elección de los miembros de las comisiones	275
Tabla 6.7:	Correlación entre tamaño de la Asamblea y número de comisiones	277
Tabla 6.8:	Correlación entre tamaño medio de la comisión y tamaño de las Asambleas	278
Tabla 6.9:	Número de miembros y tamaño de Asambleas y comisiones en las sesiones de 2002	279
Tabla 6.10:	Número de miembros de las comisiones legislativas permanentes	281

ÍNDICE DE GRÁFICOS

CAPÍTULO I

Gráfico 1.1: Sistemas presidenciales	47
Gráfico 1.2: Sistemas parlamentarios	48

CAPÍTULO II

Gráfico 2.1: El proceso legislativo	55
Gráfico 2.2: Diagrama general del procedimiento legislativo en la etapa constitutiva	65
Gráfico 2.3: Porcentaje de los diputados que otorgan mucha y bastante importancia a representar a la nación, elaborar las leyes y controlar la actuación del Gobierno	94
Gráfico 2.4: Porcentaje que suponen las iniciativas del Ejecutivo y del Legislativo sobre las total presentadas	100
Gráfico 2.5: Porcentaje promedio que representa la legislación aprobada de iniciativas del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo sobre el total de las leyes en el período indicado	103

ANEXO CAPÍTULO II

Organigramas del procedimiento legislativo en América Latina	116
Argentina	116
Bolivia	117
Brasil	118
Chile	119
Colombia	120
Costa Rica	121
Ecuador	122

El Salvador	123
Guatemala	124
Honduras	125
México	126
Nicaragua	127
Panamá	128
Paraguay	129
Perú	130
República Dominicana	131
Uruguay	132
Venezuela	133

CAPÍTULO V

Gráfico 5.1: Evolución del presupuesto de los Parlamentos latinoamericanos (en euros)	246
Gráfico 5.2: Relación entre el número de legisladores y el presupuesto de los Parlamentos latinoamericanos para el año 2004	247
Gráfico 5.3: Relación entre el PIB del año 2003 y el presupuesto de los Parlamentos latinoamericanos para el año 2004	250
Gráfico 5.4: Relación entre el PIB per cápita del año 2003 y el presupuesto de los Parlamentos latinoamericanos para el año 2004 ...	250

Introducción

Hace ya más de un tercio de siglo, exactamente en 1971, Weston H. Agor compiló en Praeger nueve análisis para otros tantos casos nacionales que abordaron el papel y la influencia de los Poderes Legislativos en América Latina. Este hecho, por su novedad, supuso un hito intelectual largamente celebrado en los círculos del estudio comparado de la política latinoamericana. En su prefacio, Agor señalaba el escaso conocimiento empírico que se tenía sobre el tema así como el desconocimiento existente de las relaciones de los Legislativos con otras instituciones y procesos políticos.

Aquel libro fue el primer intento serio de aproximarse a una temática académicamente olvidada y políticamente supeditada a la presencia de partidos hegemónicos. Esta presencia, unida al imperio del Poder Ejecutivo que, bajo su poderosa prepotencia, ocultaba tanto el histórico caudillismo presente en la historia latinoamericana como las lacerantes dictaduras personalistas adulteraron el desempeño legislativo lo que postergó, aún más, el despegue de los análisis sobre los Parlamentos. En efecto, el brutal lapso autoritario clausuró los Congresos, salvo en el caso de Brasil y remitió al ostracismo, lógicamente, cualquier preocupación sobre el asunto quedando aquella originalidad marchita.

La lenta recuperación democrática que, paulatinamente, se fue haciendo extensible a la gran mayoría de los países latinoamericanos a lo largo de la década de 1980, alguno de los cuales llegó a estrenar literalmente la práctica democrática, fue normalizando también la agenda de las investigaciones académicas. Tras un impulso inicial de los asuntos más acuciantes al propio proceso democratizador centrado en la temática de las transiciones: pactos, comicios, estrategias partidistas, derechos humanos y recomposición de la relación entre la sociedad y la economía; el modelo de la forma de gobierno fue ampliamente sometido a debate y, casi de manera simultánea, reclamada la atención sobre el papel que

desempeñaba el Poder Legislativo. Se trataba tanto de evaluar los vicios y, en su caso, las virtudes del binomio conformado por el parlamentarismo y por el presidencialismo¹, como de poner el acento en la importancia del Congreso.

Gran parte de esta literatura, que ahora no es relevante aportar y que se recoge a lo largo de las páginas del presente libro, tanto desde una perspectiva estrictamente nacional, bajo el imperio de los estudios de casos, como desde el ámbito regional comparado, abría un nuevo campo y exploraba hipótesis que requerían su contraste. Además, y en cualquier caso, abogaban por el reconocimiento del papel sobresaliente que los Legislativos desempeñaban en la política cotidiana. Tanto desde la óptica del neoinstitucionalismo, como el gran paradigma presente desde mediados de aquella década, como desde la misma lógica de la separación de poderes, que en su esencia descubría “al otro”, sin descuidar su significado como escenario donde los partidos políticos sustancian por excelencia su representación y los políticos desarrollan su *cursus honorum*, los Congresos cobraban un insólito interés y recuperaban el sentir de Weston H. Agor.

La absoluta necesidad de contar con evidencia empírica suficiente como paso previo a estudios de más largo aliento se proyectó en nuestro estudio precedente, el anterior volumen sobre *El Poder Legislativo en América Latina a través de sus normas*. Entonces reivindicábamos el papel que desempeñaba la información como instrumento primordial para determinar las funciones y el peso de la institución legislativa dentro del sistema político de cada país. El acopio y la sistematización de los datos se alzaban como imperativos fundamentales. Si el vacío entonces existente quedó en gran parte relleno, con las limitaciones de la cambiante volatilidad de ciertas normas en algunos países, el reto inmediatamente siguiente pasaba al ámbito interpretativo una vez conocidos (medidos) los efectos reales de dichas normas. Aunque lo efímero de la norma, y por ende su efecto, pudiera ser una constante amenaza, la elaboración teórica no quedaba ni anulada ni mucho menos imposibilitada toda vez que los datos acumulados podían reflejar tendencias más o menos individualizadoras de los casos nacionales abordados, mostrar causalidades y generar evidencias que ayudaran a una mejor comprensión del proceso político en los países latinoamericanos.

Este libro trata precisamente de ello. Conjuga las normas con sus efectos y, a veces, con la evaluación de los actores, los parlamentarios. Sus fuentes son, por tanto, los textos constitucionales y reglamentarios, principalmente, junto con los datos derivados del propio proceso de actuación del Poder Legislativo en sus distintas funciones, y también las opiniones de los parlamentarios². Al carácter descriptivo que dominó el anterior volumen, enunciativo de una realidad rica,

¹ Son ya clásicos a este respecto los textos de Linz (1997), Linz y Valenzuela (1997), Mainwaring, (1993), Molinelli (1991), Nohlen y Fernández (1998), Pérez Liñán (2000), Sartori (1994), Serrafiero (1998), y Shugart y Carey (1997) entre otros.

² Datos procedentes de los proyectos de investigación *El Parlamento en América Latina. Rendimiento del Poder Legislativo: Una clave interpretativa de los problemas de gobernabilidad de la*

variopinta y compleja, le sigue el esfuerzo interpretativo que pretende seguir la senda de otros estudios ya clásicos sobre el tema³. Pero el reto no queda allí ya que se pretenden abrir nuevas vías en el conocimiento de la arena legislativa latinoamericana, ámbito que muestra una rica heterogeneidad que hace de todo punto inadecuado el mantenimiento de un patrón único regional y que, por consiguiente, estima que es poco fértil referirse al espacio latinoamericano como un referente omnicomprendido.

La propuesta analítica que se lleva a cabo se estructura en seis capítulos sobre los que se abordan los Poderes Legislativos de los dieciocho países latinoamericanos considerados. El primer capítulo establece el marco general de la política latinoamericana articulada en torno al presidencialismo. El contexto presidencialista está profundamente arraigado en la historia latinoamericana y es determinante en gran medida del juego político en el que aspectos de sus propias reglas, de los condicionamientos que impone a los actores y de la cultura política tienen un peso enormemente influyente. En este ámbito el marco latinoamericano aporta una referencia inequívoca pues representa una realidad que tradicionalmente únicamente se comparte con Estados Unidos, aunque sus partidos y sus sistemas de partidos son muy diferentes. De esta manera, la teoría existente está fuertemente influida por la experiencia estadounidense no siendo de gran utilidad para la comprensión de los fenómenos que ocurren en América Latina. La separación de poderes tiene un comportamiento radicalmente diferente cuando, en lugar de ser el mayoritario, el sistema de representación es el proporcional. Su incidencia en la conformación de los partidos legislativos es enorme y, por ende, las estrategias que éstos llevan a cabo se ven fuertemente condicionadas. Se impone, por consiguiente, una reelaboración de lo que se conoce acerca del presidencialismo ajustándolo a este espacio geográfico y su influencia en la actuación del Legislativo.

El segundo capítulo aborda la función legislativa de los Parlamentos latinoamericanos. En un primer apartado se describe el proceso legislativo cuyos componentes de negociación política y de desempeño técnico quedan desagregados en tres etapas: la de iniciativa, la constitutiva y la de eficacia que articula el sistema de pesos y contrapesos entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo bajo la forma de la figura del veto de este último y de la insistencia del primero. En segundo término, y tomando como referencia las actitudes de los propios legisladores, se pretende relacionar lo que éstos piensan de su tarea con las funciones canónicas que se establecen *a priori* como las corrientes de los parlamentarios. En tercer y último

región (Ref. 1FD97-0906) y *Representación política y calidad de la democracia: un estudio de las élites parlamentarias de América Latina* (Ref. SEC2002-03483), ambos financiados por el Programa Nacional de Ciencia y Tecnología de España y dirigidos por Manuel Alcántara Sáez.

³ Es el caso de Best y Cotta (2000), Blondel (1973), Carey (1998), Cox y McCubbins (1993), Fenno (1973), Guerrero Salom (2004), Haggard y McCubbins (2001), Morgenstern y Nacif (2002), NDI (1996), Olson (1994) y Patterson y Mughan (1999).

lugar se analiza la actividad legislativa sobre la base de tres indicadores con un elevado componente empírico que son la productividad, el éxito y la participación legislativa. Se trata de tres instrumentos que dan lugar a sendos índices sencillos que pretenden captar la compleja realidad de las distintas Cámaras y que, a su vez, pueden relacionarse con otras variables del sistema político nacional a los efectos de plantear algunas relaciones de causalidad con mayor rigor. El capítulo se cierra con una abundante y rica información empírica de los apartados examinados ofrecida minuciosamente país por país, destacándose la relativa al propio itinerario del procedimiento legislativo plasmado en organigramas de sencillo seguimiento.

El tercer capítulo se refiere a la función de control. Se parte de la convicción de que el control es sobre todo control político y de que el Parlamento ejerce esta función a través de todas las actividades que realiza y cuyo procedimiento está muy regulado e institucionalizado. Los diez instrumentos de control que se consideran integran un índice que hemos denominado de capacidad potencial de los Parlamentos para ejercer el control y que sirve para una convincente diferenciación y subsiguiente clasificación de los Congresos latinoamericanos bajo este aspecto. La elaboración de este índice de capacidad potencial de control es uno de los aportes más originales del presente libro que, además, permite relacionar esta función con otras como puede ser la capacidad de influencia en la aprobación de los presupuestos.

El capítulo cuarto pone en relación a la representación política con cuestiones fundamentalmente relativas a la territorialidad y con otras que atañen a minorías. El peso del federalismo como fenómeno histórico y con notables derivaciones institucionales se ve acompañado de la utilización de distritos electorales coincidentes con la división administrativa de la mayoría de los países. Ello conlleva incentivos selectivos en la decisión de los electores a la hora de votar por unos candidatos u otros y también problemas derivados de una tradicional dificultad a la hora de definir con precisión los elementos constitutivos del Estado-nación. El bicameralismo, en este sentido, es un ejemplo de esta articulación territorial a veces frustrada. De la misma manera se tiene en cuenta el papel de aquellos partidos políticos que actúan únicamente a nivel no estatal y que tan escasas veces alcanzan representación política.

El capítulo quinto estudia el proceso por el que se lleva a cabo la política pública más relevante por excelencia y que no es otra que la elaboración de los presupuestos. Se trata de un proceso minuciosamente regulado y que al dar cabida como ningún otro a las interacciones entre los dos Poderes del Estado tiene una trascendencia inequívoca; además, su impacto en la acción general del Gobierno es indudable. Las reglas del proceso presupuestario son descompuestas en ocho apartados que acogen las peculiaridades del mismo y que proyectan ámbitos donde el Poder Legislativo puede alzarse con cierta capacidad de influencia frente al Ejecutivo que es quien tiene en primer lugar esta herramienta. Las ocho disposiciones normativas dan lugar, como acontece en capítulos anteriores, a la propuesta de un índice que pretende medir, y con ello clasificar,

la capacidad de influencia de los Parlamentos en este apartado. De nuevo, el resultado alcanzado refleja la gran heterogeneidad existente y permite establecer relaciones con los de las páginas anteriores. En la parte final de este capítulo se aborda expresamente el presupuesto de los Poderes Legislativos y se entra en la discusión que liga al mismo con el tamaño de las propias Cámaras así como del país en cuestión y de su economía, aspectos éstos que se muestran como claramente irrelevantes.

El último capítulo lleva a cabo una descripción y un análisis de las comisiones legislativas cuyo sistema representa uno de los mecanismos clave del funcionamiento como organización del Parlamento. Si bien la estructuración interna del trabajo parlamentario mediante comisiones es una característica común a todos los Poderes Legislativos de los dieciocho países latinoamericanos estudiados, el número, tipo, composición, duración, tareas y significado de las mismas es extremadamente variopinto haciendo muy difícil cualquier intento de taxonomía. La representación proporcional de los distintos grupos políticos presentes en las Cámaras en el ámbito de las comisiones es quizá el reto más serio ante el que se enfrentan los Legislativos latinoamericanos. Otros retos existentes se encuentran en la limitada capacidad vinculante de las decisiones de las comisiones en el proceso legislativo, así como en el seno del papel que las comisiones pueden jugar a la hora de mejorar la profesionalización de la clase política.

El libro finaliza con un breve apartado de conclusiones en el que uno de los ejes principales que se alumbró con insistencia es la heterogeneidad de los Parlamentos en América Latina. El papel de los Poderes Legislativos en cada uno de los países de la región varía considerablemente con respecto a los restantes a pesar de compartir la forma de gobierno presidencialista. Los Legislativos interactúan con los Poderes Ejecutivos de manera que ambos se necesitan a la vez que controlan y comparten el poder político. Desde una perspectiva pluralista, los Congresos son arenas de poder que participan en el juego político y cuyas armas institucionales son ejercidas indiscriminadamente por todos aquellos que, mediante los mecanismos de representación, llegan a su seno. En la medida en que éstos quedan articulados por principios de proporcionalidad y por el imperio de la partidocracia, donde las listas cerradas se alzan como una de las principales herramientas, las parcelas de poder obtenidas son auténticos baluartes desde los que establecer estrategias de gobierno.

El libro abre innumerables frentes que a veces quedan meramente apuntados y que pretenden ser una guía orientadora para investigaciones ulteriores bien a través del estudio de casos o de proyectos comparados. Los índices elaborados, por otra parte, permiten comprobar su validez y, sobre todo, su utilidad a la hora de verificar tanto inferencias causales entre distintas variables como de entender el funcionamiento desde una perspectiva normativa de los Legislativos agrupando a los más similares de entre los países estudiados. Además, la aplicación de la teoría de la lógica legislativa, por ejemplo, que se basa en el hecho de que los Congresos no adoptan una determinada política pública en un único momento requiere de

una minuciosa disección del proceso como la que se anuncia en el presente libro. El necesario éxito en múltiples pasos del proceso, que se articulan como “puntos de veto”, para arribar al final conlleva una visión que aleja del escenario análisis simplistas como habitualmente se dan. Por último, el libro ha buscado contribuir a poner en el centro de la discusión politológica el papel que desempeñan los Parlamentos en la política de América Latina una vez que las prácticas representativas llevan varios lustros actuando de manera ininterrumpida, y teniendo rutinizadas sus funciones en el sistema político. Pero en un momento en que precisamente la bondad de los procesos de representación política se hallan fuertemente cuestionados y son a menudo interpretados como origen de muchos de los problemas que asolan en la actualidad al mundo andino, principalmente, el Congreso, como foro por excelencia donde se sustancia la representación política, es visualizado como uno de los espacios fundamentales que contribuye, en mayor o menor medida, a la calidad de la democracia. Y ello lo es tanto desde la perspectiva de las difíciles relaciones con el Poder Ejecutivo, donde los mecanismos de la acción cooperativa se ven a menudo obstruidos, cuando no directamente inutilizados, como desde el ámbito de la acción partidista.

Mayo de 2005

CAPÍTULO I

El presidencialismo y los Parlamentos latinoamericanos

I. INTRODUCCIÓN

Aunque parezca contradictorio, para entender el papel de los Poderes Legislativos en los sistemas políticos de América Latina, es necesario comprender la lógica con la que opera el presidencialismo, ya que esta forma de gobierno, predominante en la región, imprime una lógica diferente al trabajo de los Parlamentos. Más allá de los debates derivados del derecho constitucional o de la filosofía política, la discusión sobre los distintos modelos de interacción entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo se ha reflejado en la ciencia política en la discusión sobre la forma de gobierno. Es decir, sobre el modelo de relaciones existente entre los dos Poderes⁴. Los modelos teóricos de las formas de gobierno democráticas tradicionales son el presidencialismo, el parlamentarismo y una serie de híbridos nacidos de la mezcla entre las dos que son conocidas con los nombres genéricos de semipresidencialismo o semiparlamentarismo⁵.

Desde finales del siglo XVIII, las relaciones entre Gobierno y Parlamento han estado definidas por una serie de elementos que llegaron a generar dos modelos bien diferenciados. Por una parte, se situaba el modelo dominado por la comprensión inglesa de la política en el que el Parlamento era el centro de gravedad político y se producía la «confusión» de poderes merced a una completa imbricación

⁴ En un sentido más amplio, la forma de gobierno también se puede definir como la manera en la que se organiza el modelo de gobierno en un sistema político y, especialmente, como es nombrado el Jefe del mismo.

⁵ Sobre los distintos matices de este debate se pueden ver los trabajos de Lijphart (1992), Sartori (1994) y Shugart y Carey (1997).

cación entre el Gabinete y el Parlamento, puesto que aquél procedía de la confianza de éste a la que permanecía sujeto y, en reciprocidad, el Gabinete, que era un órgano colegiado, podía decretar la disolución del Parlamento. En frente, se encontraba la posición que mantenía una estricta separación de poderes, de manera que, a diferencia del anterior donde la legitimidad era única, se generaban órganos con «legitimidades» separadas y funciones perfectamente diversificadas. El primero dio lugar al modelo denominado parlamentarismo, mientras que el segundo respondió al título de presidencialismo (Alcántara, 1995: 83). En su desarrollo histórico el primero se asoció con el mantenimiento de una Monarquía que, paulatinamente, veía como sus poderes disminuían y el segundo con el republicanismo de la Constitución de Filadelfia y de la Revolución francesa.

En esta parte de nuestro trabajo nos centraremos en las implicaciones que el presidencialismo tiene en la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, en particular y en el sistema político en general, estableciendo la base sobre la cual se reflexiona acerca de los distintos procesos políticos en los que intervienen los dos Poderes como son el control político, la elaboración de las leyes o el proceso de aprobación del presupuesto que abordamos en distintos capítulos del presente libro. El eje central de argumentación de las siguientes páginas será el modelo de división de poderes, propio del presidencialismo, y sus consecuencias a la vez que trataremos de poner en cuestionamiento la idea generalizada, aunque poco a poco refutada, de la debilidad extrema de los Parlamentos en contextos presidencialistas.

II. EL PRESIDENCIALISMO Y LA SEPARACIÓN DE PODERES, UNA DIFERENCIA DETERMINANTE EN LA TOMA DE DECISIONES

Se puede afirmar que la línea divisoria entre las distintas formas de gobierno es cada vez menos clara lejos del modelo estático de Duverger que, durante tres décadas, fue el modelo teórico explicativo dominante. En la gran mayoría de los casos existen sistemas mixtos en los que se compaginan instrumentos presidencialistas y parlamentarios. Por lo tanto, lo más apropiado sería afirmar que los distintos sistemas políticos se ubican en un *continuum* en el que las formas clásicas, presidencialismo o parlamentarismo, son los respectivos extremos ya que los diferentes casos nacionales ofrecen tal grado de matices y de variaciones que obligan a generar constantemente modelos diversificados de comprensión (Alcántara, 1995: 104; Martínez y Garrido, 2000: 3). Por ello, cada vez se hace más difícil hablar de tipos ideales aunque la literatura sigue otorgando una serie de características básicas al presidencialismo y al parlamentarismo.

Por lo tanto, somos conscientes de que es peligroso hacer «fotos fijas» en relación a las formas de gobierno (Alcántara, 1995: 104). Sin embargo, con fines analíticos, éstas pueden ser delimitadas de forma minimalista de acuerdo con

ciertas características. El elemento presente en todas las definiciones de presidencialismo⁶ es la elección, directa e independiente del órgano Legislativo, del Presidente. Mientras que, en oposición, la característica principal del parlamentarismo es el vínculo que existe en la elección de los dos poderes ya que el nombramiento del Ejecutivo es un acto propio del Legislativo⁷.

Otro elemento que aparece en la literatura asociado a la forma de gobierno, incluso algunos de los conceptos citados lo incluyen como parte definitoria, es la duración de los períodos de gobierno. Si bien este elemento es importante ya que la duración de los períodos de gobierno, al igual que todo arreglo institucional, genera incentivos o castiga ciertas conductas de los actores, la duración fija o flexible se deriva de la separación e independencia que la Constitución de cada país otorga a los diferentes Poderes del Estado. En el caso del presidencialismo, al ser electos el Presidente y el Congreso por separado y no depender su mantenimiento de la confianza mutua de ambas instituciones, es lógico suponer que lo más apropiado es que sean electos por períodos fijos. Mientras que en los gobiernos de tendencia parlamentaria lo habitual es que los períodos de las legislaturas sean flexibles y dependan más de la coyuntura y oportunidad política, teniendo solamente una fecha límite de extensión.

El presidencialismo se caracteriza por hacer efectivo el principio de separación y división de poderes a través de la desvinculación de origen y supervivencia del Ejecutivo y del Legislativo. Mientras que en los sistemas parlamentarios el Parlamento es soberano y no es admitida la separación entre el Legislativo y el Gobierno ya que éste requiere ser designado, apoyado y, según el caso, destituido, por el Parlamento⁸.

⁶ Hay tres definiciones que se han convertido en referencia en los trabajos sobre presidencialismo. Para Sartori (1994: 99) el presidencialismo es «la forma de gobierno donde el Ejecutivo, representado por el Presidente, es electo de forma directa por los electores; no puede ser despedido de su cargo por una votación del Parlamento durante su período preestablecido y encabeza o dirige de alguna forma el gobierno que designa». Linz (1997: 32) consideró que las características del presidencialismo son un Ejecutivo con considerables poderes en la Constitución y, generalmente, con absoluto control de la composición de su Gobierno y de la Administración, que, además, es elegido por el pueblo (directamente o por un colegio electoral) por un período de tiempo fijo, no dependiendo del voto de confianza formal del Parlamento. El Presidente no es sólo el que ejerce el Poder Ejecutivo sino también jefe simbólico del Estado y no se le puede destituir, excepto en algún caso excepcional de juicio político, entre elecciones. Shugart y Carey (1997: 19) establecen: *The definition we use throughout this book when we refer to presidential (el resaltado es original) government (or at times, «pure» presidentialism), is the following: 1) the popular election of the chief executive; 2) the terms of the executive and assembly are fixed, and are not contingent on mutual confidence; and 3) the elected executive names and directs the composition of the government*. A pesar de que consideran que estas tres condiciones definen al presidencialismo, agregan una cuarta [...] 4) *the president has some constitutionally granted lawmaking authority*.

⁷ Sobre el presidencialismo y las formas de gobierno, se pueden consultar los trabajos de: Mainwaring, 1993; Sartori, 1994; Linz y Valenzuela, 1997; Shugart y Carey, 1997; Mainwaring y Shugart, 1997; Nohlen y Fernández, 1998; Martínez y Garrido, 2000; Rodríguez-Aguilera del Prat y Martínez, 2000; entre otros.

⁸ Una discusión más profunda se puede encontrar en: Sartori, 1994; Mainwaring y Shugart, 1997 y Shugart y Carey, 1997.

La idea original de la separación y división de poderes fue desarrollada por la filosofía política clásica, especialmente por Locke y Montesquieu. Sus planteamientos abogaban por un poder dividido que representase la estructura estamental de las sociedades o sirviera como una forma de compartir el poder en los absolutismos monárquicos, a la vez que estructurara un entramado institucional de poder político que funcionara auto-controlándose⁹ y que pusiera fin al régimen inglés de «confusión de poderes».

La adopción del presidencialismo, sobre todo en América Latina, se debe fundamentalmente a la influencia del modelo de gobierno diseñado por los «padres fundadores» de Estados Unidos, país en el que toma forma operativa el principio de la separación de poderes. Este sistema se basa en que el Congreso, tanto en lo político como en lo legislativo, controle al Presidente y viceversa (el sistema de *checks and balances*)¹⁰.

Entre los factores históricos y coyunturales que llevaron a la adopción de este sistema, sobresalen: el temor a que se diera algo parecido al absolutismo monárquico europeo (lo que les llevó a idear un sistema para controlar al Ejecutivo y limitar su poder) y la preocupación que sentían por la posibilidad de que en el Legislativo se instalase la «plebe» y la demagogia, o que éste se convirtiese en un órgano donde se impusiese la «dictadura» de las mayorías. En el caso del Ejecutivo se acotó el poder del Presidente a través del control legislativo y judicial. En el caso de la rama legislativa, se usó como método preventivo de control un sistema de dos

⁹ Locke (1990: 133 y ss.), a partir de su convencimiento de que la capacidad de elaboración de leyes es el núcleo del poder que el pueblo ha delegado en el Gobierno, plantea la existencia de cuatro poderes: Legislativo, Ejecutivo, Federativo y de Prerrogativa. El primero estaría en manos del Parlamento, mientras que los otros residirían en el Rey. Según el trabajo de Montesquieu –El Espíritu de las Leyes– es posible encontrar en el Estado tres clases de poderes: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo de los asuntos que dependen del derecho de gentes y el Poder Ejecutivo de los asuntos que dependen del derecho civil. Esta clasificación se parece más a la de los Estados modernos. El Poder Ejecutivo de los asuntos civiles, correspondería al judicial que se encargaría de castigar los delitos o juzgar las diferencias entre particulares; el Ejecutivo se encargaría de disponer de la guerra o la paz, las relaciones exteriores y la seguridad pública y, por último, a través del Poder Legislativo el príncipe o magistrado promulgaría leyes transitorias o definitivas y enmienda o deroga las leyes existentes. Montesquieu plantea que estos tres poderes pueden ser controlados por la misma persona en cuyo caso habría un déficit de libertad. Para que ésta impregne el proceso político es necesario un Gobierno en el que los diferentes poderes sean atribuidos a distintos órganos. Sin duda el razonamiento de Montesquieu es la base del sistema presidencialista con división de poderes que materializaron los «padres fundadores». Benjamin Constant agregó a los tres poderes de Montesquieu un cuarto poder al que llamó «moderador» o «poder regio» y que constituye una especie de prerrogativa para resolver los conflictos entre los mismos. La división de poderes «especificada», en oposición a la «estamental», significa que los poderes de mando están repartidos, según su carácter *objetivo* «constitucionalmente» (no necesariamente en una Constitución escrita) entre distintos titulares del poder (o control). De suerte que las disposiciones de *distinta* clase sólo pueden ser producidas legítimamente por distintos titulares del poder de mando o que las de una *misma* clase sólo pueden serlo por cooperación de varios (es decir, por un compromiso no obtenible formalmente). Lo que aquí se divide no son «competencias», sino los mismos «derechos de mando», los poderes (Weber, 1964: 227). Sobre la división de poderes en el presidencialismo puede verse Jackisch (1994: 25-42).

¹⁰ Para comprender los principios que inspiran el presidencialismo, entre otros elementos constitutivos de los Estados modernos, se puede ver Hamilton, Madison, y Jay (1987).

Cámaras conformadas con distintos criterios de representación. El sistema de separación de poderes quedó definitivamente constituido con las atribuciones de árbitro constitucional que se le concedió al Poder Judicial (Valenzuela, 1997).

En el caso del parlamentarismo, el principio normativo que está detrás es la idea de que el Parlamento es el depositario de la voluntad del poder soberano (el pueblo o los ciudadanos) la cual es indivisible y, por lo tanto, le corresponde el nombramiento del Gobierno y su control. También hay que tener en cuenta que el mayor desarrollo institucional del parlamentarismo, se dio en países en los que había un jefe de Estado (generalmente un monarca) que servía como cabeza, en la mayoría de las veces formal, del sistema de gobierno.

A lo largo del siglo XIX el presidencialismo se consolidó en América Latina gracias a su perfecta imbricación con los patrones caudillistas (Lynch, 1976, 1981) presentes en las primeras décadas tras la emancipación colonial así como al éxito de la fórmula en Estados Unidos y del bonapartismo francés que eran un sólido referente intelectual en el diseño institucional de las élites políticas latinoamericanas¹¹. Cuando ya en el siglo XX se configuraron los regímenes constitucionales que terminaron amparando el papel motriz del Estado en el desarrollo de la economía y en su promoción de la política de vocación social, el presidencialismo fue un ámbito institucional especialmente eficaz por la concentración del poder reformista en las manos de una sola persona¹². El modelo populista alcanzó un gran éxito a lo largo del medio siglo siguiente a la depresión de 1929 con su concepción vertical del poder, el énfasis en liderazgos personalistas y en fórmulas movimientistas y encontró un terreno institucional difícilmente superable en el presidencialismo¹³.

Siguiendo con el análisis de Estados Unidos como prototipo presidencialista es necesario insistir en que el modelo presentado en *The Federalist Papers* y recogido por la Constitución, se basó en la existencia de separación y división de poderes. Para Neustadt (1960: 33) los «padres fundadores» no crearon un gobierno de poderes separados sino uno de instituciones separadas que compartían el poder e, incluso, que competían por él. El modelo de separación de poderes no busca solamente la relativa autonomía de las instituciones que ejercen funciones dentro del sistema político y que comparten poderes, busca también que éstos colaboren a la vez que se controlen y equilibren, puesto que no son recíprocamente independientes en todos los aspectos¹⁴. Por otra parte, la separación de poderes se hace efectiva a través de la elección separada de los cuerpos¹⁵. Linz (1997: 32), uno

¹¹ Sería el caso del argentino Juan Bautista Alberdi y del mexicano Benito Juárez por citar dos de los más conocidos e influyentes.

¹² La Constitución mexicana de 1917 y chilena de 1925 son prueba de ello.

¹³ Sería difícil entender el desarrollo del varguismo en Brasil, del peronismo en Argentina, o del velasquismo en Ecuador sin la institución presidencial.

¹⁴ Por ejemplo, a pesar de las variaciones procedimentales que pudieran existir, para aprobar leyes o tratados internacionales, se necesita el visto bueno de los dos Poderes.

¹⁵ Como ya se ha dicho, el principio normativo que está detrás de la idea del parlamentarismo vincula el origen soberano del gobierno con el Parlamento (Sartori 1994: 116).

de los mayores críticos del presidencialismo, ha llamado a este fenómeno legitimidad democrática dual. El riesgo de la separación estaría en que puede resultar electo un Presidente que no cuente con suficiente apoyo en el Legislativo, lo que a priori dificultaría el proceso de toma de decisiones. A pesar de sus riesgos, la legitimidad democrática dual es parte de la esencia misma del sistema y es un efecto manifiesto, más no latente (Merton, 1964) del entramado institucional del sistema de gobierno presidencialista.

En los regímenes presidenciales el proceso de *policy making* se caracteriza y está influido por la separación de poderes, pues las medidas que se tomen tienen que contar con la aprobación de los dos cuerpos independientes de autoridad ya que la estructura institucional exige que se sumen las voluntades para adoptar cualquier tipo de medida. El «derecho» de participación de las ramas está garantizado en el rol de actores o puntos de veto que tienen las mismas. Esta separación de poderes se puede transformar en una separación de propósitos, lo que puede dificultar el proceso de toma de decisiones, llegando incluso al bloqueo del mismo (Shugart y Haggard, 2001: 64). En los gobiernos parlamentarios no es posible que se llegue a la separación de propósitos entre el Gobierno y la Asamblea ya que, teóricamente, el Gobierno es fruto de la voluntad del Parlamento. En la *praxis*, una separación de propósitos en temas de política pública implicaría la caída del Gobierno o la renovación de la Cámara, lo que generaría un nuevo escenario con actores distintos.

En definitiva, en los contextos de separación de poderes, a pesar de que cada una de las ramas tiene sus respectivas cuotas de poder y autonomía en su funcionamiento y legitimidad, el uno necesita del otro para funcionar. Es, precisamente, cuando falta la debida colaboración entre los dos poderes cuando se da el conflicto. En este sentido, la gran diferencia entre el parlamentarismo y el presidencialismo es que el primero lleva implícita la cooperación inmediata entre los poderes, mientras que en el segundo el jefe de Gobierno debe generar incentivos para que esta cooperación se dé, en el mejor de los casos.

III. EL DEBATE SOBRE EL PRESIDENCIALISMO EN AMÉRICA LATINA

Al hablar de presidencialismo y su idoneidad como forma de gobierno para los países latinoamericanos, es necesario referirse a *La quiebra de las democracias* de Linz como el trabajo que más éxito tuvo al llamar la atención sobre la relación entre la estructura institucional de la forma de gobierno y la estabilidad democrática¹⁶. En

¹⁶ Las observaciones de Linz se originan en la pregunta acerca de si el presidencialismo influye en la inestabilidad política de las democracias latinoamericanas a la cual respondió positivamente, argumentando que es una forma de gobierno muy rígida, con un juego electoral de suma cero, fuertemente unipersonal y con ciertas elecciones de carácter plebiscitario. Pero el autor marcó una diferencia con Estados Unidos ya que, a pesar de ser un país presidencialista, posee una gran estabilidad democrática histórica gracias, según Linz a la fragmentación del campo político entre gobiernos federales y

una obra posterior¹⁷, el autor planteó que el presidencialismo es más propenso a la inestabilidad política y tomó partido abiertamente a favor del parlamentarismo; iniciando un debate con rasgos normativos sobre las ventajas y defectos de cada una de las formas de gobierno y las posibilidades de cambio de sistema. Este debate tuvo su auge en los últimos años de la década de 1980 y los primeros de 1990, lapso que coincidió con varios procesos de transición a la democracia en América Latina y con las expectativas suscitadas sobre los requisitos para la consolidación de las mismas. Durante ese período se realizaron una serie de encuentros en los que estuvieron presentes políticos y académicos, además se publicaron varios trabajos¹⁸ e, incluso, se barajó la posibilidad de que algunos países adoptasen un sistema parlamentario. La experiencia más significativa en este sentido fue el referéndum brasileño de 1993¹⁹ que cerró la vía para el progreso de forma de gobierno.

Se puede decir que hubo dos tendencias, por un lado, los partidarios del parlamentarismo, con Linz a la cabeza, y los que matizaban los presuntos efectos del presidencialismo como factor de desestabilización, en ese entonces, Nohlen era la figura más visible²⁰. Estos últimos no consideraban conveniente el cambio hacia el parlamentarismo debido a factores históricos, institucionales y partidistas propios de los países latinoamericanos. También hubo autores que no entraron al debate como Sartori que no se decantó por ninguna de las formas de gobierno²¹ o Tsebelis (2002) que intentó superar el análisis dicotómico, centrándose en los *veto players* del sistema.

estatales, al papel del Tribunal Supremo, al Senado y al sistema de partidos (1993:128 y ss), a lo que habría de añadir el carácter imperial de su presidencia.

¹⁷ Estas ideas se sistematizan en un ensayo que apareció por primera vez en 1984 llamado «*Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?*».

¹⁸ En mayo de 1989 se realizó en la Universidad de Georgetown un simposio titulado *Democracia parlamentaria o presidencial: ¿supone una diferencia?*, al que siguió otro evento realizado en Chile. De estos encuentros salió como resultado el libro compilado por Linz y Valenzuela (1997) que apareció publicado en inglés en 1994 y en el que se recogían los aportes teóricos de Lijphart, Sartori, Stepan, Skach y Suleiman. A esta obra le siguió un segundo volumen en el que aparecieron estudios de casos nacionales. Dieter Nohlen fue la cabeza visible de un encuentro más, realizado en Uruguay en el año de 1987, para discutir sobre reforma política y consolidación democrática. Fruto de ese encuentro se publicó en 1988 otra obra editada por Nohlen y Solari. En 1991 aparece otro libro, editado por Nohlen y Fernández, con el título *Presidencialismo versus parlamentarismo* en el que conjugan aspectos teóricos con estudios de caso. Además, de estos encuentros y la publicación de libros, en Argentina se creó el órgano para-estatal «Consejo para la consolidación de la Democracia» en el que Carlos Nino planteó el problema del presidencialismo. Un debate similar también se dio en Chile durante la transición con la activa participación de Arturo Valenzuela y Carlos Godoy.

¹⁹ Donde se pidió a la población que se decantara entre el presidencialismo o el parlamentarismo como forma de gobierno y, por otra parte, entre la República y la Monarquía constitucional. Además, también hubo propuestas, de menor trascendencia, para «parlamentarizar» el sistema político en Chile y en Uruguay.

²⁰ Uno de sus primeros trabajos en los que presenta esta posición data de 1991 y fue publicado en un número monográfico de la Revista de Estudios Políticos dedicada a América Latina (n° 74).

²¹ Su posición se refleja básicamente en dos trabajos: «Ni presidencialismo ni parlamentarismo» en Linz y Valenzuela (1997: 167-184) y en su *Ingeniería Constitucional Comparada* (1994b) en la que plantea el modelo de dos motores, a medio camino entre el presidencialismo y el parlamentarismo.

Después vinieron los trabajos que, para Serrafiero (1998), son parte de una nueva generación. Éstos se alejaron del debate normativo sobre la forma de gobierno y pusieron el foco de atención en el funcionamiento del sistema presidencialista en concreto. Sin dejar de lado los tópicos del debate anterior, trataron de probar empíricamente algunas de las hipótesis que surgieron en el mismo²². Una conclusión compartida en estos trabajos es la afirmación de que existen distintos tipos de presidencialismo. Variación motivada por una serie de factores como los perfiles institucionales del Ejecutivo y la configuración de los subsistemas del sistema político. En especial, estos trabajos destacan la influencia del sistema de partidos y del sistema electoral que actúan dando más o menos poder al Ejecutivo. Otro elemento que aparece como objeto de estudio en estos textos es la construcción de coaliciones dentro de las Cámaras. En contextos presidencialistas, la incapacidad para construir coaliciones puede constituirse en un problema, sobre todo en los casos en los que el Presidente no cuenta con mayoría en el Parlamento.

A partir de la revisión de la literatura se pueden clasificar, *grosso modo*, en tres grandes conjuntos las variables que se han utilizado para el estudio del fenómeno. En el primer grupo estarían las variables que son parte de la razón de ser del presidencialismo²³: la legitimidad democrática dual, la división de poderes y elección separada del Legislativo y Ejecutivo, el período fijo de gobierno, la unidad del jefe de Estado y jefe de Gobierno, el carácter unipersonal del cargo que le dota de carácter mesiánico y caudillista, la sucesión automática, la posibilidad que llegue a la presidencia un *outsider* que no cuente con la estructura política adecuada para gobernar ni el apoyo de los principales actores políticos, la tendencia mayoritaria, el alto peso institucional del Presidente, la centralidad política y electoral en el cargo del Presidente, el protagonismo de personas (presidenciables, Presidentes, ex Presidentes) en lugar de organizaciones y estructuras y la falta de incentivos para formar coaliciones favorables al Presidente. En el caso de América Latina a estos problemas hay que unir la mezcla «peligrosa» del presidencialismo con la tradición histórica militarista, caudillista, oligárquica y autoritaria²⁴ (Nohlen y Fernández, 1998: III-II5).

²² Entre los textos más significativos de esta tendencia cabe citar a Jones (1995), Mainwaring y Shugart (1997), Shugart y Carey (1997) o Carey y Shugart (1998).

²³ Las variables que aquí se agrupan, en su mayoría, pertenecen a los trabajos de la primera generación de estudios sobre el presidencialismo. Es decir, los estudios que abordaban la forma de gobierno desde una visión más normativa con la intención de detectar los efectos negativos, o positivos, sobre la consolidación democrática.

²⁴ También hay lecturas positivas sobre las características del presidencialismo. En ellas los supuestos problemas de esta forma de gobierno aparecen como soluciones a problemas que podría presentar el parlamentarismo. Así, por ejemplo, los períodos fijos son interpretados como un elemento de estabilidad ante lo inestables que pueden resultar los gabinetes parlamentarios. La elección por separado y directa del Presidente y del Legislativo es vista como un elemento que brinda mayores oportunidades de elección, penalización y gratificación a los votantes, permitiendo que se reflejen las opciones del electorado de forma más adecuada. Además, el Legislativo cuenta con mayor libertad de acción y no estaría sometido a los designios de la coalición mayoritaria de gobierno. Se cuestiona también la veracidad de la idea extendida de que en el presidencialismo el ganador se lleva todo, ya que

El segundo conjunto de estudios es el que tiene en cuenta los factores que, dependiendo de su variación, dotan de particularidad al presidencialismo de cada país y que vienen dados por las facultades del Presidente y del Legislativo. Shugart y Carey (1997: 150-166) distinguen entre los Poderes Legislativos del Presidente y los Poderes Constitucionales no Legislativos del Presidente. En el primer subgrupo estarían, el poder de veto, los decretos ejecutivos, la introducción exclusiva de legislación y la propuesta de referéndum, entre otros. En el segundo subgrupo: la formación y disolución de Gabinetes, censura y disolución de la Asamblea.

Por último, están los estudios que ponen énfasis en los subsistemas que inciden directamente en el rendimiento del presidencialismo. Aquí se destacan, el trabajo de Jones (1995) sobre el sistema electoral y su incidencia en la formación de mayorías parlamentarias y los aportes de Mainwaring (1993) y, posteriormente, de Mainwaring y Shugart (1997) sobre el sistema de partidos y la mala relación entre presidencialismo y multipartidismo. Cabe puntualizar los argumentos más recientes recogidos en Lanzaro (comp.) (2001), donde se matiza que el multipartidismo verdaderamente peligroso es el poco propenso a las coaliciones²⁵.

A manera de recapitulación de los aportes teóricos presentados, se puede decir que el elemento que más influye para hacer efectiva la división y fraccionamiento del poder en los sistemas presidencialistas es la elección separada del Ejecutivo y el Legislativo. La «legitimidad dual» hace que los actores políticos electos para las funciones no sean interdependientes para su supervivencia en el cargo, a la vez que son corresponsables en la adopción de ciertas decisiones públicas. Esta capacidad de chantaje mutuo o espacios de veto dota a cada actor de pequeñas parcelas de poder. El incentivo para ejercer el espacio individual de poder es menor en el parlamentarismo, fundamentalmente porque el nombramiento del Ejecutivo es fruto de las elecciones legislativas y la supervivencia y éxito presente o futuro, tanto del Legislativo como del Ejecutivo, depende de la actitud cooperativa de los legisladores del Gobierno, mientras que los grupos de oposición se benefician en la medida en que desarrollan una imagen de alternativa sólida y colectiva de gobierno²⁶.

en los gobiernos parlamentarios esto puede ser más rígido gracias a la disciplina de partido y a la fortaleza de la organización (Mainwaring y Shugart, 1997: 33-40).

²⁵ En los últimos años, el tema de las coaliciones en gobiernos presidencialistas se ha convertido en uno de los más relevantes. En este contexto aparecen los trabajos de Deheza (1998), Altman (2000), Lanzaro ed. (2001), Chasqueti (2002), o Morgenstern (2004).

²⁶ Cotta (2001: 221) recoge lo planteado por autores como Rose y King para indicar que, debido a que hay una sola elección, existe un único «juego» representativo. El Gobierno puede ser un actor más representativo y fuerte que en los sistemas presidenciales.

IV. EL PODER LEGISLATIVO: FUNCIONES Y ESTRUCTURA

Aunque el antecedente remoto de las Asambleas representativas está en el mundo clásico, el referente más próximo de los actuales Parlamentos es el *Great Council* inglés, contemplado en la Carta Magna de 1215 e integrado por representantes de la aristocracia inglesa cuya función principal era consentir impuestos y demás derechos feudales. En los reinos que componían la Península Ibérica en la época medieval también surgieron Asambleas que pasaron a conocerse con el nombre de Cortes las cuales era la reunión de un consejo, conformado tanto por señores feudales como por vasallos y clérigos, cuyo fin era asesorar al monarca en la administración del reino a petición de éste.

Con la pérdida de poder de los monarcas absolutos, las atribuciones de los representantes reunidos en Asambleas fueron aumentando hasta llegar a la elaboración de leyes y el nombramiento y control del Gobierno (Shell, 2001). Las Asambleas formadas por representantes elegidos se han convertido en parte integral de las democracias modernas hasta el punto de que en ellas se alberga gran parte de la legitimidad del régimen²⁷. A la consolidación de la idea de delegar los asuntos públicos a un grupo de representantes y el aumento de las atribuciones de las Asambleas hay que sumar las modificaciones ocurridas en el esquema de funcionamiento de las mismas, entre las cuales, la invención del bicameralismo y el fortalecimiento de los partidos como actores parlamentarios son de las más significativas (Loewenberg y Patterson, 1979).

En lo que tiene que ver con los actuales países de América Latina, el antecedente legislativo más importante fueron las Cortes que se reunieron en Cádiz y redactaron en 1812 una Constitución de corte liberal conocida con el nombre de la ciudad. El texto plasmado en esta Constitución daba igualdad de derechos a los territorios de ambos lados del océano y a las reuniones de las Cortes asistieron representantes americanos. Además, el texto establecía un sistema representativo y un sistema electoral que sirvieron de base para las primeras elecciones participativas que se realizaron en América. Lamentablemente el proceso quedó truncado con el retorno de Fernando VII al trono.

²⁷ Se puede afirmar, siguiendo las definiciones más minimalistas y procedimentales, que la democracia actual está estrechamente vinculada a la formación de un cuerpo de representantes encargado de las tareas de gobierno y oposición que son seleccionados y controlados por los ciudadanos a través de procesos electorales. Sobre estas características de las democracias contemporáneas hay una literatura abundante pero, para tener una visión panorámica de la cuestión, se puede consultar el trabajo de Dahl (1992). Para una aproximación más específica sobre el vínculo entre elecciones y democracia se puede revisar el trabajo de Katz (1997). Los actuales sistemas representativos occidentales encierran una mezcla de tres elementos: representación jurídica porque los mandatos que emanan del Parlamento, del Gobierno y de la Administración son de obligado cumplimiento para los ciudadanos; representación sociológica porque existe la oportunidad de apoyar a aquel representante con el que se estime que se tiene una identidad, al tiempo que la universalidad de las leyes equipara a todos los ciudadanos; y representación política porque el sistema de elecciones permite, de no encontrar satisfacción de las expectativas que inclinaron el voto, retirar en un plazo fijado la confianza defraudada (Monedero, 2004).

El Parlamento es un órgano de poder político y uno de los poderes del Estado cuyo principal elemento es su naturaleza representativa. Ésta se expresa a través de su composición de modo que debe dar cabida a las diversas opciones del electorado y canalizar en su actuación pública el ejercicio de tal representación²⁸. Como institución posee, además de un carácter colectivo, un carácter deliberativo características que están presentes, en mayor o menor grado, en el ejercicio de sus funciones. Éstas, reguladas por los marcos constitucionales de cada país, pueden ser agrupadas principalmente en cuatro: representación, legislación, control del Ejecutivo y legitimación. Mientras que la función representativa y la legitimadora²⁹ se sitúan más en el ámbito de lo simbólico; la legislativa y la fiscalizadora tienen un componente más próximo a la esfera de la realidad política. En este sentido, la legislación y el control se ubican en el ámbito procedimental que lleva a la formulación de políticas públicas y al seguimiento de las mismas mediante mecanismos muy diversos de rendición de cuentas y de control que afecta a la responsabilidad política de los diferentes poderes del Estado. La forma de gobierno que un país adopte no cambia las funciones que, en términos generales, los Parlamentos cumplen pero sí incide en los mecanismos institucionales con los cuales los Poderes Legislativos afrontan esas tareas.

El principal elemento que caracteriza la estructura parlamentaria en un país es el número de Cámaras por el que está compuesto. Los Parlamentos contemporáneos pueden ser unicamerales o bicamerales³⁰. Los argumentos más comunes ofrecidos por los defensores del unicameralismo son la rapidez y agilidad que permitiría el trámite legislativo en una sola Cámara y el menor costo económico en términos de mantenimiento³¹.

Por su parte, la división del Poder Legislativo en dos Cámaras tiene por lo menos tres justificaciones: la representación de intereses distintos, la configuración

²⁸ Mauricio Cotta (1985: 1124) define al Parlamento como «una asamblea o un sistema de asambleas en cuya base hay un principio representativo, variadamente especificado, que determina los criterios de su composición. Esta o estas asambleas son titulares de atribuciones funcionales distintas, pero caracterizadas todas por un común denominador: la intervención (directa o indirecta, poco o muy relevante) en la elaboración y ejecución de las elecciones políticas a fin de garantizar su correspondencia con la «voluntad popular».

²⁹ Los actos legislativos legitiman las actividades del sistema político ya sea fomentándolas o dando su beneplácito o conformidad. Además, los Parlamentos no sólo transmiten demandas y exigencias sino también, en general, manifestaciones de consenso y de disenso, de sostén político o de impugnación respecto de toda estructura de gobierno (Cotta, 1985).

³⁰ De un total de ciento ochenta países miembros de la Unión Interparlamentaria en el año 2002, sesenta y cuatro son bicamerales mientras que los restantes ciento dieciséis poseen una Cámara. Entre los dieciocho países de América Latina con elecciones competitivas, nueve mantienen estructura legislativa bicameral.

³¹ En la América Latina en la década de 1990 existen dos casos Venezuela (1999) y Perú (1994) que cambiaron el diseño de su estructura legislativa bicameral y, previas modificaciones en sus textos constitucionales, pasaron a contar con una sola Cámara. Una prueba de que el debate sobre la conveniencia de contar con una o dos Cámaras sigue aún vigente es la discusión llevada a cabo a lo largo de 2004 en el Congreso peruano sobre la conveniencia de volver al sistema bicameral y en el Congreso colombiano sobre la posibilidad de establecer un régimen unicameral.

de un sistema de pesos y contrapesos y la mejora de la calidad de la producción legislativa. La razón principal que se esgrime como justificación del bicameralismo es la de que se trata de un arreglo institucional que posibilita la representación de una mayor diversidad de intereses (Tsebelis y Money, 1997). Para entender el origen del bicameralismo como solución institucional cabe remontarse a sus orígenes modernos. Desde la introducción del sufragio como mecanismo de elección se ha buscado que, de una manera u otra y, a pesar de las distorsiones que genera cualquier sistema electoral, se haga efectivo el principio de una persona un voto para la elección de los representantes de la ciudadanía. En los sistemas bicamerales, este principio ha sido preservado generalmente para las Cámaras Bajas mientras que las Cámaras Altas fueron creadas para brindar un espacio de presencia institucional a los diversos intereses del común de los ciudadanos. El primer Parlamento bicameral fue el inglés donde la *House of Lords* sirvió como salvaguarda de los intereses de la aristocracia en medio de la apertura del régimen monárquico³². Ya dentro de una tradición más republicana y próxima a los modelos actuales de democracia³³ el referente indudable de los modernos sistemas bicamerales es el de Estados Unidos. En este caso, el tipo de intereses a preservar en la Cámara Alta eran los de los distintos territorios que se agregaron a manera de federación para la formación del país. El Senado se convirtió en uno de los garantes de la equidad entre las subunidades territoriales propia de los modelos federales. El análisis del modelo constitucional norteamericano cobra mayor relevancia cuando se trata de estudiar América Latina ya que, como ya dijimos, fue uno de los patrones en el que se basaron los países de la región para el diseño de sus entramados institucionales. Como resultado de la evolución de los sistemas institucionales y de la necesidad de dar espacio de representación a diversos sectores³⁴, las segundas Cámaras han servido también para albergar a minorías étnicas, grupos lingüísticos o intereses corporativos como en el caso de Irlanda o Ecuador³⁵.

³² Shell (2001: 7) explica de esta manera el surgimiento de la Cámara de los Comunes: «*The division of the parliament into two House arose gradually in the thirteenth and fourteenth centuries. First it became necessary for the for the Great Council to include not just mighty magnates and august prelates, but also those who in some sense represented the shires and cities of the land. From time to time, those who brought pleas on behalf of the Commons would withdraw, perhaps meeting separately from the Lords. In 1377, the Commons for the first time elected its own Speaker. A two-chamber parliament had emerged.*».

³³ En la Francia post-revolucionaria se adoptó también un sistema bicameral en 1795. Según Mastias (1999) la adopción del modelo se debió a los excesos de la Asamblea, en este caso el Senado funcionaba más bien como una Cámara de reposo antes que como espacio de defensa de intereses específicos.

³⁴ Un análisis de las variaciones en la representación en los sistemas bicamerales se puede ver en Tsebelis y Money (1997: 46 y ss), texto que tiene la ventaja de que los autores ponen especial énfasis en el tipo de representación de las segundas Cámaras. Sirve también como referencia el trabajo de Lijphart (2000) sobre modelos de democracia que incluye como un componente determinante la inclusión o exclusión de diversos «clivajes» en el sistema político. Sobre el papel específico de los Senados como Cámara de representación territorial se puede ver el trabajo compilado por Pau i Vall (1996).

³⁵ Hasta 1972 Ecuador contaba con un grupo de senadores llamados «funcionales» que eran de elección indirecta y representaban a distintos sectores económicos sociales y regionales (Sánchez López, 1999).

En el campo de los instrumentos teóricos para trabajar sobre sistemas bicamerales, Lijphart (2000) marcó un hito al introducir las categorías de simetría y congruencia³⁶, las cuales, por su carácter seminal, se han convertido en un referente para trabajos posteriores sobre el tema. Detrás del planteamiento está la idea implícita de que un sistema bicameral, incongruente y simétrico es mejor para el desarrollo de la democracia, ya que generaría modelos de consenso, al forzar la inclusión de más actores dentro del proceso de toma de decisiones. A partir de los sistemas electorales, Lijphart construye la categoría de congruencia, al mencionar que, en ocasiones, el resultado de las elecciones puede producir que los mismos partidos estén presentes en las dos Cámaras. Otro de los referentes analíticos es el trabajo de Tsebelis y Money (1997), quienes usan el marco conceptual de los *veto players*³⁷ para romper con el razonamiento que contrapone estructuras distintas de organización del poder, como fueron los debates bicameralismo vs. unicameralismo o presidencialismo vs. parlamentarismo. Para estos autores, el punto central del análisis es la disposición y acciones de los jugadores entre los que está repartido el poder y cómo esta estructura fomenta una mayor estabilidad o más bien propende a la innovación. Por lo tanto, el asunto estaría en identificar el número y características de los *veto players*, sean estos individuales, colectivos, institucionales, partidistas o sociales, cuyo acuerdo es necesario para procesar cambios en el *statu quo* de un sistema político determinado. En este sentido, el bicameralismo permite la presencia de un nuevo jugador institucional y abre la posibilidad de participar en el juego a nuevos actores partidistas o territoriales, por lo que daría mayor estabilidad al sistema al dificultar los cambios. El enfoque centrado en los actores del sistema, en este caso entendidos como *veto players*, da paso a introducir en el debate el papel de los partidos políticos en el funcionamiento de la estructura de la rama legislativa, ya que éstos son los jugadores predominantes en la misma.

Otra lectura de las funciones que cumplen los Parlamentos se puede realizar evitando quedarse únicamente en una serie de enunciados y procedimientos establecidos en las normas y entenderlos también como el fruto de sus actividades en el sistema político, lo cual posibilita, además, tomar en cuenta elementos culturales y políticos diferenciados. En este marco, una metodología válida consistiría en agrupar las funciones de los Legislativos en dos grandes áreas: las politológicas y las jurídicas. Dentro de las primeras estarían: el reclutamiento y entrenamiento de la

³⁶ Simplificando la propuesta de Lijphart (2000) se puede decir que utiliza dos ejes para clasificar los tipos de bicameralismo: simétrico-asimétrico y congruente-incongruente. Legislaturas simétricas serían aquellas con poderes constitucionales iguales o ligeramente desiguales, especialmente en lo relativo a competencias legislativas, mientras que asimétricas son aquellas en que la distribución de poderes entre Cámaras es muy desigual. En el otro eje, las legislaturas incongruentes son aquellas cuya fórmula de elección en la Cámara Alta busca la sobre-representación de minorías nacionales (territoriales, étnicas, culturales o tradicionales con fueros), y por lo tanto la composición entre Cámaras es muy diferente; contrariamente, las congruentes son aquellas con fórmulas de elección similares cuyas composiciones son relativamente iguales.

³⁷ Tsebelis (1995) define a los *veto players* como «tomadores de decisiones» (*decision makers*) individuales o colectivos cuyo acuerdo es requerido para el cambio del *statu quo*.

clase política; la administración de conflictos, entendida como la capacidad de los legisladores para expresar, manejar, compatibilizar y, a veces, solucionar total o parcialmente la confrontación entre distintos puntos de vista e intereses de una sociedad, ya sea a través de políticas públicas o poniendo temas en la agenda de discusión; y la función de legitimación del sistema, dada por el hecho de que si los legisladores desempeñan adecuadamente sus labores, los ciudadanos se ven representados legitimando de esta manera al sistema y a la clase política. Desde el punto de vista jurídico se puede clasificar sus funciones en dos grandes rubros. Por un lado, la función normativa (creación de normas jurídicas, normalmente leyes) y; por otro, la adopción de decisiones políticas a veces instrumentadas en leyes o resoluciones (como ley de elecciones, ley de partidos, reforma a la Constitución, declaración de guerra, amnistías, control financiero, juicios políticos) (Mollineli, Palanza y Sin 1999: 54).

V. LA CRISIS DEL LEGISLATIVO Y LOS PARLAMENTOS LATINOAMERICANOS

Es un hecho histórico irrefutable la universalización del Parlamento y su identificación con la democracia. El Parlamento ha trascendido los límites ideológicos de una concepción y un modelo político de organizar el Estado, para convertirse en una institución que se adapta a cualquier forma política. Los Parlamentos democráticos ocupan el lugar más alto en la estructura de los procesos representativos al permitir la conjugación de la diversidad con la unidad política. Su papel principal en el proceso político deriva, de este modo, de su actuación como mecanismo privilegiado para el procesamiento de las decisiones públicas a partir de la integración de las distintas expectativas y demandas patentes en toda sociedad (Béjar, 1998: 290-302). Puede decirse, en consecuencia, que figuran como la expresión más directa y plural de la soberanía popular, hecho que los ubica en el lugar de mayor relevancia en la legitimidad democrática. Sin embargo, son muchas las críticas que ha recibido la institución, principalmente, a partir del avance y consolidación de los partidos políticos dentro de la institución (García Pelayo, 1986; Leibholz, 1971). Así, se ha señalado su pérdida de protagonismo porque un gran número de decisiones se adoptan previamente fuera de él³⁸.

Estas críticas provienen del hecho de que gran parte de los estudios dedicados al análisis del Parlamento utilizaron un *paradigma restrictivo* (Norton, 1990), derivado del supuesto de que la principal tarea de los Parlamentos es la producción legislativa y que el mejor Parlamento es aquél compuesto por personas capaces de deliberar independientemente de intereses creados y de demandas restrictivas de una masa uniforme, tal y como eran concebidos fundamentalmente en el siglo XIX.

³⁸ Del Parlamento se ha dicho, tratando de recalcar el carácter subsidiario y subalterno de su función, que se trata de una simple Cámara de registro, de una mera cadena de montaje, de un aparato para dar vestimenta legal a las decisiones que toman otros, de una caja de resonancia, o del escenario de una ensayada función teatral.

Las consecuencias de esa restricción se habrían concretado, por un lado, en que al analizarse los Parlamentos casi exclusivamente desde la óptica de su producción legislativa no habría grandes impedimentos para afirmar la decadencia de la institución a medida que las políticas públicas y las decisiones políticas se han elaborado y adoptado cada vez en mayor medida fuera del Congreso. Por otro lado, los estudios politológicos han tendido a concentrar su atención allí donde consideraban se había desplazado «el poder», desviando su interés por los Parlamentos hacia el Gobierno, las diversas burocracias, los partidos políticos³⁹ y los grupos de presión.

Existen también procesos que han contribuido a profundizar la sensación de crisis de representatividad de los Parlamentos contemporáneos. Uno de ellos es que las cuestiones cruciales se resuelven crecientemente fuera de los Parlamentos, en instancias burocratizadas y jerárquicas, en circuitos tecnocráticos o a través de arreglos corporativos donde están presentes los intereses organizados. Eso tiene que ver, en parte, con la creciente complejidad de algunas decisiones (sobre todo en la materia económica) que requieren de la opinión de técnicos y expertos (la tecnocracia) quienes tienden a imponer su saber sobre los políticos presentes en el Parlamento. Adicionalmente, el tradicional predominio del Poder Ejecutivo, las facultades extraordinarias que con frecuencia se le otorgan a éste en desmedro del Parlamento, tienden a opacar la importancia y el papel que éste último debería jugar⁴⁰. Por último, dos tendencias universales atentan contra la centralidad del Parlamento: por un lado, la globalización, que tiende a trasladar un cierto número de decisiones cruciales a instancias supranacionales donde los Parlamentos nacionales no tienen influencia, ni capacidad de decisión. Por el otro, la tendencia a la descentralización y el aumento en importancia de la política local como el lugar donde se toma también un creciente número de decisiones cruciales para las comunidades más pequeñas. En medio de estas dos tendencias contrapuestas, los Congresos tratan de redefinir y reformular su papel (Bejarano, 1998: 115).

Al centrarnos en los países latinoamericanos, a los problemas generales expuestos en los párrafos anteriores, se unen una serie de elementos que caracterizan a los Congresos Nacionales y que han llevado a que sea recurrente en la literatura citar la debilidad de la institución parlamentaria en América Latina. Entre estos elementos están:

³⁹ El desprestigio de los partidos, en tanto pieza clave del engranaje representativo, desemboca en una crisis del órgano representativo del Estado por excelencia, el Parlamento. La crítica a la institución parlamentaria no es nueva: se puede encontrar en escritores europeos de principios de siglo, ante todo entre los autores alemanes (Weber, Schmitt) e italianos (Mosca, Pareto y Michels), duros críticos de la democracia parlamentaria de su tiempo (Bejarano, 1998: 114).

⁴⁰ Por otro lado, a pesar de las percepciones sobre la debilidad de los Parlamentos, es necesario tener en cuenta las enormes transformaciones a las que los sistemas políticos, y sus instituciones fundamentales, han tenido que hacer frente en los últimos tiempos ante la tecnificación de la vida política, el aumento de la participación ciudadana y de las demandas a la clase política, el incremento del papel de los medios de comunicación de masas, especialmente de la televisión, entre otros (Oñate y Martínez, 1998: 72).

1. El fuerte déficit democrático histórico crónico que ha venido afectando a los países latinoamericanos. Durante largos períodos de tiempo el Legislativo no actuó o lo hizo como una herramienta a manos de regímenes autoritarios que lo usaban como una mera instancia ratificadora. Este pasado ha influido en la manera en que actúan los Poderes Legislativos tras la apertura democrática iniciada a partir de la década de 1980 en el sentido de marcar, bien por la ausencia de pautas políticas sobre el accionar parlamentario entre la élite política o bien por la persistencia de estilos autoritarios entre sus miembros, el funcionamiento de los Congresos en los nuevos períodos democráticos.
2. El marco presidencialista en el que actúan los Parlamentos en la región ha derivado en una baja capacidad política frente al Ejecutivo, originada por una delegación amplia de facultades y una cesión continua de discrecionalidad. Mediante la fórmula delegacionista, que apuesta por una pretendida agilidad reformista de los presidencialismos fuertes, se subestima y minimiza la actividad parlamentaria, contribuyendo a la arbitrariedad, el abuso de poder y la preponderancia del Ejecutivo frente a la capacidad de iniciativa de los Parlamentos de la región. En este contexto, los legisladores poseen una escasa capacidad de representación política, debilitando el liderazgo de la institución frente a la opinión pública y frente al Gobierno.
3. La existencia de crisis económicas continuadas ha ido derivando a situaciones extremas de pobreza, desempleo, inseguridad ciudadana y violencia. Estos factores han conducido a una crisis de legitimidad, generando el contexto propicio para una reacción antipolítica que adquiere una significación particular al profundizarse precisamente tras las grandes expectativas generadas en la población tras la expansión de la democracia (Caetano y Perini, 2000: 81).
4. La insuficiente capacidad organizacional y debilidad institucional para cumplir las funciones que le asigna la teoría democrática que deriva en una falta de o una inadecuada utilización de mecanismos institucionales de interacción y acercamiento a la sociedad civil.
5. Por último, el manejo de las instituciones públicas con un criterio privado y patrimonialista ha sido especialmente intenso dentro de los Parlamentos de la región. La noción de interés general entre algunos legisladores ha perdido sus referentes éticos, pasando a primar la lógica de maximización y acumulación privada, lo cual ayuda a que los Parlamentos en la región sean percibidos por los ciudadanos como el espacio en el que la clase política se defiende y se perpetúa.

A pesar de estas críticas y de que el desarrollo histórico de los sistemas políticos haya llevado a que los procesos y labores parlamentarias tradicionales (como el debate en los plenos) vayan perdiendo espacio ante la urgencia de las labores de

gobierno, la decadencia del Legislativo es cuestionada poniendo como ejemplo el Congreso de Estados Unidos. Los argumentos que ofrece al matizar la debilidad del Legislativo frente al Ejecutivo están estrechamente vinculados a la división de poderes y al esquema de pesos y contrapesos propios del sistema presidencialista. Un sistema presidencialista con un Poder Legislativo fuerte, como es el caso de Estados Unidos cuestiona las interpretaciones de que las relaciones entre poderes de los países latinoamericanos dan lugar a un Poder Ejecutivo poderoso y un Legislativo endeble⁴¹. Además, estas interpretaciones se han ido matizando con el avance de las investigaciones. En este sentido, Cox y Morgenstern (2001) plantean un modelo analítico que expresa de mejor forma el espectro de posibilidades que se pueden dar en las relaciones entre poderes. Parten del supuesto de que los Presidentes dominan el proceso de toma de decisiones, pero que sus estrategias políticas dependen mucho del apoyo que puedan tener en el Parlamento. Para analizar lo anterior usan la regla de las reacciones anticipadas, proceso en el que los actores calculan su actuación a partir de la de los otros. Este esquema convierte de forma «indirecta» a las legislaturas en instituciones influyentes, ya que el Ejecutivo tomará en cuenta su posible reacción antes de actuar. Al producirse una especie de juego bilateral de veto, las decisiones adoptadas se ubicarían hipotéticamente a medio camino entre las posiciones extremas de cada lado⁴².

Más allá de las atribuciones formales, desde el punto de vista político, el Legislativo tiene importancia fundamental como ámbito en el que se desenvuelve la competencia entre las distintas fuerzas. En ese sentido no importa tanto ver cuál tiene más o menos peso o cuál es más o menos poderoso, lo que interesa es conocer los límites que esa competencia pone al Ejecutivo para gobernar (Mustapic, 1997: 59-76). El problema está cuando las Cámaras legislativas pierden la centralidad y dejan de ser el espacio para la resolución del conflicto a través de la negociación entre partidos y el conflicto se desborda del ámbito institucional a otros escenarios (Acosta, 1993).

⁴¹ Son escasos los estudios anteriores a la tercera ola de democratización que dan protagonismo a los Legislativos en los gobiernos presidencialistas. Según Pyne (1975) la idea generalizada era que los mismos eran débiles y funcionaban como simples ratificadores de las decisiones del Presidente. Como ya se dijo antes, este tipo de estudios cobran fuerza con la tercera ola en el marco de una preocupación académica y política para optimizar el rendimiento de las instituciones. En un principio se retomaron los argumentos sobre la fortaleza desmedida de los Presidentes (el concepto de *democracia delegativa* por ejemplo) pero con el avance de los estudios empíricos sobre los procesos de toma de decisiones se «redescubrió» el protagonismo del Legislativo (Llanos, 2002; Morgenstern y Nacif, 2002; Haggard y Mc Cubbins 2001). Pero la perspectiva de que los Parlamentos son débiles sigue reproduciéndose, especialmente en los estudios que incluyen la visión de los legisladores, un ejemplo de esto es el trabajo de Rodríguez (1999) o Tickner y Mejía Quintana (comp.) (1997). En ese sentido pesa el deseo de los legisladores de tener mayor repercusión en la decisiones de gobierno, lo cual puede ser discutible si se toma en cuenta que dentro del reparto de tareas propio de la división de poderes, al Presidente le corresponden las tareas ejecutivas.

⁴² El argumento de los autores es mucho más minucioso e incluye una tipología construida a partir de una matriz en la que por un lado están las estrategias presidenciales (imperial, coalicional, orientada nacionalmente y dominante) y, por el otro lado, la estrategia de los legisladores (recalcitrante, negociadora, parroquial-venal y sometida) (Cox y Morgenstern, 2001).

VI. LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LOS LEGISLATIVOS DE CONTEXTO

PRESIDENCIALISTA: ALGUNOS ELEMENTOS DE ESTUDIO

El desarrollo de la democracia liberal durante el siglo XX se ha sostenido en la relación entre los partidos, Parlamentos y votantes (Heidar y Koole, 2000: 1). A este triángulo pensado para los regímenes parlamentarios hay que añadir el Ejecutivo, o mejor dicho el Presidente, en los regímenes presidencialistas ya que, su sola presencia, sumada a la división de poderes, modifica la competencia política al generar estímulos y premios diferentes para los líderes, las organizaciones partidistas y los miembros de los partidos (Epstein, 1967: 35). El hecho de que se pueda separar el rendimiento de los partidos en las elecciones legislativas del alcanzado en elecciones presidenciales o viceversa, constituye *per se* un factor determinante en el accionar partidista (Samuels, 2002).

La relación entre grupo parlamentario y partido data de los orígenes de la democracia representativa moderna. Duverger (1992: 17-18), al analizar los modelos de creación de los partidos, plantea la existencia de un determinado tipo de partidos, de creación interna, fundados por las élites parlamentarias, en colaboración con grupos de apoyo electoral. El autor establece una serie de factores que pudieron motivar la formación de estos partidos, a saber: factores ideológicos (la defensa de una comunidad de doctrinas políticas determinada), factores locales (la vecindad geográfica) o factores de interés (la búsqueda de la reelección como legislador o la esperanza de gozar de otro cargo político).

En general, se puede afirmar que los partidos políticos proporcionaron el elemento humano e intelectual que le dio vida a las estructuras de gobierno (White, 1997: 79), haciéndose progresivamente más presentes en los sistemas políticos al expandir sus esferas de actuación. De hecho, como ha escrito Von Beyme (1995, 60), los partidos han seguido una tendencia colonizadora que les ha llevado a penetrar en todos los ámbitos de la vida social y estatal, transformando las instituciones políticas hasta el punto que Leibholz (1971, 27-29) desarrolló el concepto de Estado de partidos o partidocracia⁴³.

La institución parlamentaria no ha escapado a esa colonización. La gran mayoría de los legisladores forman parte de una organización y estructura política (partidos) a través de la cual llegan al escaño. Esta organización y estructura política sirven como un aglutinante de intereses a través de la cual se procesan los dilemas colectivos de los legisladores, tanto en asuntos de política pública, como de funcionamiento interno⁴⁴.

⁴³ Leibholz (1971) plantea que la democracia parlamentaria representativa ha sido reemplazada por una democracia de partidos en vista de la capacidad de los partidos para insistir en las decisiones parlamentarias, debido a que los diputados han delegado sus poderes en el partido. Por otro lado, hay que tomar en cuenta que el partido en el Parlamento, en tanto integrado por representantes que comparten una misma identidad partidista, es el componente más antiguo de los existentes para la organización política ya que surgió por la necesidad de emprender acciones colectivas dentro del Parlamento (Cotta, 2001: 204).

⁴⁴ Desarrollando el argumento de la conexión electoral de Mayhew (1974), Cox y Mc Cubbins, (1993) plantean que los legisladores se benefician de la reputación colectiva y de los recursos que el

No existe una amplia base documental sobre la relación entre partidos y Legislativos en América Latina. A esto hay que sumar la dificultad añadida de que en ninguna otra región se produce la combinación entre sistemas de partidos «centralizados» y forma de gobierno presidencialista. Los sistemas de partidos europeos que, por su sistema organizativo, pueden asemejarse más a ciertos partidos latinoamericanos, tienen la influencia determinante del sistema de gobierno parlamentario que les da otro cariz; mientras que el sistema de partidos de EE.UU., país sobre el que existe abundante literatura y tiene forma de gobierno presidencialista, posee características propias que lo hacen único⁴⁵.

Otra influencia del sistema de partidos, aunque cabría decir también del sistema electoral, en la configuración de las Cámaras es el grado de fraccionamiento del sistema de partidos que influye directamente en el número de actores que están presentes en las mismas. El número de partidos indica, aunque sea sólo de modo aproximado, la medida en que el poder político está fragmentado o no, disperso o concentrado (Sartori, 1999: 152 y ss). En América Latina hay diversidad en lo que tiene que ver con el número de partidos que integran los sistemas de partidos según los países. Al comparar los datos entre la etapa inicial de los períodos democráticos de cada país y la última elección se observa que hay una tendencia mayoritaria a que el número de partidos aumente, lo que según los planteamientos teóricos, obligaría al Ejecutivo a mayores esfuerzos para la construcción de mayorías legislativas (ver tabla 1.1).

partido controla. Por otro lado, gracias a los partidos se corrigen las «ineficacias electorales», como la sobreproducción de leyes particularistas y la subproducción de leyes con beneficios colectivos. La obra de Cox y McCubbins, *Legislative Leviathan*, se ha convertido en uno de los referentes teóricos centrales para comprender cómo operan los partidos políticos en los Legislativos. Su planteamiento central es que éstos actúan como un cártel y resolviendo problemas de acción colectiva entre los legisladores. Además, consiguen controlar las estructuras presentes en el Parlamento y los espacios de poder, para luego repartirlos y administrarlos entre sus miembros. Es por ello por lo que su estudio se centró en la labor de los líderes y cúpulas de los partidos y en las comisiones legislativas.

⁴⁵ A pesar de las diferencias ya señaladas para este trabajo, conviene analizar algunos de los escenarios motivados por el presidencialismo en el comportamiento de los partidos en los Legislativos. La forma bajo la que se ha estudiado la actuación legislativa de los partidos en Estados Unidos se puede agrupar en tres grandes categorías: 1) como coaliciones para votar en el pleno del Congreso, los defensores de esta hipótesis plantean que los partidos tienen poca influencia en las comisiones y comienzan a funcionar al llegar al pleno; 2) como coaliciones de procedimiento, en el sentido de que los partidos organizan la Cámara, hacen las reglas y establecen comisiones pero raramente asumen la responsabilidad de las políticas; 3) como partidos legislativos condicionados, es decir, las acciones de los líderes dependen del apoyo de los diputados del partido en cada caso desarrollándose un modelo de influencia de arriba hacia abajo (Cox y McCubbins, 1993: 4 y ss.). Si bien es una clasificación pensada para Estados Unidos, se pueden adaptar algunos de estos conceptos a otros países con régimen presidencialista.

Tabla 1.1: NÚMERO EFECTIVO DE PARTIDOS PARLAMENTARIOS EN AMÉRICA LATINA

	Número efectivo de partidos (NEP) promedio desde el inicio del último período democrático	NEP parlamentarios	NEP parlamentarios	Diferencia
		Parlamento surgido de las primeras elecciones democráticas	Parlamento surgido de las últimas elecciones democráticas	
Argentina	2,91	2,19	3,43	1,24
Bolivia	4,45	4,31	4,96	0,65
Brasil	7,06	2,83	8,49	5,66
Colombia	2,52	1,98	2,17	0,19
Costa Rica	2,52	2,38	3,68	1,3
Chile	5,05	5,07	4,9	- 0,17
Ecuador	5,86	4,03	7,54	3,51
El Salvador	3,17	2,56	3,54	0,98
Guatemala	3,19	2,98	2,35	- 0,63
Honduras	2,15	2,17	2,41	0,24
México	2,57	1,83	3,01	1,18
Nicaragua	2,24	2,28	2,08	- 0,2
Panamá	3,80	4,33	3,26	- 1,07
Paraguay	2,37	1,89	3,18	1,29
Perú	3,34	2,46	4,37	1,91
República Dominicana	2,43	1,99	2,32	0,33
Uruguay	3,16	2,92	3,07	0,15
Venezuela	3,67	2,65	3,44	0,79
<i>Media regional</i>	<i>3,47</i>	<i>3,47</i>	<i>3,79</i>	<i>0,32</i>

Fuente: elaboración propia a partir de la integración partidista de las Cámaras.

En los regímenes presidencialistas pueden darse distintos tipos de relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo dependiendo de las características del sistema de partidos lo que puede llegar a marcar la tendencia exitosa o el fracaso, no sólo de un gobierno determinado, sino del régimen en sí⁴⁶. También parece obvio hablar de la importancia del apoyo legislativo como elemento necesario para el buen funcionamiento de un determinado Gobierno, pero es necesario llamar nuevamente la atención sobre este hecho ya que, mientras que en los gobiernos presidencialistas se tienen que generar constantemente estímulos para atraer a los partidos; es más, se pueden dar casos de Presidentes que durante todo su período

⁴⁶ A pesar de que siempre se contempló la tendencia de bloqueo de la forma de gobierno presidencial, entre los estudios empíricos al respecto se pueden citar: Jones, 1995; Shugart y Carey, 1997; Haggard y Mc Cubbins, 2001; Mainwaring y Shugart, 2002.

no cuenten con una mayoría sólida; los gobiernos parlamentarios nacen de la constitución de una mayoría y, si bien se pueden dar casos de Gobiernos en minoría, lo más probable es que al final se termine convocando nuevas elecciones para reordenar el tablero político y tratar de formar nuevas mayorías ⁴⁷.

El funcionamiento y configuración del sistema de partidos son variables determinantes en el rendimiento del régimen de gobierno presidencialista⁴⁸. Este argumento ha sido desarrollado sobre todo por Mainwaring (1993) y Mainwaring y Shugart (1997), poniendo atención en el número de partidos del sistema y la influencia (o control) que pueda tener el Presidente en las unidades del sistema⁴⁹. Evidentemente, esta preocupación está vinculada al hecho de que en el presidencialismo las mayorías legislativas no están aseguradas. El aporte de los autores se centra en establecer las variables institucionales que influyen en el número de partidos, la disciplina interna o el *trimming* político, antes que en la comprensión de las distintas particularidades que adquieren los partidos debido a la influencia de la forma de gobierno⁵⁰. Las razones por las que el presidencialismo y

⁴⁷ En los últimos años, el tema de las coaliciones en gobiernos presidenciales se ha convertido en uno de los temas más relevantes de la agenda de investigación, en este contexto aparecen los trabajos de (Altman, 2000; Chasquetti, 2002; Deheza, 1998; Lanzaro, 2001; Morgenstern, 2004). Así por ejemplo en el trabajo de Lanzaro *et. al.* (2002) se muestran varios casos de gobiernos presidencialistas que han contado con el apoyo sistemático de otros partidos aparte del suyo en el Legislativo dentro de los que se destaca Uruguay con un patrón sistemático de cooperación entre los partidos, especialmente, si se toma en cuenta que además del apoyo legislativo se comparten los cargos del Gabinete. Deheza (1998) realizó un extenso estudio sobre coaliciones en gobiernos presidenciales en América del Sur desde 1958 hasta 1994, a pesar de que los datos y criterios que usa pueden ser discutibles, el esfuerzo pionero realizado para analizar las coaliciones de gobierno en los presidencialismos es bastante meritorio. Analizando los casos de los otros países en los que los partidos integrantes de la coalición legislativa también han asumido cargos en el Gobierno, se pueden señalar, a parte de Uruguay, los casos de Colombia, Chile, Brasil y Bolivia. En el primero de los países de la lista, el mayor grado de cooperación se dio durante el período del Frente Nacional, fue un acuerdo entre el partido Liberal y Conservador para repartirse por mitades el poder en Colombia, reduciendo drásticamente las libertades democráticas. En los casos de Chile y Bolivia, los incentivos institucionales han contribuido de gran manera para que los partidos tengan una actitud cooperativa. En Chile, el sistema de distrito binominal sumado a la polarización política de la sociedad ha llevado a que desde el retorno a la democracia se hayan formado dos grandes coaliciones electorales, las que han funcionado también en los Gobiernos. En el caso de Bolivia, el sistema de elección presidencial consistente en que si ninguno de los candidatos obtiene la mayoría calificada exigida, se pase a un segundo momento de elección en el Legislativo, donde es la mayoría del Congreso la que elige al nuevo Presidente, siendo éste el momento en el que los partidos obtienen carteras de Estado a cambio de la elección presidencial. En el caso de Brasil, los incentivos institucionales están menos claros; pero parece que su multipartidismo ha servido para que el Ejecutivo opte por formar coaliciones de gobierno estables en las que ha comprometido el apoyo de los partidos a través de la entrega de responsabilidades de gobierno.

⁴⁸ Mainwaring y Shugart (2002: 20) argumentan que la «fortaleza» de los Presidentes (su capacidad para ejercer influencia en la legislación) descansa sobre dos categorías de poder presidencial: poderes constitucionales y partidistas. La interacción entre estos dos tipos de poderes da forma a las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo.

⁴⁹ «Partisan powers are abilities to shape (or, conceivably, dominate) the lawmaking process that stem from the president's standing vis-à-vis the party system» (Mainwaring y Shugart, 1997: 13).

⁵⁰ A grandes rasgos las variables que analizan los autores para comprender el fraccionamiento del sistema de partidos son el ciclo electoral y la correspondencia entre elecciones legislativas y presidenciales (Mainwaring y Shugart, 2002: 266-279).

el multipartidismo son de difícil combinación radican en que las coaliciones no son tan estables como en el parlamentarismo, lo que puede llevar a un escenario en el que el Presidente tenga que estar negociando constantemente apoyos en el Legislativo. Conseguir una mayoría a partir de un número reducido de partidos es, en principio, más fácil que conseguir una mayoría negociando con representantes individuales o con pequeñas fracciones que, en ocasiones, se forman sólo para presionar al Ejecutivo. Este análisis quedaría inconcluso si no se introdujera como un factor determinante la proximidad político-ideológica de los partidos, en el sentido planteado por Sartori, siendo de esperar que a mayor distancia ideológica de los partidos, mayor sea la propensión a un conflicto de poderes (Mainwaring y Shugart, 2002: 260).

El lazo partidista que crea vínculos entre el Ejecutivo y Legislativo puede ser visto como un quebrantamiento de los límites impuestos por los principios de división de poderes, frenos y contrapesos. Cuando la misma filiación partidista une al Presidente con la mayoría legislativa, los dispositivos de mutuo control podrían dejar de ser operativos. Además, la presencia de los partidos superpone a la relación Ejecutivo-Congreso, la dialéctica gobierno-oposición, donde el Ejecutivo estaría en el mismo sector que su bloque de diputados. Ahora bien, para que los partidos operen en las direcciones señaladas es preciso que estén en condiciones de imponer disciplina (Mustapic, 2000: 578)⁵¹.

Al analizar la estructura de los partidos de Estados Unidos, Katz y Kolodny (1994: 23-51) indican que la separación de poderes y la estructura federal es determinante en la organización de los partidos hasta el extremo de que se podría hablar del partido del Ejecutivo y de los partidos de las Cámaras, más allá de que estos compartan el mismo nombre⁵². Las estructuras partidistas tienen objetivos (electorales, cargos o políticas públicas) similares o diferentes dependiendo del nivel en el que actúen. Lo que genera incentivos para que las cúpulas centrales diseñen distintas estrategias. La estructura e independencia de los distintos niveles del gobierno se reflejan también en la independencia, estructura y actuación de los partidos.

⁵¹ En una línea parecida argumenta Shugart (2001: 162) al plantear que los partidos pueden devenir en actores que unifican si llegan a controlar todas las instancias de veto, lo que se da siempre y cuando los partidos sean unitarios. El mismo autor plantea que en América Latina se dan combinaciones institucionales que fomentan la falta de unidad interna de los partidos, trayendo como consecuencia que los partidos se fraccionan y actúan como instancias de poder separadas. A diferencia de lo observado por Shugart para Latinoamérica, en los países europeos, mayoritariamente parlamentarios, las combinaciones institucionales tienden a reforzar el poder de los partidos. En el caso de España, Oñate (2000: 102-139) demuestra cómo el sistema de organización interna de las Cortes Generales, en conjunción con el sistema electoral, obran determinantemente para fortalecer el papel de los partidos políticos. Entre otras conclusiones, apunta «el diputado apenas, por no decir en absoluto, tiene capacidad de actuación autónoma y, como ocurre en otros sistemas políticos de nuestro entorno, acaba siendo sólo un elemento constitutivo de los auténticos *sujetos* de un Parlamento claramente configurado como un *Parlamento de partidos*». (Los resaltados corresponden al original).

⁵² Los términos que Katz y Kolodny (1994: 23-51) usan son los siguientes: «*With regard to separation of powers, it is more accurate to say that the United States has six parties at the national level rather than two, three parties calling themselves Democratic and three calling themselves Republican, but all in fact independent*».

Dentro de los casi inexistentes estudios de la influencia de la forma de gobierno sobre los partidos políticos, Sammuels (2002), utilizando parlamentarismo y presidencialismo como variables independientes, concluye que este último, sobre todo por la separación de poderes, modifica la conducta de los líderes y las organizaciones convirtiéndolos en partidos presidencializados (*presidentialized*). Su estudio está centrado en los incentivos que ofrece la forma de gobierno a los partidos en el momento electoral, aunque no niega la posibilidad de que afecte a otras acciones que desarrollan los partidos⁵³. Siguiendo con el argumento del autor, el solo hecho de actuar en un contexto presidencialista, hace a los partidos distintos, en especial porque la consecución de la Presidencia es separable del éxito o del fracaso en las elecciones legislativas⁵⁴. Por lo tanto, el presidencialismo, a diferencia del parlamentarismo, obliga a los partidos a asignar los recursos de acuerdo con los resultados que pueden alcanzar en dos niveles electorales separados, lo que implica que los partidos tienen que desarrollar estrategias electorales diferentes (dentro de la lógica de *voto seeking*) para obtener cada premio. Estas «dos estrategias» pueden llegar a ser potencialmente conflictivas entre sí. Pensando en el momento post electoral, el razonamiento de Sammuels (2002) nos conduce a plantear que los partidos que buscan el espacio legislativo tendrán que desarrollar una estrategia que les lleve a obtener recursos políticos, humanos y económicos (con una lógica de *office-seeking* y *policy-seeking*) desde el Legislativo y en el Legislativo⁵⁵.

Más allá de los debates sobre la naturaleza de la participación del Legislativo en la política pública, el problema puede reducirse a la necesidad que tienen los Gobiernos de contar con los votos necesarios para que sus iniciativas salgan aprobadas de las Cámaras. En este sentido, el tipo de estrategia que desarrollen los partidos dentro de los Legislativos influirá en el funcionamiento general del sistema, a la vez que el control del partido sobre sus legisladores imprimirá certeza a la política, reduciendo los costos en el proceso de toma de decisiones.

El control de los partidos sobre sus legisladores tiene una alta carga valorativa debido a que conduce necesariamente a otro tipo de temas como la naturaleza de la democracia y la representación política. Pero en un nivel más operativo, se puede centrar la discusión en otros temas como la manera en que este control afecta a las funciones tradicionales del Parlamento como la deliberación abierta en el pleno durante el proceso legislativo o el control político. Sobre todo en los gobiernos de

⁵³ El marco analítico corresponde al trabajo de Strøm (1999) donde expone su teoría «conductual», planteando que los partidos (y los líderes) orientan su comportamiento de acuerdo a los objetivos que buscan. Habría tres posibles acercamientos a la conducta de un partido: búsqueda de votos (*vote-seeking*), búsqueda de cargos (*office-seeking*), búsqueda de políticas (*policy-seeking*). La división es únicamente teórica y se pueden encontrar estos tres tipos de conducta en todos los partidos interactuando simultáneamente.

⁵⁴ Bajo el parlamentarismo los partidos se organizan para ganar escaños en la Asamblea Legislativa y la obtención del Ejecutivo es consecuencia de ello y de las negociaciones que se den en el momento postelectoral, por ejemplo en la formación de coaliciones (Sammuels, 2002: 462).

⁵⁵ Aquí vale recordar el razonamiento de Sartori (1999: 155) de que un partido tiene peso en el sistema político en el momento en que tiene capacidad de chantaje.

regímenes parlamentarios el control, entendido como voto de sanción a los cargos públicos, ha ido perdiendo sentido porque la lógica de funcionamiento de los bloques mayoritarios hace prácticamente imposible que se destituya un ministro o se haga una investigación a fondo de un tema que pueda afectar seriamente al Gobierno⁵⁶.

A pesar de los pronósticos de crisis y de la pérdida de protagonismo dentro de los sistemas políticos, los partidos siguen siendo instituciones que controlan en mayor o menor medida la estructura de las oportunidades políticas. Aun en los casos en los que la identidad partidista es débil, muchos votantes tienen, al menos, una vaga concepción de los partidos y de sus antecedentes, y, por ende la reputación de los partidos afecta a sus posibilidades políticas. Los diputados o senadores necesitan a los partidos para aprovechar los vaivenes electorales (Ames, 2000: 3).

Quizá la influencia más importante del presidencialismo en el sistema de partidos es la señalada por Sammuels (2002) cuando señala que la separación de poderes lleva implícita la diversificación de los distritos electorales en los que los partidos tienen que competir por los votos. Mientras el Presidente casi siempre busca votos y responde a un distrito nacional, los legisladores buscan votos en distritos más pequeños. El Parlamento es una de las ramas del gobierno representativo que, a diferencia de la Presidencia está fraccionada y que, por lo general, se estructura sobre la base de una distribución geográfica que permite diversidad de miembros e intereses. La necesidad de atender a estos dos tipos de electorados concretos hace que el comportamiento y las estrategias de los partidos políticos en los sistemas presidencialistas sea diferente.

La elección de los diputados en distritos menores al territorio nacional no es una característica propia del sistema presidencialista y se observa en casi todos los sistemas parlamentarios. La diferencia radica en que en los parlamentarismos, el voto emitido a nivel distrital, a favor de un representante, tiene la función indirecta de respaldar la elección de un determinado proyecto político o candidato a jefe del Gobierno. En este caso, la elección de los diputados es más un medio que un fin y el éxito o fracaso del Gobierno, se convierte en éxito o en fracaso del legislador. El elector que quiera que un determinado partido o líder ocupe el Ejecutivo tiene que votar, quiera o no, por el candidato a diputado que el partido propone para su distrito.

Todo esto hace que el votante tenga la posibilidad de hacer dos elecciones⁵⁷. El hecho de que el candidato o partido que resulte ganador en las elecciones

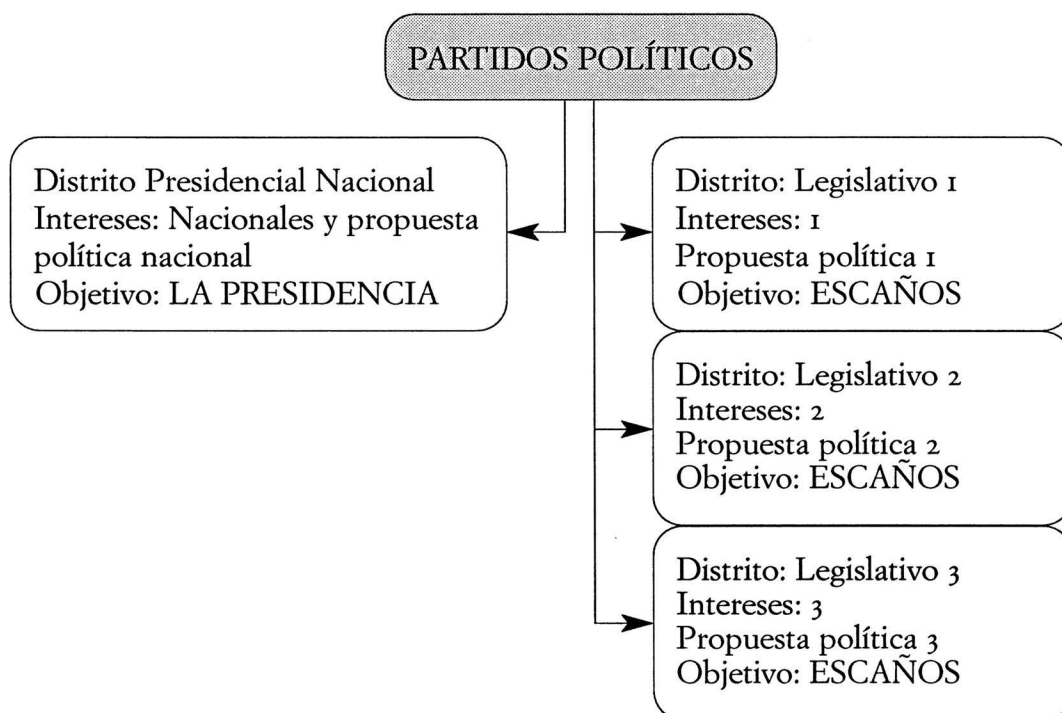
⁵⁶ Hay autores como Garrorena Morales (1998) o Portero Molina (1998) que plantean que el ámbito del control parlamentario ha cambiado de escenario y que ahora se apunta más a la publicidad de los casos mirando a un futuro electoral próximo, ya que la destitución efectiva de los funcionarios o el cambio de rumbo de la política pública es algo muy complicado para los grupos minoritarios que son los que ejercen por lo general la función de control.

⁵⁷ Dentro de la lógica de los sistemas de elección, Cotta (2001: 220) plantea que «la separación de poderes da origen a dos «juegos» representativos bien diferenciados, el de los candidatos a Presidentes y el de los candidatos a legisladores. En estos sistemas, el gobierno es un actor representativo pero no tiene el monopolio de la representación. Como consecuencia, cada vez que se requiere la aprobación de la legislatura, el Gobierno debe enfrentarse con otros actores representativos, y estas confrontaciones dan lugar a diversos desenlaces, desde la parálisis a los acuerdos negociados».

legislativas sea de la misma organización del triunfador de las elecciones presidenciales no constituye un desincentivo para que el diputado no oriente su *praxis* política al distrito. Incluso se podría llegar a situaciones conflictivas en las que los representantes se encuentren en contextos de disyuntiva teniendo que escoger entre los intereses de su distrito y los de su partido. El éxito o fracaso del Presidente no sirve al diputado para mostrar la eficiencia de su gestión a los electores de su distrito. Aunque este modelo está básicamente pensado para situaciones en las que las elecciones para Presidente y miembros del Parlamento sean concurrentes, es posible que se den escenarios parecidos con elecciones no concurrentes como en los casos de Chile y El Salvador o de renovación de Cámaras durante el período presidencial como ocurre en México o Argentina. El elector puede optar por reforzar la mayoría presidencial, votando desde una lógica de partido o en función de la gobernabilidad, u optar por quien considere que defenderá los intereses del distrito, a pesar de que no tenga proximidad política con el Ejecutivo. En los siguientes gráficos se pueden observar, de forma simplificada, el modelo de distritos así como los incentivos que tienen los candidatos para orientar sus acciones, tanto en el sistema presidencialista como en el parlamentario.

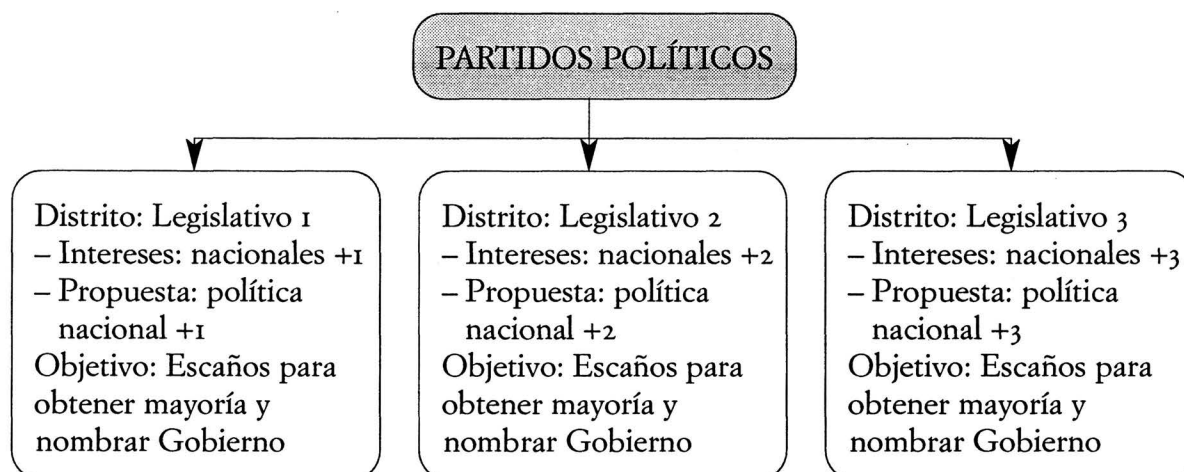
COMPORTAMIENTOS INDUCIDOS POR LAS ELECCIONES SEGÚN LAS DISTINTAS FORMAS DE GOBIERNO

Gráfico I.I: SISTEMAS PRESIDENCIALES



Fuente: elaboración propia

Gráfico 1.2: SISTEMAS PARLAMENTARIOS



Fuente: elaboración propia

Los partidos que opten por cargos legislativos tendrán que centrar su preocupación en los intereses de los distritos, a la vez que hacen una campaña con propuesta a nivel nacional, siempre que opten por buscar los cargos que están en juego en el distrito electoral nacional. Esto obliga a los partidos a desarrollar estrategias para satisfacer las demandas de los electores y generar propuestas en los dos espacios distritales. Con esto no queremos decir que las propuestas no puedan ser parecidas o que las unas se deriven de las otras. Lo que queremos resaltar es que los partidos tienen que generar incentivos para atender a dos públicos objetivos.

Además de afectar la estrategia electoral de los partidos, la división del poder y los dos espacios de elección son un incentivo para que los partidos y políticos desarrollen políticas en dos sentidos. Por un lado, el Presidente buscará generar políticas públicas de tendencia general y nacional y, por otro, los representantes o partidos con fuertes intereses distritales tendrán que desarrollar políticas particularistas que beneficien a sus electores.

Los escenarios conductuales descritos son hipotéticos ya que siempre habrá diputados que ejerzan cargos como la Presidencia del Legislativo o liderazgos internos dentro del partido. Este hecho los puede acercar más a espacios de representación nacional. Sin embargo, este tipo de legisladores son una minoría ya que la gran mayoría actúa como correas de transmisión entre los centros de toma de decisiones, los partidos políticos y los distritos, que intentan conjugar con sus propios intereses.

Otra de las vías de influencia en el comportamiento de los partidos políticos en los sistemas presidencialistas viene dada por los períodos temporales fijos de gobierno, de los que hablamos anteriormente. Éstos son influyentes en las estrategias de los partidos al momento de formar coaliciones legislativas ya que les permiten jugar con el *timing* en la relación entre poderes y acercarse al Ejecutivo en los momentos en que electoralmente no resulte peligroso y, a la inversa, alejarse

cuando ven posibilidades de pagar la consecuencias de los errores del Ejecutivo. La salida de los partidos conlleva casi siempre que el Presidente pierda la mayoría legislativa. Bajo esta estructura, los partidos políticos y los legisladores tienen mayores certezas para enfrentar la disyuntiva entre apoyar las iniciativas del Presidente u oponerse a las mismas.

A diferencia de los gobiernos parlamentarios, donde generalmente las coaliciones suelen tener los mismos integrantes al inicio y término de la legislatura⁵⁸, en los presidencialistas, debido al período fijo de gobierno, cuando el Presidente no tiene un bloque mayoritario propio puede respaldarse en una coalición o en varias a lo largo de su gobierno. La formación de una nueva mayoría o, simplemente de una mayoría, no es una tarea fácil y muchas veces los Ejecutivos han terminado en el inmovilismo, dando lugar a la llamada pugna de poderes que es una amenaza incluso para la misma democracia⁵⁹.

Las parámetros institucionales que determinan el ciclo electoral y de gobierno funcionan como incentivos para que las coaliciones sean más estables. La amenaza de nuevas elecciones sólo sirve, en el mejor de los casos, a los partidos de la oposición siempre y cuando éstos puedan mejorar su posición y convertirse en Gobierno. En cambio, el período fijo ofrece garantías a los cargos electos para mantenerse en funciones más allá de que el Presidente cuente o no con una mayoría legislativa que le respalde. En los casos en los que el Presidente no tiene una mayoría propia, se da una suerte de «mercado» donde el Ejecutivo adquiere un papel pro-activo y actúa como una especie de comprador, realizando ofertas a los distintos partidos y/o diputados con el fin de ganarse su respaldo. Las motivaciones de estos últimos para aceptar o rechazar la oferta del Ejecutivo son variadas, pero casi siempre están cruzadas por el tipo de recursos que puedan conseguir y la importancia de éstos dentro de la estrategia individual o colectiva. Además, están las motivaciones electorales, medidas a través del desgaste que pueda significar para el partido o legislador la colaboración con un determinado Gobierno. Valga insistir en que las estrategias pueden ir cambiando a lo largo del tiempo lo que hace que las motivaciones para apoyar u oponerse a un Ejecutivo no sean las mismas a lo largo del ciclo político.

⁵⁸ A excepción de que se apliquen fórmulas institucionales como el voto de censura constructivo al que nos referíamos antes.

⁵⁹ Algunos golpes de Estado se han justificado en que el Legislativo no apoyaba las iniciativas del Presidente. Uno de los ejemplos típicos de lo dicho es el autogolpe de Fujimori en 1993 en Perú, aunque ha habido otros casos como el del Velasco Ibarra en Ecuador a inicios de la década de 1970. Sobre el golpe de Perú, McClintonck (1996) afirma que la actitud del Legislativo no fue beligerante sino que Fujimori, hábilmente, generaba situaciones comprometedoras en el Congreso para después aparecer con un discurso victimista que desgastó las instituciones y caló entre la población. Algunos autores han sugerido que la gran cantidad de legislación aprobada vía decreto de algunos países tiene que ver con la falta de mayorías del Presidente, pero esta hipótesis ha sido desechada por trabajos como el de Ferreira Rubio y Goretti (1995) en el que demostraron que esta legislación no implicó necesariamente la «minoría» del Presidente sino que era una forma de evitar el trámite legislativo. Fórmula que, en algunos casos, estuvo respaldada por el propio Parlamento a través de la delegación al Ejecutivo.

VI. PARA TERMINAR

El objeto de estas páginas ha sido marcar las influencias de la forma de gobierno en la actuación del Legislativo ya que la posición de los Parlamentos dentro de los sistemas políticos está marcada por la relación con el Poder Ejecutivo. Debido a la escasez de literatura e investigaciones sobre el tema, aquí hemos retomado el debate teórico para intentar reflejar las distintas estructuras de incentivos generadas por la forma de gobierno presidencialista, característica común de todos los países estudiados en este trabajo, en la relación de los Poderes y en el comportamiento de cada uno por separado.

Hemos afirmado que el presidencialismo es un sistema que separa o divide a los poderes a la vez que crea marcos de interacción donde tiene que darse la cooperación necesaria entre los actores para que las políticas públicas puedan tomar forma. La división de poderes es un mecanismo para fomentar el control mutuo y evitar la excesiva concentración de poder. A pesar de que no profundizaremos en el papel de los partidos políticos, no podemos dejar de lado el hecho de que son los principales actores parlamentarios por lo que hemos ofrecido elementos que dan pistas sobre los comportamientos inducidos por la forma de gobierno y las posibles consecuencias que podría tener en el desempeño de los Parlamentos. En este sentido cabe resaltar que los «partidos legislativos», en contextos de separación de poderes, tienen la posibilidad de desarrollar estrategias autónomas gracias al poder que la institución adquiere.

CAPÍTULO II

La función legislativa y los Parlamentos latinoamericanos*

I. INTRODUCCIÓN

De entre todas las funciones que cumplen los Poderes Legislativos, la de elaborar leyes es quizá la más conocida y a la que más se le asocia. En este sentido, es común que la opinión pública evalúe la labor de sus parlamentarios a partir del número de leyes producidas. Esta perspectiva del proceso legislativo ha quedado patente en las críticas que acusan al Parlamento de haber perdido la centralidad en la generación de leyes y haberse convertido en meros ratificadores de decisiones que se toman fuera de él, especialmente, en el Ejecutivo. Aunque la vinculación entre leyes y Legislativos parece tan evidente, la evaluación de las implicaciones del proceso legislativo no es tan sencilla y tiene múltiples aspectos que deben ser tenidos en cuenta.

Legislar es un proceso complejo en el que intervienen una serie de actores políticos y sociales que interactúan dentro de un marco institucional determinado. La creación de normas jurídicas es una potestad del Estado en tanto que en él descansa la delegación de poder que hacen los ciudadanos para que ejerza el monopolio legítimo de la fuerza, pero las leyes sirven, a la vez, como el mecanismo en el que los representantes como delegados de los ciudadanos, reglamentan la organización del Estado, el funcionamiento de sus órganos, la articulación de las políticas públicas y las relaciones con sus habitantes y de éstos entre sí. Las leyes son entonces

* Una versión anterior de este capítulo se puede ver en García Montero, Mercedes. «El procedimiento legislativo en América Latina». *América Latina Hoy*, n° 38. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, pp. 17-55, 2004.

uno de los instrumentos principales que tienen los Gobiernos y la Administración en el plano de las políticas públicas, ya sean éstas entendidas, desde una perspectiva más general, como toda acción que se realiza destinada al gobierno de las sociedades o, desde una más específica, como medidas concretas que buscan un efecto esperado⁶⁰. Tomando en cuenta éstos elementos y partiendo de los supuestos arriba mencionados, en este capítulo analizaremos el proceso legislativo de los países latinoamericanos centrándonos en el papel que juegan el Ejecutivo y el Legislativo y prestaremos especial atención a los condicionantes que la forma de gobierno presidencialista imprime en la generación de normas.

El objetivo es analizar el proceso legislativo en los países latinoamericanos y comprobar si los Parlamentos son débiles desde el punto de vista de la producción legislativa. Para ello hemos articulado el capítulo a partir de tres ejes. En el primero, presentamos algunas consideraciones sobre el procedimiento legislativo, poniendo énfasis en el papel que cumplen los Parlamentos en la elaboración de las normas jurídicas, complementando esta información con datos acerca de la percepción que tienen los legisladores de su función legislativa. Consideramos que si bien esta percepción no es causa de un buen e influyente trabajo legislativo, sí puede ser un indicador de la relevancia y empeño con el que los legisladores enfrentan las tareas que deben cumplir.

En el segundo eje presentamos las distintas normas que rigen el proceso legislativo en los países estudiados con el propósito de mostrar⁶¹ el peso que tienen los Parlamentos en el proceso de elaboración de leyes al mismo tiempo que se resalta el papel que juegan en el otorgamiento de legitimidad democrática al proceso ordinario de elaboración de la ley. Es decir, el paso de las leyes por el Congreso, no sólo es obligatorio en todo proceso legislativo, sino que es el elemento legitimador de las mismas ante la sociedad.

En el tercer eje del trabajo ofrecemos datos sobre producción legislativa de algunos países de América Latina con el fin de evaluar el peso que tienen tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo en la misma y comprobar si los Parlamentos son débiles, tal y como señalan algunos autores y líderes de opinión. Para analizar los datos sobre producción hemos tomado en cuenta los siguientes indicadores: productividad legislativa, éxito del Poder Ejecutivo y Legislativo en la proposición de leyes y participación de cada Poder en la legislación aprobada.

⁶⁰ Para un mayor desarrollo del proceso en el que toman forma las políticas públicas en el sistema político se puede ver el trabajo de Alcántara (1995).

⁶¹ La información ofrecida está referida únicamente a los procedimientos ordinarios de tratamiento de las leyes. Excluyéndose del estudio los trámites de urgencia, los trámites especiales y la delegación legislativa hacia el Presidente.

II. EL PROCESO LEGISLATIVO

La generación de leyes y normas es un proceso marcado por determinantes que van más allá del plano netamente jurídico⁶². Así, en el plano político intervienen, al menos, dos factores fundamentales. El primero es de carácter coyuntural y está relacionado con la correlación de fuerzas presentes en el Parlamento. Esta composición es variable, dependiendo de las preferencias electorales de los ciudadanos en un determinado momento. El segundo factor es el procedimiento legislativo contemplado en las normas cuya característica más importante es su carácter estructural. Es decir, todo proyecto para convertirse en ley debe atravesar un conjunto de normas (o pasos) que ordenan el proceso de adopción de la ley por el Parlamento. Este procedimiento no varía entre períodos y su importancia radica en que marca los parámetros dentro de los que se mueven los actores a la vez que otorga legitimidad, tanto al proceso como a la ley⁶³.

El proceso legislativo es, por tanto, un mecanismo de construcción de la decisión política y de transacción entre los distintos intereses. Esta transacción es canalizada a través del procedimiento legislativo en el Parlamento, adquiriendo la ley surgida del mismo la categoría de norma de obligatorio cumplimiento para todos los ciudadanos. La presentación de un proyecto en el Parlamento da inicio a la consideración de una opción política. Ésta, expresada a través de un proyecto, puede mantener su contenido original o puede ser modificada de acuerdo a las posiciones de los otros grupos, siempre y cuando la transacción se ajuste a los parámetros contemplados en el procedimiento legislativo (Punset, 1990: 204 y Grosso, 2000: 483).

Tal como veremos más adelante, la posibilidad de incorporación de las opciones políticas de los distintos grupos está presente a lo largo de todo el proceso, sin que esto signifique que se trate de un proceso del todo voluntarista ya que el procedimiento, a la vez que otorga legitimidad a todo el proceso, garantiza que se mantenga el principio democrático en la toma de decisiones⁶⁴. Para que la ley cumpla su función legitimadora del orden político debe contar con la participación de los distintos grupos en condiciones de libertad e igualdad alcanzándose, de forma pública, el acuerdo que resulte de la dialéctica entre mayoría y minoría u oposición⁶⁵.

⁶² El concepto tradicional de ley, legado del constitucionalismo liberal, estaba dominado por dos rasgos característicos. Por una parte, la definición puramente formal de ley como acto que emana de un determinado órgano o complejo orgánico (el Parlamento o el Parlamento con el Poder Ejecutivo) que es elaborado a través de cierto procedimiento y adopta una concreta forma. Por otra parte, la posición preeminente de la ley dentro del sistema de fuentes. La ley es el principal modo de creación de derecho y las demás fuentes son meramente secundarias o subsidiarias, esto es, no poseen otro ámbito de validez y aplicación que el que la misma ley le otorgue (Díez-Picazo, 1990: 144).

⁶³ Molas y Pitarch (1987: 137) plantean que «los acuerdos de las Cámaras reciben la legitimidad de su fuerza de obligar como ley al conjunto de ciudadanos y órganos del Estado precisamente si han seguido el procedimiento legislativo establecido».

⁶⁴ Entendido como el derecho de participación de los actores y la sujeción de los mismos a un procedimiento que haya sido elaborado con ajuste a los principios normativos de la democracia, la falta de respeto a estos principios hace que la ley pierda legitimidad e incluso se invalide (Punset, 1990).

⁶⁵ El proceso legislativo coadyuva a lograr el objetivo de control (sobre este tema ver el capítulo 3), si bien no es su prioridad indirectamente lo logra al permitir que en un Parlamento la oposición

Los tipos de negociación política más importantes dentro del procedimiento legislativo se dan entre el Poder Ejecutivo⁶⁶ y el Legislativo y en el interior de este último. Los dos elementos determinantes en el tipo de negociaciones que se dan al interior del Poder Legislativo son el número de Cámaras por las que está conformado y el número y color de los partidos políticos que lo componen. La interacción entre las Cámaras y los grupos políticos en el procedimiento legislativo también está regulada por estructuras legales como las reglas de votación o los procedimientos de resolución de diferencias entre Cámaras⁶⁷.

En este trabajo nos interesa el procedimiento legislativo por su carácter estructural ya que éste es el que asegura la legitimidad de todo el proceso. Por ello queremos insistir en el hecho de que sus reglas no surgen para cada uno de los proyectos de ley, sino que constituyen un recorrido predeterminado, ordenado de tal forma que asegure la previsibilidad de sus diferentes etapas y garantice la participación de los legisladores y de los grupos parlamentarios en su aceptación o rechazo. La posibilidad de discrepancia y de transacción son los dos objetivos básicos (Molas y Pitarch, 1987: 137).

La definición de las etapas o momentos que forman parte del procedimiento legislativo es aun objeto de debate y de cierta discrepancia. Para unos, forman parte del procedimiento todos los actos que contribuyen a fijar el contenido de la ley y a determinar su eficacia. Para otros, sólo forman parte del procedimiento los actos que contribuyen a fijar el contenido de la ley en cuanto que éstos se realizan dentro del Parlamento. En este último caso, quedarían fuera el conjunto de actos que conducen a la presentación del proyecto (Rubio Llorente, 1990: 22). Aldolf Merkl resuelve la cuestión distinguiendo dos conceptos: procedimiento legislativo estricto y procedimiento legislativo amplio. El primero está integrado sólo por los actos realizados en el seno del Parlamento, mientras que el procedimiento amplio incluye también los que se producen antes y después, los que componen el procedimiento previo y los que forman el tramo que la doctrina italiana denomina «integrativa de la eficacia»⁶⁸, cuando el proyecto de ley sancionado por el Legislativo pasa al Ejecutivo para su promulgación o veto.

tenga una participación activa en las diversas etapas del proceso legislativo. Es decir, desde el proyecto o iniciativa de ley hasta el dictamen en comisiones (Romero, 1998: 110).

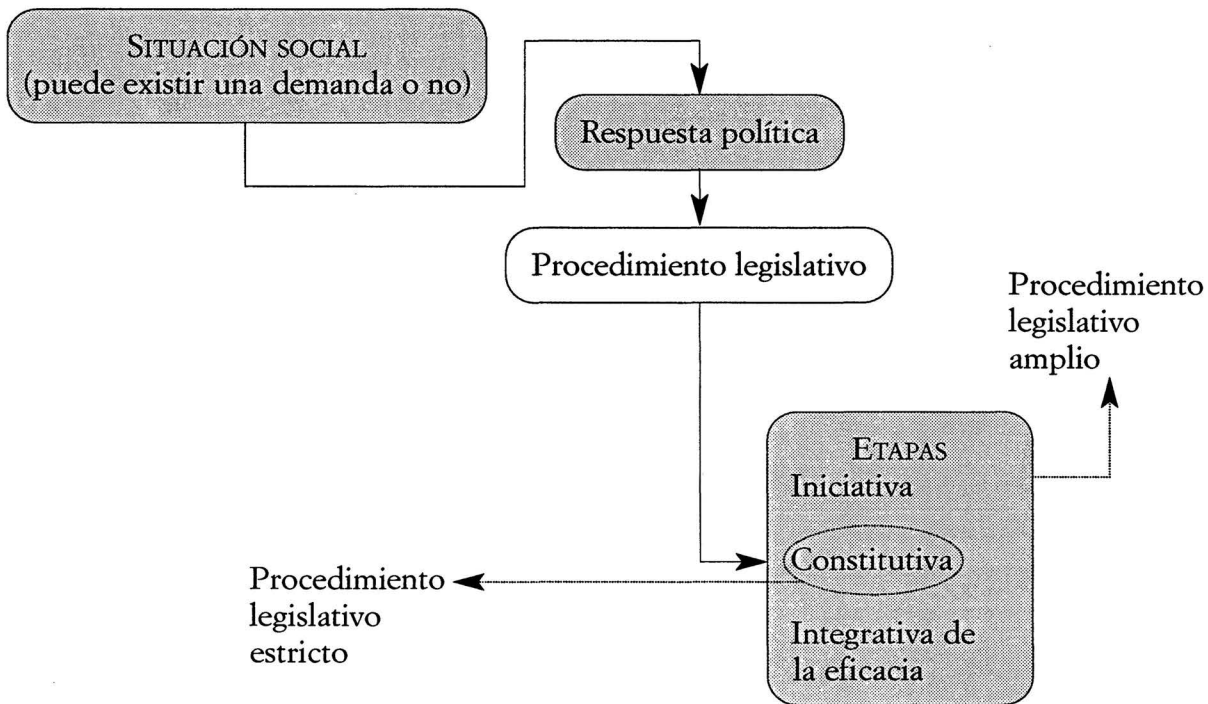
⁶⁶ La regulación del veto presidencial es el contexto principal en el cual se da el primer tipo de negociación.

⁶⁷ Desde la lógica de la elección racional, esta regulación es eficiente si maximiza los beneficios de la negociación al menor costo posible. Los beneficios de la negociación legislativa tienen que ver, por un lado, con la posibilidad de que los diferentes grupos de la sociedad se vean representados en la formación de leyes y, por otro, con la protección a la libertad individual que busca la imposibilidad de que un solo grupo imponga sus intereses. La regulación del proceso legislativo será ineficiente si da poder monopólico a alguna de las partes de la negociación o si establece altos costos de transacción (Haro, 2).

⁶⁸ A. Merkl citado en Rubio Llorente (1994: 22).

En este trabajo consideraremos el procedimiento legislativo amplio conformado por tres grandes fases o etapas: la etapa de iniciativa, la etapa constitutiva y la etapa de eficacia tal y como se puede ver en el gráfico 2.1. De las tres, la segunda es la que transcurre específicamente dentro del Parlamento. Cabe señalar que cada una de las etapas está integrada, a su vez, por una serie de sub-etapas que serán abordadas a lo largo del capítulo.

Gráfico 2.1: EL PROCESO LEGISLATIVO



Fuente: elaboración propia

II.1. *Etapa de iniciativa*

II.1.1. *Iniciativa legislativa*

El derecho de iniciativa es una prerrogativa de la que gozan algunos actores políticos y organismos del Estado para presentar ante el Parlamento proyectos o proposiciones de ley⁶⁹ con la característica de que deben ser obligatoriamente tomados en cuenta. Es un hecho generalizado en los países democráticos que, tanto el Poder Ejecutivo como los miembros de las Cámaras, posean iniciativa.

⁶⁹ Las propuestas que se presentan ante los Congresos para su discusión y posterior aprobación como leyes nacionales pueden recibir nombres distintos en los diferentes países, a los efectos de este trabajo nos referiremos a los mismos como proyectos de ley.

⁷⁰ Cabe puntualizar que hay países en los que los Ejecutivos tienen limitada la capacidad de iniciativa, así por ejemplo, el Ejecutivo de Estados Unidos no puede presentar directamente proyectos de ley en las Cámaras.

Es decir, puedan presentar proyectos ante el Órgano Legislativo para su discusión y posible aprobación como leyes⁷⁰. La iniciativa popular, por su parte, se ha ido potenciando en las últimas décadas estando en la base de la democracia participativa.

En los países presidencialistas el mayor peso de la Administración del Estado recae en manos del Ejecutivo por lo que existe la tendencia de dotar al Presidente de una serie de prerrogativas constitucionales que le dan el derecho de iniciativa exclusiva en determinadas materias, sobre todo en ámbitos como el presupuestario, tributario o de ordenación territorial y, en menor medida, asuntos de defensa y relaciones internacionales⁷¹. Junto con el poder de veto⁷², del que hablaremos más adelante, el derecho de iniciativa sobre determinadas materias permite al Presidente evitar que el Congreso cambie el *estatus quo* en ciertas áreas de forma unilateral, reforzando así, el sistema de pesos y contrapesos propio de la forma de gobierno. El Presidente que desee evitar que un Congreso opositor, en el que no cuenta con mayoría, introduzca cambios en un área específica puede abstenerse de presentar un proyecto de ley como medida preventiva. Sin embargo, este poder no es muy efectivo si desea modificar políticas vigentes ya

⁷¹ Por ejemplo, en Bolivia, la Constitución otorga la iniciativa legislativa al Poder Ejecutivo en lo referido a contribuciones de cualquier clase o naturaleza, suprimir las existentes y determinar su carácter nacional, departamental o universitario, así como decretar los gastos fiscales (art. 59, CPB). En Chile, el Presidente de la República posee iniciativa exclusiva para formular proyectos de ley que tengan relación con: la alteración de la división política o administrativa del país, la administración financiera o presupuestaria del Estado, incluyendo modificaciones de la Ley de Presupuestos, las normas sobre enajenación de bienes del Estado o municipalidades y sobre su arrendamiento o concesión; las fuerzas de aire, mar y tierra y su mantenimiento en pie en tiempo de paz o de guerra, la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República o la salida de tropas nacionales fuera de él (art. 62, CPCH). En Colombia sólo pueden ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes referidas a: aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas; determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta. Conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales. El Gobierno rendirá periódicamente informes al Congreso sobre el ejercicio de estas autorizaciones. Organizar el crédito público. Regular el comercio exterior y señalar el régimen de cambio internacional, en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la Junta Directiva del Banco de la República. Fijar el régimen salarial y de prestaciones de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública (art. 154, CPC). En Ecuador solamente el Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley mediante los cuales se creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político-administrativa del país (art. 147, CPE). En Perú el Congreso no puede aprobar tributos con fines predeterminados, salvo por solicitud del Poder Ejecutivo (art. 79, CPP). En Uruguay requerirá la iniciativa del Poder Ejecutivo todo proyecto de ley que determine exoneraciones tributarias o que fije salarios mínimos o precios de adquisición a los productos o bienes de la actividad pública o privada (art. 133, CROU).

⁷² Entre los poderes legislativos del Presidente se encuentra el de vetar proyectos de ley aprobados por el Congreso, promulgar leyes por decreto, el derecho exclusivo de presentar proyectos de ley sobre algunos temas políticos, convocar a referéndum o plebiscitos y redactar la ley de presupuesto (Payne *et al.*, 2003: 201). Más sobre este tema se puede encontrar en Shugart y Carey (1992) y Mainwaring y Shugart (1997).

que, en teoría, el Congreso puede modificar cualquier propuesta. Las atribuciones que tiene el Ejecutivo sobre la agenda legislativa le permiten, sobre todo, controlar el calendario de reformas pero el poder de iniciativa no siempre significa que el Ejecutivo vaya a controlar todo el proceso, ya que el Parlamento siempre puede modificar los proyectos de ley.

Retomando el balance que se hace en Payne y otros (2003: 208) respecto a las capacidades de iniciativa exclusiva de los presidentes latinoamericanos se observa que Brasil, Chile y Colombia son los países cuyos Ejecutivos cuentan con más facultades en este campo, le siguen Bolivia, Ecuador, Panamá, Perú y Uruguay en los cuales la iniciativa presidencial exclusiva se extiende más allá de la ley de presupuesto.

En casi todos los países latinoamericanos el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo comparten el derecho de iniciativa con una variedad de instituciones y

Tabla 2.1: ACTORES CON INICIATIVA LEGISLATIVA

	PE	PL	IP	CS	TE	TS	CC	CSJ	CE	PG	CG	FG	DP	OL	IPA	CP	LL
Argentina	√	√	√														
Bolivia	√	√		√	√												
Brasil	√	√	√	√		√											
Chile	√	√															
Colombia	√	√	√	√	√		√	√	√	√	√	√	√				
Costa Rica	√	√	√														
Ecuador	√	√	√	√	√		√			√	√	√	√	√			
El Salvador	√	√		√													√
Guatemala	√	√		√	√												
Honduras	√	√		√	√												√
México	√	√															√
Nicaragua	√	√	√	√	√												√
Panamá	√	√		√						√							
Paraguay	√	√	√	√													
Perú	√	√	√												√	√	√
República Dominicana	√	√		√	√												
Uruguay	√	√	√														
Venezuela	√	√	√	√	√												√

Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos del Proyecto «El Parlamento en América Latina. Rendimiento del Poder Legislativo».

Abreviaturas: PE (Poder Ejecutivo), PL (Poder Legislativo), IP (Ciudadanos. Iniciativa Popular), CS (Corte Suprema), TE (Tribuna Electoral), TS (Tribunal Superior), CC (Corte Constitucional), CSJ (Consejo Superior de la Judicatura), CE (Consejo de Estado), PG (Procurador General de la Nación), CG (Contralor General), FG (Fiscal General de la Nación), DP (Defensor del Pueblo), OL (Órganos locales), IPA (Instituciones Públicas Autónomas), CL (Colegios Profesionales), LL (Legislaturas locales).

de órganos nacionales los cuales, por lo general, sólo pueden elaborar proyectos exclusivamente a materias relacionadas con sus ámbitos de actuación (tabla 2.1). El único caso en el que no está permitido a ninguna instancia diferente al Presidente y los legisladores presentar proyectos es Chile, aunque también la Constitución mexicana es restrictiva en este sentido y el derecho de iniciativa, además de por las dos instancias, es compartido solamente por las legislaturas de los estados federados.

Tal como se puede ver en la tabla 2.1, resaltan claramente Colombia y Ecuador como los países cuyas Cartas Magnas otorgan iniciativa legislativa a más instancias, doce y once actores, respectivamente. En el lado contrario están, además, de Chile y México que se mencionaban anteriormente, cuatro países en los que el control de la iniciativa legislativa está en manos de tres actores. Concretamente, en Argentina y Uruguay, la Constitución permite la iniciativa popular y, en Bolivia y Paraguay, el otro órgano con capacidad para presentar leyes es la Corte Suprema. Ambas instancias, la Corte Suprema y la iniciativa popular, son las que aparecen contempladas en las Constituciones de más países latinoamericanos ya que la primera tiene capacidad para presentar proyectos en doce de los dieciocho países analizados y los ciudadanos pueden iniciar leyes en diez países.

La iniciativa popular es el derecho que tiene un grupo de ciudadanos a presentar proyectos de ley o, en algunos casos, de reforma constitucional ante el Legislativo. Este derecho es una ampliación efectiva de los derechos políticos fundamentales de los ciudadanos por ello su reconocimiento se plasma en la Constitución aunque su regulación detallada suele recogerse en leyes secundarias específicas en las cuales se explica el procedimiento para hacerlo efectivo. Para analizar los mecanismos de iniciativa popular hay que prestar especial atención a las áreas de restricción que éstas tienen y al número de ciudadanos necesarios para su presentación. Respecto al primer elemento, lo más común es que no puedan presentarse proyectos en los cuales sea el Poder Ejecutivo el que tenga la iniciativa exclusiva⁷³ (tabla 2.2). Un determinante fundamental a la hora de presentar un proyecto de ley de iniciativa popular es el número de firmas o adhesiones que se requiere. Un número bajo de adhesiones facilitaría, en principio, su presentación. En este sentido Ecuador, Venezuela, Perú y Nicaragua son los países latinoamericanos en los que se necesitan menos adhesiones, mientras que Colombia y Costa Rica son los dos casos en los que se requiere el acuerdo de un mayor porcentaje de población.

⁷³ La iniciativa popular de reforma constitucional está contemplada en las Constituciones de Colombia, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú y Uruguay.

Tabla 2.2: INICIATIVA POPULAR

País	Porcentaje necesario para dar trámite a la iniciativa popular	Restricciones. Materias que no pueden ser abordadas por este tipo de iniciativas	Ley que regula su aplicación
Argentina	1,5% del padrón electoral, repartidos en 6 provincias	<ul style="list-style-type: none"> - Reforma constitucional - Tratados internacionales - Tributos - Presupuesto - Materia penal (art. 39, CNA) 	Ley Nacional 24.747 de 1996
Brasil	1% (aproximadamente 950.000 electores), repartidos en al menos 5 estados	<ul style="list-style-type: none"> - Creación de cargos, funciones o empleos públicos en la administración directa e institucional o el aumento de su remuneración - Organización administrativa y judicial, la materia tributaria y presupuestaria, los servicios públicos y el personal de la Administración de los Territorios - Funcionarios públicos de la Unión y de los Territorios, su régimen jurídico, la provisión de cargos, estabilidad y jubilación de los civiles, y la jubilación y transferencia de los militares para la inactividad, - Organización del Ministerio Público y de la Defensa de Oficio de la Unión, así como sobre normas generales para la organización del Ministerio Público y de la Defensa de Oficio de los Estados, del Distrito Federal y de los Territorios, - Creación, estructuración y atribuciones de los Ministerios y órganos de la Administración Pública (art. 61, CRFB) 	Ley nº 9.709 de 1988
Colombia	5% del censo electoral	<ul style="list-style-type: none"> - Plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas - Estructura de la Administración nacional - Creación, supresión o fusión de ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional. - Creación y autorización de la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta. - Concesión de autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales. 	Ley 134, del 31 de mayo de 1994

		<ul style="list-style-type: none"> - Organización el crédito público. - Regulación del comercio exterior y señalamiento del régimen de cambio internacional. - Fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública - Presupuestales, fiscales o tributarias. - Relaciones internacionales. - Concesión de amnistías o indultos. - Preservación y restablecimiento del orden público. 	
Costa Rica	5% del padrón electoral	<ul style="list-style-type: none"> - Materia presupuestaria - Tributaria - Fiscal - Aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa 	Ley 8281 de 2002
Ecuador	Cuarta parte del 1% de los inscritos en el padrón electoral*	<ul style="list-style-type: none"> - Materia penal - Creación, modificación o supresión de impuestos - Aumento del gasto público - Modificación de la división político-administrativa del país 	Sin reglamentar
Nicaragua	Un número no menor de 5.000 firmas.	<ul style="list-style-type: none"> - Leyes orgánicas - Leyes tributarias - Leyes de carácter internacional - Leyes de amnistía y de indultos (art. 140, CPN) - El Presupuesto General de la República - Leyes de Rango Constitucional (Ley electoral, Ley de Emergencia, Ley de Amparo) (art. 3, ley 269/97) 	Ley n° 269 de 1997
Paraguay	La firma de al menos el 2% de los electores inscritos en el Registro Cívico Permanente	<ul style="list-style-type: none"> - Legislación departamental o municipal - Aprobación de tratados y acuerdos internacionales, - Expropiaciones - Defensa nacional - Limitación de la propiedad inmobiliaria - Sistemas tributarios, monetarios y bancarios, - Contratación de empréstitos, - Presupuesto General de la Nación, - Elecciones nacionales, departamentales y municipales (art. 122, CRP y art. 267, ley 834, 1996) 	Ley 834 de 1996

Perú	Un número no menor del 0,3% de la población electoral nacional	– Gasto público – Tributos (art. 12, ley N° 26300 y art. 79, CPP)	Ley N° 26300 de 1994
Venezuela	Un número no menor del 0,1% de los inscritos en el Registro Electoral Permanente Para enmiendas a la Constitución se requiere del 15% de los inscritos.	Sin reglamentar	Sin reglamentar

Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos del Proyecto «El Parlamento en América Latina. Rendimiento del Poder Legislativo».

*La Constitución de 1998 de Ecuador en su artículo 146, otorga el derecho de presentar iniciativa a la cuarta parte del 1% de las personas inscritas en el padrón electoral. Sin embargo, el Reglamento Interno del Congreso para los casos previstos en la Constitución de iniciativa popular expresa que ésta se ejercerá mediante la propuesta de, por lo menos, cinco mil electores (art. 101). Esta contradicción es debida a que en el Reglamento Interno no han sido introducidas las reformas necesarias para su plena adaptación a la Constitución aprobada en 1998.

A pesar de la variedad de instancias con derecho a iniciativa los datos empíricos que disponemos indican que no es muy frecuente la presencia de proyectos de ley surgidos de iniciativas diferentes a la del Ejecutivo y el Legislativo (tabla 2.3). En términos relativos, el porcentaje que suponen las leyes aprobadas de iniciativas presentadas por órganos distintos al Poder Legislativo y Ejecutivo no superan el 2% en ningún país, salvo en el caso de Colombia donde este porcentaje durante el período que va desde 1998 hasta 2004⁷⁴ fue del 4,11%. Anteriormente hemos comentado que Colombia y Ecuador destacaban por el número de actores que tienen iniciativa legislativa. Si bien el caso de Colombia puede hacer pensar que esta mayor cantidad conlleva una incidencia superior sobre el volumen de proyectos de ley iniciados y de leyes sancionadas, el caso de Ecuador parece desmentir esta afirmación ya que el porcentaje que supusieron las leyes aprobadas de iniciativas distintas a la del Gobierno y a la de los legisladores durante el período 1995-2002 fue el más bajo de la región (0,37%) tras Argentina donde, tanto los proyectos de ley presentados como las leyes aprobadas, fueron únicamente de propuestas del Poder Ejecutivo y del Legislativo.

Los órganos con más presencia legislativa en los países latinoamericanos, sin tener en cuenta el Poder Ejecutivo y el Parlamento, pertenecen a las instancias «Judiciales»⁷⁵, seguidas de los órganos electorales y las Administraciones regionales o locales. Por último, cabe resaltar que en la muestra de países de los que disponemos

⁷⁴ El período ordinario de sesiones del bienio 2003-2004 en Colombia finalizó el 20 de junio.

⁷⁵ En instancias Judiciales hemos agrupado una variedad de órganos y actores que reciben distintos nombres en cada país pero que están vinculadas a las áreas legales del Estado como la Corte Suprema de Justicia, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo Nacional de la Judicatura, el ministro Fiscal General, la Corte Suprema de Justicia o la Fiscalía de la Nación. También se ha integrado al Tribunal Constitucional aunque no se trate de una instancia judicial.

información sobre trámite legislativo, tan sólo en Perú hemos encontrado proyectos de ley propuestos por los ciudadanos tal y como se puede ver en la tabla 2.3.

Tabla 2.3: INICIATIVAS PRESENTADAS, LEYES APROBADAS Y PARTICIPACIÓN EN LA LEGISLACIÓN TOTAL DE ÓRGANOS DIFERENTES AL PODER EJECUTIVO Y LEGISLATIVO

País	Período	Iniciativas de ley de órganos distintos al Poder Ejecutivo o Legislativo	Leyes aprobadas de iniciativas distintas al Poder Ejecutivo o Legislativo	Leyes aprobadas de iniciativas del Poder Ejecutivo y el Legislativo	% que supone sobre el total de leyes aprobadas las que son de iniciativas distintas al Poder Ejecutivo o Legislativo
<i>Argentina</i>	1997-2004	0	0	986	0
<i>Bolivia</i>	1993-2003	1 Corte Nacional Electoral 3 Corte Suprema de Justicia.	1 Corte Suprema de Justicia	962	0,10%
<i>Colombia</i>	1998-2004	Sin datos	4 Presidente del Consejo Superior de la Judicatura 1 Presidente del Consejo Nacional Electoral 3 Contralor general de la República 7 Fiscal general de la Nación 1 Presidente Corte Suprema de Justicia 5 Procurador general de la Nación 3 Defensor del Pueblo Total: 24	583	4,11%
<i>Ecuador</i>	1995-2002	3 Poder Judicial 1 Consorcio de Consejos Provinciales 1 Superintendencia de Bancos 2 Consejo Nacional de la Judicatura 2 Contraloría General del Estado 6 Defensor del Pueblo 1 ministro Fiscal	1 Ministro fiscal general 2 Superintendencia de Compañías 1 Superintendencia de Telecomunicaciones 1 Procuraduría General del Estado 1 Contraloría General del Estado Total: 6	1.584	0,37%

		General 1 Procuraduría General del Estado 4 Superintendencia de Compañías 1 Superintendencia de Telecomunicaciones 1 Tribunal Constitucional Total: 23			
<i>Guatemala</i>	1996-1999	Sin datos	7 Corte Suprema de Justicia	437	1,60%
<i>Honduras</i>	1997-2000	Sin datos	7 Corte Suprema de Justicia 1 Tribunal Nacional Electoral Total: 8	887	0,90%
<i>México</i>	1982-2003	125 Legislaturas locales	18 Legislaturas locales	1.218	1,47%
<i>Panamá</i>	1994-2002	23 Poder Judicial	7 Poder Judicial	570	1,22%
<i>Perú</i>	1995-2003	5 Banco Central de Reserva 14 Colegio de Abogados 3 Contraloría General de la República 10 Corte Suprema 11 Fiscalía de la Nación 17 Jurado Nacional de Elecciones 218 Municipalidades 1 Consejo Transitorio de Administración Regional 10 Consejo Nacional de la Magistratura 3 Tribunal Constitucional 6 Oficina Nacional de Procesos Electorales 11 Ministerio Público 2 Poder Judicial 2 Nacional de Registros públicos 6 Gobiernos Regionales 6 Iniciativa Ciudadana Total: 378	3 Banco Central de Reserva 3 Corte Suprema 3 Fiscalía de la Nación 4 Jurado Nacional de Elecciones 16 Municipalidades 7 Consejo Nacional de la Magistratura 1 Tribunal Constitucional 2 Oficina Nacional de Procesos Electorales 2 Ministerio Público 1 Gobiernos Regionales 2 Iniciativa Ciudadana Total: 51	3.682	1,38%

Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos de legislación del Proyecto «El Parlamento en América Latina. Rendimiento del Poder Legislativo».

II.2. *Etapas constitutivas*

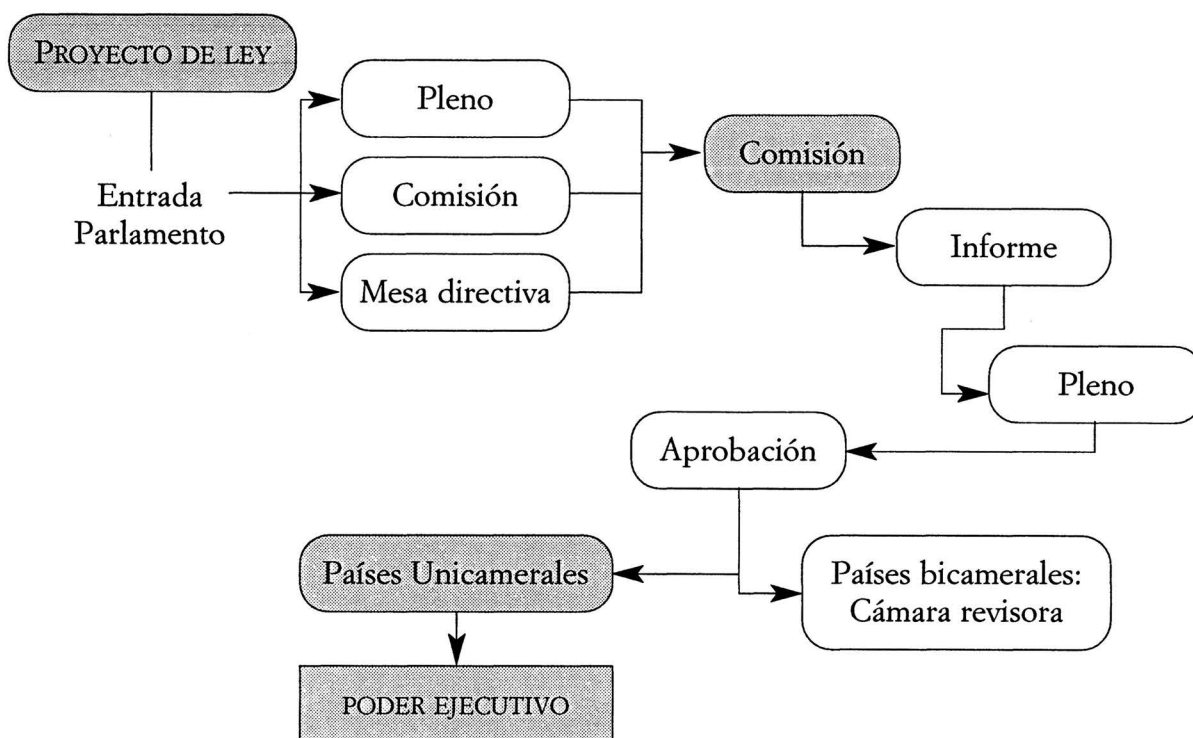
La segunda etapa del procedimiento legislativo transcurre específicamente en el interior del Parlamento y corresponde al llamado procedimiento legislativo estricto. Éste engloba la discusión, posible modificación y sanción legislativa de los proyectos de ley. En esta etapa son fundamentales dos órganos parlamentarios estructurales: las comisiones y el pleno, donde se plasma el proceso de negociación legislativa interna.

Por un lado, es en esta etapa donde se produce la negociación política influida por la composición partidista del Congreso y por la capacidad de los grupos parlamentarios para tomar decisiones y ejercer influencia. Por otro lado, en los casos bicamerales, se manifiestan los procesos de negociación entre ambas Cámaras. Donde, además de los patrones marcados por el orden institucional para la resolución de desacuerdos, se da también margen para la transacción política⁷⁶. Un posible indicador de cuán exitosos son ambos procesos de negociación es la *viscosidad*⁷⁷ que puede expresarse no aprobando, expresa o tácitamente, una propuesta o bien aprobándola pero con modificaciones (Mollinelli et al, 1999: 95). En resumen, la negociación en esta etapa se produce en un contexto caracterizado por la estructura política y legal del Legislativo. Este momento del procedimiento legislativo está integrado por una serie de sub-etapas que van desde la presentación del proyecto de ley hasta su sanción final por el Poder Legislativo. Un esquema general de los pasos por los que atraviesa el proyecto de ley en la etapa constitutiva puede verse en el gráfico 2.2. Sin embargo, existe una gran variedad de mecanismos y regulaciones que intentaremos describir en las siguientes páginas. Un resumen para cada país aparece en los esquemas que adjuntamos en el anexo de este capítulo.

⁷⁶ Una explicación de los sistemas que rigen la interacción entre Cámaras en los sistemas bicamerales de América Latina se encuentra en Llanos y Nolte (2003).

⁷⁷ Término acuñado por Blondel en 1973 con el que se refiere al grado de resistencia de un Órgano Legislativo para aprobar una propuesta emanada de otro órgano.

Gráfico 2.2: DIAGRAMA GENERAL DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN LA ETAPA CONSTITUTIVA



Fuente: elaboración propia

II.2.1. Presentación

El primer trámite por el que atraviesa un proyecto de ley es su presentación ante el Congreso. Aunque puede parecer un paso irrelevante, cabe resaltar que es en este momento donde se decide si el proyecto será tratado. Las Constituciones y reglamentos de América Latina contemplan cuatro posibilidades en la presentación (tabla 2.4). La primera estipula que los proyectos deben ser presentados ante la Presidencia o mesa directiva cuyos integrantes deciden trasladarlos o bien a la comisión pertinente o al pleno. La segunda opción es que sean presentados en la secretaría de la Cámara, siendo ésta la que decide su traslado. La tercera posibilidad es que el proyecto sea presentado directamente en la comisión y, por último, en algunos países se produce una primera lectura en el pleno y éste decide a qué comisión se envía el proyecto de ley.

Aunque en los países latinoamericanos no existe un mecanismo de presentación mayoritario ya que cada una de las opciones de presentación es utilizada por un número similar de Cámaras se podría afirmar que el menos común es el paso directo a comisión⁷⁸. Si bien esto no significa en absoluto que las comisiones sean

⁷⁸ Se usa en la Cámara de Diputados argentina cuando los proyectos provienen de actores distintos a los diputados y en las Cámaras de Diputados y Senados de Brasil, México y República Dominicana.

menos decisivas ya que los proyectos, por regla general, tras su presentación en la forma que contemplan las otras tres opciones, son enviados a las comisiones sin cuyo dictamen o informe la ley no puede seguir trámite.

En algunos casos la procedencia de la iniciativa influye en la forma de presentación de los proyectos, de modo que los proyectos pertenecientes a los propios miembros de la Cámara son presentados ante el pleno y éste lo remite a la comisión respectiva (Cámara de Diputados argentina, brasileña y boliviana y Asamblea Legislativa de Panamá), mientras que si la iniciativa proviene de otras instancias o, en los casos de bicameralidad, cuando se actúa como Cámara revisora, los proyectos pasan directamente a comisión (Cámara de Diputados argentina), a la mesa directiva (Cámara de Diputados brasileña y boliviana) o a la secretaría (Asamblea Legislativa de Panamá).

Tabla 2.4: PRESENTACIÓN DE LOS PROYECTOS DE LEY ANTES LAS CÁMARAS

País y Cámara	Iniciador	Presidencia/ mesa directiva traslada a comisión o pleno	Secretaria traslada a comisión o pleno	Paso directo a comisión	Primera lectura en el pleno que traslada a comisión
ARGENTINA					
Cámara de Diputados	– Poder Ejecutivo o proyecto proveniente del Senado			√	
	– Diputados				√
Senado	– Cualquier iniciador		√ (comisión)		
BOLIVIA					
Cámara de Diputados	– Diputados				√
	– Otros iniciadores	√ (pleno)			
Senado	– Cualquier iniciador	√ (pleno)			
BRASIL					
Cámara de Diputados	– Diputados			√	√
	– Otros iniciadores	√ (comisión)			
Senado	– Senadores			√	√
	– Otros iniciadores	√ (comisión)			
CHILE					
Cámara de Diputados	– Cualquier iniciador			√	
Senado	– Cualquier iniciador			√	
COLOMBIA					
Cámara de Representantes	– Cualquier iniciador		√ (comisión)		√
Senado	– Cualquier iniciador		√ (comisión)		√

COSTA RICA	– Cualquier iniciador	√ (comisión)	
ECUADOR	– Cualquier iniciador	√ (presidencia y ésta envía a comisión)	
EL SALVADOR	– Cualquier iniciador	√ (presidencia y ésta envía a comisión)	
GUATEMALA	– Cualquier iniciador	√ (pleno)	
HONDURAS	– Cualquier iniciador	√ (comisión)	
MÉXICO			
Cámara de Diputados	– Cualquier iniciador		√
Senado	– Cualquier iniciador		√
NICARAGUA	– Cualquier iniciador	√ (pleno)	
PANAMÁ	– Anteproyectos de ley Orgánica	√ (comisión)	
-	– Legisladores		√
PARAGUAY			
Cámara de Diputados	– Cualquier iniciador	√ (comisión)	
Senado	– Cualquier iniciador	√ (comisión)	
PERÚ	– Cualquier iniciador	√ (comisión)	
REPÚBLICA DOMINICANA			
Cámara de Diputados	– Cualquier iniciador		√
Senado	– Cualquier iniciador		√
URUGUAY			
Cámara de Representantes	– Cualquier iniciador	√ (comisión o pleno)	
Senado	– Cualquier iniciador	√ (comisión o pleno)	
VENEZUELA	–Cualquier iniciador	√ (pleno)	

Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos del Proyecto «El Parlamento en América Latina. Rendimiento del Poder Legislativo».

Otro elemento relevante en lo que tiene que ver con la presentación de los proyectos de ley es la materia que abordan. En algunos casos bicamerales, los reglamentos y Constituciones especifican, de acuerdo con el contenido del proyecto, si éste debe ser iniciado en una Cámara u otra⁷⁹. Es habitual que los proyectos sobre

⁷⁹ Así en Argentina a la Cámara de Diputados le corresponde exclusivamente la iniciativa de las leyes sobre contribuciones y reclutamiento de tropas (art. 52, CNA) como recibir los proyectos

los que el Ejecutivo tiene derecho de iniciativa exclusiva sean presentados en las Cámaras Bajas. El caso más extremo es Brasil, donde está estipulado que el Ejecutivo inicie todos sus proyectos en la Cámara de Diputados. Estas prerrogativas junto con otras razones de tipo político, como las dificultades para conseguir consensos, hacen que las Cámaras de Diputados sean receptoras de un mayor número de iniciativas que las Cámaras Altas, tal como veremos más adelante.

Otro elemento relacionado con la presentación son los requerimientos establecidos para la introducción de los proyectos de ley. Su relevancia radica en que su incumplimiento puede llevar a que no se considere el proyecto aduciendo defectos de forma⁸⁰. En la tabla 2.5 hemos recogido las especificidades que aparecen en los reglamentos y Constituciones latinoamericanas respecto a los aspectos formales y técnicos que deben contener los proyectos a la hora de su presentación. Es necesario precisar que existe la posibilidad de que los proyectos de ley tengan estilos de presentación que no aparecen en la tabla porque no están regulados por una norma ya que son impuestos por el uso y la costumbre del procedimiento de cada país. Un ejemplo puede ser que los proyectos se presenten ante las Cámaras por escrito. Entendemos que, aunque esta exigencia no aparece en los reglamentos de todos los países, es altamente probable que sean presentados por escrito y en forma de artículos en todos ellos.

Por último, un requerimiento bastante generalizado en los países es la exigencia de que los proyectos se presenten acompañados de una exposición de motivos. Sin embargo, no es usual que se requieran estudios técnicos, documentación adicional ni la estimación de gastos que la ejecución del proyecto puede generar. Entendemos que si bien estos requerimientos harían más difícil la elaboración del proyecto de ley, sobre todo si la iniciativa es de los legisladores que cuentan con menos información y recursos que el Gobierno, ganarían mucho en cuanto a calidad y previsión.

presentados a través de iniciativas ciudadanas (art. 39, CNA). En Brasil, también las iniciativas ciudadanas deben ser presentadas ante la Cámara de Diputados (art. 61, CRFB). En Chile las leyes sobre tributos de cualquiera naturaleza, presupuestos de la Administración Pública y reclutamiento sólo pueden tener origen en la Cámara de Diputados. Por otro lado, las leyes sobre amnistía y sobre indultos generales sólo pueden tener origen en el Senado (art. 62, CPCH). En Colombia, los proyectos de ley relativos a tributos y presupuesto de rentas y gastos son presentados en la Cámara de Representantes, mientras que los de relaciones internacionales lo serán en el Senado (art. 143, RCSCR). Por último, en México, la formación de las leyes o decretos sobre empréstitos, contribuciones o impuestos o sobre reclutamiento de tropas tienen inicio de trámite en la Cámara de Diputados (art. 72, CPEUM).

⁸⁰ En el caso de Chile si el proyecto presentado no cumple los requisitos señalados en la reglamentación no se admitirá su tramitación, por parte del Presidente de la sala, si bien la misma sala lo puede reconsiderar (arts. 14-15, LOCCN). Lo mismo está contemplado en Colombia, donde el Presidente devolverá el proyecto para su corrección (art. 145, RCSCR). En Perú los requisitos sólo pueden ser dispensados por motivos excepcionales (art. 75, RCRP) mientras en Uruguay los proyectos serán rechazados por la Secretaría. (art. 133, CROU; art. 141, RCR y arts. 158-159, RCS). En Venezuela en el caso de que, a criterio de la junta directiva, un proyecto no cumpla con los requisitos, se devolverá a quien o quienes lo hubieran presentado a los efectos de su revisión, suspendiéndose mientras tanto el procedimiento correspondiente (art. 133, RIDAN).

Tabla 2.5: CARACTERÍSTICAS QUE DEBEN POSEER LOS PROYECTOS DE LEY EN EL MOMENTO DE SU PRESENTACIÓN

País	Presentación por escrito	Limitación de firmantes	Exposición de motivos	División en artículos. Escritura clara y concisa	Estimación de gastos	Estudios técnicos/ documentación
Argentina	√	15 diputados				
Bolivia ¹	√ 3 copias		√			
Brasil				√		
Chile		10 diputados 5 senadores	√		√	
Colombia	√ 2 copias		√	√		
Costa Rica	√ 16 copias					
Ecuador		10 diputados				
Guatemala	√		√			√
Honduras	√		√			
Nicaragua	√ 2 copias		√	√		
Paraguay	√	10 diputados 6 senadores		√		
Perú			√	√	√	√
Uruguay	√		√			
Venezuela			√		√	√

Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos del Proyecto «El Parlamento en América Latina. Rendimiento del Poder Legislativo».

¹ Esta presentación podrá ser apoyada por medios audiovisuales, registros magnéticos, u otros (art. 127, RIHCS y art. 121, RIHCD).

II.2.2. Tratamiento del proyecto en las comisiones

Esta parte del texto se complementa con el capítulo 6 que aborda, de forma exclusiva, las comisiones legislativas. En el mismo, se profundiza en la estructura y funcionamiento de las comisiones como parte estructural de las Cámaras. Aquí nos centramos en el análisis del trámite legislativo durante su paso por las comisiones. Un indicador de la importancia que adquieren éstas en el tratamiento de las leyes es su obligatoriedad. El paso por comisión, -donde los proyectos son discutidos de forma detallada y se reciben los comentarios que los legisladores formulan, es contemplado explícitamente como obligatorio por diez de los reglamentos internos de las Cámaras latinoamericanas y su omisión normalmente requiere o bien de mayorías especiales o de la solicitud, por parte del Presidente de la República, de tratamiento de urgencia⁸¹.

⁸¹ En Argentina (art. 147; RIHCDN), Bolivia (art. 131, RIHCS y art. 125, RIHCD), Brasil, (art. 132, RICD y art. 253, RISF), Chile (art. 21-22, LOCCN), Ecuador (art. 40, RI), Honduras (art. 51, RI), México (art. 60, RGICGEUM), Panamá (art. 160-161, CPRP), Paraguay (art. 215 CPRP), Perú (art. 78, RCRP).

Un primer elemento a tomar en cuenta es la forma de envío de los proyectos a las comisiones para su estudio y posterior dictamen o informe. Si bien hemos introducido algunos comentarios en el apartado anterior al describir la forma en que se presentan los proyectos ante las Cámaras, es necesario volver a referirnos a este tema de forma más detallada. De la revisión de las normas se desprenden tres tipos de procedimientos. El más utilizado establece que los proyectos sean remitidos a las comisiones correspondientes por la Secretaría o el Presidente de la Cámara sin más trámites. Éste es el caso del Senado de Argentina, de ambas Cámaras en Colombia, México, Paraguay y República Dominicana. Así como de Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras y Panamá y Perú. Otra forma de envío establece que los proyectos de ley tengan una primera lectura en el pleno antes de pasar a la comisión pertinente. Así ocurre en ambas Cámaras de Bolivia y Chile y en los casos de Guatemala, Nicaragua y Venezuela. Por último, existe una forma de envío mixta en la cual los proyectos provenientes del Ejecutivo, de las instituciones con capacidad legislativa, o de la otra Cámara (en el caso de países con sistema bicameral) son remitidos directamente a las comisiones, mientras que los elaborados por los legisladores de la Cámara en cuestión son anunciados previamente en el pleno. Este es el caso de la Cámara de Diputados de Argentina, de ambas Cámaras en Brasil, y de Panamá⁸². Uruguay es un caso especial ya que la Secretaría o mesa directiva de ambas Cámaras pueden trasladar el proyecto tanto al pleno como a la comisión (tabla 2.6).

Tabla 2.6: FORMA DE ENVÍO DE LOS PROYECTOS DE LEY A LAS COMISIONES

Pasan a la comisión correspondiente	Primera lectura por parte del pleno	Mixta
Senado de Argentina	Cámara de Diputados de Bolivia	Cámara de Diputados de Argentina
Cámara de Representantes de Colombia	Senado de Bolivia	Cámara de Diputados de Brasil
Senado de Colombia	Cámara de Diputados de Chile	Senado de Brasil
Cámara de Diputados de México	Senado de Chile	Panamá
Senado de México	Guatemala	Uruguay
Cámara de Diputados de Paraguay	Nicaragua	
Senado de Paraguay	Venezuela	
Cámara de Diputados de República Dominicana		
Senado de República Dominicana		
Costa Rica		
Ecuador		
El Salvador		
Honduras		
Panamá		
Perú		

Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos del Proyecto «El Parlamento en América Latina. Rendimiento del Poder Legislativo».

⁸² Los proyectos de ley Orgánica son remitidos por la Secretaría a la comisión, mientras que los iniciados por los legisladores tienen una primera lectura en el pleno

La función de las comisiones es el análisis detallado del proyecto y la emisión de un informe sobre el mismo que es, habitualmente, el que el pleno discute. Los informes se guían por las opiniones que los legisladores les han hecho llegar y por las solicitudes que las comisiones pueden realizar de antecedentes y opiniones de los sectores implicados en el proyecto de ley. Una vez emitido el informe o dictamen éste pasa al pleno para que decida su sanción, archivo o su vuelta a comisión. Estos son los pasos que, a grandes rasgos, sigue el proyecto. Sin embargo, la forma en que las comisiones latinoamericanas tratan los proyectos de ley es muy variada tal como se puede ver en la tabla 2.7.

Tabla 2.7: ASPECTOS DEL TRÁMITE LEGISLATIVO EN COMISIÓN

Cámara	Tiempo	Aprobación	Delegación	Dictamen de minoría
ARGENTINA				
Cámara de Diputados	Sin datos.	Sin datos.	Sin datos.	Si las opiniones se encuentran divididas, la minoría podrá presentar su dictamen a la Cámara. Si hubiera dos dictámenes con igual número de firmas, el dictamen de la mayoría será el que lleva la firma del Presidente de la comisión (art. 112, RIHCDN).
Senado	Sin datos.	Sin datos.	Tras ser aprobado un proyecto en general, el pleno puede delegar, con el voto de la mayoría absoluta del total de miembros, para su aprobación en particular a una o más comisiones (art. 181, CRS).	Si en una comisión no hubiese uniformidad, cada fracción de ella hará por separado su informe, verbal o escrito, y sostendrá la discusión respectiva. Si ambas fracciones estuvieren formadas por igual número de miembros, se considerará dictamen de la mayoría, el que sostenga el Presidente de la comisión. (art. 120, RHSN).
BOLIVIA				
Cámara de Diputados	15 días (art. 127, RIHCD).	Sin datos.	Sin datos.	
Senado	15 días (art. 132, RIHCS).	Sin datos.	Sin datos.	Los senadores que en el seno de una comisión no estuvieran de acuerdo con el informe podrán emitir a su vez, un informe en minoría para su tratamiento en el Plenario (art. 132, RIHCS).
COLOMBIA				
	Presentación de ponencias entre 5 y 15 (art. 148-150, RCSCR).	Sin datos.	Sin datos.	Los miembros de la comisión podrán hacer constar por escrito las razones de su voto disidente, caso en el cual deberán ser anexadas al informe del ponente (art. 167, RCSCR).

COSTA RICA	30 días (art. 80, RAL).	Sin datos.	La moción que solicite la delegación de uno o de varios proyectos deberá indicar a cuál comisión Legislativa Plena se asignan. Para su aprobación, se requerirá el voto favorable de dos terceras partes del total de los miembros (art. 160, RAL).	Si un grupo de diputados o alguno de ellos disintiere, dará por separado un informe, con su proyecto. La Asamblea discutirá primero el proyecto de ley sometido por la mayoría y únicamente si éste fuere rechazado, se someterán a discusión el informe o los informes de minoría (art. 81, RAL).
ECUADOR	20 días (art. 150, CPE).	Sin datos.	Sin datos.	En los casos en que haya informe de mayoría favorable y de minoría contrario, el Congreso discutirá, en primer término, el favorable. En caso de que no hubiere sido aprobado el primero, entrará a conocer el de minoría (art. 95, RI).
GUATEMALA	60 días (art. 40, LOOL).	Mayoría absoluta (art. 41, LOOL).	Sin datos.	Los diputados que no estén de acuerdo con el dictamen, dejarán constancia de su desacuerdo y éste pasa al pleno (art. 41, LOOL).
HONDURAS	Sin datos.	Mayoría (art. 72, RI).	Sin datos.	Cualquier miembro de una comisión puede presentar por separado su voto particular. Si cada uno de los miembros de la comisión emite, opinión distinta, se tendrá como dictamen el del Presidente de la comisión (art. 72, RI).
MÉXICO	Sin datos.	Mayoría (art. 94, RGICGEUM).	Sin datos.	Una vez que estén firmados los dictámenes por la mayoría de los miembros de las comisiones encargadas de un asunto, se imprimirán junto con los votos particulares si los hubiere. (art. 94, RGICGEUM).
NICARAGUA	30 días (art. 49, EGAN).	Sin datos.	Sin datos.	Cuando uno o varios miembros de la comisión estén en desacuerdo con el dictamen aceptado por la mayoría, podrán presentar su dictamen aparte (art. 49, EGAN).
PANAMÁ	10 días (art. 79, RORIAL).	Sin datos.	Sin datos.	Si algún miembro no estuviera conforme, deberá firmarlo con la nota «salvo mi voto» y podrá presentar por separado otro proyecto, sustentándolo de palabra. En estos casos el informe de minoría será considerado primero por el pleno (art. 81, RORIAL).

PARAGUAY				
Cámara de Diputados	30 días (art. 184, RIHCD).	Mayoría (art. 180, RIHCD).	Con el voto de la mayoría absoluta la Cámara puede delegar en comisiones el tratamiento de proyectos de ley. Por simple mayoría, podrá retirarlos en cualquier estado antes de la aprobación, rechazo o sanción por la comisión. (art. 215 CPRP).	Si las opiniones de los miembros de una comisión se encontraren divididas, la minoría tendrá el derecho de presentar a la Cámara su dictamen en disidencia. (art. 180, RIHCD).
Senado	30 días (art. 83, RIHS).	Sin datos.		Cuando no hubiere unanimidad de pareceres entre sus miembros, podrán los disidentes presentar su propio dictamen, y sostenerlo en las discusiones en sesión. (art. 82, RIHS).
PERÚ	30 días (art. 77, RCRP).	Sin datos.	Sin datos.	Los dictámenes pueden ser en mayoría, en minoría y por unanimidad. Los dictámenes en mayoría y minoría deben estar rubricados por el secretario de la comisión, aunque sea firmante de uno de ellos. Los dictámenes por unanimidad deben estar firmados por todos los miembros hábiles de la comisión. (art. 70, RCRP).
REPÚBLICA DOMINICANA				
Cámara de Diputados	10 días (art. 50, RICD).	Mayoría (mitad más uno) (art. 67, RICD).	Sin datos.	Los miembros de una comisión que, no se conformaren con la opinión de la mayoría, podrán, si así lo manifestaren a la Cámara, presentar un informe disidente, conjuntamente con el informe de la comisión (art. 63, RICD).
Senado	Sin datos.	Mayoría estricta (mitad más uno) (art. 95, RIS).	Sin datos.	Los miembros de una comisión que no sustentaren la opinión de la mayoría, podrán, si así lo manifestaren al Senado, presentar un informe disidente, juntamente con el de la comisión (art. 92, RIS).
URUGUAY				
Cámara de Representantes	90 días (art. 128, RCR).	Mayoría (art. 134, RCR).	Sin datos.	Todo miembro tendrá derecho a firmar con salvedades respecto de todo o parte del proyecto; pero en caso de discordia, deberá fundarla en el mismo informe o presentar un informe y proyecto sustitutivo, los que se consignarán a continuación del de la mayoría. (art. 134, RCR).
Senado	Sin datos.	Sin datos.	Sin datos.	Si existiese discrepancia en la comisión, y no pudiese establecerse mayoría, cada fracción o miembro en minoría podrá presentar su informe por escrito o verbalmente (art. 156, RCS).
VENEZUELA	30 días (art. 208, CRBV).	Mayoría (art. 51, RIDAN).	Sin datos.	Los informes de las comisiones serán firmados por todos sus integrantes. Cualquier miembro puede salvar su voto al pie del informe, razonándolo debidamente (art. 52, RIDAN).

Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos del Proyecto «El Parlamento en América Latina. Rendimiento del Poder Legislativo».

Algunos reglamentos latinoamericanos establecen los plazos que las comisiones tienen para emitir sus informes aunque cabe resaltar que estos plazos no siempre son cumplidos debido a razones políticas y a la cantidad de trabajo acumulado por las comisiones. Entre las Cámaras en las que el tiempo está reglamentado son la Asamblea Legislativa panameña y la Cámara de Diputados de la República Dominicana las que establecen el menor tiempo ya que, en ambos casos, las comisiones sólo tienen diez días para emitir sus dictámenes aunque en Panamá existe la posibilidad de una prórroga de diez días más. Las comisiones de ambas Cámaras de Bolivia y Colombia también destacan por poseer poco tiempo para el tratamiento (quince días). El plazo más común es de treinta días y tan sólo la Asamblea Nacional de Nicaragua y la Cámara de Representantes de Uruguay poseen un tiempo superior con sesenta y noventa días respectivamente.

En cuanto a la mayoría requerida para la votación de los informes es habitual que se exija mayoría simple. Tan sólo Guatemala y la República Dominicana establecen mayorías absolutas para la emisión de los dictámenes. Es necesario aclarar que las comisiones están compuestas por un número reducido de legisladores que, en el caso de las Cámaras latinoamericanas, puede variar entre un mínimo de tres (ambas Cámaras de la República Dominicana y el Senado boliviano) y un máximo de cuarenta y cinco (Cámara de Diputados de Argentina). Es comprensible, por tanto, que la mayoría requerida para emitir sus dictámenes sea la simple pues con otro tipo de mayoría superior se haría difícil llegar a acuerdos. Muy relacionada con las votaciones está la posibilidad, contemplada por casi todos los reglamentos latinoamericanos, de que cuando algún miembro de la comisión no coincida con el dictamen mayoritario de la misma pueda señalar este disenso, ya sea mediante un informe o sólo mediante la manifestación de no coincidencia al documento que se pasa al pleno.

La delegación a las comisiones por parte del pleno de la aprobación del proyecto de ley tan sólo está contemplada en tres reglamentos: Cámara de Senadores de Argentina, la Asamblea Legislativa de Costa Rica y ambas Cámaras en Paraguay. Para que se haga efectiva esta delegación se requiere, en todos los casos, mayorías especiales, tal como se ve en la tabla 2.7.

Antes hemos mencionado que el paso por comisión es obligatorio en la mayoría de los países. Sin embargo, son pocos los casos en que los dictámenes de las comisiones son vinculantes. Es decir, en la gran mayoría de casos el pleno es el que finalmente decide sobre qué proyecto se sanciona o si se hace con las modificaciones introducidas por la comisión. Las excepciones más notables a esta circunstancia las constituyen Perú, Colombia⁸³ y Costa Rica, donde las comisiones tienen

⁸³ Negado un proyecto en su totalidad o archivado indefinidamente por una comisión, cualquier miembro de la comisión, el autor del mismo, el Gobierno o el portavoz de los proponentes en los casos de iniciativa popular, podrán apelar de la decisión ante la Plenaria de la respectiva Cámara. La Plenaria, previo informe de una comisión accidental, decidirá si acoge o rechaza la apelación. En el primer evento la Presidencia remitirá el proyecto a otra comisión constitucional para que surta el trámite en primer debate y en el último se procederá a su archivo (art. 166, RCSCR).

plena potestad para archivar y rechazar de plano una proposición si el dictamen es negativo. Por su parte, las comisiones de la Cámara de Representantes de Uruguay también pueden decidir sobre el archivo de un asunto pero éste debe ser refrendado, en última instancia, por el pleno. En Ecuador, si la mayoría de los miembros de la comisión emiten informe desfavorable el proyecto será desechado salvo que, en el caso de haber informe favorable de minoría, el Congreso decida conocerlo mediante resolución tomada por la mayoría absoluta de los concurrentes. Por último, el reglamento de Guatemala también contempla la posibilidad de que si el pleno no aprueba el dictamen negativo de una comisión, el proyecto vuelva al estudio de la comisión y éste sólo podrá salvarse mediante el voto favorable de las dos terceras partes del número total de legisladores.

II.2.3. Trámite en el pleno

Una vez que los proyectos han sido estudiados por las comisiones y éstas han emitido un informe, pasan al pleno para su discusión⁸⁴. Lo habitual en este paso es que los proyectos sean debatidos siguiendo las reglas, más o menos estipuladas, que cada Cámara contempla para los debates. Una vez debatidos y/o reformados, el pleno puede decidir si el proyecto es archivado (no aprobado/desechado) o si es aprobado. Si se trata de sistemas bicamerales este trámite se lleva a cabo tanto en la Cámara de inicio como en la Cámara revisora. Una vez que el proyecto es sancionado pasa al Ejecutivo, dando inicio a la etapa de eficacia (gráfico 2.2). Así transcurre esta etapa en términos generales pero existen variaciones por país a las que nos referimos a continuación.

II.2.3.1. Número de debates

Un primer elemento relevante en el trámite del pleno es el número de veces que se tienen que debatir los proyectos de ley en las Cámaras (tabla 2.8). El objetivo de las normas constitucionales que establecen que los proyectos sean discutidos en más de una ocasión, promediando un período de tiempo más o menos largo entre las discusiones, es que las leyes sean resultado de una cuidadosa meditación, conteniendo la menor cantidad de errores posibles a la vez que se posibiliten consensos más amplios.

Doce de los casos que estudiamos contemplan dos discusiones. La primera es general y en ella el proyecto de ley es tratado en su conjunto, de modo que se aborde la idea fundamental del mismo, si es declarado admisible en esta discusión continúa su trámite, pasándose a discutir el contenido del proyecto de ley de forma desagregada. Esta discusión que, la mayoría de las veces, es artículo por artículo

⁸⁴ Los debates en el recinto sirven para registrar la posición cristalizada de los bloques. En el recinto usualmente nadie convence a nadie, la discusión real es previa y se mantiene en las reuniones de bloque, en las comisiones, en los pasillos etc..(Molinelli, 1991:53)

suele llamarse «en particular». En algunos países se pueden dar variaciones al procedimiento definido anteriormente. Así ocurre en la Cámara de Diputados de Argentina donde la discusión en particular puede ser omitida cuando el proyecto o asunto haya sido considerado previamente por la Cámara en comisión. En este caso, después de constituida en sesión, se limitará a votar si se aprueba o no el proyecto en general (arts. 154-157, RIHCDN). En este mismo país, el Senado puede delegar la aprobación en particular a una o más comisiones⁸⁵. También el Senado chileno puede omitir la discusión en particular de los asuntos en que la idea de legislar haya sido aprobada o rechazada por unanimidad en la comisión. En estos casos sólo se realizará la discusión particular si, antes de la votación, algún senador manifieste intención de impugnar la proposición de la comisión, entonces se efectuará el debate correspondiente (art. 137, RS). Por último, en Ecuador, el Congreso realiza el primer debate sobre el proyecto en el curso del cual pueden presentarse las observaciones pertinentes. Luego vuelve a la comisión para que ésta presente un nuevo informe para el segundo debate. En el segundo debate el proyecto es aprobado, modificado o negado por el voto de la mayoría de los concurrentes a la sesión, salvo en el caso de las leyes orgánicas (art. 151-153, CPE).

Incluso en los países en los que de forma ordinaria es establecido un único debate está contemplada la posibilidad de que se produzcan dos discusiones, dependiendo del proponente o de las necesidades del proyecto. Así, por ejemplo, en las dos Cámaras bolivianas la primera discusión, denominada «estación en grande», sólo se realiza cuando el proyecto a debatir ha sido iniciado por legisladores pertenecientes a la misma Cámara. Es decir, la Cámara que actúa como origen discutirá en grande las iniciativas legislativas de sus propios legisladores con el fin de enviarlas a comisión en caso de que así lo decida el pleno. Mientras que los proyectos provenientes de la Cámara revisora o del resto de actores con iniciativa legislativa pasan directamente a comisión sin que sea necesario su debate en la estación en grande (art. 125, RIHCD y art. 131, RIHCS). El segundo debate, al que las normas bolivianas denominan «en detalle», se produce cuando los proyectos vuelven de la comisión. Algo parecido sucede en Brasil donde hay dos turnos de discusión pero sólo en los proyectos en que la Cámara actúa como origen. Cuando la Cámara es revisora hay un único turno de discusión. En Perú, si bien está establecido un único debate, pueden darse dos cuando el consejo directivo lo estime conveniente. En estos casos, habrá debate general y debate por partes, indicando en este último supuesto si se desarrollará por títulos, capítulos, secciones o artículo por artículo (art. 55, RCRP).

⁸⁵ Para adoptar dicha resolución será necesario el voto de la mayoría absoluta del total de los miembros de la Cámara y con igual mayoría podrá retomar el trámite ordinario en cualquier estado. Sólo podrán tratarse conforme al presente título, los proyectos que cuenten con despacho de comisión (art. 181, RHSN). La aprobación en particular por la comisión se hará con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de sus miembros. Si esa mayoría no se conforma en uno o más artículos, ellos retornarán para su tratamiento por el plenario del cuerpo, junto con el proyecto de ley.

Tabla 2.8: NÚMERO DE DEBATES EN EL TRÁMITE LEGISLATIVO

Un debate	Dos debates	Dos debates (el primero en comisión)	Tres debates
BOLIVIA (cuando el proyecto a considerar no es de iniciativa de los legisladores miembros de la Cámara)	ARGENTINA 1º En general 2º En particular	COLOMBIA COSTA RICA	GUATEMALA HONDURAS PANAMÁ (el 1º en comisión 2º y 3º en el pleno)
BRASIL 1 turno cuando la Cámara actúa como revisora	BOLIVIA (cuando el proyecto a considerar es de iniciativa de los legisladores miembros de la Cámara habrá dos debates)		
PERÚ (pueden darse 2 debates si así lo estima el Consejo Directivo)	CHILE 1º Discusión general 2º Discusión en detalle		
	BRASIL 2 turnos cuando la Cámara actúa como Cámara de origen		
	ECUADOR		
	EL SALVADOR 1º modo general 2º por artículos		
	MÉXICO		
	NICARAGUA		
	PARAGUAY		
	REPÚBLICA DOMINICANA		
	URUGUAY		
	VENEZUELA		

Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos del Proyecto «El Parlamento en América Latina. Rendimiento del Poder Legislativo».

Otra de las posibilidades, aunque es la menos frecuente, es que el tratamiento del proyecto en la comisión sea considerado por los reglamentos como el primer debate y su posterior estudio en el pleno como el segundo. Así ocurre en Colombia y Costa Rica⁸⁶. Por último, en Guatemala, Honduras y Panamá se contempla

⁸⁶ El procedimiento en Colombia consiste en que las comisiones designan entre sus miembros ponentes que deben emitir informes, una vez que éstos se hayan publicado se realiza el debate en dos fases. Primero se resuelven las cuestiones fundamentales y después se discutirá el proyecto artículo por artículo, y aún inciso por inciso, si así lo solicitare algún miembro de la comisión (art. 158, RCSCR). Cerrado el debate y aprobado el proyecto, pasará de nuevo al ponente, o a otro miembro de la comisión, si así lo dispusiere la Presidencia, para su revisión, ordenación de las modificaciones y redacción del respectivo informe para un segundo debate que se realiza en el pleno. Entre ambos debates deberá mediar un lapso no inferior a ocho días (art. 164-165, RCSCR). El procedimiento costarricense se centra aun más en el sistema de comisiones ya que una vez aprobado un proyecto en primer debate en la comisión pertinente, éste pasa a la comisión de Redacción para que elabore el texto para el segundo debate en el pleno en el que se llevará a cabo la discusión de fondo, sobre las ventajas y desventajas del proyecto (art. 124, CPCR).

la posibilidad de tres debates para la discusión de los proyectos de ley. En Guatemala la discusión del proyecto se lleva a cabo en tres sesiones celebradas en distintos días y no puede votarse hasta que se tenga por suficientemente discutido en la tercera sesión⁸⁷. En los dos primeros debates el proyecto será discutido en términos generales, deliberándose sobre la constitucionalidad, importancia, conveniencia y oportunidad del proyecto. Después del tercer debate, el pleno del Congreso votará si se sigue discutiendo por artículos o si por el contrario se desecha. (art. 117, LOOL). Por su parte, en Honduras, el dictamen de la comisión es discutido en tres debates separados que; en caso de urgencia calificada por mayoría de votos, puede reducirse a uno o dos⁸⁸ (art. 51, RI). Por último, en el caso de Panamá, el primer debate de todo proyecto se da en las comisiones permanentes (art. 160-161, CPRP) y una vez que éstas emiten su informe el trámite sigue en el pleno a través de un segundo debate. El tercer debate se lleva a cabo cuando el proyecto de ley aprobado en segundo debate es devuelto por la comisión de revisión y corrección de estilo con el informe correspondiente (art. 130, RORIAL).

II.2.4. Votación y mayorías

La votación en el pleno es la culminación de la etapa constitutiva. Al emitir el voto cada legislador, teóricamente, manifiesta su voluntad individual a favor o en contra de un proyecto o de una parte de éste. Sin embargo, lo cierto es que la presencia de los partidos políticos y las lealtades que generan pueden limitar fuertemente dicha capacidad⁸⁹. Debido a que la representación tiene porte político-partidista hay aspectos de los partidos políticos que influyen directamente en el funcionamiento de los Parlamentos como la relación que mantienen las organizaciones partidistas y sus legisladores en el Congreso a través de los grupos parlamentarios⁹⁰ (White, 1997: 78).

⁸⁷ Se exceptúan aquellos casos que el Congreso declare de urgencia nacional con el voto de las dos terceras partes del número total de diputados que lo integran (art. 176, CPG)

⁸⁸ El reglamento contempla también que si el dictamen de la comisión modifica el proyecto se procederá a discutirlo conjuntamente con éste artículo por artículo. Además, las mociones tendentes a modificar artículos del proyecto se prestarán en el último debate. Se prohíbe también que los diputados proponentes dictaminen sobre sus proyectos.

⁸⁹ Al analizar la conducta de los parlamentarios y partidos ingleses en las primeras décadas del siglo XX, Max Weber ya planteó que «... actualmente, con excepción de los pocos miembros del Gabinete (y de algunos solitarios), los parlamentarios ingleses no son normalmente otra cosa que ganado votante bien disciplinado...». Unas cuantas décadas más tarde, Leibholz (1971) en una línea menos radical que la del autor de *Economía y Sociedad*, se limitó a argumentar que los legisladores no tienen voluntad de decisión propia y solamente acatan las decisiones de los partidos. El avance de la investigación en Ciencia Política ha llevado a que se maticen, cada vez más, los argumentos cuando se analizan las relaciones entre los legisladores y los partidos en el proceso legislativo.

⁹⁰ En la relación entre parlamentarios y partido político pueden darse al menos dos lógicas. En la primera, los parlamentarios son los que dirigen al partido (base de la autoridad) y, en la segunda es el partido el que dirige a los parlamentarios (brazo ejecutivo). Ambas situaciones son compatibles con una concepción partidocrática del Parlamento pero son distintas para el Parlamento ya que generan que éste sea, bien un actor activo o bien pasivo en la toma de decisiones. Cotta (2001: 203) advierte que no

No es objeto de este trabajo reflexionar sobre la disciplina y la relación entre los partidos y sus legisladores pero no queríamos dejar de expresar su relevancia en el proceso legislativo. Lo que sí nos incumbe es analizar los aspectos formales que entraña la votación en los países latinoamericanos (ver tabla 2.9) y las variaciones, por país, en el número de votos necesario para la aprobación de los proyectos de ley. En este sentido, las normas marcan la existencia de dos tipos de mayorías para la sanción ordinaria de los proyectos. La más numerosa, contemplada en once países, es la aprobación por la mayoría simple de los votos de los legisladores presentes en la Cámara, la mayoría entonces está constituida por cualquier número de votos que sea superior al resto de las opciones. Este tipo de mayoría es la más fácil de conseguir. Un segundo grupo de países está conformado por aquéllos en cuyas Cámaras la aprobación de leyes ordinarias necesita la mayoría absoluta de votos de los miembros presentes en el momento de la votación en el pleno. Es decir, es necesario que la votación a favor de una determinada opción cuente con más de la mitad de los votantes. La mayoría absoluta puede ser mayoría simple en los casos en que la votación sea por dos opciones.

Otro de los elementos a tomar en cuenta a este respecto son las disposiciones relativas al quórum. En general, en los países latinoamericanos, para que se inicie una sesión en las Cámaras es necesario que estén presentes en el pleno, al menos, la mitad más uno de sus integrantes. Sin embargo, en el momento de la votación existe la posibilidad de que algún legislador/res haya abandonado la sala. Pues bien, Brasil regula ese supuesto no permitiendo, en el caso de que no exista quórum en el momento de la votación, que un proyecto de ley sea aprobado.

Algunas decisiones de las Cámaras requieren de un número de votos superior, exigiéndose constitucionalmente mayorías especiales o calificadas. En América Latina, tal como se muestra en la tabla 2.10, existen hasta un total de siete tipos de mayorías especiales. Una primera diferencia entre las mismas es si para el recuento de la mayoría se requiere la cantidad total de componentes de la Cámara o si éste recuento se lleva a cabo a partir de las votaciones de los miembros presentes en la sesión. El número de votos exacto que se necesita para cada mayoría depende del tamaño de la Cámara y las materias para las que se utilizan las mayorías especiales son variadas por país. A continuación describiremos cada mayoría especial teniendo en cuenta todo tipo de decisiones del Parlamento, no sólo las votaciones que conducen a la aprobación de los proyectos de ley.

se puede caer en el simplismo de ver a los partidos como un actor unitario ya que tienen una serie de articulaciones internas y una compleja dinámica propia por lo que la imagen del actor único es la conclusión del proceso más que su punto de partida. No hay que olvidar que los partidos están formados por individuos que también tienen ambiciones personales; pero el partido es algo más que un grupo de individuos, es una organización que los trasciende. Para la mayoría de afiliados, el partido existe antes de su pertenencia y existirá incluso después. El partido es una herramienta para sus afiliados pero éstos son también en cierta medida una herramienta para el propio partido como organización.

Tabla 2.9: MAYORÍAS NORMALES

Mayoría absoluta miembros presentes	Mayoría simple miembros presentes
Argentina	Chile
Bolivia	Colombia
Costa Rica	Ecuador
Nicaragua	Guatemala
República Dominicana	Honduras
Brasil	México
	Panamá
	Paraguay
	Perú
	Uruguay
	Venezuela

Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos del Proyecto «El Parlamento en América Latina. Rendimiento del Poder Legislativo».

Mayoría calificada: es la mayoría simple de los votos del total de miembros de las Cámaras⁹¹. Dos países la contemplan: Ecuador para aprobar o desaprobado los tratados y convenios internacionales y para censurar a los cargos de la administración que se someten a su control político (arts. 162 y 130, CPE) y Guatemala donde se utiliza para aprobar la falta de confianza a los ministros de Estado (art. 144, LOOL).

Cuatro séptimas partes de los miembros presentes en el pleno: El único caso donde se utiliza este tipo de mayoría calificada es Chile para la aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas constitucionales (art. 63, CPCH).

Tres quintos de los votos del total de componentes de la Cámara: es contemplada en Uruguay para un total de diecisiete supuestos⁹² que incluye la superación del

⁹¹ La diferencia entre esta mayoría y la simple es el número de legisladores que se tiene en cuenta para el recuento. Mientras que la simple basta con la mayoría de representantes presente, en la calificada es necesario el voto de la mayoría de legisladores que componen la Cámara.

⁹² Para permitir el cobro de compensaciones o pasividades que pudieren corresponderles en razón del cese de su cargo, a quienes renuncien antes del vencimiento de su mandato (art. 77, CROU). Para aprobar, dentro de los doce primeros meses de cada legislatura, el presupuesto de secretaría y modificarlo dentro de los cinco primeros meses de cada período (art. 108, CROU). Para dejar sin efecto la declaratoria de urgente consideración de un proyecto, realizada por el Poder Ejecutivo (art. 168, CROU). Para modificar el reglamento (art. 4, RCR). Para declarar que son graves y urgentes las razones invocadas para hacer cesar el receso y convocar a una reunión de la Asamblea General (art. 45, RCR). Para declarar permanente una sesión (art. 25, RCR). Para dejar sin efecto una sesión ordinaria antes de su realización (art. 24, RCR). Para resolver constituirse en comisión general con la presencia de directores de servicios centrales, autónomos o descentralizados (art. 33, RCR). Para autorizar a una comisión a reunirse durante el receso anual (art. 130, RCR). Para resolver la comunicación inmediata, a quien corresponda, de un proyecto sancionado (art. 146, RCR). Para alterar la correlación de los asuntos del orden del día (art. 46, RCR). Para autorizar la realización de exposiciones fuera de la media hora previa. (art. 154, RCR). Para crear comisiones especiales (art. 116, RCR). Para autorizar a los diputados a aceptar designaciones del Poder Ejecutivo con el fin de ejercer funciones de representación en el extranjero (art. 104, RCR). Para considerar asuntos que no hayan ingresado a la Cámara por lo menos treinta días antes de la finalización de los períodos ordinarios (art. 139, RCR).

veto presidencial (art. 138, CROU). En Brasil es necesaria para hacer propuestas de enmienda a la Constitución al igual que en Chile donde es requerida para la aprobación, modificación o derogación de las normas legales que interpretan preceptos constitucionales. Por último, Venezuela la exige para sancionar a ministros y para aprobar las leyes habilitantes por las que se delega funciones legislativas al Presidente de la República (arts. 246 y 203, CRBV).

Mayoría absoluta del total de componentes de la Cámara: está contemplada en ocho países. En Argentina se requiere para seis supuestos⁹³, en Brasil es utilizada para siete⁹⁴, en Colombia es necesaria para once supuestos⁹⁵, en México para tres⁹⁶, en Panamá para cuatro⁹⁷, en Paraguay⁹⁸ y Perú⁹⁹ para dos y en Uruguay¹⁰⁰ para seis casos.

⁹³ La aprobación del reglamento interno, la llamada a consulta popular, la aprobación de leyes convenio, el establecimiento y modificación de las asignaciones específicas de recursos coparticipables, la aprobación de tratados con Estados de latinoamérica y los proyectos de ley que modifiquen el régimen electoral y de partidos políticos.

⁹⁴ Para la decisión acerca de la pérdida del mandato del diputado o senador (art. 55, CRFB), constituir un nuevo proyecto de la materia objeto de un veto en la misma sesión legislativa (art. 67, CRFB), la aprobación de las leyes complementarias (art. 69, CRFB), la autorización a la destitución del procurador general de la República (art. 128, CRFB), decidir sobre el decreto de Estado de Defensa o su prórroga, emitido por el Presidente de la República (art. 136, CRFB), dar autorización al Presidente de la República para decretar el estado de sitio o su prórroga (art. 136, CRFB) y para superar el veto presidencial a las leyes (art. 66, CRFB).

⁹⁵ Para las reformas constitucionales en la «segunda vuelta», que corresponde al segundo período ordinario y consecutivo de su trámite en el Congreso. Para la aprobación de leyes que den facultades extraordinarias al Presidente de la República, leyes orgánicas, leyes estatutarias, leyes que disponen que el pueblo en votación popular decida si convoca una Asamblea Constituyente, leyes que sometan a referendo un proyecto de reforma constitucional, leyes que decreten la expropiación y, por razones de equidad, determinen los casos en que no hay lugar al pago de indemnización, leyes que reservan al Estado determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, por razones de soberanía o de interés social, leyes que limiten el ejercicio de los derechos de circulación y residencia, establezcan controles a la densidad de la población, regulen el uso del suelo y sometan a condiciones especiales la enajenación de bienes inmuebles con el fin de proteger la identidad cultural de las comunidades nativas y preservar el ambiente y los recursos naturales del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Para la reconsideración, por las Cámaras en segundo debate, de un proyecto de ley objetado total o parcialmente por el Gobierno por razones de inconveniencia y para la moción de censura respecto de los ministros por asuntos relacionados con funciones propias del cargo (art. 119, RCSCR).

⁹⁶ Para la insistencia de vetos (art. 72, CPEUM), designar la entidad de fiscalización superior de la Federación (art. 79, CPEUM) y para adicionar o reformar la Constitución (art. 135, CPEUM)

⁹⁷ Para expedir las leyes orgánicas, aprobar los proyectos de resolución (art. 184; RORIAL), para las aprobaciones de la Asamblea que revoquen las cuestiones propuestas por el Presidente (art. 187, RORIAL), para aprobar el nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del procurador general de la Nación, del procurador de la Administración, de los directores y gerentes de las entidades descentralizadas y todos los nombramientos que haga el Órgano Ejecutivo (art. 217, RORIAL).

⁹⁸ Para la ratificación, por parte de la Cámara de origen, de los proyectos rechazados en la Cámara revisora y para el rechazo de los vetos presidenciales (art. 208-209, CRP).

⁹⁹ Leyes de reforma de la Constitución y leyes orgánicas (art. 108, CPP).

¹⁰⁰ Para la creación de ministerios; reglamentar el recurso de referéndum por iniciativa popular; autorizar la emisión de deuda pública; instituir monopolios estatales o municipales; aprobar impuestos y autorizar la participación del Estado en empresas privadas.

Mayoría por dos tercios de los votos de los miembros presentes: Se utiliza también en ocho países para distintos supuestos. En Argentina, tanto para realizar acusación de cargos públicos ante el Senado como para tomar decisiones en su juicio (arts. 53 y 59, CNA). En Colombia es la requerida para que el Senado dicte sentencia definitiva al instruir los procesos en las acusaciones que formula la Cámara de Representantes (art. 120, RCSCR). En Chile se usa para cinco supuestos que cubren aspectos tanto legislativos como de control¹⁰¹. En Honduras se requiere para la creación o supresión de un organismo descentralizado (art. 261, CRH), para la reforma de la Constitución (art. 373, CRH) y para superar los vetos presidenciales (art. 216, CRH). En Panamá también para insistir los vetos presidenciales (art. 206, RORIAL), en la República Dominicana es necesaria en tres casos¹⁰², en Uruguay es exigido para nueve supuestos¹⁰³ y; por último, en Venezuela es necesario para admitir a trámite un proyecto de ley orgánica o uno que las modifique (art. 203, CRBV).

La mayoría calificada de dos tercios de los votos del total de miembros es la más común en América Latina, estando presente en un total de diez países. En Argentina sólo es necesaria para un supuesto: acordar sesiones secretas en el Senado (ar. 173, RHSN). En cambio en Brasil es utilizada para un total de cinco¹⁰⁴, en Colombia, Ecuador y Paraguay para dos casos¹⁰⁵. En Costa Rica existen once

¹⁰¹ Para que se reconsideren los proyectos de iniciativa del Presidente desechados en general en la Cámara de origen (art. 65, CPCH), para la insistencia a las observaciones del Presidente de la República (art. 70, CPCH), para que el Senado declare culpable al Presidente de la República en los procesos iniciados por la Cámara de Diputados (art. 49, CPCH). Para aprobar, por parte del Senado, la designación de los ministros y fiscales judiciales de la Corte Suprema y del fiscal nacional y para alterar, en el Senado, los procedimientos de las sesiones (art. 55 RS).

¹⁰² Para tratar los asuntos declarados previamente de urgencia en su segunda discusión (art. 30, CPRD y art. 37, RIS). Para insistir en los proyectos vetados por el Presidente (art. 41, CPRD) y para acordar la interpelación a los secretarios de Estado y a los directores o administradores de organismos autónomos del Estado, sobre asuntos de su competencia (art. 37, CPRD).

¹⁰³ Para continuar una sesión fuera de la hora fijada para su terminación. (art. 23, RCR). Para prorrogar el tiempo de que dispone el miembro informante (art. 54, RCR). Para autorizar la exposición de un ministro después de iniciada la consideración del orden del día, sobre asuntos no comprendidos en éste (art. 156, RCR). Para pasar a sesión secreta. (art. 26, RCR). Para decretar intermedios de más de dos horas dentro del mismo día. (art. 23, RCR). Para resolver que se publique el acta de la sesión secreta que se celebra. (art. 29, RCR). Para calificar el carácter preferente de una cuestión de fueros o una cuestión política (art. 50, RCR). Para prorrogar el término de las exposiciones de los ministros sobre asuntos no comprendidos en el orden del día (art. 156, RCR). En la Asamblea General Legislativa, en los casos de diferencias entre las dos Cámaras durante la aprobación de un proyecto de ley (art. 135, COU).

¹⁰⁴ Es necesaria la mayoría de dos tercios de los miembros: Para autorizar el procesamiento del Presidente y del Vicepresidente de la República y de los ministros de Estado (art. 51, CRFB). En el Senado Federal para (art. 288, RISF): la sentencia condenatoria de los cargos públicos, la fijación de alcúotas máximas en las operaciones internas, para resolver conflictos específicos entre los intereses del Estado y del Distrito Federal, la suspensión de la inmunidad de los senadores durante el estado de sitio.

¹⁰⁵ En el caso de Colombia, para las leyes que reformen o deroguen los decretos legislativos dictados por el Gobierno durante el Estado de Guerra o las leyes de amnistías o indultos generales por delitos políticos. En Ecuador para ratificar los proyectos de ley vetados parcialmente por el Ejecutivo (art. 152, CPE) y para censurar al Presidente y Vicepresidente (art. 130, CPE). En Paraguay para el juicio político (art. 225, CRP) y para la insistencia de la Cámara revisora en el rechazo de un proyecto ratificado por la Cámara de origen (art. 206-207, CRP).

supuestos para los que es necesario contar con dos tercios del total de miembros¹⁰⁶. En El Salvador es requerida para nueve supuestos¹⁰⁷, en Guatemala para tres¹⁰⁸, en Uruguay para cinco casos¹⁰⁹ y en Venezuela es necesario para sancionar al vicepresidente de la República (art. 240, CRBV) o a un magistrado del Tribunal Supremo (art. 265, CRBV).

Tres cuartas partes de los miembros presentes. Esta mayoría calificada es la que implica mayor apoyo parlamentario y es exigida tan sólo en Colombia para autorizar viajes al exterior en misiones específicas con dineros del Erario Público de uno de los legisladores (art 52, 6 RCSCR).

¹⁰⁶ Para la aprobación de leyes en las que se fijen en qué casos podrán los Tribunales de Justicia ordenar el secuestro, registro o examen de los documentos privados, cuando sea absolutamente indispensable para esclarecer asuntos sometidos a su conocimiento (art. 24, CPCR). Para la imposición de limitaciones de interés social a la propiedad privada (art. 45, CPCR). Para la aprobación de la ley que establezca los procedimientos, medios de control y las demás regulaciones para la aplicación de las remuneraciones de los servidores políticos (art. 96, CPCR). Para apartarse de la opinión del Tribunal Supremo de Elecciones sobre los proyectos de ley relativos a materias electorales (art. 97, CPCR). Para la admisión o no de las acusaciones que se interpongan contra quien ejerza la Presidencia de la República, vicepresidentes, miembros de los Supremos Poderes y ministros diplomáticos (art. 121, CPCR). Para la censura a los ministros de Gobierno (art. 121, CPCR). Para la superación de los vetos del Poder Ejecutivo (art. 127, CPCR). Para apartarse de la opinión de la Corte Suprema de Justicia sobre los proyectos de ley que se refieran a la organización o funcionamiento del Poder Judicial (art. 167, CPCR). Para la introducción de reformas a la Constitución (art. 195, CPCR). Para admitir las acusaciones se necesita el voto de las dos terceras partes de la asamblea (art. 121, CPCR). Para remover al contralor y subcontralor (art. 183, CPCR) y para la censura de los ministros (art. 121, CPCR).

¹⁰⁷ Para la ratificación de los tratados de extradición (art. 28, CPES). Para declarar la incapacidad física o mental del Presidente, del Vicepresidente de la República y de los funcionarios electos por la Asamblea (art. 131, CPES). Para suspender y restablecer las garantías constitucionales (art. 131, CPES). Para reconsiderar un proyecto en caso de veto presidencial (art. 137, CPES). Para facultar al Órgano Ejecutivo para que contrate empréstitos voluntarios, dentro o fuera de la República, cuando una grave y urgente necesidad lo demanda, y para que garantice obligaciones contraídas por entidades estatales o municipales de interés público (art. 148, CPES). Para la elección o destitución de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia (art. 186, CPES), la elección o destitución del fiscal general de la República, del procurador general de la República y del procurador para la Defensa de los Derechos Humanos (art. 192, CPES). Para la elección de dos magistrados del Tribunal Supremo Electoral de dos ternas propuestas por la Corte Suprema de Justicia (art. 208, CPES) y para ratificar las reformas constitucionales propuestas por la anterior Asamblea Legislativa (art. 248, CPES).

¹⁰⁸ Para la reforma de leyes calificadas como constitucionales (art. 175, CPG), insistir los vetos del Presidente de la República (art. 179, CPG) y para ratificar la censura a los ministros de Estado, en caso de que hubiesen apelado (art. 145, LOOL).

¹⁰⁹ Para determinar si hay lugar o no a la formación de causa en caso de acusación a uno de sus miembros (art. 114, CProu). Para corregir, suspender o remover a sus miembros (art. 115, Crou). Para aprobar o sancionar los proyectos de ley que constitucionalmente exijan esta mayoría. Para declarar urgente un asunto cuya distribución no se hubiera realizado. (art. 47, RCR). Para declarar libre la discusión (art. 53, RCR).

Tabla 2.10: MAYORÍAS ESPECIALES (ENTRE PARÉNTESIS EL NÚMERO DE SUPUESTOS PARA LOS QUE SE APLICAN)

Mayoría simple miembros Cámara	Cuatro séptimas partes miembros presentes	Tres quintos miembros Cámara	Mayoría absoluta miembros Cámara	Dos tercios miembros presentes	Dos tercios miembros Cámara	Tres cuartas partes miembros presentes
Ecuador (2) Guatemala (1)	Chile (1)	Uruguay (17) Brasil (1) Chile (1) Venezuela (2)	Argentina (6) Brasil (7) Colombia (11) México (3) Panamá (4) Paraguay (2) Perú (2) Uruguay (6)	Argentina (2) Chile (5) Colombia (1) Honduras (3) Panamá (1) República Dominicana (3) Uruguay (9) Venezuela (1)	Argentina (1) Brasil (5) Colombia (2) Costa Rica (11) Ecuador (2) El Salvador (9) Guatemala (3) Paraguay (2) Uruguay (5) Venezuela (1)	Colombia (1)

Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos del Proyecto «El Parlamento en América Latina. Rendimiento del Poder Legislativo».

II.2.5. Desacuerdos entre Cámaras

En los sistemas bicamerales los proyectos de ley se tramitan separadamente en cada Cámara, denominándose Cámara de origen a aquélla que recibe el proyecto por vez primera y donde comienza el tratamiento parlamentario y Cámara revisora a la que recibe el proyecto una vez que ha sido discutido y aprobado en la anterior. Como ya mencionamos, es de gran importancia el proceso de negociación que se produce entre una Cámara y otra porque de esta negociación depende la sanción legislativa final del proyecto. Cuando ambas Cámaras se muestran de acuerdo en la aprobación de un proyecto de ley, éste es enviado al Poder Ejecutivo, iniciándose la última etapa del procedimiento legislativo, conocida como fase integrativa de eficacia que veremos más adelante. Ahora lo que nos interesa es conocer qué ocurre con el proyecto de ley en los países latinoamericanos bicamerales cuando hay desacuerdos.

Como se puede observar en la tabla 2.11 son distintos y variados los supuestos que se dan en caso de divergencias. Un primer elemento que cabe mencionar es que los desacuerdos pueden ser de dos tipos. Por un lado, el proyecto aprobado por la Cámara de origen puede ser desechado totalmente por la Cámara revisora y la otra posibilidad es que ésta última introduzca cambios al proyecto proveniente de la Cámara iniciadora. Es decir, enmiende el proyecto¹¹⁰.

¹¹⁰ Las enmiendas pueden no implicar necesariamente adiciones o supresiones, sino también simples correcciones.

II.2.5.1. Proyectos desechados totalmente

El único país en el que no hemos encontrado contemplado el supuesto de que la Cámara revisora pueda desechar totalmente los proyectos de ley de la Cámara de origen es la República Dominicana. En el resto de países bicamerales las posibilidades que se dan cuando el proyecto es totalmente rechazado por la Cámara revisora son las siguientes:

- 1) El proyecto desechado totalmente por alguna de las Cámaras pasa al archivo¹¹¹. Este es el caso de Argentina¹¹², Brasil, Colombia y Uruguay.
- 2) Los proyectos desechados por la Cámara de origen pasan al archivo. Sin embargo, si han sido aprobados por esta Cámara y es la revisora la que los rechaza totalmente, pasan de nuevo a la Cámara de origen (Bolivia, México, Paraguay) o a una comisión mixta bicameral (Chile) para que decida sobre el desecho y, en este punto, se abren nuevas posibilidades dependiendo del país.

En el caso de Bolivia el proyecto sólo es enviado al archivo si la Cámara de origen acepta este archivo. Por lo tanto, predomina el proyecto aprobado por la Cámara de origen. Por otro lado, en el caso de Chile el proyecto será tratado por una comisión mixta creada para el efecto. Si ésta llega a un acuerdo, el texto que se remitirá al Ejecutivo será el acordado por la comisión. Si no se produce acuerdo, la Cámara de origen insiste y la Cámara revisora no tiene mayoría, el texto que pasará al Poder Ejecutivo es el inicialmente aprobado por la Cámara de origen. Sin embargo, el proyecto pasará al archivo si la Cámara revisora cuenta con dos tercios de los votos para desecharlo aunque la Cámara de origen hubiese insistido en su sanción original¹¹³. En México, si la Cámara de origen insiste en su sanción (con la mayoría absoluta de los presentes) y la Cámara revisora acepta lo acordado por la Cámara de origen (con la mayoría absoluta de los votos presentes), el proyecto que se enviará al Poder Ejecutivo es el que sancionó la Cámara de origen. Sin embargo, si la Cámara revisora sigue desechando el proyecto (por igual mayoría) éste pasa al archivo. Por último, en Paraguay el proyecto inicial pasa al Poder Ejecutivo siempre que la Cámara de origen cuente con mayoría absoluta para ratificar su sanción y la Cámara revisora no posea dos tercios de los votos para insistir en su rechazo. Si la Cámara de origen acepta el desecho, el proyecto pasará al archivo.

¹¹¹ Cuando los proyectos pasan al archivo lo normal es que no puedan repetirse ese mismo período anual legislativo.

¹¹² Sin embargo, en Argentina ninguna de las Cámaras puede desechar totalmente un proyecto que hubiese tenido origen en ella y luego hubiese sido adicionado o enmendado por la Cámara revisora (art. 81, CNA).

¹¹³ El Presidente de la República puede pedir a la Cámara de origen que se pronuncie sobre la insistencia. Con dos tercios de los votos de los legisladores presentes el proyecto es insistido.

II.2.5.2. Proyectos modificados

Cuando la Cámara revisora introduce cambios o modificaciones al proyecto aprobado por la Cámara de origen los supuestos que contempla cada país son, de nuevo, diversos. Todas las posibilidades que pueden darse aparecen en la tabla 2.11¹¹⁴. A modo de resumen de la gran variedad de supuestos cabe resaltar que los

¹¹⁴ En el caso de Argentina, debe indicarse el resultado de la votación (si la modificación es realizada por mayoría absoluta o por las dos terceras partes de los miembros presentes en la Cámara revisora), ya que ello incide sobre el trámite posterior del proyecto. Cabe aclarar que, a igualdad de mayorías, prevalece la voluntad de la Cámara iniciadora. Si la Cámara revisora introduce cambios con el voto de dos tercios de los presentes se dan las siguientes posibilidades: A. La Cámara de origen puede aceptar los cambios y el texto que pasará al Ejecutivo es el de la Cámara revisora. B. La Cámara de origen insiste en el proyecto que aprobó inicialmente por dos tercios de los legisladores presentes, el texto que pasa al Poder Ejecutivo es el de la Cámara de origen. C. La Cámara de origen no cuenta con dos tercios de los votos para insistir en el proyecto que aprobó, pasa a la siguiente etapa el texto de la Cámara revisora. Si la Cámara revisora introduce cambios con el voto de la mayoría absoluta de los presentes las posibilidades son: A. La Cámara de origen acepta los cambios, se pasa al Ejecutivo el texto de la Cámara revisora. B. La Cámara de origen ratifica su proyecto inicial con igual mayoría o superior, el texto que continúa el trámite es el de ésta.

En Bolivia cuando hay divergencias entre las Cámara se pueden dar dos situaciones: A. La Cámara de origen acepta por mayoría absoluta los cambios introducidos por la Cámara revisora. En este caso el proyecto que pasará al Poder Ejecutivo será el aprobado por la revisora. B. Si la Cámara de origen no acepta los cambios, ambas Cámaras se reúnen en Congreso con el fin de llegar a un acuerdo. Si finalmente este acuerdo se produce el texto, producto de esta reunión será remitido al Poder Ejecutivo. Sin embargo si no se llega a un acuerdo, el proyecto de ley pasará al archivo.

En Chile, los proyectos adicionados por la Cámara revisora se enfrentan a una situación muy similar a la que ocurre en Bolivia. De modo que: A. Siempre que la Cámara de origen acepte los cambios el proyecto de la Cámara revisora será remitido al Ejecutivo. B. Sin embargo, si la Cámara de origen no acepta estos cambios, se forma una comisión mixta, integrada por miembros de ambas Cámaras, con el objeto de llegar a un acuerdo. Si éste se produce, el contenido de ese acuerdo será el proyecto que se remita al Ejecutivo. Si no se llega a un acuerdo o las Cámaras lo rechazan se presentan, nuevamente, dos posibilidades: 1. La Cámara revisora apruebe los cambios que introdujo con dos tercios de los presentes y que la Cámara de origen no cuente con esa mayoría, el texto remitido al Ejecutivo será el de la Cámara revisora. 2. La Cámara de origen rechace las adiciones por dos tercios de los presentes lo que enviaría el proyecto al archivo.

En Colombia, en caso de adiciones por parte de la Cámara revisora, también se creará una comisión bicameral, denominada comisión accidental conciliadora. Si esta llega a un acuerdo y es ratificado por ambas Cámara en segundo debate, el texto surgido de la comisión será el proyecto que se pasará al Ejecutivo. Si alguna de las Cámaras no lo acepta se contempla la posibilidad de que pase al Poder Ejecutivo el texto que no sufrió modificaciones.

En México, las posibilidades ante los cambios realizados por la Cámara revisora son las siguientes: A. Cámara de origen por mayoría absoluta no acepta los cambios y la Cámara revisora, por igual mayoría, decide no insistir en las modificaciones. El texto que sigue trámite es el de la Cámara de origen. B. Cámara de origen por mayoría absoluta no acepta los cambios y la Cámara revisora, por igual mayoría, ratifica los cambios que introdujo. En este caso ambas Cámaras pueden acordar que continúe el trámite la parte no modificada.

En Paraguay, ante las modificaciones de la Cámara revisora, se pueden dar los siguientes supuestos: A. La Cámara de origen acepta los cambios. Texto sancionado por el Legislativo será el de la Cámara de revisora. B. La Cámara de origen no acepta los cambios por la mayoría absoluta y la revisora no cuenta con mayoría o no insiste. Texto Cámara de origen. C. La Cámara de origen no acepta los cambios por la mayoría absoluta y la revisora insiste en sus modificaciones por la misma mayoría. Texto Cámara revisora. D. Si la Cámara de origen acepta algunos cambios y otros no, la Cámara revisora analizará sólo los que no han sido aceptados y será la que decida por mayoría absoluta.

proyectos modificados por parte de la Cámara revisora, en algunos países, pasan de nuevo a la Cámara de origen para que los vuelva a considerar mientras que en otros la consideración se realiza de forma conjunta. Es decir, se intenta llegar a un consenso sobre el proyecto que provoca desacuerdos a través de la reunión de ambas Cámaras. Éste es el caso de Bolivia y de Uruguay o, a través de la creación de una comisión bicameral, tal como ocurre en Colombia y Chile. En los países donde se lleva a cabo la reunión de ambas Cámaras puede afirmarse que predomina la decisión de la Cámara Baja al poseer ésta un mayor número de componentes. En caso de que las discrepancias entre las Cámaras se sostengan por igual mayoría, el proyecto pasa al archivo o prevalece el texto de la Cámara de origen tal y como se puede ver en la tabla 2.11.

II.3. *Etapas de eficacia*

En esta etapa el proyecto de ley sancionado por el Congreso pasa al Ejecutivo para su consideración. Si éste lo aprueba, el proyecto se convertirá en ley, finalizándose así el trámite. Sin embargo, existe la posibilidad de que el presidente lo veto, ya sea total o parcialmente¹¹⁵. Si el veto se produce, al Congreso le queda una última posibilidad de sacar adelante el proyecto, a través de la insistencia. Se podría decir que ésta es la fase del procedimiento donde se hace patente de forma más clara el sistema de pesos y contrapesos entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en los sistemas presidencialistas.

El veto ha sido considerado como la limitación más importante al poder del Congreso ya que es el último recurso del Poder Ejecutivo para imponer su deseo sobre las decisiones del Congreso emitidas como ley. Las insistencias, a su vez, son el último paso del proceso legislativo y evidencian la imposición del Congreso cuando la voluntad de ambas ramas se enfrentan. Los vetos y las insistencias, en algunas circunstancias, son un indicador de conflicto y de poder relativo. Un gran número de vetos puede ser entendido como un indicio de cierto nivel de conflicto entre ambas ramas. Es menos claro si los vetos son un indicador de poder del Ejecutivo (porque son usados) o de poder del Congreso (porque los provoca); la respuesta habría que buscarla caso por caso. Sin embargo, en cuanto que las insistencias son relativamente difíciles y expresan la victoria final del Congreso, tiene sentido considerarlas tanto como un indicio de conflicto como de poder del Congreso (Mollinelli *et al*, 1999: 102-103).

En la República Dominicana el texto que se remitirá al Poder Ejecutivo será el de la Cámara revisora si la Cámara de origen acepta los cambios, si no los aceptase y la Cámara revisora no insistiese en los mismos, el texto con sanción legislativa será el de la Cámara de origen. Sin embargo, el proyecto será archivado cuando ambas Cámaras se ratifican en sus posiciones.

Por último, en Uruguay, ante las modificaciones de la Cámara revisora, la Cámara de origen puede aceptarlas, con lo cual seguirá el trámite el proyecto de la Cámara revisora, o rechazarlos en cuyo caso se reunirán ambas Cámaras en Asamblea general con el fin de llegar a un acuerdo.

¹¹⁵ Guatemala es el único caso en que las leyes sólo pueden ser vetadas totalmente.

Tabla 2.II: SUPUESTOS EN LOS CASOS DE DESACUERDOS ENTRE CÁMARAS

País	Cámara revisora (CR)	Cámara de origen (CO)	Reunión/comisión de ambas Cámaras	Sanción
Argentina	Cambios (2/3 presentes)	Acepta cambios		Texto CR
	Cambios (2/3 presentes)	Insiste (2/3 presentes)		Texto CO
	Cambios (mayoría absoluta presentes)	Acepta cambios		Texto CR
	Cambios (2/3 presentes)	Sin mayoría para insistir		Texto CR
	Cambios (mayoría absoluta presentes)	Insiste (mayoría absoluta presentes)		Texto CO
Bolivia	Cambios	Acepta cambios (mayoría absoluta)		Texto CR
		No acepta cambios	Congreso (acuerdo)	Texto acuerdo Congreso
		No acepta cambios	Congreso (no acuerdo)	Archivo
Chile	Cambios	Acepta cambios		Texto CR
		No acepta cambios	Comisión mixta (acuerdo)	Texto acuerdo comisión
		No acepta cambios	Comisión mixta (no acuerdo)	
			CO sin mayoría. CR insiste en cambios (2/3 presentes)	Texto CR
			CO rechaza cambios 2/3 presentes*	Archivo
		Desecha en su totalidad	comisión mixta (acuerdo)	Texto acuerdo comisión
			Comisión mixta (no acuerdo)	
	CO insiste. CR sin mayoría	Texto CO		
	CO insiste (2/3) CR insiste en el desecho (2/3)	Archivo		
Colombia	Desecha en su totalidad			Archivo
	Cambios		Comisión accidental conciliadora (acuerdo)	
			CO acepta acuerdo CR acepta acuerdo	Texto acuerdo comisión
			Comisión accidental conciliadora (acuerdo)	
	Alguna de las Cámara no lo aceptan		Texto no modificado	

México	Desecha en su totalidad	Insiste en el proyecto (mayoría absoluta presentes) CR acepta (mayoría absoluta presentes)		Texto CO
		Insiste en el proyecto (mayoría absoluta presentes) CR sigue desechando (mayoría absoluta presentes)		Archivo
	Cambios	Insiste en su proyecto (mayoría absoluta presentes) CR acepta (mayoría absoluta presentes)		Texto CO
		Insiste en su proyecto (mayoría absoluta presentes) CR ratifica cambios (mayoría absoluta presentes)	Ambas Cámaras acuerdan que siga el trámite de la parte no modificada	Texto no modificado
Paraguay	Desecha en su totalidad	No insiste		Archivo
		Insiste en el proyecto (mayoría absoluta) CR rechaza (dos tercios presentes)		Archivo
		Insiste en el proyecto (mayoría absoluta) CR no cuenta con mayoría o acepta		Texto CO
	Cambios	Acepta cambios		Texto CR
		No acepta cambios (mayoría absoluta). CR insiste en modificaciones (mayoría absoluta)		Texto CR
		No acepta cambios (mayoría absoluta). CR no insiste o no cuenta con mayoría		Texto CO
	Acepta algunas modificaciones y otras no. CR analiza sólo las que no han sido aceptadas y decide por mayoría absoluta		Texto CO	

República Dominicana	Cambios	Acepta cambios	Texto CR	
		No acepta cambios. CR no insiste en sus cambios	Texto CO	
		No acepta cambios. CR insiste en sus cambios	Archivo	
Uruguay	Cambios	Acepta cambios	Texto CR	
		No acepta cambios	Asamblea General	
			Aprueba proyecto CO	Texto CO
			Aprueba proyecto CR	Texto CR
			Aprueba nuevo proyecto	Texto Asamblea

Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos del Proyecto «El Parlamento en América Latina. Rendimiento del Poder Legislativo».

* El Presidente de la República puede solicitar a la CO (Cámara de origen) que reconsidere en Proyecto de la CR (Cámara revisora).

La cuestión que está detrás de la posibilidad de insistencia del Poder Legislativo es el requisito de las mayorías especiales para aprobar estas mociones. El mecanismo se complica al tener en cuenta el número de Cámaras y el procedimiento estipulado para insistir ante el veto pues, en algunos casos, las decisiones las tomará cada Cámara por separado o ésta será adoptada en sesión conjunta de ambas Cámaras, éste es el caso de Bolivia, Brasil y Uruguay.

El poder de veto es débil cuando el Congreso está facultado para insistir una ley con los votos de la mayoría simple o de una mayoría absoluta. Cuando es simple, el veto puede que retrase una ley pero el Presidente está indefenso para frenar las acciones de un Congreso decidido a adoptar cambios políticos¹¹⁶. Los países de América Latina que requieren de mayorías no calificadas para insistir ante un veto son: Brasil, Colombia, Paraguay, Nicaragua, Perú¹¹⁷ y Venezuela. El poder del veto presidencial es mayor cuando se requiere mayoría calificada. En los países que se exigen mayorías calificadas frente a los vetos presidenciales generalmente éstas son de dos tercios: Argentina, Chile, México, Bolivia. En Uruguay se estipula una votación de tres quintos de las dos Cámaras de la Asamblea General. El poder de veto más fuerte en la región se produce en Ecuador donde el Congreso no puede insistir la ley vetada totalmente hasta después de un año.

¹¹⁶ Cuando se necesita de mayoría absoluta es más difícil aplicar la insistencia (la mitad más uno del total), dado que es común que un número significativo de legisladores se ausenten o se abstengan de votar.

¹¹⁷ El caso de Perú, si bien es necesaria la mayoría absoluta para insistir una ley, el veto presidencial puede implicar que el proyecto sea sometido nuevamente a todo el procedimiento de aprobación, si es superado con éxito ya no requiere de la sanción presidencial.

Hay un grupo de países formado por Colombia, Ecuador, Honduras, Panamá y Venezuela, que incluyen una reglamentación específica para los casos en los que el Presidente veta un proyecto de ley arguyendo inconstitucionalidad de toda la ley o de una parte de ella. En estos casos se delega al órgano que hace las veces de Tribunal Constitucional, ya sea este un tribunal específico o una sala de la Corte Suprema, para que determine si la ley en cuestión está reñida o no con la Constitución. En los casos en los que la resolución es favorable, la ley se promulga sin que el Presidente dé su aprobación.

Tabla 2.12: DISPOSICIONES SOBRE EL VETO Y LA INSISTENCIA

País	Tiempo del Ejecutivo para vetar	Mecanismo utilizado para la insistencia	Mayoría necesaria
Argentina	Sin datos	CO CR	2/3 presentes
Bolivia	10 días	Ambas Cámaras se reúnen en Congreso	2/3 presentes
Brasil	15 días	Sesión conjunta de ambas Cámaras	Mayoría absoluta miembros
Chile	30 días	Inadmisibilidad ¹ CO CR	2/3 presentes
Colombia	De 6 a 20 días ²	CO CR Objeción por inconstitucionalidad pasa a la Corte Constitucional que decide	Mayoría absoluta miembros
Costa Rica	10 días	Asamblea	2/3 miembros
Ecuador	10 días	Objeción total (el Congreso podrá volver a considerarlo después de 1 año en 1 solo debate) Objeción parcial (30 días, 1 debate)	2/3 miembros 2/3 miembros
El Salvador	10 días	Asamblea Veto por inconstitucionalidad pasa al Tribunal Supremo de Justicia que decide	2/3 miembros
Guatemala	15 días	Congreso	2/3 miembros
Honduras	10 días	Congreso Veto por inconstitucionalidad pasa al Corte Suprema de Justicia que decide	2/3 presentes
México	10 días	CO CR	2/3 miembros
Nicaragua	15 días	Asamblea	Mayoría absoluta miembros

Panamá	30 días	Asamblea	2/3 presentes
Paraguay	De 6 a 10 días ³	CO CR	Mayoría absoluta miembros
Perú	15 días	Congreso	Mayoría absoluta miembros
República Dominicana	8 días	CO CR	2/3 miembros
Uruguay	10 días	Ambas Cámaras se reúnen en Asamblea General	3/5 presentes
Venezuela	10 días	Asamblea Nacional	2/3 miembros
		Veto por inconstitucionalidad pasa a la Sala Constitucional que decide	Mayoría absoluta

Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos del Proyecto «El Parlamento en América Latina. Rendimiento del Poder Legislativo».

CO: Cámara de origen

CR: Cámara revisora

¹ En Chile en el caso de que las observaciones no guarden relación directa con las ideas matrices del proyecto el Presidente de la Cámara de origen puede declarar la inadmisibilidad, aún cuando la Cámara de origen las haya estimado admisibles quedando a ésta la posibilidad de revisión. De todas formas la declaración de inadmisibilidad debe realizarse antes de la votación de la correspondiente observación (art. 32, LOCCN).

² El Gobierno dispondrá de seis días para devolver con objeciones cualquier proyecto, si no consta de más de 20 artículos; de diez días si el proyecto contiene de 21 a 50 artículos; y hasta de veinte días cuando los artículos sean más de 50 (art. 196-198, RCSCR).

³ Se considerará también aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto de ley que no fuese objetado ni devuelto a la Cámara de origen en el plazo de seis día hábiles, si el proyecto contiene hasta 10 artículos; de doce días hábiles si los artículos son más de 20.

Hasta aquí hemos descrito el procedimiento legislativo de los países latinoamericanos, resaltando la relevancia que los Parlamentos adquieren en el mismo como legitimadores de todo el proceso. En el siguiente apartado trataremos de conocer cómo es percibida la función legislativa por los propios legisladores. El objetivo de este apartado es analizar la importancia que dan los legisladores a la función de legislar un vez que ha quedado patente que, al menos en lo que tiene que ver con los aspectos formales, el Poder Legislativo tiene amplios poderes y no es tan débil a pesar del contexto presidencialista.

III. LA FUNCIÓN LEGISLATIVA Y LAS ACTITUDES DE LOS LEGISLADORES

La función legislativa, además de ser una de las principales funciones del Parlamento es, como hemos visto anteriormente, de esencial relevancia para la vida democrática de un país. Éste solo hecho hace oportuno el conocimiento de la importancia que los legisladores latinoamericanos dan a su labor legislativa pero, además, tal como expresamos en la introducción, esta percepción puede ser un

indicador del empeño con el que los representantes afrontan su actividad legislativa. En la siguiente tabla 2.13 ofrecemos datos¹¹⁸ sobre la prioridad que los diputados otorgan a las distintas funciones que cumplen.

Tabla 2.13: IMPORTANCIA QUE OTORGAN LOS DIPUTADOS LATINOAMERICANOS A REPRESENTAR A LA NACIÓN, ELABORAR LAS LEYES Y CONTROLAR LA ACTUACIÓN DEL GOBIERNO (EN %)

	Representar a la nación		Elaborar las leyes		Controlar la actuación del Gobierno		N
	Mucha o bastante importancia	Poca o ninguna	Mucha o bastante importancia	Poca o ninguna	Mucha o bastante importancia	Poca o ninguna	
Argentina (1997)	90,5	9,5	97,6	2,4	88	12	126
Bolivia (1997)	86,7	13,3	81,6	18,4	83,7	16,3	98
Chile (1997)	84,1	15,9	96,5	3,4	88,7	11,4	88
Colombia (1998)	85,7	13,2	98	2	96	4	88
Costa Rica (1998)	77,6	20,4	93,8	6,1	91,9	8,1	49
Ecuador (1998)	86,6	12,5	84,9	15,2	70,6	27,7	112
El Salvador (1997)	91	9	100	0	82,7	17,4	58
El Salvador (2000)	89,4	10,6	98,5	1,5	84,8	15,2	64
Guatemala (1995)	96,8	3,2	93,5	6,5	77,8	22,2	63
Honduras (1997)	94,4	5,6	67,6	32,4	71,9	28,2	71
México (1997)	96	4	96	4	78,2	21,7	126
México (2000)	97,5	2,5	95,9	4,1	90,1	9,9	121
Nicaragua (1996)	88,6	10	94,3	4,3	81,4	17,1	70
Paraguay (1998)	100	0	98,4	1,5	96,9	3,1	65
Rep. Dominicana (1998)	100	0	96,1	3,9	71	28,9	103
Uruguay (2000)	75,4	19,2	96	2,7	84,4	14,3	68
Venezuela (2000)	94,7	4,3	96	3,9	86,3	12,8	100

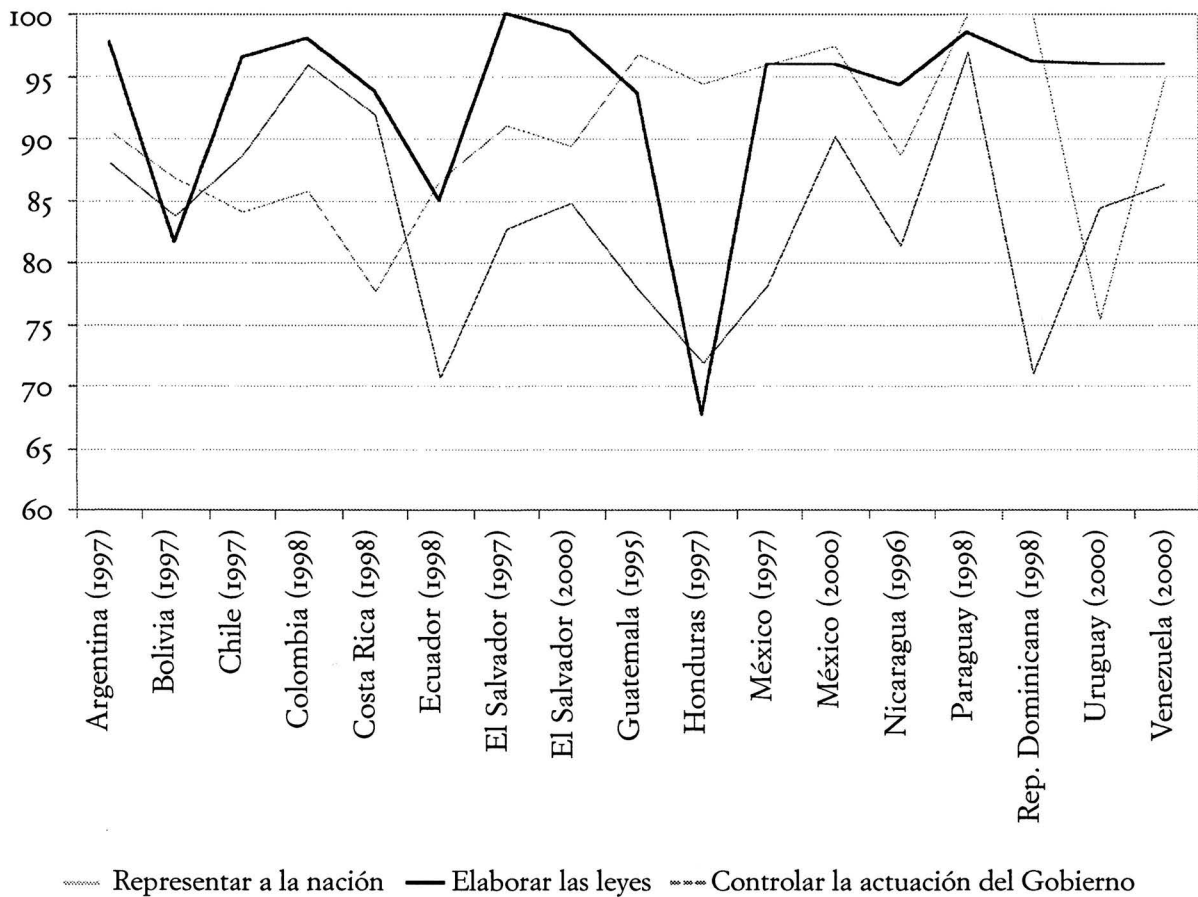
Fuente: elaboración propia a partir de los datos de PELA.

Los legisladores latinoamericanos son conscientes de sus funciones, así lo expresa la gran importancia que otorgan a su ejercicio durante su actividad parlamentaria. El porcentaje de los que dan mucha y bastante importancia no desciende, para ninguna de las tres funciones, del 70%. En términos comparados, tal

¹¹⁸ Manuel Alcántara (dir.). Proyecto Élités Latinoamericanas (PELA). Universidad de Salamanca (1994-2004). El objetivo de este proyecto es captar los valores y actitudes de los diputados latinoamericanos a través de un cuestionario aplicado a una muestra representativa de los congresistas de los distintos países de la región. Más información sobre la citada investigación puede verse en: «Élités parlamentarias en América Latina», en *Revista Española de Ciencia Política*, n° 5. (2001) (págs. 173-194)

como se ve en el gráfico 2.4 y la citada tabla 2.13, el control político es la función que los diputados latinoamericanos perciben como relativamente menos importante, mientras que la representación de la nación y la elaboración de leyes, se sitúan, a excepción de algunos países, por encima.

Gráfico 2.3: PORCENTAJE DE LOS DIPUTADOS QUE OTORGAN MUCHA Y BASTANTE IMPORTANCIA A REPRESENTAR A LA NACIÓN, ELABORAR LAS LEYES Y CONTROLAR LA ACTUACIÓN DEL GOBIERNO.



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de PELA.

Si comparamos los datos en vez de entre las funciones, entre los países, los diputados de El Salvador, Paraguay, Argentina y Colombia serían los que otorgan más importancia a la elaboración de leyes. En el lado contrario estarían los hondureños, bolivianos y ecuatorianos.

Tabla 2.14: ACTIVIDADES QUE LOS DIPUTADOS RECONOCEN COMO MÁS IMPORTANTES (EN %)

	Bolivia (2002)			Chile (2002)			Colombia (2002)		
	1 ^{er} Lugar	2 ^o Lugar	3 ^{er} Lugar	1 ^{er} Lugar	2 ^o Lugar	3 ^{er} Lugar	1 ^{er} Lugar	2 ^o Lugar	3 ^{er} Lugar
Representar a la nación	18,8	13,0	3,7	7,8	5,9	9,0	6,1	11,8	21,0
Elaborar las leyes	15,8	28,0	23,7	39,5	20,6	16,1	18,5	9,3	19,0
Resolver los problemas del país	15,0	30,3	14,0	17,5	19,1	14,6	25,5	32,5	18,4
Controlar la actuación del Gobierno	8,5	8,9	19,5	5,7	20,8	20,6	2,0	10,5	14,3
Defender los intereses de su partido	,0	1,2	10,1	1,1	2,1	1,2	3,5	10,7	2,9
Elaborar los Presupuestos Generales del Estado	5,4	6,5	3,0	,0	4,4	4,4	,0	,9	4,8
Representar los intereses de su distrito	36,6	12,1	23,6	28,4	27,2	34,2	44,4	24,3	19,6
(N)	(80)	(79)	(79)	(88)	(88)	(88)	(95)	(95)	(95)
	Costa Rica (2002)			Ecuador (2002)			Guatemala		
	1 ^{er} Lugar	2 ^o Lugar	3 ^{er} Lugar	1 ^{er} Lugar	2 ^o Lugar	3 ^{er} Lugar	1 ^{er} Lugar	2 ^o Lugar	3 ^{er} Lugar
Representar a la nación	35,3	7,8	17,7	3,8	7,6	7,8	24,5	4,1	12,2
Elaborar las leyes	13,7	33,3	22,8	30,4	16,5	3,9	42,9	28,9	6,1
Resolver los problemas del país	35,3	21,6	19,0	19,0	16,5	15,7	12,2	20,6	16,3
Controlar la actuación del Gobierno	7,8	15,7	12,7	19,0	20,3	25,5	2,0	21,6	24,5
Defender los intereses de su partido	2,0	3,9	,0	,0	3,8	11,8	,0	,0	3,1
Elaborar los Presupuestos Generales del Estado	,0	5,9	3,8	7,6	11,4	5,9	1,0	2,1	7,1
Representar los intereses de su distrito	5,9	11,8	24,1	20,3	21,5	29,4	17,3	22,7	29,6
(N)	(51)	(51)	(79)	(79)	(79)	(51)	(98)	(97)	(98)
	Honduras (2002)			Nicaragua (2002)			Panamá		
	1 ^{er} Lugar	2 ^o Lugar	3 ^{er} Lugar	1 ^{er} Lugar	2 ^o Lugar	3 ^{er} Lugar	1 ^{er} Lugar	2 ^o Lugar	3 ^{er} Lugar
Representar a la nación	20,2	8,8	8,1	15,5	4,8	8,6	17,2	14,1	20,3
Elaborar las leyes	24,4	24,0	17,1	35,2	34,3	12,6	35,9	18,8	20,3
Resolver los problemas del país	29,5	25,5	17,7	25,8	15,1	14,1	18,8	15,6	23,4
Controlar la actuación del Gobierno	,0	8,9	9,0	,0	9,6	11,2	3,1	9,4	6,3
Defender los intereses de su partido	,0	5,0	22,0	,0	10,3	12,9	,0	1,6	7,8
Elaborar los Presupuestos Generales del Estado	1,0	4,0	4,4	2,8	5,3	16,5	4,7	10,9	7,8
Representar los intereses de su distrito	24,9	23,8	21,8	20,6	20,8	24,0	20,3	29,7	14,1
(N)	(102)	(102)	(102)	(60)	(60)	(60)	(64)	(64)	(64)

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de PELA.

Pregunta realizada: pensando en el trabajo que desempeña como diputado, durante su actividad parlamentaria, dígame por favor, a qué tres de los siguientes aspectos le da Ud. más importancia.

Al formular esta misma cuestión de forma distinta¹¹⁹ y ofrecer la opción de elegir el aspecto al que conceden más importancia, la elaboración de leyes se mantiene como importante para los legisladores pues en todos los países es nombrada, aunque en algunos sea en segundo o tercer lugar (ver tabla 2.14). Los países en los cuales los diputados consideran que es su función más importante son Guatemala (el 42,9% de los legisladores la eligieron en primer lugar), Chile (el 39,5%), Panamá (35,9%), Nicaragua (35,2%) y Ecuador (30,4%). Esas actitudes muestran a unos representantes con una alta predisposición a ejercer sus tareas legislativas aunque la simple expresión de su importancia no es causante sin más de una mayor influencia en la legislación de un país por parte de los miembros del Congreso. Por ello, hemos introducido el apartado siguiente en el que se exponen datos acerca de la actividad legislativa de los países latinoamericanos.

IV. LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA

Comenzábamos este capítulo refiriéndonos al cuestionamiento que diversos autores hacen de la función legislativa ejercida por los Parlamentos actuales. Los argumentos para estas críticas son principalmente tres. El más importante de ellos es que en las democracias modernas el procedimiento legislativo es impulsado en primer lugar por el Gobierno, la segunda crítica es que las leyes aprobadas de iniciativas presidenciales son las de mayor importancia y trascendencia (Molas y Pitarch, 1987: 143) y, por último, que la tasa de aprobación de los proyectos presentados por los congresistas es mucho menor que la del Poder Ejecutivo. El objetivo de las siguientes páginas es comprobar mediante datos empíricos de distintos países latinoamericanos y de diferentes legislaturas si realmente los Parlamentos tienen un papel secundario en la producción legislativa.

A pesar de la extraordinaria relevancia que tiene el factor político, a través de elementos como la composición partidista de las Cámaras o la formación de coaliciones, en el ejercicio legislativo de los Congresos, en este trabajo no fijaremos el foco de atención en la actuación de los distintos actores en el interior del Congreso sino más bien en el desempeño del Órgano Legislativo como un todo y en cómo este actúa en contraposición al Poder Ejecutivo ya que nuestro objetivo es comprobar si se da o no la citada preeminencia del Gobierno sobre el Parlamento. Para lograrlo utilizamos tres tipos de indicadores que aluden a diferentes cuestiones relacionadas con el ejercicio legislativo: la productividad legislativa, el éxito y la participación legislativa.

¹¹⁹ A partir del año 2002, la pregunta sobre la importancia fue reformulada de modo que los diputados optaran por las tres actividades a las que concedían más importancia en vez de evaluar cada una de ellas como se hacía anteriormente.

IV.1 *Productividad legislativa*

Entendemos por productividad legislativa a «la relación entre el número de iniciativas presentadas, dictaminadas (favorable o desfavorablemente), y sin dictaminar» (Hurtado, 2002: 255). Estos datos ofrecen un gran poder descriptivo de la actividad legislativa de los Congresos pero queremos resaltar que su uso posee varios matices presentando, a nuestro juicio, algunos inconvenientes. El principal, relacionado exclusivamente con nuestro trabajo, es su debilidad pues sólo hemos tenido en cuenta, por falta de datos para todos los países, las leyes aprobadas no las que se rechazaron explícitamente mediante un dictamen¹²⁰ a pesar de que el Congreso también actúa cuando no toma la decisión que se le pide, sea por rechazo expreso, sea incluso también por no tomar una decisión (Molinelli, 1991:52).

Otro problema de este indicador, ya no exclusivo del presente trabajo, es el tipo de inferencias que se pueden llevar a cabo a partir del valor que adopte, debidas a tres causas. La primera es que, evidentemente, no es función del Congreso sancionar muchas leyes; sino sancionar las leyes que cuentan con su acuerdo (que pueden ser pocas) (Molinelli, 1991: 52). Por lo tanto, es difícil afirmar que una legislatura en un mismo país es más productiva que otra. Relacionado con lo anterior, la segunda desventaja es que se hace difícil la comparación entre países ya que no todos los Congresos reciben el mismo volumen de iniciativas, además están sujetos a las diferentes regulaciones nacionales de delegación legislativa hacia el Ejecutivo y a su propia dinámica histórica-institucional. Por ello, es delicado, a través del valor que adopte este indicador, hacer afirmaciones sobre si un Congreso es menos productivo que otro. Un último inconveniente es que el indicador se convierte en un «cajón de sastre» donde se introducen leyes de desigual importancia (Ugalde, 2003:182). Es decir, no es lo mismo la aprobación de un Tratado Internacional que, por ejemplo, la aprobación de la Ley Electoral.

Tal como se ve en las tablas 1-5 del anexo existe una enorme variedad en el volumen de proyectos de ley que se presentan en los Parlamentos latinoamericanos. Los números varían entre las 90 iniciativas que se presentaron en Nicaragua en la legislatura 2001-2002 o las 93 iniciativas que se presentaron en Panamá en la legislatura 1994-1995 y las 4.286 presentadas en Perú en el bienio 2002-2003. Como comentábamos anteriormente, es difícil comparar estos números porque cada Congreso está sujeto a su propia dinámica institucional. Así las 93 iniciativas de Panamá corresponden a proyectos prohijados previamente por las comisiones, ya que en Panamá los anteproyectos de ley tienen que superar un primer paso en el que son aprobados por una comisión para convertirse en proyectos y continuar con su trámite legislativo, lo cual hace que su posterior discusión sea casi segura mientras que las 4.286 de Perú son iniciativas que se presentan como proyectos de ley pero que pueden terminar siendo aprobados como resoluciones o decretos

¹²⁰ Estos datos aparecen en el anexo (tablas 1-4). La columna «% Aprobación» es el resultado de dividir las leyes aprobadas en la legislatura entre las leyes propuestas en la misma legislatura y multiplicarlo por 100.

legislativos. Argentina es, tras Perú, el país que recibe mayor cantidad de proyectos por año legislativo mientras que en el resto de países para los que disponemos datos, la cantidad de proyectos de ley, aunque variable entre legislaturas, es muy inferior.

Si bien se observa una tendencia de progresivo aumento, legislatura tras legislatura, del volumen de iniciativas que entran en los Parlamentos como demuestran los casos de Argentina, Perú, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua y Panamá no es un hecho generalizable a todos los países ya que otros parecen más marcados por los ciclos electorales, como se corrobora en Bolivia y Chile donde el año en que se renueva la Cámara disminuye considerablemente la cantidad de iniciativas que se presentan o México, donde el período y composición de la Cámara son los que marcan la actividad legislativa en cuanto al número de proyectos.

En relación a las leyes aprobadas, los datos indican que no existe un vínculo entre la cantidad de proyectos de ley que se presentan y la cantidad que se aprueba. Así lo demuestra el caso de Argentina que, a pesar de contar con un gran número de proyectos, su Congreso sanciona similar cantidad de leyes, en términos absolutos, que por ejemplo Bolivia, Costa Rica o Uruguay (países más pequeños y con un número de legisladores menor). La excepción la presenta la legislatura 2001-2002 de Perú, pero cabe recordar que este bienio coincide con el proceso de transición tras el período presidencial de Alberto Fujimori en el cual el Congreso legisló más porque se vio obligado a desmontar el aparato autoritario elaborando una serie de normas destinadas a democratizar el país.

Si ponemos el foco de atención en el porcentaje de aprobación, con las salvedades realizadas cuando comentábamos este indicador, son muy pocos los Congresos y los períodos legislativos en los que se aprueban más del 50% de los proyectos de ley que se iniciaron. Tan sólo en tres legislaturas bolivianas (1996-1997, 1997-1998 y 2001-2002), una mexicana (1991-1994), y una chilena (1993-1994) de las 81 legislaturas de las que disponemos información, se ha superado ese porcentaje. Si bien, no vamos a relacionar estadísticamente estos datos con la composición partidista del Congreso, como manifestamos anteriormente, no queremos dejar de mencionar la relevancia que ésta tiene: un Congreso fragmentado, poco cooperativo y poco dado a la concertación entre los partidos, es probable que tenga un porcentaje menor de aprobación de leyes. Lo que explicaría, en parte, las diferencias entre las legislaturas de un mismo país.

Los casos que presentan más divergencias entre los distintos períodos legislativos en cuanto al porcentaje de aprobación son Bolivia, en el que hay una diferencia de 60 puntos porcentuales entre la legislatura en la que se aprobaron mayor porcentaje de leyes (2001-2002: 69,1%) y la legislatura en la que se aprobó menor porcentaje (2002-2003: 9,1%), le sigue el caso de México con casi 41 puntos porcentuales de diferencia entre las legislaturas (1991-1994: 61,4% y 2002-2003: 20,6%) lo que es un evidente indicador del cambio político producido en ese país en dicha década.

En el lado contrario están los países con legislaturas más homogéneas. Es decir con similares porcentajes de aprobación. En esta situación, destacan Argentina, Panamá y Uruguay. Si bien en Argentina, entre la legislatura con mayor porcentaje de aprobación y la de menor, sólo hay una diferencia de 5,6 puntos porcentuales, en términos comparados, es el país que muestra un porcentaje de aprobación inferior que nunca supera el 8,8%, en el período estudiado. Por lo tanto no puede ser muy amplia la heterogeneidad porcentual entre legislaturas. En el caso de Panamá, la diferencia es de 12,1 puntos porcentuales y en el caso de Uruguay de 16,3 puntos¹²¹.

IV.2. *Éxito legislativo*

Con este indicador queremos dar cuenta del éxito en la proposición de leyes que tienen el Ejecutivo y el Legislativo¹²². Se trata de medir la relación que existe entre el número de iniciativas presentadas con la cantidad que finalmente son aprobadas. Una de las supuestas debilidades del Parlamento en cuanto a su peso en la producción legislativa es la escasa tasa de aprobación de los proyectos de ley presentados por los legisladores frente a la tasa del Ejecutivo. Entre las razones utilizadas para esgrimir esta debilidad está el hecho de que si bien los Ejecutivos se limitan a enviar proyectos que realmente querrían ver convertidos en ley, los legisladores presentan más proyectos, muchos de los cuales son para agradar a votantes y grupos de interés sin mayor intención real de que sean aprobados y sabiendo previamente que tienen escasas o nulas posibilidades. Por otro lado, pero también relacionado con la tasa de éxito de uno u otro órgano, es más común que los proyectos presidenciales impliquen un mayor nivel de apoyo, en particular, pero no únicamente, si poseen mayorías parlamentarias (Mollinelli, Palanza y Sin, 1999: 97).

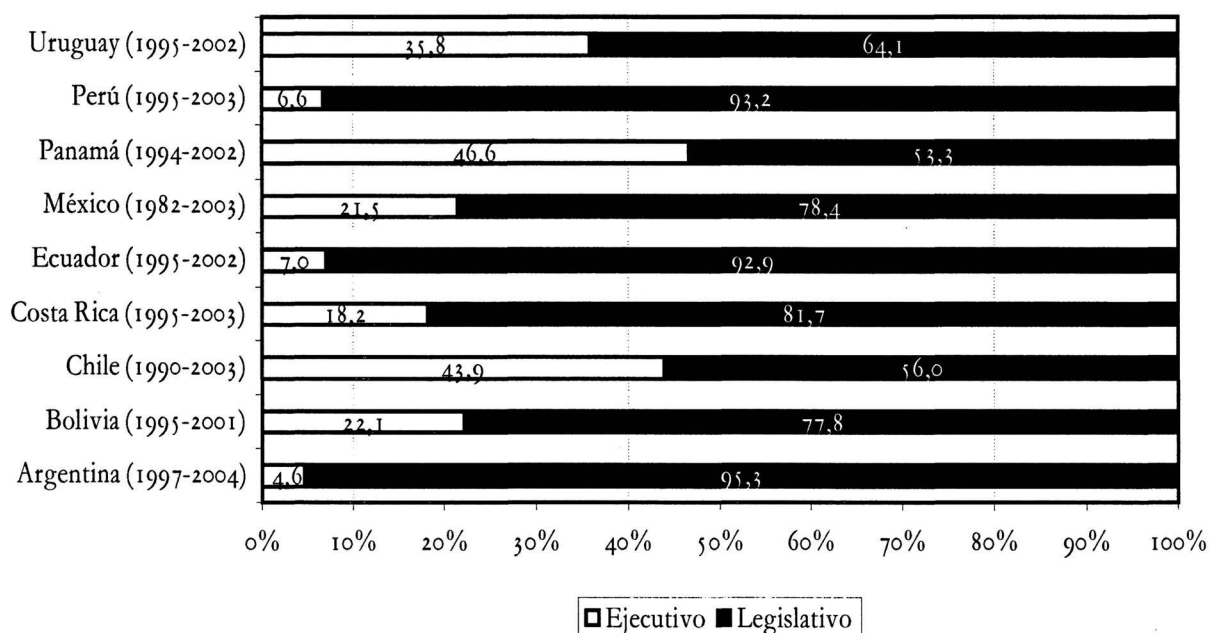
Los datos que poseemos para América Latina (ver tablas 5 a 14 del anexo) indican que, efectivamente, los legisladores presentan más iniciativas legislativas que los Gobiernos. No existe ningún país en el que el Ejecutivo supere en el número de proyectos presentados a los de los legisladores, aunque sí hay diferencias importantes entre los mismos. El gráfico 2.5 muestra el porcentaje que suponen las leyes presentadas por uno y otro poder en varios países. Argentina es el país donde los legisladores presentan más proyectos de ley. Para el período que va desde 1997 a 2004, el 95,3% de los proyectos que se presentaron correspondieron a iniciativas de diputados o de senadores. Le sigue Perú donde el porcentaje fue del 93,23% para

¹²¹ Si bien, como ya hemos dicho, no es objetivo de este trabajo centrarnos en las causas. En futuros trabajos sería muy interesante buscar los elementos que explican la homogeneidad entre las legislaturas de un mismo país. Entre los posibles factores explicativos está, además de la citada composición partidista, la estabilidad institucional de Congreso.

¹²² Aparecen en las tablas 5-14 del anexo. La columna «%» relaciona el número de iniciativas que presenta el Ejecutivo y el Legislativo en una legislatura con el número de iniciativas provenientes de los mismos actores que son aprobadas.

el período que va desde 1995 a 2003 y Ecuador en el que el 92,9% de los proyectos de ley presentados desde 1995 a 2002 correspondió a iniciativas de los diputados. Argentina y Perú, tal como veíamos en el punto anterior de productividad legislativa, son los dos países que presentan una dinámica de mayor presentación y ahora comprobamos que ésta se debe principalmente a proyectos presentados por legisladores. En el caso de Ecuador, al compararlo con el resto de países, podríamos afirmar que se une el que el Ejecutivo presenta un bajo número de proyectos, pudiéndose relacionar con la crisis que afecta a este Poder desde 1997.

Gráfico 2.4: PORCENTAJE QUE SUPONEN LAS INICIATIVAS DEL EJECUTIVO Y DEL LEGISLATIVO SOBRE LAS TOTAL PRESENTADAS



Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos de legislación del Proyecto «El Parlamento en América Latina. Rendimiento del Poder Legislativo».

En cuanto a los países en los que se observa una mayor igualdad entre ambos poderes en la proposición de proyectos, aunque siempre con una superioridad del Legislativo, están Panamá, Chile y Uruguay. En Panamá, para el período 1992-2004, el 46,6% de las iniciativas presentadas correspondieron al Gobierno¹²³; en Chile, para el período 1990-2003, este mismo porcentaje fue del 44% y en Uruguay de 1995 a 2002 del 36%. Por tanto es cierto que el Legislativo presenta más leyes que el Ejecutivo y también es cierto que las tasas de éxito en la aprobación de los proyectos presentados son muy superiores para el Ejecutivo que para el Legislativo en todos los países latinoamericanos estudiados (ver anexo). En Argentina, el porcentaje de aprobación del Ejecutivo en el período 1997-2004 varía

¹²³ Una posible explicación para este caso concreto son las amplias facultades de delegación legislativa que la Asamblea Legislativa panameña concede al Poder Ejecutivo al inicio de cada legislatura.

desde el 70,4% (legislatura 2000-2001) hasta el 50,4% (1999-2000), mientras que las iniciativas de legisladores que lograron convertirse en leyes no superan el 5% en ningún bienio, mostrando la tasa de éxito más baja para el Congreso de los países estudiados. Chile es el país en el que los parlamentarios muestran porcentajes de aprobación mayor, concretamente en dos legislaturas (1993-1994 y 1997-1998) fueron aprobadas como leyes más del 50% de los proyectos que presentaron los legisladores, aunque estos porcentajes están alejados de la máxima tasa de éxito conseguida por el Ejecutivo que fue del 87,9% para la legislatura 1998-1999.

Al fijarnos en los Ejecutivos más poderosos en cuanto a su tasa de éxito en la aprobación de leyes, destaca de forma evidente México, donde el Gobierno consigue sacar adelante en todo el período estudiado (1982-2003) más del 81% de los proyectos que presenta, e, incluso para la legislatura 1994-1997, el 98,8% de los proyectos que inició se convirtieron finalmente en leyes. En el lado contrario, está el Ejecutivo ecuatoriano que es el que posee la tasa de éxito más baja. El porcentaje más alto de aprobación que consigue es del 44,4% en la legislatura 1998-2000. En promedio si comparamos el éxito en la aprobación de sus proyectos de los Presidentes latinoamericanos con las de los países europeos, caracterizados por regímenes de corte parlamentario, comprobamos que estas tasas son relativamente bajas ya que en Europa se produce lo que Olson (1994:85) denomina la regla del 90%. Es decir, aproximadamente el 90% de los proyectos del Ejecutivo son aprobados¹²⁴. En América Latina, salvo el citado caso de México, y en algunas legislaturas concretas¹²⁵ no se supera el 80%.

Por último, en cuanto a la tasa de éxito de los diputados y senadores, en los casos de bicameralidad, sólo poseemos datos de tres países Argentina, Chile y Uruguay. En los tres, el número de iniciativas que presentan los senadores es inferior al que presentan los diputados y sus tasas de éxito, tanto en Argentina como en Chile, son ligeramente superiores para el Senado. En Uruguay no aparece ninguna tendencia y varía entre una y otra legislatura el porcentaje de leyes aprobadas de iniciativas de una u otra Cámara.

¹²⁴ Por ejemplo en Alemania Occidental en el período 1949-87 el porcentaje de aprobación del Gobierno fue del 84%, en Gran Bretaña desde 1950 a 1970, del 95% y en España desde 1982 a 2004 del 88,3%.

¹²⁵ Bolivia (1996-1997 y 1997-1998), Chile (1996-1997, 1997-1998 y 1998-1999), Panamá (1999-2000 y 2000-2001), Perú (1997-1998 y 1998-1999) y Uruguay (2000).

IV.3. *Participación legislativa*

El último indicador considerado es la participación legislativa¹²⁶ que ofrece información acerca del peso o influencia¹²⁷, tanto del Legislativo como del Gobierno, sobre la legislación aprobada y, por tanto, sobre el proceso político de cada país¹²⁸. Los datos de participación legislativa son los que más interesan para contrastar si efectivamente los Parlamentos poseen un rol secundario en la producción legislativa de los países tal como se ha afirmado de forma generalizada. Aquí, se trata de analizar el peso que tienen las leyes aprobadas por uno u otro poder sobre el total de la legislación para demostrar si es cierto que el Legislativo no ejerce influencia sobre el proceso legislativo y, por tanto, su función como generador de leyes está debilitada. Pues bien, tal como se puede ver en el anexo en las tablas 15-27 y en el gráfico 2.6, esa afirmación no es cierta, al menos, no para todos los países latinoamericanos.

Como referencia queremos precisar que en países con forma de gobierno parlamentaria como España, el porcentaje que representa sobre el total de legislación aprobada las leyes propuestas por el Gobierno es del 89,4% para el período 1982-2004, valor que está muy por encima de la tasa de aprobación que consigue el Ejecutivo en los presidencialismos latinoamericanos, incluido Chile que es en el que el Ejecutivo ejerce más participación legislativa¹²⁹. Durante el período que va desde 1990 a 2003 en Chile el promedio que representó las proposiciones del Presidente sobre las aprobadas en total fue del 79,6%, aunque hubo legislaturas en las que existió una preeminencia mucho mayor, como la de 1990-1991, en la cual supuso el 94,9% de la legislación total aprobada. Los siguientes países que cuentan con una participación mayor del Ejecutivo sobre la legislación son Panamá, Honduras y México con un grado muy similar en torno al 60%¹³⁰.

¹²⁶ Estos datos se muestran en las tablas 15-27 del anexo. La columna «% sobre la legislación total aprobada» es el resultado de dividir las leyes aprobadas en la legislatura pertenecientes al Ejecutivo y al Legislativo entre las leyes aprobadas en total en esa legislatura y multiplicarlo por 100.

¹²⁷ Es importante destacar que influencia legislativa no es sinónimo de buenas leyes para el desarrollo de un país. Un Congreso puede ser muy influyente sin que sus decisiones tengan un impacto positivo para la población (Ugalde, 2003: 182).

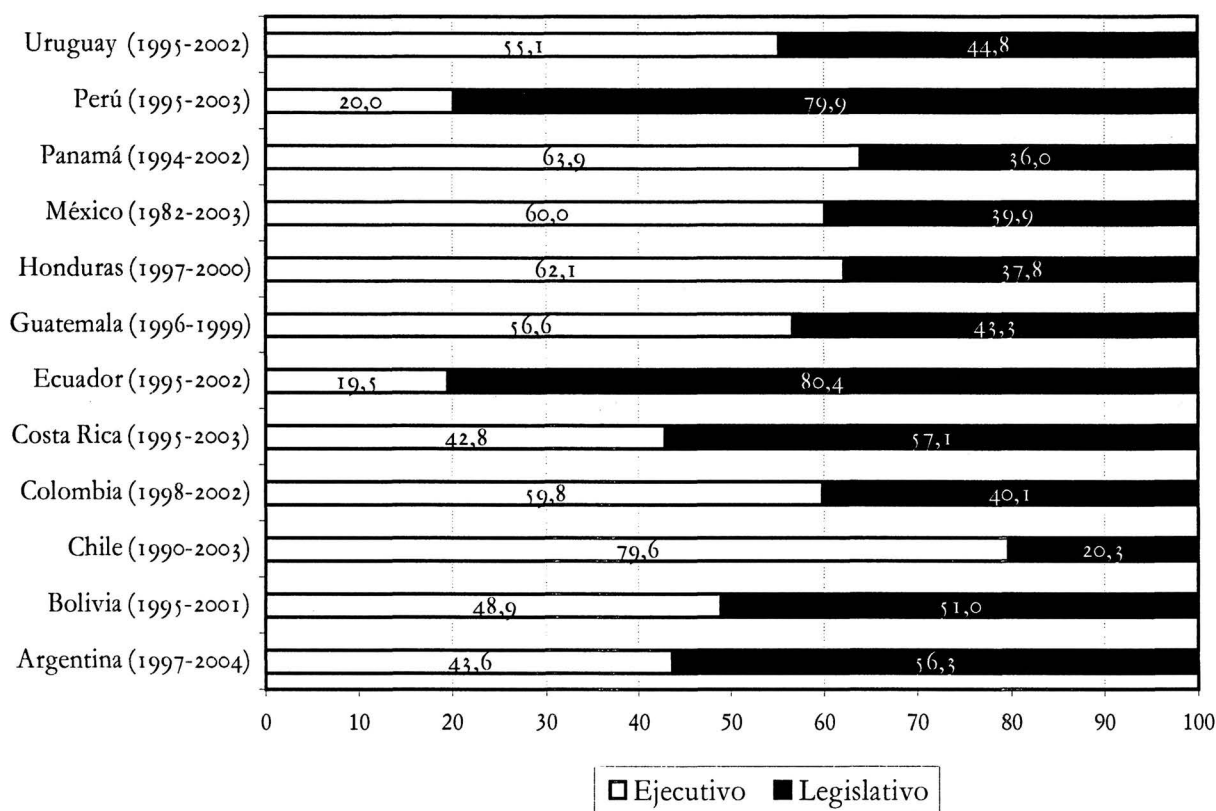
¹²⁸ Ugalde (2003: 187) ha propuesto, para el caso mexicano, un indicador más preciso que él denomina «influencia» y que viene dado, además de por la cantidad de iniciativas presentadas por legisladores que fueron aprobadas en relación al número total de iniciativas que se presentaron, por la cantidad de iniciativas presidenciales que fueron modificadas en el Congreso respecto del número de iniciativas que presentó el Ejecutivo. Por lo tanto, su indicador mide la capacidad de los Congresos para efectuar el proceso legislativo mediante iniciativas propias y a través de su capacidad para enmendar las iniciativas del Ejecutivo.

¹²⁹ La capacidad de ejercer influencia sobre la legislación de un país por parte de los Ejecutivos no está sólo determinada por este indicador. Hay que unir, las prerrogativas que los diseños institucionales nacionales otorgan a los Presidentes tales como la delegación legislativa o la capacidad para decretar. Más sobre este tema en Carey y Shugart (1998).

¹³⁰ Para el período 1994-2002 fue del 64% en el caso de Panamá, en Honduras del 62% para el período 1997-2000 y en México desde 1982 a 2003 fue del 60%.

En el lado contrario, los Congresos que han mostrado más influencia sobre las leyes aprobadas son el ecuatoriano y el peruano, en ambos países en torno al 80% de la legislación aprobada fue de iniciativas surgidas de legisladores¹³¹. En cuanto a los países que muestran una tendencia más igual en la participación legislativa, son Argentina y Bolivia¹³², con una ligera preeminencia sobre las leyes aprobadas por parte de los legisladores¹³³ y Uruguay, Colombia y Guatemala, donde la superioridad se inclina hacia el Ejecutivo¹³⁴.

Gráfico 2.5: PORCENTAJE PROMEDIO QUE REPRESENTA LA LEGISLACIÓN APROBADA DE INICIATIVAS DEL PODER EJECUTIVO Y DEL PODER LEGISLATIVO SOBRE EL TOTAL DE LAS LEYES EN EL PERÍODO INDICADO



Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos de legislación del Proyecto «El Parlamento en América Latina. Rendimiento del Poder Legislativo».

¹³¹ 80,4% en el caso de Ecuador para el período 1995-2002 y 80% en Perú para 1994-2003.

¹³² Anteriormente hemos mencionado que el peso del Ejecutivo sobre la legislación también depende de la capacidad de impulsar decretos y de si efectivamente los Gobiernos la ejercen. Para el caso boliviano contamos con datos: el Gobierno de Sánchez de Lozada (1993-1997) emitió 1187 decretos en un período en el que el Congreso aprobó 295 leyes. Es decir, el 80% de la legislación fueron decretos. En cuanto al período de Hugo Bánzer y Jorge Quiroga (1997-2002), el Ejecutivo emitió 1491 decretos y el Congreso aprobó 630 leyes, lo que indica que el 70,29% de la legislación correspondió a decretos.

¹³³ En Argentina (1997-2004) el 56,3% de la legislación aprobada fue de iniciativas congresuales, en Bolivia (1995-2001), el 51%.

¹³⁴ En Uruguay (1995-2002), el porcentaje que supuso las leyes de iniciativa de legisladores sobre la cantidad total aprobada fue del 45%, en Colombia (1998-2002), este porcentaje fue del 40,1% y en Guatemala (1996-2002) del 43,3%.

Si en vez de poner el foco de atención en el promedio del período analizado para cada país nos fijamos en las legislaturas (ver anexo), en 22, de las 85 que poseemos datos, las iniciativas de los legisladores han supuesto más del 60% de la legislación total aprobada¹³⁵, entre los que están todos los períodos legislativos ecuatorianos y peruanos. Si ponemos la barrera en el 50% son 37 las legislaturas en las que las leyes aprobadas de iniciativas presentadas por legisladores supusieron más de la mitad de las leyes aprobadas en total.

Por último, en relación a los países bicamerales y al peso que ejerce una y otra Cámara en la legislación no existe una tendencia clara. En Argentina y Uruguay las Cámara Bajas poseen un grado de participación mayor en la legislación aprobada que las Cámara Altas, esto es así para todo el período analizado, aunque cabe recordar que los diputados presentan una cantidad muy superior de proyectos que los senadores. En Chile, si bien ocurre algo parecido, hay legislaturas en las que las iniciativas de los senadores que se convirtieron en leyes representaron un mayor porcentaje sobre la legislación total del país que las de los diputados. Por último, Colombia representa el único caso de la región, de los que poseemos datos, en que el Senado, a partir de la legislatura de 1998, muestra un mayor grado de participación en la legislación que la Cámara de Representantes.

Consideramos que, con la información que hemos ofrecido, es difícil hacer generalizaciones acerca de que los Congresos tienen un papel secundario en el proceso legislativo, al menos para América Latina. Si bien hay países en los que el peso de la producción legislativa corresponde a los Gobiernos, también los hay en los que éste es compartido de forma igualitaria e, incluso, en los que la participación en las leyes aprobadas por parte del Congreso es superior a la participación del Poder Ejecutivo. Todo ello a pesar de que los Gobiernos tienen más capacidad y elementos técnicos para abordar el creciente número de demandas que los sistemas políticos contemporáneos tienen que afrontar y que, a menudo, exigen respuestas rápidas que los Parlamentos, por su reglamentación y procesos de negociación, asumen con dificultad.

V. CONCLUSIONES

El presente capítulo ha abordado la función legislativa en los países latinoamericanos resaltando el peso que el Poder Legislativo tiene en la misma, con lo que hemos puesto en cuestión algunas de las críticas en torno a la supuesta debilidad con la que enfrentan su tarea legislativa los Parlamentos. Para ello, se ha expuesto información ordenada acerca de cómo transcurre el procedimiento legislativo en

¹³⁵ Argentina (2000-2001: 64,97% y 2001-2002: 60,98%); Bolivia (1998-1999: 62,8%, 1999-2000: 68,9% y 2000-2001: 80,2%); Costa Rica (1997-1998: 66,4%, 2001-2002: 62,5% y 2002-2003: 63,5%); Ecuador (1995-1996: 76,9%, 1996-1997: 84,6%, 1997-1998: 78,1%, 1998-2000: 84,8%, 2000-2002: 76,9%); Perú (1995-1996: 79,1%, 1996-1997: 83,5%, 1997-1998: 79,8%, 1998-1999: 77,5%, 1999-2000: 61,1%, 2000-2001: 79,5%, 2001-2002: 85,4%, 2002-2003: 74,2%) y Uruguay (2002: 68,6%).

América Latina, de cuáles son las actitudes de los diputados hacia su función legislativa y datos sobre la actividad legislativa y el papel de los Parlamentos en la misma.

En un primer apartado, nos hemos centrado en el proceso legislativo que es el mecanismo a través del cual la función legislativa toma forma. Hemos diferenciado en el proceso dos componentes fundamentales: el político, tratado con menor profundidad pero de una gran relevancia en el mismo y, abordado con más detalle, el componente estructural y legitimador, esto es el procedimiento legislativo. A través de la comparación sistemática de la normativa institucional se han ido trazando las pautas que caracterizan a cada una de las tres etapas que componen el procedimiento legislativo amplio: la de iniciativa, la constitutiva y la de eficacia.

En un segundo apartado hemos explorado la importancia que dan los legisladores latinoamericanos a su tarea legislativa, comprobando que esta función es percibida como muy relevante. Si bien no pretendemos afirmar que la actitud en torno a una función sea causa de un buen cumplimiento de la misma, sí puede ser un indicador del esfuerzo con la que se afronta.

En el último apartado analizamos la actividad legislativa en tres aspectos: la productividad, el éxito y la participación legislativa, concluyendo que si bien es innegable el mayor éxito de los Poderes Ejecutivos, en cuanto a la proporción de leyes aprobadas sobre las presentadas, no es cierto que la participación de los Parlamentos en la legislación de los países sea débil. Es más, en varios de los casos analizados es superior a la de los Gobiernos.

Con este capítulo hemos pretendido resaltar la importancia que los Parlamentos tienen en la función legislativa de los países al constituirse en la instancia que otorga legitimidad a la legislación a través del procedimiento. Pero no sólo este elemento simbólico es relevante en el cumplimiento de la función legislativa. En los casos que nos ocupan, se une la importancia otorgada por los legisladores al cumplimiento de su función y el hecho de que su participación en la legislación, al menos en términos numéricos, es relativamente alta. Finalmente, no queremos negar la poderosa influencia que el Poder Ejecutivo ejerce en la tarea legislativa mediante una figura como es la de la legislación delegada. Nuestra intención es simplemente resaltar la labor legislativa de los Parlamentos latinoamericanos, no sólo como órganos legitimadores y ratificadores sino también como instituciones que tienen capacidad, y que en la mayoría de los países la ejercen, para participar activamente en el proceso y la producción legislativa.

ANEXO CAPÍTULO 2

PRODUCTIVIDAD LEGISLATIVA

(Relación entre el número de proyectos presentados y el número de leyes aprobadas).

Tabla 2.1: PRODUCTIVIDAD LEGISLATIVA (ARGENTINA, BOLIVIA Y CHILE)

Legislatura	<i>Argentina</i>			<i>Bolivia</i>			<i>Chile</i>		
	Iniciativas totales	Proyectos Aprobados	% Aprobación	Iniciativas	Proyectos Aprobados	% Aprobación	Iniciativas	Proyectos Aprobados	% Aprobación
1990-1991							208	75	36,0
1991-1992							318	108	34,0
1992-1993							306	110	36,0
1993-1994				282	61	21,7	228	117	51,3
1994-1995				216	69	32,0	361	151	41,9
1995-1996				190	44	23,1	275	119	43,2
1996-1997				149	82	55,0	171	70	41,0
1997-1998	1948	170	8,8	199	102	51,2	151	67	44,4
1998-1999	2326	163	7,0	264	94	35,6	146	68	46,5
1999-2000	2240	150	6,7	316	149	47,1	158	69	43,7
2000-2001	2412	179	7,4	429	163	38,0	190	64	33,7
2001-2002	2464	123	4,5	269	186	69,1	217	71	32,7
2002-2003	3161	126	4,0	132	12	9,1	290	77	26,5
2003-2004	2288	75	3,2						

Tabla 2.2: PRODUCTIVIDAD LEGISLATIVA (COLOMBIA, COSTA RICA Y ECUADOR)

Bienio	<i>Colombia</i>			<i>Costa Rica</i>			<i>Ecuador</i>			
	Iniciativas totales	Proyectos Aprobados	% Aprobación	Iniciativas	Proyectos Aprobados	% Aprobación	Iniciativas	Proyectos Aprobados	% Aprobación	
1995-1996				357	95	26,7	301	26	66	8,7
1996-1997				297	68	22,9	332	39	26	11,7
1997-1998				262	128	48,8	440	76	49	17,3
1998-1999				395	73	18,5	511	83	18	16,2
1999-2000				419	127	30,3				
2000-2001				405	101	25,0				
2001-2002				360	176	48,9	445	68	42	15,3
2002-2003	297	98	33,0	525	74	14,1				
2003-2004	276	110	39,8							

** Leyes aprobadas durante el período que fueron iniciadas en otras legislaturas. No han sido introducidas en el cálculo del porcentaje de aprobación.

1996-1997, 15 son del período (1995-96) y todas de iniciativas presentadas por legisladores

1997-1998, 35 son del período 1996-1997, 3 de iniciativa del Ejecutivo y 32 de iniciativa legislativa, 9 son de la legislatura 1995-1996 todas de legisladores.

1998-2000, de las 18, 9 son del período 1996-1997 todas de legisladores, 7 del período 1996-1997, 1 del período 1995-1996 y 1 de otro período. Todas de iniciativa del Congreso.

2000-2002, de las 42, 38 son del período 1998-2000, 36 de legisladores, 1 de la Procuraduría General del Estado y 1 de la Contraloría General del Estado. 2 son del período 1997-1998 de iniciativa de legisladores y 2 de otros períodos.

Tabla 2.3: PRODUCTIVIDAD LEGISLATIVA (NICARAGUA, MÉXICO Y PANAMÁ)

Legislatura	<i>Nicaragua</i>			<i>México</i>			<i>Panamá</i>		
	Iniciativas	Proyectos Aprobados	% Aprobación	Iniciativas	Proyectos Aprobados	% Aprobación	Iniciativas	Proyectos Aprobados	% Aprobación
1982-1985					164	46,6			
1985-1988				352	223	41,3			
1988-1991				540	131	44,5			
1991-1994				294	167	61,4			
1994-1995							93	50	35,0
1995-1996				260	109	42,0	133	77	36,6
1996-1997							96	41	30,0
1997-1998	96	36	37,5				125	74	37,2
1998-1999	113	20	17,7	636	174	27,3	121	93	43,4
1999-2000	122	27	22,1				110	41	27,1
2000-2001	134	50	37,3				168	66	39,2
2001-2002	90	25	27,8	1215	250	20,6	178	75	42,1
2002-2003									

Tabla 2.4: PRODUCTIVIDAD LEGISLATIVA (PERÚ Y URUGUAY)

Legislatura	<i>Perú</i>			<i>Uruguay</i>		
	Iniciativas	Proyectos Aprobados	% Aprobación	Iniciativas	Proyectos Aprobados	% Aprobación
1995-1996	1522	240	15,8	279	107	38,5
1996-1997	1324	432	32,6	219	100	45,6
1997-1998	969	267	27,5	312	125	40,0
1998-1999	1173	359	30,6	279	112	40,1
1999-2000	822	194	23,6	201	59	29,3
2000-2001	1966	450	22,8	420	168	40,0
2001-2002	3405	1189	34,9	350	153	44,5
2002-2003	4286	551	12,8			

ÉXITO LEGISLATIVO

(Relación entre el número de iniciativas que presenta un actor y la cantidad final de las mismas que son aprobadas).

Tabla 2.5: ÉXITO LEGISLATIVO (ARGENTINA)

Legislatura	<i>Argentina</i>											
	Ejecutivo			Diputados			Senadores			Total Congreso		
	Iniciativas	Ley	%	Iniciativas	Ley	%	Iniciativas	Ley	%	Iniciativas	Ley	%
1997-1998	163	83	51,0	1.363	51	3,8	410	37	9,0	1.773	88	4,9
1998-1999	125	75	60,0	1.759	59	3,3	420	28	6,7	2.179	87	4,0
1999-2000	127	64	50,4	1.363	51	3,8	477	32	6,7	1.840	83	4,5
2000-2001	88	62	70,4	1.828	89	5,0	495	26	5,2	2.323	115	5,0
2001-2002	86	48	55,9	1.796	50	2,8	579	25	4,3	2.375	75	3,1
2002-2003	96	51	53,1	2.160	39	1,9	897	34	3,8	3.057	73	2,4
2003-2004	76	44	57,9	1.476	19	1,3	721	12	1,6	2.197	31	1,4

Tabla 2.6: ÉXITO LEGISLATIVO (BOLIVIA)

Legislatura	<i>Bolivia</i>					
	Ejecutivo			Diputados		
	Iniciativas	Ley	%	Iniciativas	Ley	%
1996-1997	38	32	84,2	60	7	11,6
1997-1998	68	59	86,8	130	26	20,0
1998-1999	50	35	70,0	214	59	27,5
1999-2000	33	23	69,7	173	51	29,4
2000-2001	33	16	48,5	319	65	20,3

Tabla 2.7: ÉXITO LEGISLATIVO (CHILE)

Legislatura	<i>Chile</i>											
	Ejecutivo			Diputados			Senadores			Total Congreso		
	Iniciativas	Ley	%	Iniciativas	Ley	%	Iniciativas	Ley	%	Iniciativas	Ley	%
1990-1991	95	75	78,9	101	4	3,96	12	0	0	113	12	10,6
1991-1992	157	88	56,1	126	12	9,5	35	6	17,1	161	41	25,5
1992-1993	164	95	57,9	105	24	22,9	34	7	20,6	139	41	29,5
1993-1994	143	101	70,6	49	6	12,2	34	8	23,5	83	42	50,6
1994-1995	142	109	76,8	148	25	16,9	68	15	22,0	216	83	38,4
1995-1996	123	96	78,0	91	13	14,3	58	8	13,8	140	66	44,3
1996-1997	63	53	84,1	63	14	22,2	42	2	4,7	105	44	41,9
1997-1998	63	54	85,7	44	7	15,9	41	4	9,7	85	45	52,9
1998-1999	58	51	87,9	65	10	15,4	20	5	25,0	85	25	29,4
1999-2000	61	44	72,1	61	10	16,4	33	13	39,4	94	46	48,9
2000-2001	63	49	77,8	98	7	7,1	26	6	23,1	124	32	25,8
2001-2002	76	54	71,1	83	8	9,6	55	7	12,7	138	62	44,9
2002-2003	105	59	56,2	148	5	3,4	44	11	25,0	192	55	28,6

Tabla 2.8: ÉXITO LEGISLATIVO (COSTA RICA)

Legislatura	<i>Costa Rica</i>					
	Ejecutivo			Diputados		
	Iniciativas	Ley	%	Iniciativas	Ley	%
1995-1996	74	47	63,5	283	48	17,0
1996-1997	60	31	51,7	237	37	15,6
1997-1998	56	43	76,8	206	85	41,3
1998-1999	80	48	60,0	315	25	7,9
1999-2000	80	51	63,8	339	76	22,4
2000-2001	63	48	76,2	342	53	15,5
2001-2002	80	66	82,5	280	110	39,3
2002-2003	58	27	46,6	467	47	10,1

Tabla 2.9: ÉXITO LEGISLATIVO (ECUADOR)

Legislatura	<i>Ecuador</i>					
	Ejecutivo			Diputados		
	Iniciativas	Ley	%	Iniciativas	Ley	%
1995-1996	16	6	37,5	282	20	7,1
1996-1997	19	6	31,6	308	33	10,7
1997-1998	37	16	43,2	396	57	14,4
1998-2000	27	12	44,4	465	67	14,4
2000-2002	40	15	37,5	376	50	13,3

Tabla 2.10: ÉXITO LEGISLATIVO (MÉXICO)

Legislatura	<i>México</i>					
	Ejecutivo			Diputados		
	Iniciativas	Ley	%	Iniciativas	Ley	%
1982-1985	155	151	97,4	197	13	6,6
1985-1988	188	186	98,9	352	37	10,5
1988-1991	85	82	96,5	209	49	23,4
1991-1994	135	133	98,5	134	33	24,6
1994-1997	84	83	98,8	165	25	15,2
1997-2000	44	36	81,8	567	137	24,2
2000-2003	52	50	96,2	1077	185	17,2

Tabla 2.11: ÉXITO LEGISLATIVO (PANAMÁ)

Legislatura	<i>Panamá</i>					
	Ejecutivo			Diputados		
	Iniciativas	Ley	%	Iniciativas	Ley	%
1994-1995	47	35	42,7	46	17	27,0
1995-1996	78	61	78,2	52	18	25,8
1996-1997	60	33	55,0	35	21	37,5
1997-1998	73	56	43,4	48	25	34,2
1998-1999	92	85	48,0	25	12	32,4
1999-2000	24	21	87,5	82	30	36,5
2000-2001	42	35	83,3	124	36	29,0
2001-2002	52	32	61,5	123	43	35,0

Tabla 2.12: ÉXITO LEGISLATIVO (PERÚ)

Legislatura	<i>Perú</i>					
	Ejecutivo			Diputados		
	Iniciativas	Ley	%	Iniciativas	Ley	%
1995-1996	79	49	67,1	1404	186	13,24
1996-1997	88	70	79,5	1186	353	30,0
1997-1998	61	53	86,8	892	209	23,4
1998-1999	97	80	82,4	1055	275	26,0
1999-2000	96	75	78,1	713	118	16,5
2000-2001	171	90	52,6	1746	350	20,0
2001-2002	239	173	72,3	3050	1011	33,1
2002-2003	190	139	73,1	4028	400	9,9

Tabla 2.13: ÉXITO LEGISLATIVO (URUGUAY)

Legislatura	<i>Uruguay</i>											
	Ejecutivo			Diputados			Senadores			Total Congreso		
	Iniciativas	Ley	%	Iniciativas	Ley	%	Iniciativas	Ley	%	Iniciativas	Ley	%
1995	78	61	78,2	147	36	24,0	54	10	18,5	201	46	22,9
1996	81	59	73,0	109	31	28,0	19	10	52,6	128	41	32,0
1997	115	84	73,0	147	35	24,0	50	6	12	197	41	20,8
1998	113	76	67,2	129	28	22,0	37	8	21,6	166	36	21,7
1999	100	42	42,0	76	9	12,0	31	8	25,8	107	17	15,9
2000	137	113	82,4	225	49	22,0	58	6	10,3	283	55	19,4
2001	128	102	79,7	153	37	24,0	69	17	24,6	222	54	24,3
2002	107	53	49,5	162	9	5,6	72	11	15,3	234	20	8,5

PARTICIPACIÓN LEGISLATIVA

(Relación entre las leyes aprobadas de iniciativa de un determinado actor sobre el total de las leyes aprobadas).

Tabla 2.14: PARTICIPACIÓN LEGISLATIVA (ARGENTINA)

Legislatura	<i>Argentina</i>								Total leyes
	Ejecutivo		Diputados		Senado		Congreso		
	Ley	% sobre la legislación total aprobada	Ley	% sobre la legislación total aprobada	Ley	% sobre la legislación total aprobada	Ley	% sobre la legislación total aprobada	
1997-1998	83	48,5	51	29,8	37	21,6	88	51,46	171
1998-1999	75	46,3	59	36,4	28	17,3	87	53,70	162
1999-2000	64	43,5	51	34,7	32	21,8	83	56,46	147
2000-2001	62	35,0	89	50,3	26	14,7	115	64,97	177
2001-2002	48	39,0	50	40,7	25	20,3	75	60,98	123
2002-2003	51	41,1	39	31,5	34	27,4	73	58,87	124
2003-2004	44	58,7	19	25,3	12	16,0	31	41,33	75

Tabla 2.15: PARTICIPACIÓN LEGISLATIVA (BOLIVIA)

Legislatura	<i>Bolivia</i>					Total leyes
	Ejecutivo		Diputados			
	Ley	% sobre la legislación total aprobada	Ley	% sobre la legislación total aprobada		
1995-1996	36	94,7	2	5,3	38	
1996-1997	32	82,1	7	17,9	39	
1997-1998	59	69,4	26	30,6	85	
1998-1999	35	37,2	59	62,8	94	
1999-2000	23	31,1	51	68,9	74	
2000-2001	16	19,8	65	80,2	81	

Tabla 2.16: PARTICIPACIÓN LEGISLATIVA (CHILE)

Legislatura	<i>Chile</i>								
	Ejecutivo		Diputados		Senado		Congreso		Total leyes
	Ley	% sobre la legislación total aprobada	Ley	% sobre la legislación total aprobada	Ley	% sobre la legislación total aprobada	Ley	% sobre la legislación total aprobada	
1990-1991	75	94,9	4	5,1	0	0,0	4	5,1	79
1991-1992	88	83,0	12	11,3	6	5,7	18	17,0	106
1992-1993	95	75,4	24	19,0	7	5,6	31	24,6	126
1993-1994	101	87,8	6	5,2	8	7,0	14	12,2	115
1994-1995	109	73,2	25	16,8	15	10,1	40	26,8	149
1995-1996	96	82,1	13	11,1	8	6,8	21	17,9	117
1996-1997	53	76,8	14	20,3	2	2,9	16	23,2	69
1997-1998	54	83,1	7	10,8	4	6,2	11	16,9	65
1998-1999	51	77,3	10	15,2	5	7,6	15	22,7	66
1999-2000	44	65,7	10	14,9	13	19,4	23	34,3	67
2000-2001	49	79,0	7	11,3	6	9,7	13	21,0	62
2001-2002	54	78,3	8	11,6	7	10,1	15	21,7	69
2002-2003	59	78,7	5	6,7	11	14,7	16	21,3	75

Tabla 2.17: PARTICIPACIÓN LEGISLATIVA (COLOMBIA)

Legislatura	<i>Colombia</i>								
	Ejecutivo		Diputados		Senado		Congreso		Total leyes
	Ley	% sobre la legislación total aprobada	Ley	% sobre la legislación total aprobada	Ley	% sobre la legislación total aprobada	Ley	% sobre la legislación total aprobada	
1992	29	87,88	4	12,12	0	0,0	4	12,1	33
1993	38	52,78	18	25,00	12	16,7	30	41,7	72
1998	50	70,42	9	12,68	10	14,1	19	26,8	71
1999	41	66,13	9	14,52	10	16,1	19	30,6	62
2000	59	53,64	17	15,45	25	22,7	42	38,2	110
2001	29	42,65	9	13,24	27	39,7	36	52,9	68
2002	34	53,13	12	18,75	15	23,4	27	42,2	64

Tabla 2.18: PARTICIPACIÓN LEGISLATIVA (COSTA RICA)

Legislatura	<i>Costa Rica</i>				
	Ejecutivo		Diputados		Total leyes
	Ley	% sobre la legislación total aprobada	Ley	% sobre la legislación total aprobada	
1995-1996	47	49,5	48	50,5	95
1996-1997	31	45,6	37	54,4	68
1997-1998	43	33,6	85	66,4	128
1998-1999	48	65,8	25	34,2	73
1999-2000	51	40,2	76	59,8	127
2000-2001	48	47,5	53	52,5	101
2001-2002	66	37,5	110	62,5	176
2002-2003	27	36,5	47	63,5	74

Tabla 2.19: PARTICIPACIÓN LEGISLATIVA (ECUADOR)

Legislatura	<i>Ecuador</i>				
	Ejecutivo		Diputados		Total leyes
	Ley	% sobre la legislación total aprobada	Ley	% sobre la legislación total aprobada	
1995-1996	6	23,1	20	76,9	26
1996-1997	6	15,4	33	84,6	39
1997-1998	16	21,9	57	78,1	73
1998-2000	12	15,2	67	84,8	79
2000-2002	15	23,1	50	76,9	65

Tabla 2.20: PARTICIPACIÓN LEGISLATIVA (GUATEMALA)

Legislatura	<i>Guatemala</i>				
	Ejecutivo		Diputados		Total leyes
	Ley	% sobre la legislación total aprobada	Ley	% sobre la legislación total aprobada	
1996	71	49,0	47	32,41	145
1997	64	47,4	68	50,3	135
1998	67	65,0	35	34,0	103
1999	28	52,0	26	48,1	54

Tabla 2.21: PARTICIPACIÓN LEGISLATIVA (HONDURAS)

Legislatura	<i>Honduras</i>				
	Ejecutivo		Diputados		Total leyes
	Ley	% sobre la legislación total aprobada	Ley	% sobre la legislación total aprobada	
1997	131	57,4	91	40,0	228
1998	219	67,5	87	27,0	324
1999	112	54,4	84	40,7	206
2000	67	52,0	60	46,5	129

Tabla 2.22: PARTICIPACIÓN LEGISLATIVA (MÉXICO)

Legislatura	<i>México</i>				
	Ejecutivo		Diputados		Total leyes
	Ley	% sobre la legislación total aprobada	Ley	% sobre la legislación total aprobada	
1982-1985	151	92,1	13	7,9	164
1985-1988	186	83,4	37	16,6	223
1988-1991	82	62,6	49	37,4	131
1991-1994	133	80,1	33	19,9	166
1994-1997	83	76,9	25	23,1	108
1997-2000	36	20,8	137	79,2	173
2000-2003	50	21,3	185	78,7	235

Tabla 2.23: PARTICIPACIÓN LEGISLATIVA (PANAMÁ)

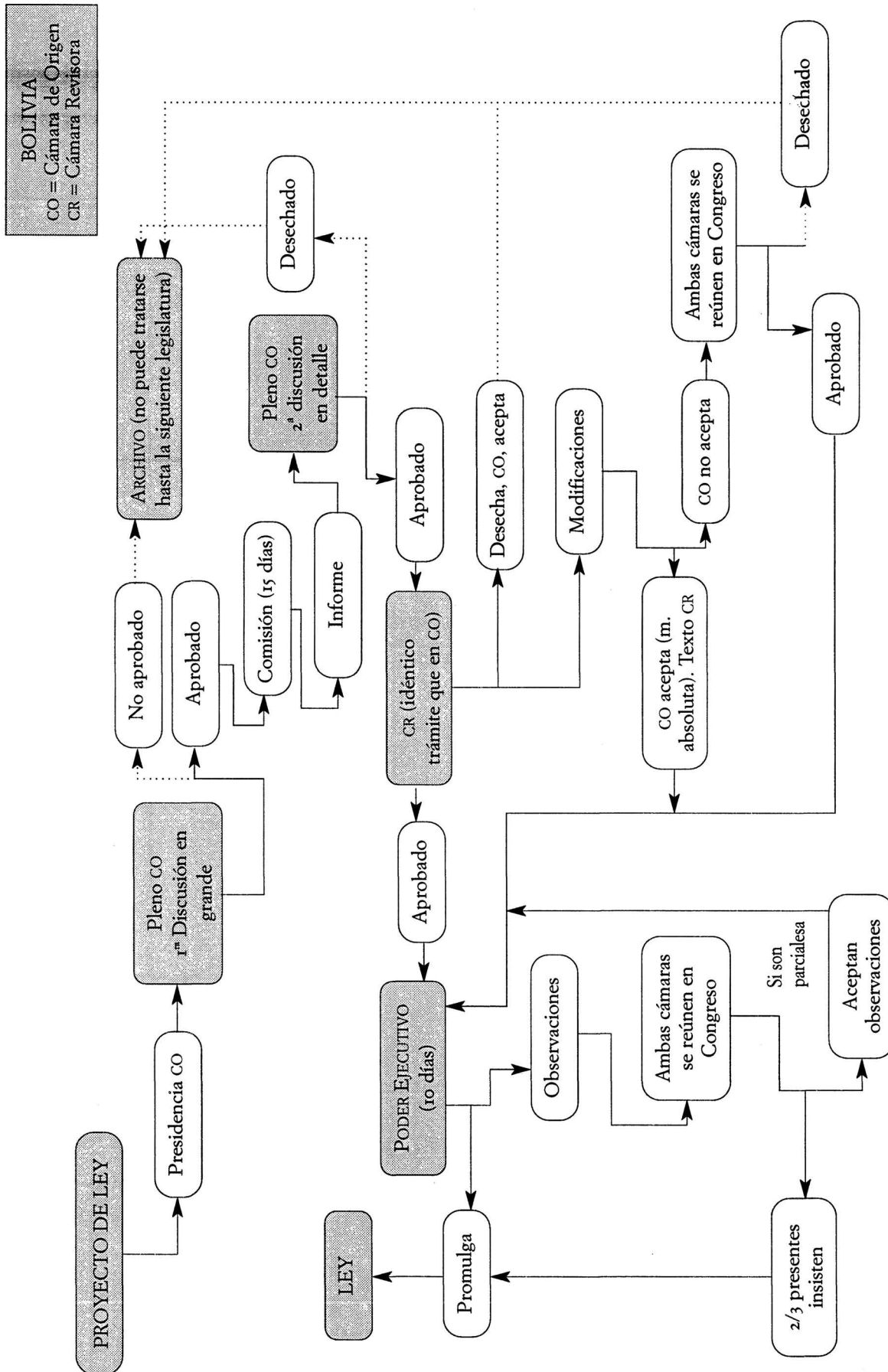
Legislatura	<i>Panamá</i>				
	Ejecutivo		Diputados		Total leyes
	Ley	% sobre la legislación total aprobada	Ley	% sobre la legislación total aprobada	
1994-1995	35	67,3	17	32,7	52
1995-1996	61	77,2	18	22,8	79
1996-1997	33	61,1	21	38,9	54
1997-1998	56	69,1	25	30,9	81
1998-1999	85	87,6	12	12,4	97
1999-2000	21	41,2	30	58,8	51
2000-2001	35	49,3	36	50,7	71
2001-2002	32	42,7	43	57,3	75

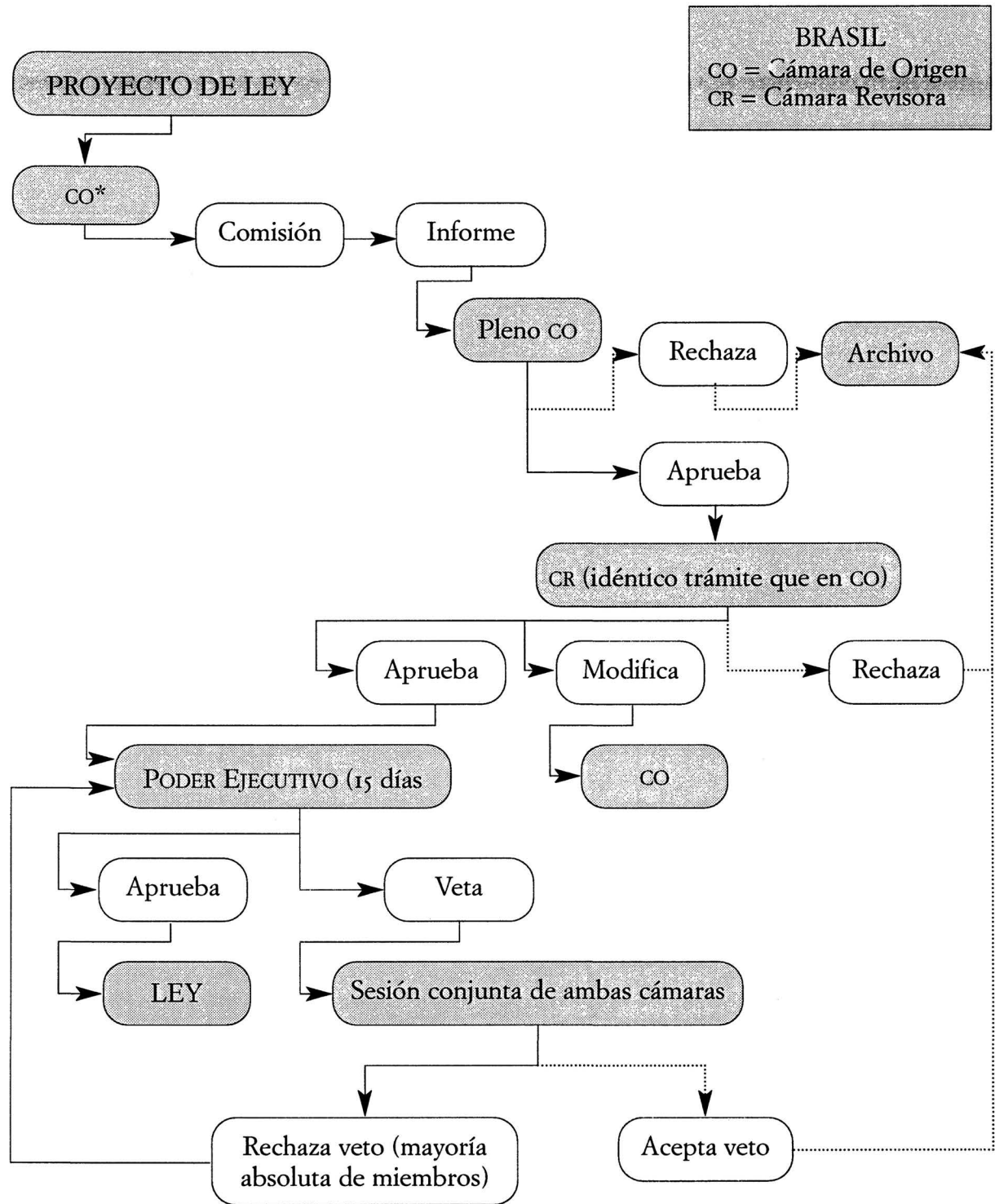
Tabla 2.24: PARTICIPACIÓN LEGISLATIVA (PERÚ)

Legislatura	<i>Perú</i>					Total leyes
	Ejecutivo		Diputados			
	Ley	% sobre la legislación total aprobada	Ley	% sobre la legislación total aprobada		
1995-1996	49	20,9	186	79,1	235	
1996-1997	70	16,5	353	83,5	423	
1997-1998	53	20,2	209	79,8	262	
1998-1999	80	22,5	275	77,5	355	
1999-2000	75	38,9	118	61,1	193	
2000-2001	90	20,5	350	79,5	440	
2001-2002	173	14,6	1011	85,4	1184	
2002-2003	139	25,8	400	74,2	539	

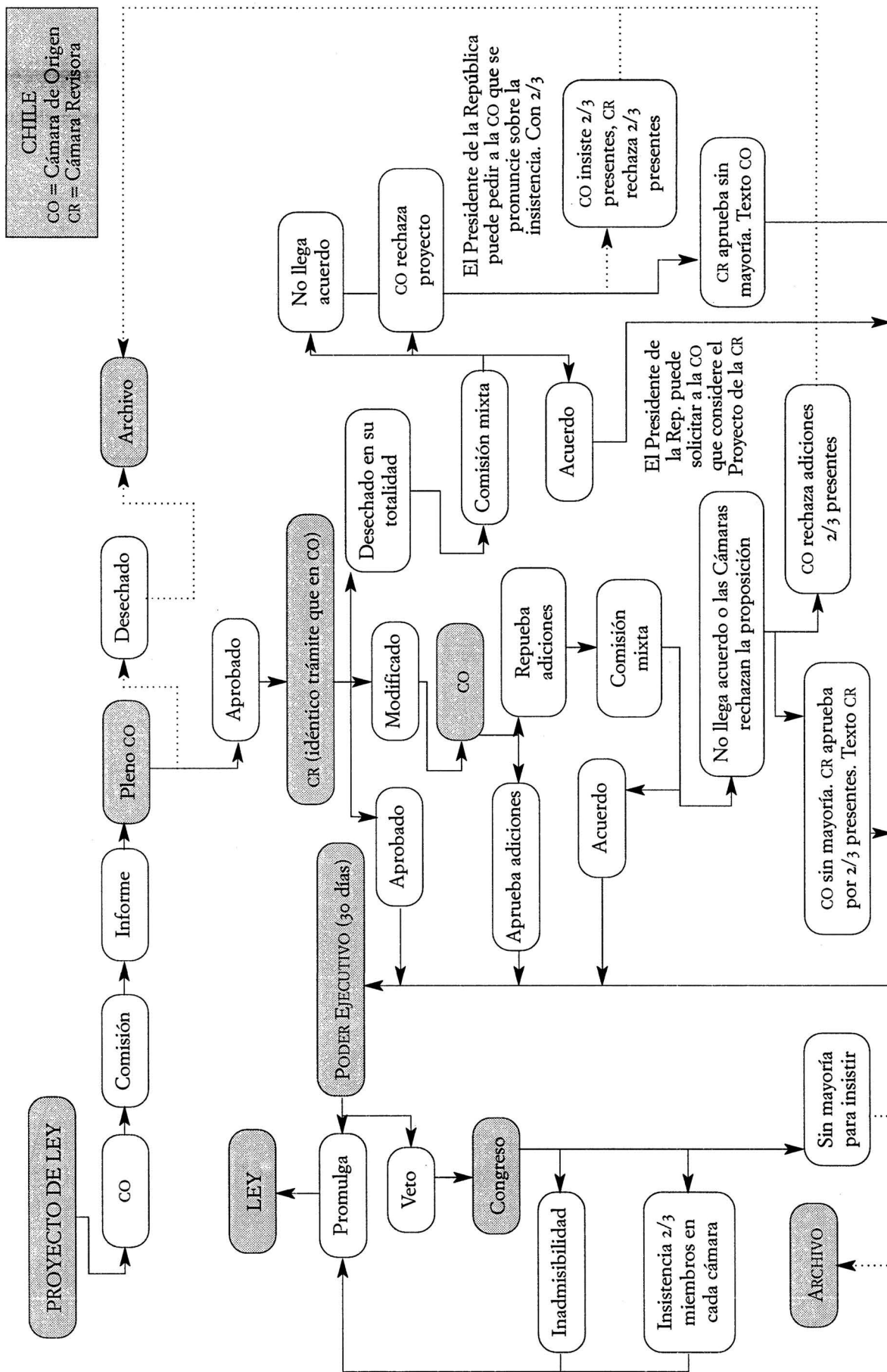
Tabla 2.25: PARTICIPACIÓN LEGISLATIVA (URUGUAY)

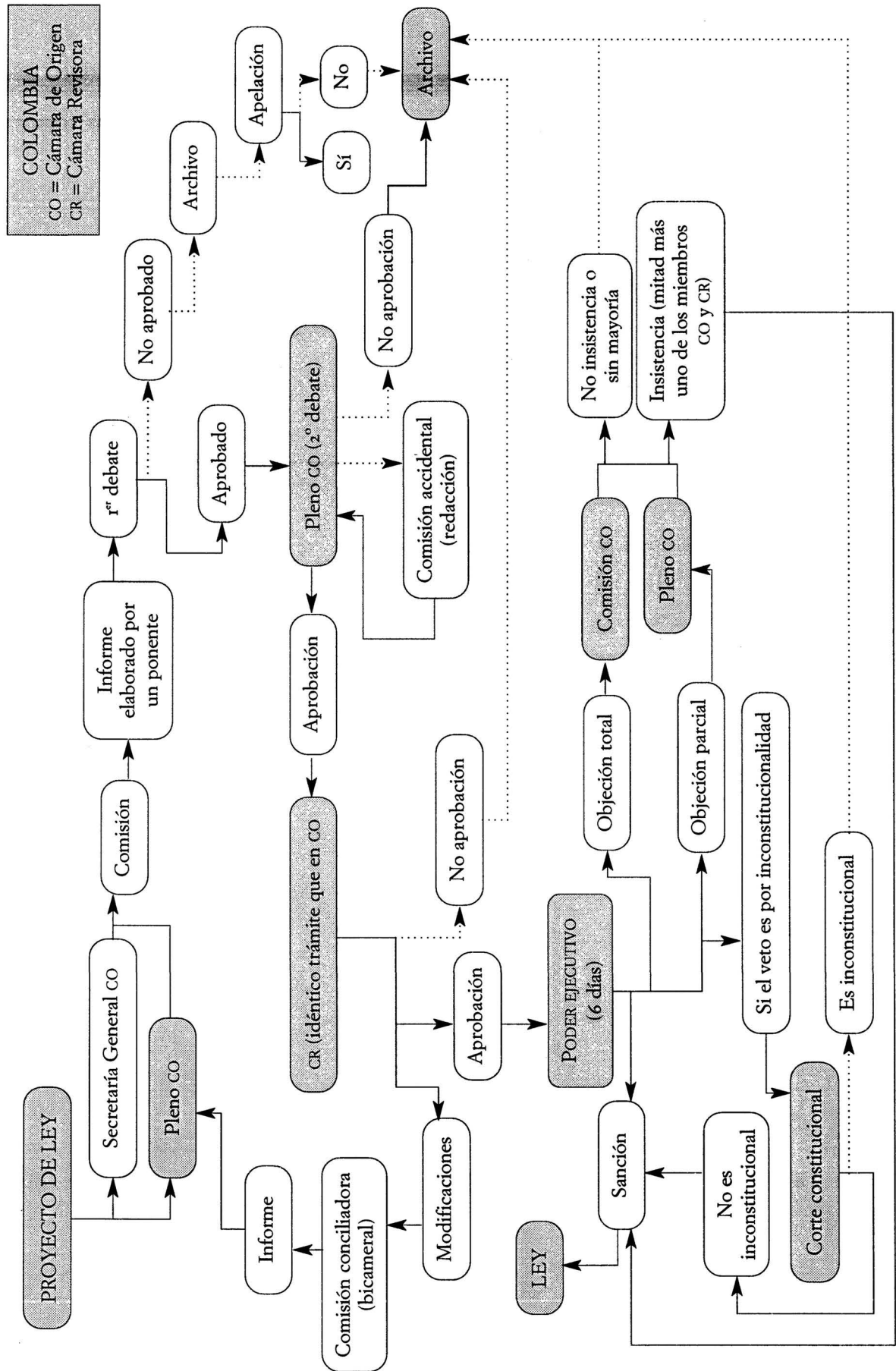
Legislatura	<i>Uruguay</i>								Total leyes
	Ejecutivo		Diputados		Senado		Congreso		
	Ley	% sobre la legislación total aprobada	Ley	% sobre la legislación total aprobada	Ley	% sobre la legislación total aprobada	Ley	% sobre la legislación total aprobada	
1995	61	57,0	36	33,6	10	9,3	46	43,0	107
1996	59	59,0	31	31,0	10	10,0	41	41,0	100
1997	84	67,2	35	28,0	6	4,8	41	32,8	125
1998	76	67,9	28	25,0	8	7,1	36	32,1	112
1999	42	71,2	9	15,3	8	13,6	17	28,8	59
2000	113	67,3	49	29,2	6	3,6	55	32,7	168
2001	102	65,4	37	23,7	17	10,9	54	34,6	156
2002	107	31,4	162	47,5	72	21,1	234	68,6	341

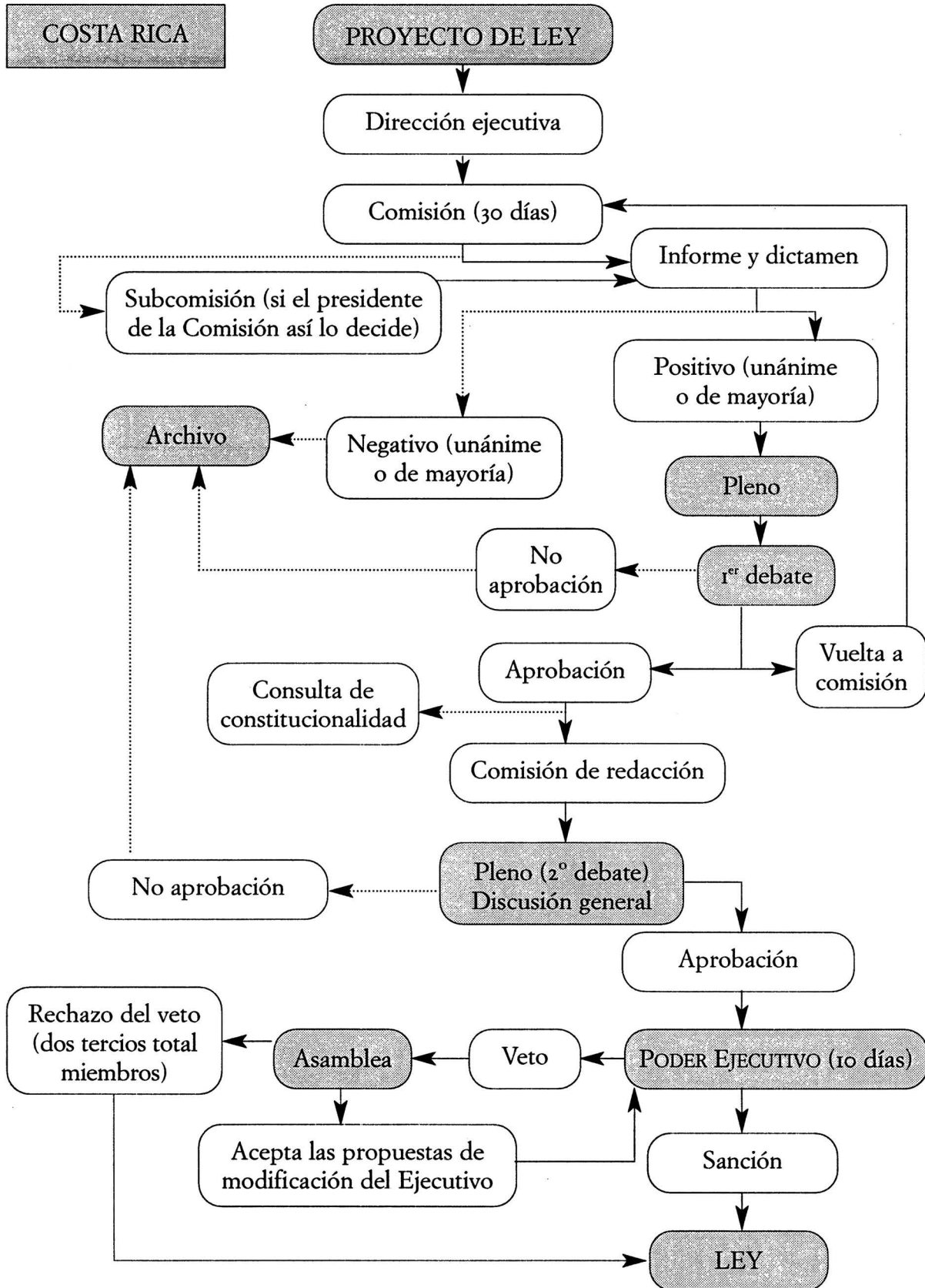


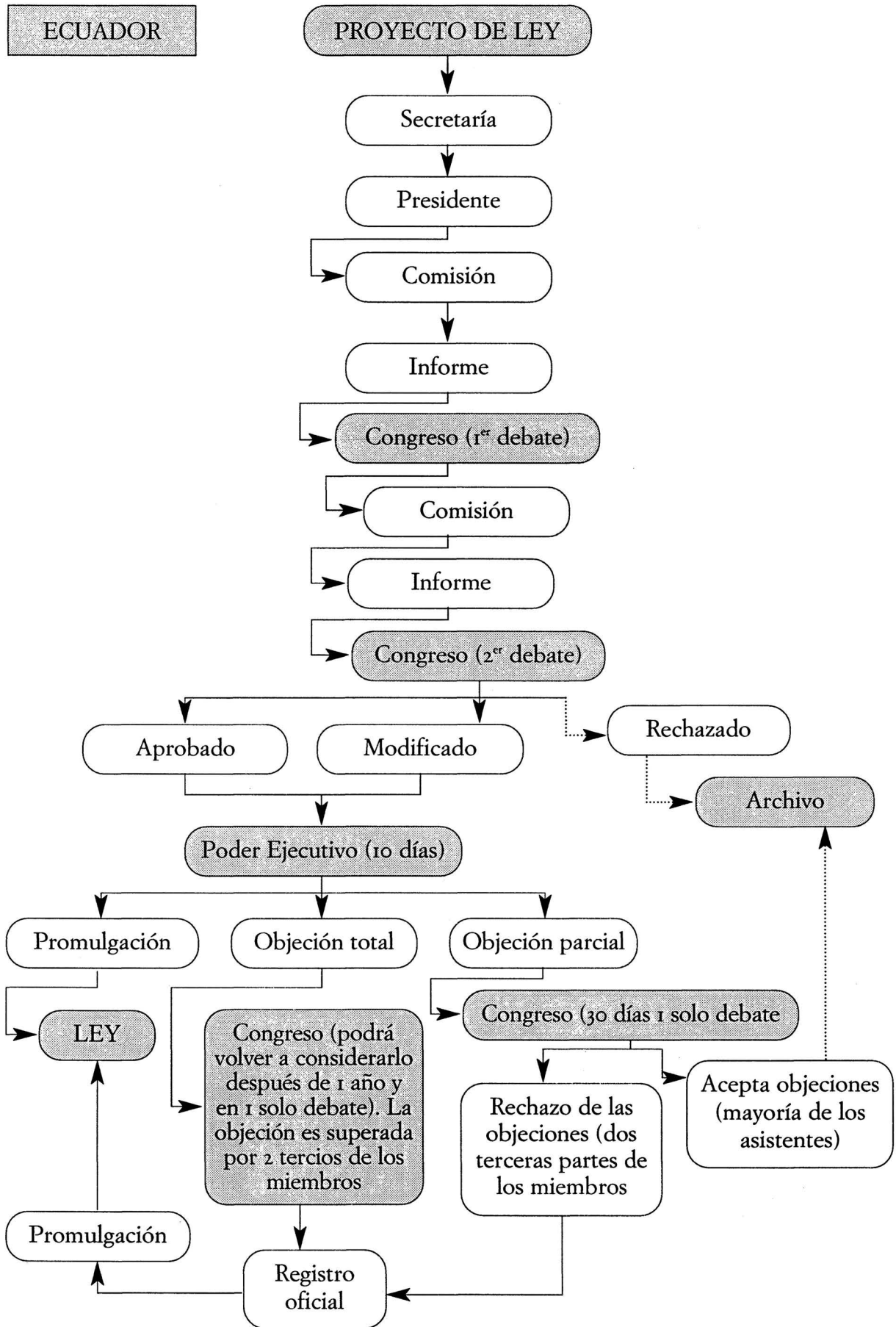


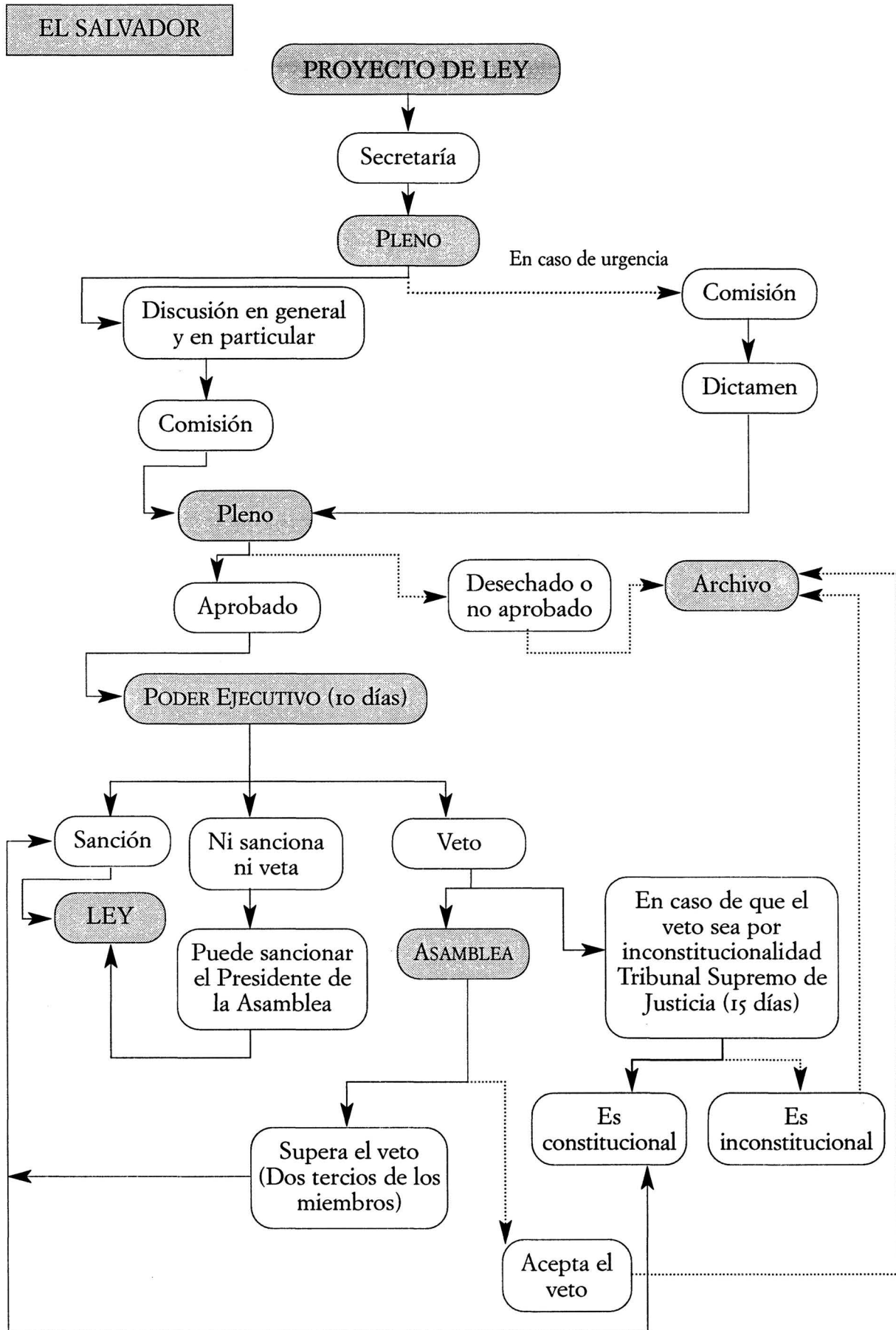
* Los proyectos de ley cuya iniciativa sea del Presidente de la República, del Supremo Tribunal Federal y de los Tribunales Superiores se iniciarán en la Cámara de Diputados.

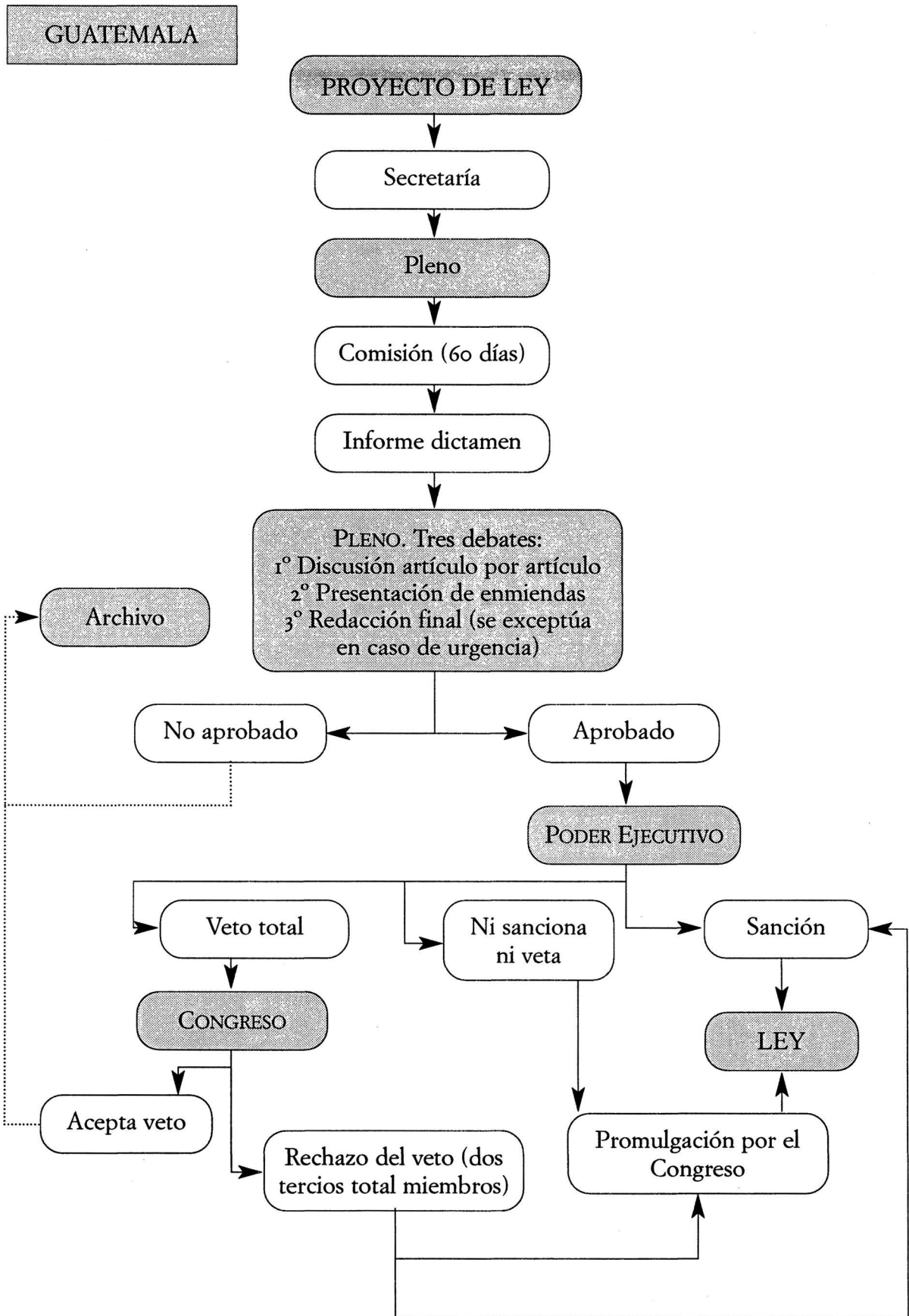


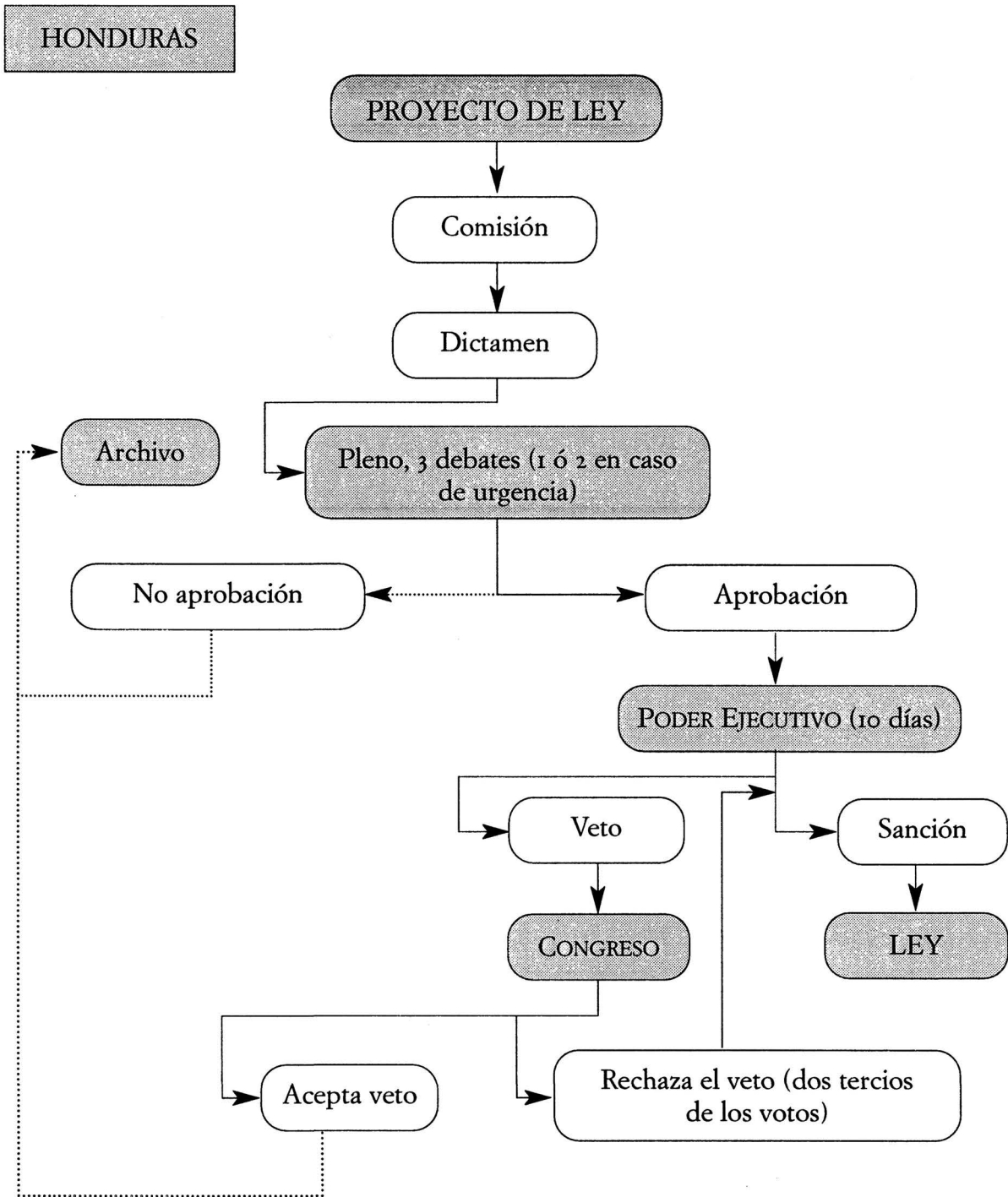


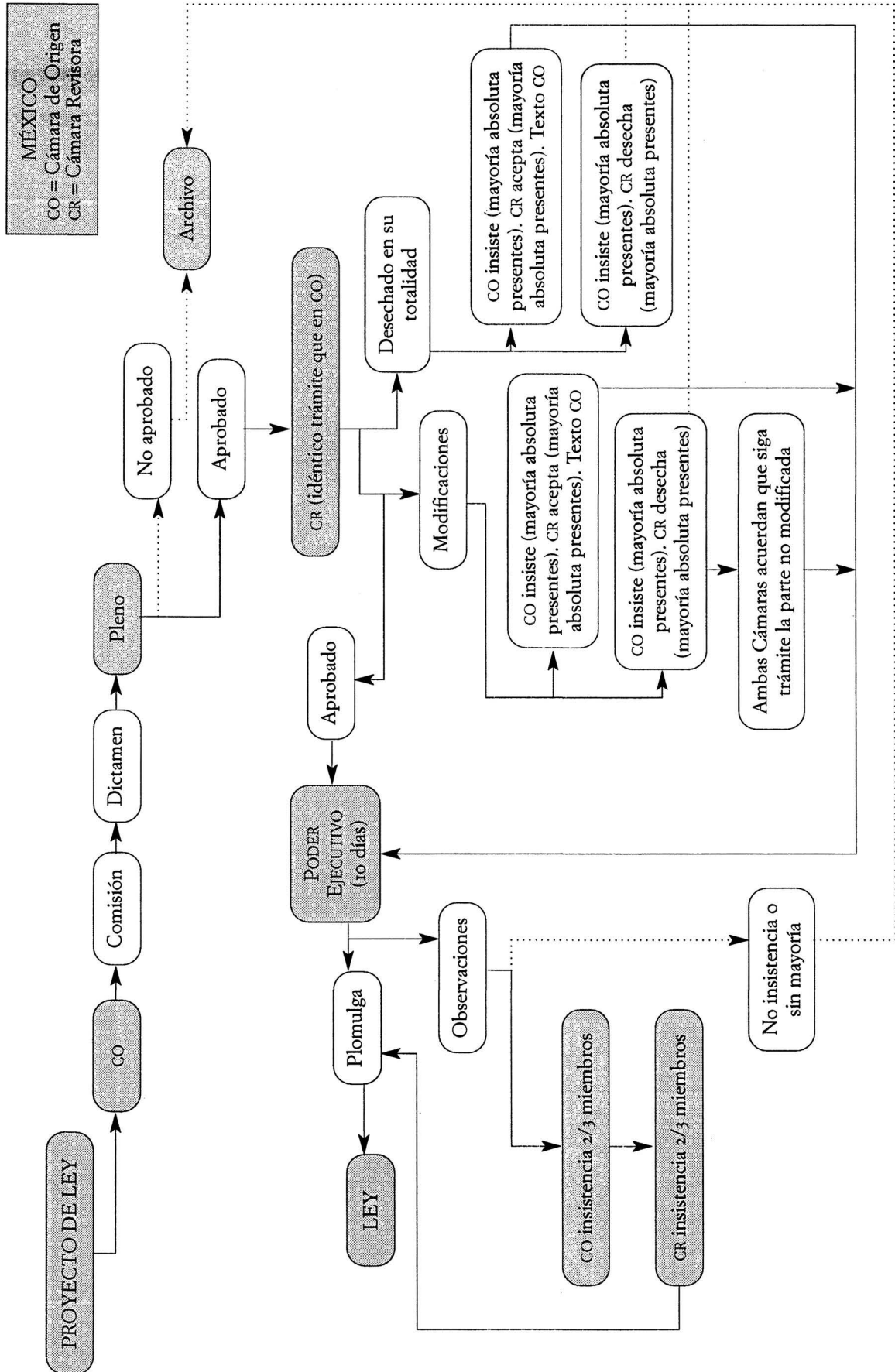




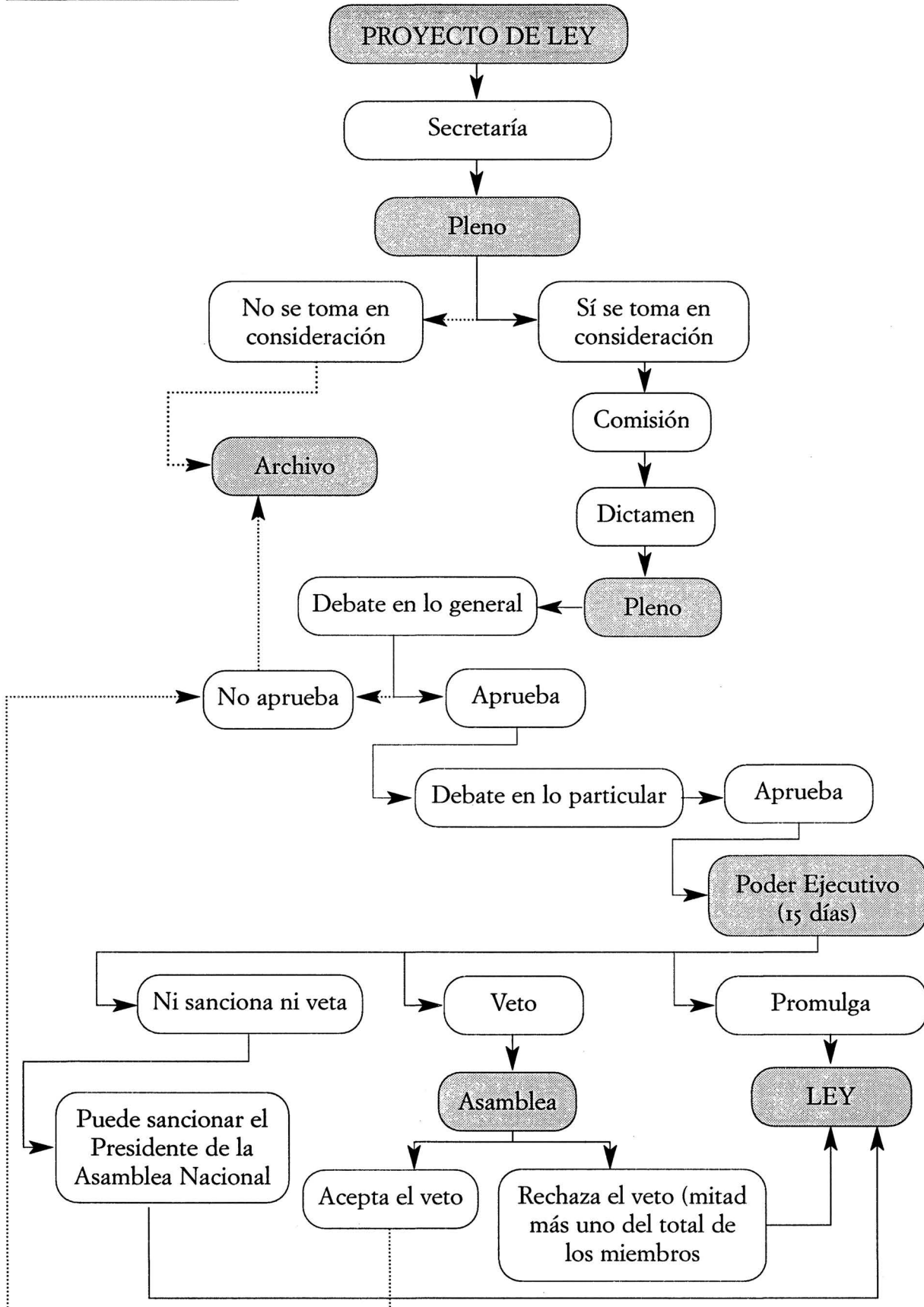


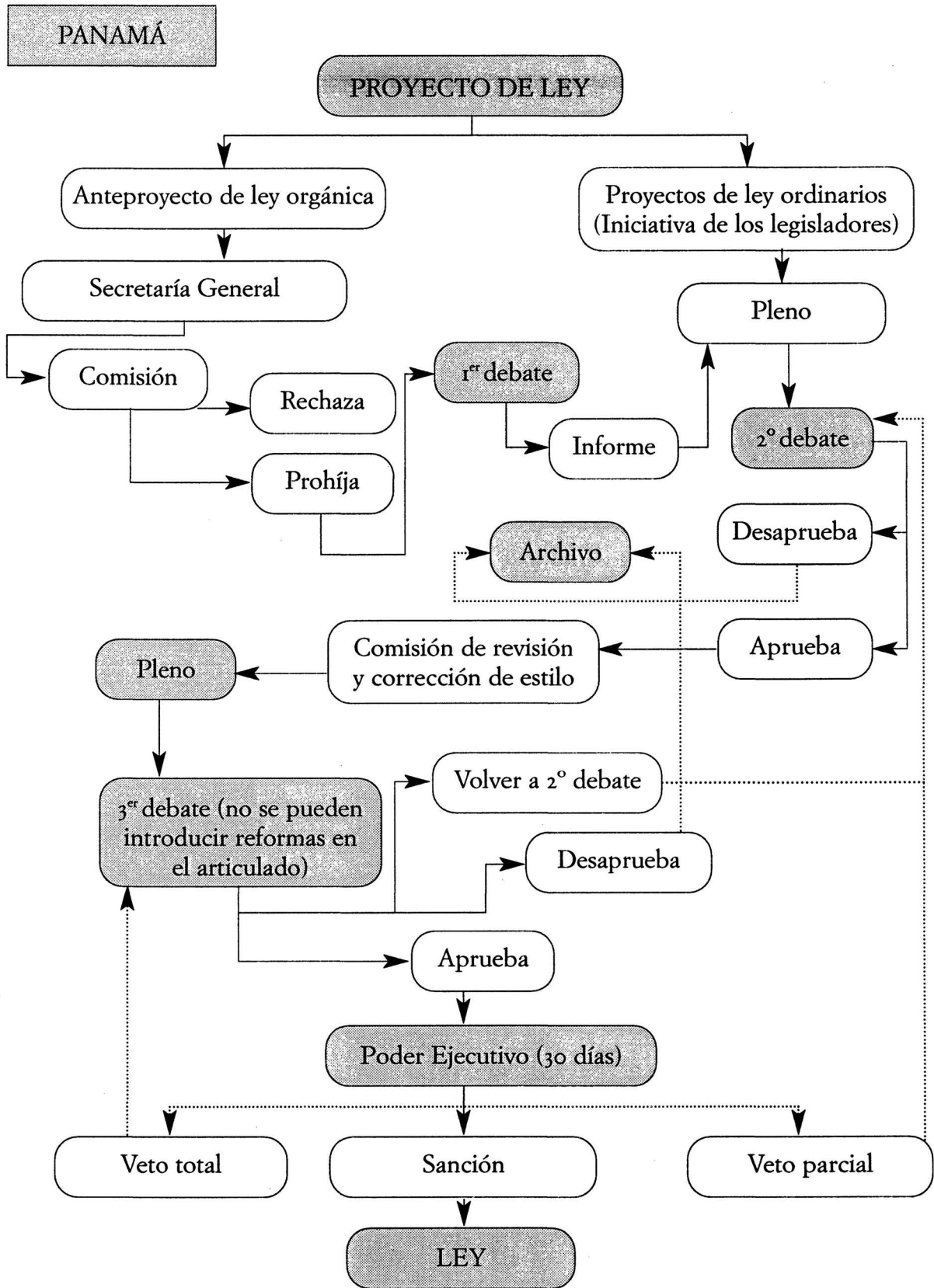




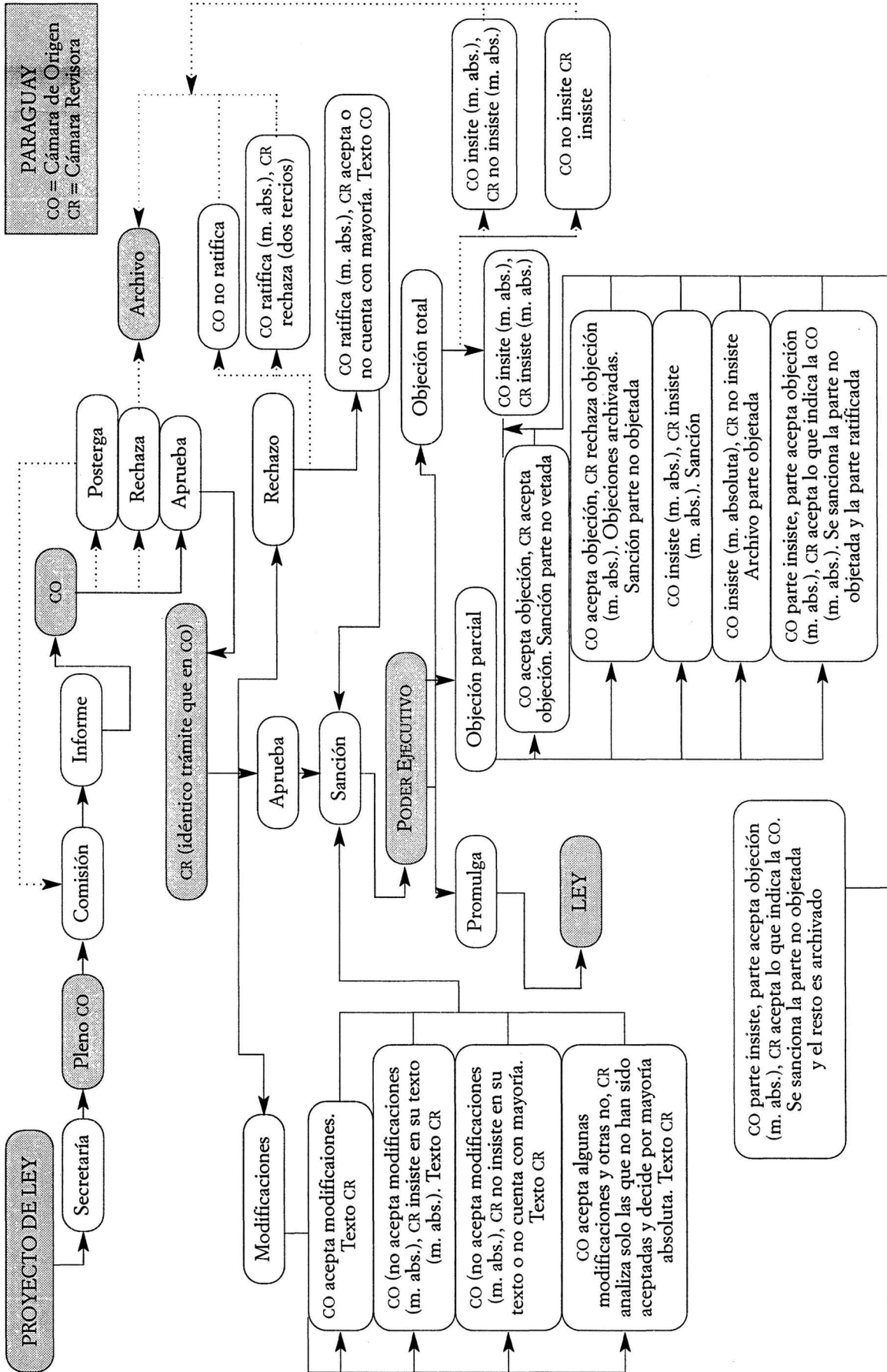


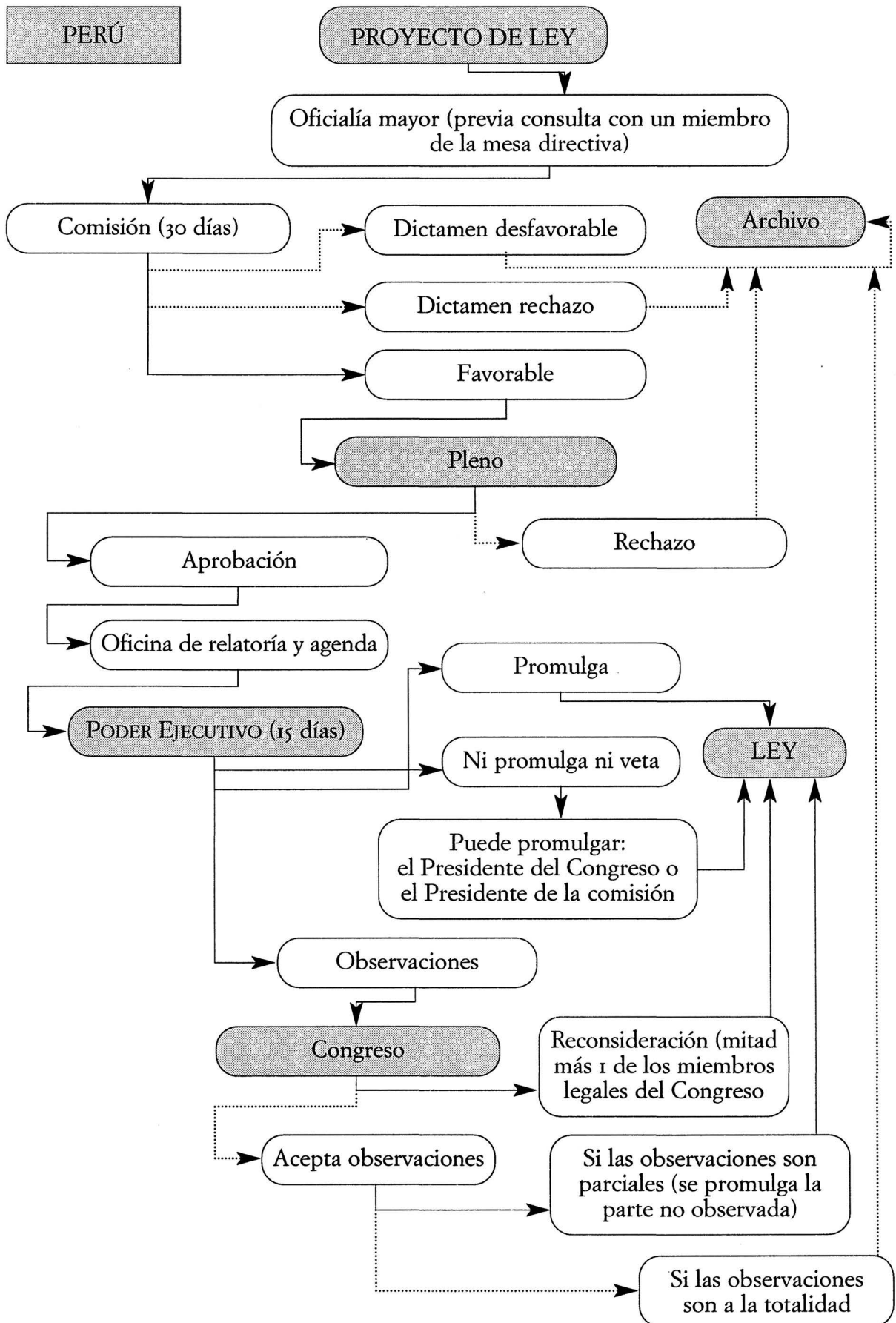
NICARAGUA

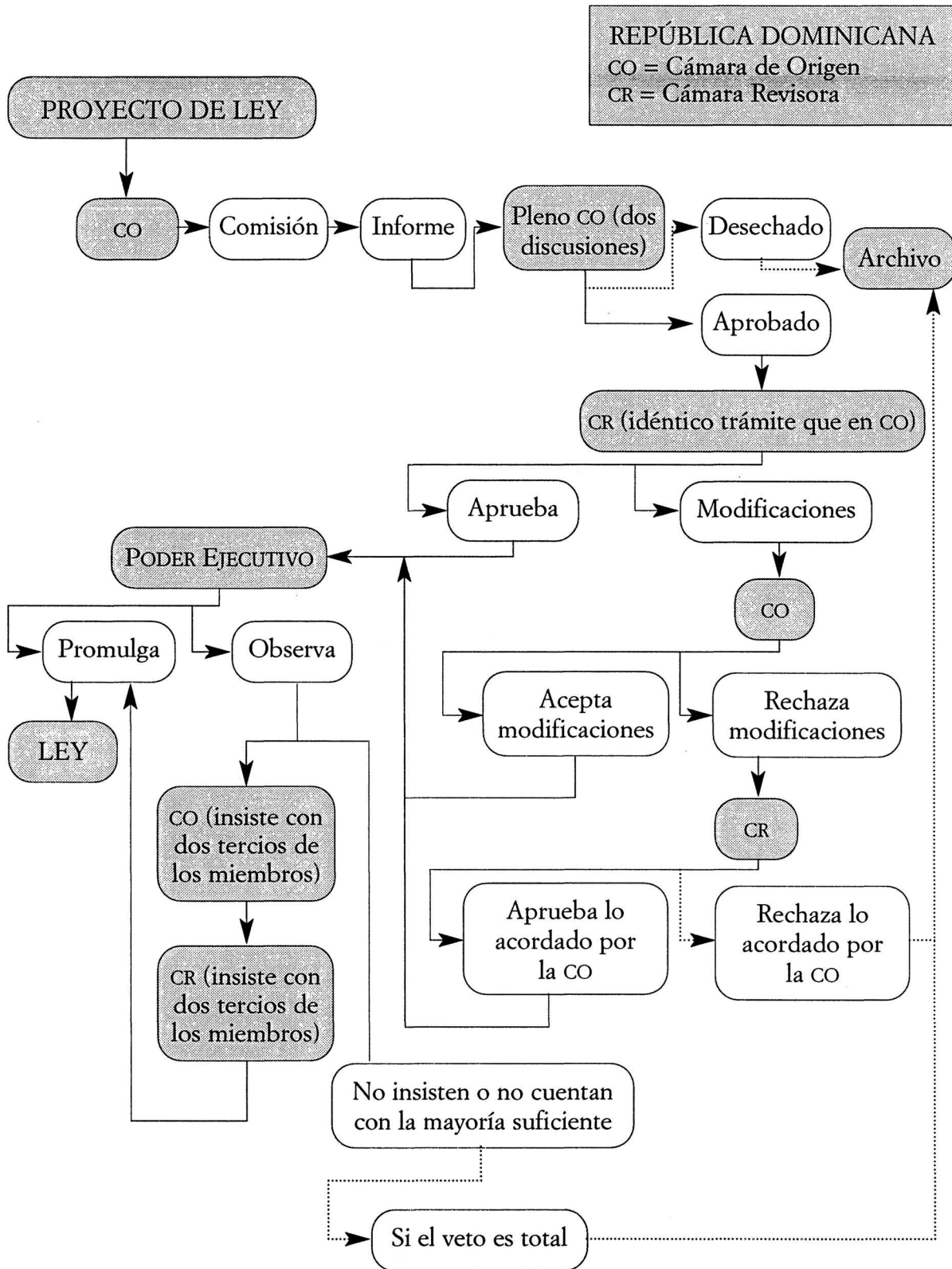


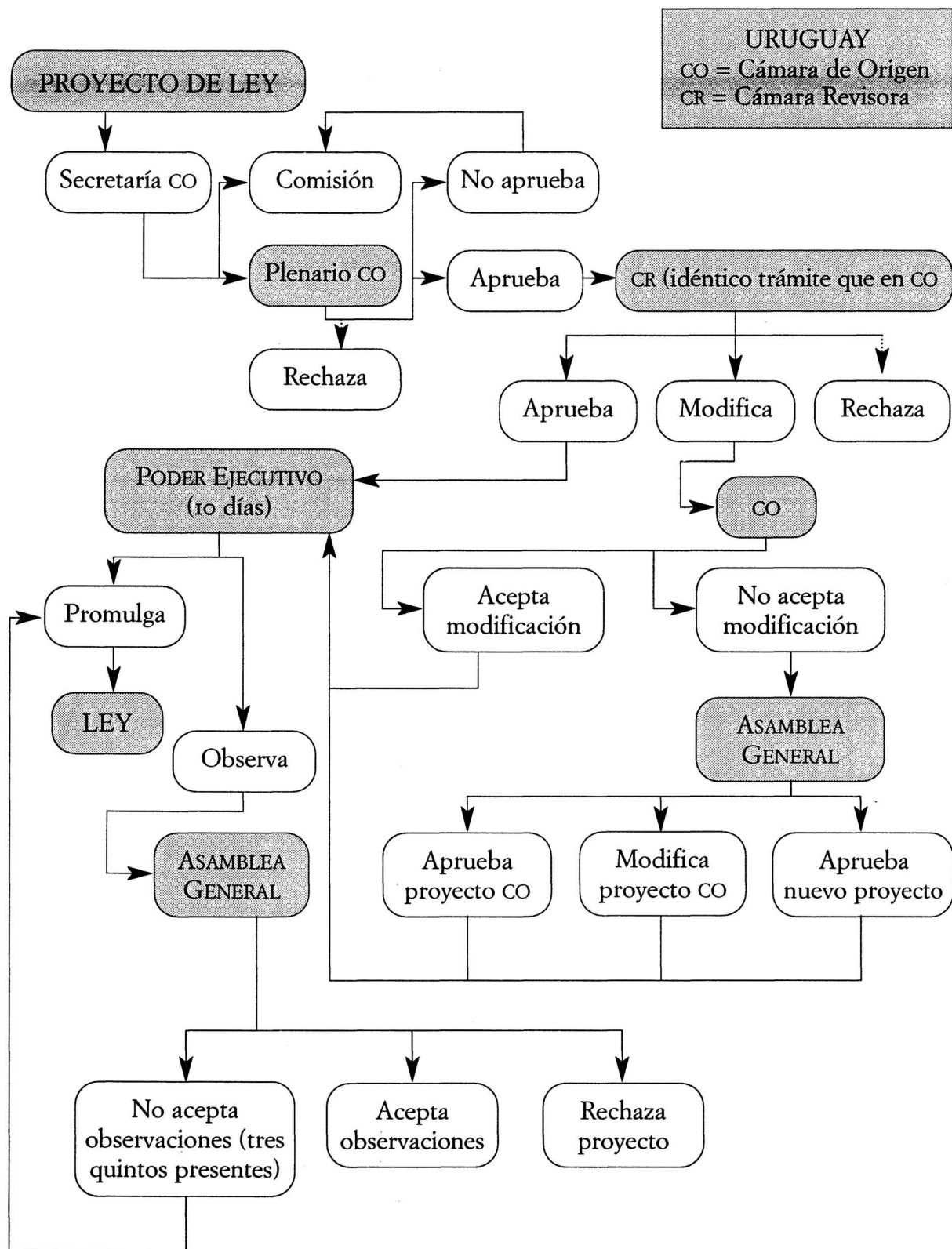


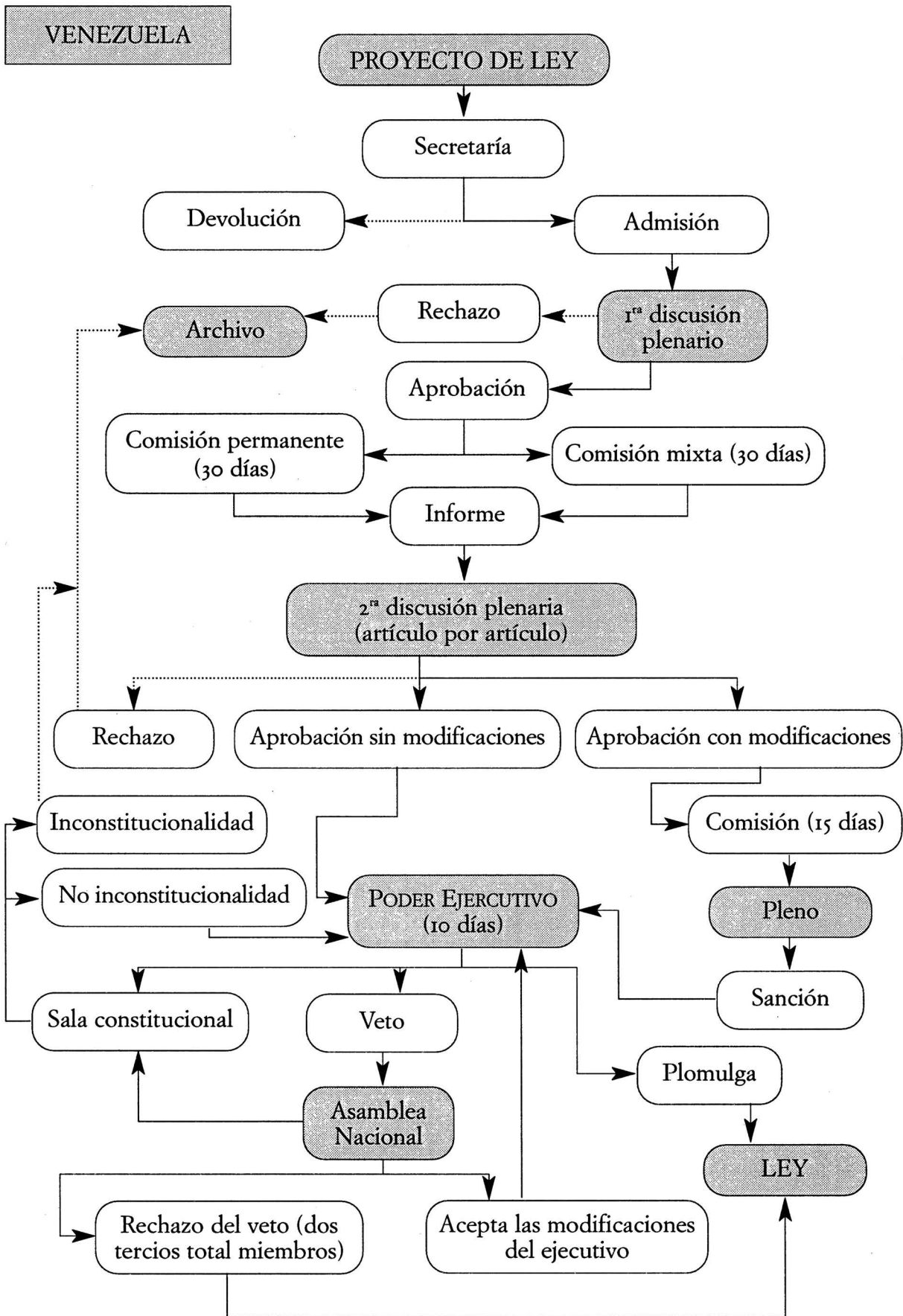
Para insistir un proyectores de ley vetado total o parcialmente por el Presidente de la República, se requerirá una votación favorable nomenor de las dos terceras (2/3 partes de los legisladores que componen la Asamblea Legislativa.











CAPÍTULO III

La función de control en los Parlamentos latinoamericanos

I. INTRODUCCIÓN

El control es una de las funciones clásicas de los Parlamentos y constituye el origen de los Órganos Legislativos liberales en los que el control al poder del monarca absoluto, por parte de los representantes de la burguesía, constituía el principal objeto, intentando obstaculizar y recortar el poder político de monarcas y nobles (Molas y Pitarch, 1987: 35). A lo largo de los siglos, los diseños institucionales han situado a los Parlamentos como los lugares legítimos para ejercer la fiscalización de la actividad del Gobierno. Así es reconocido en todos los Estados democráticos y constitucionales, precisamente porque «este tipo de Estado no sólo encuentra uno de sus fundamentos más importantes en la división de poderes, sino también en el equilibrio entre ellos, esto es, en la existencia de controles recíprocos, de frenos y contrapesos, que impidan el ejercicio ilimitado e irresponsable de las actividades públicas» (Mora-Donatto, 2001). Por lo tanto, tal como ha afirmado Sartori (1992: 228) «el Parlamento es indispensable no sólo por lo que hace, sino por lo que hace hacer, o impide hacer, a los gobernantes. Por el sólo hecho de existir, un Parlamento condiciona el poder, ejerciendo así una función preventiva invisible pero, sin embargo, preventiva en un sentido cautelar y limitativo del poder». Para que se cumpla la función preventiva en las democracias actuales se debe dar un factor fundamental que está muy unido al control: la publicidad y visibilidad de las actividades de control. Si existe esta visibilidad, los Gobiernos se ven obligados a tomar en cuenta las reacciones y críticas del Parlamento. Por eso, una de las tendencias

actuales es (re) definir la función de control como una función fundamentalmente de información¹³⁶.

Sin embargo, la posibilidad de control por parte del Parlamento al Gobierno, es algo más que un factor preventivo y que un elemento simbólico de garantía y legitimación democrática. La información permite también que el control parlamentario mida su efectividad a través del impacto que puede causar en la opinión pública, con efectos tales como un cambio de programa de gobierno o una modificación del equipo gubernamental o, incluso, un cambio de las fuerzas políticas que detentan el poder. El Parlamento, por tanto, es la institución en la cual, a través de la crítica o apoyo al Ejecutivo, se está influyendo en las decisiones no sólo de los Gobiernos sino también, si existe información, en la de los ciudadanos.

Este capítulo se centra en las capacidades que poseen los Parlamentos latinoamericanos para ejercer la función de control al Ejecutivo. Consideramos que el control parlamentario es, sobre todo, control político y, por lo tanto, el Parlamento ejerce esta función a través de todas las actividades que realiza. Esta afirmación puede llevar a pensar que encontrar esas capacidades es una tarea ingente. Sin embargo, una de las características del control parlamentario es que su procedimiento está regulado e institucionalizado. Es decir, las actividades del control parlamentario tienen un procedimiento formalmente establecido que es el que abordaremos en las siguientes páginas de forma comparada. Para ello, primero expondremos las características del control político así como los instrumentos que poseen los Parlamentos para ejercerlo. Tras ello, nos centramos en nuestros casos de estudio y en los mecanismos previstos por los distintos ordenamientos, la Constitución, Leyes y Reglamentos Internos, para su ejercicio. Finalmente, en el apartado de conclusiones se propone la construcción de un índice a través del cual captar la propia capacidad de control de los Parlamentos.

II. LAS CARACTERÍSTICAS DEL CONTROL POLÍTICO

En torno al control parlamentario existe una discusión teórica sobre si éste es un control de carácter político o posee solamente un carácter jurídico¹³⁷. Para los que consideran que éste es jurídico sólo existe cuando la actividad parlamentaria lleva aparejada necesariamente la posibilidad de una sanción efectiva al Gobierno o a uno de sus integrantes, identificándolo de esta manera con la exigencia jurídica de responsabilidad política, lo que puede llegar a concluir con la destitución de éste (Guerrero, 2004: 211). Desde esta perspectiva el control parlamentario es ejercido sobre los órganos y no sobre las normas. «En consecuencia no se integrarían

¹³⁶ Ver Mora-Donatto (1998), Molas y Pitarch, (1987), Garrorena Morales (1998) o Portero Molina (1998).

¹³⁷ La tesis de que el control parlamentario es jurídico se mantiene en las obras de Montero Gibert, y García Morillo, (1984) y García Morillo (1985) mientras que el principal defensor de que el control parlamentario es de carácter político es Aragón (1995 y 2002).

en la función los actos de las Cámaras que tienen por objeto aprobar o rechazar normas o proyectos, así como tampoco las actividades parlamentarias de información y crítica que, aun teniendo por objeto la actuación política, no permitan desembocar en la destitución de sus titulares. Sus instrumentos serían exclusivamente la moción de censura y la votación de confianza»¹³⁸ (Aragón, 2002: 248) y, en los sistemas presidencialistas, el juicio político. Bajo esta concepción el control es ejercido de forma muy ocasional y excepcional por lo que se podría afirmar que, efectivamente, es una función en crisis dada la dificultad para conseguir mayorías parlamentarias que ratifiquen sanciones¹³⁹.

En este trabajo consideramos que el control parlamentario es un control político que lleva implícito algo más que la exigencia de responsabilidad. Si bien el control es llevado a cabo en el Parlamento las distintas acciones mediante las cuales toma forma están dirigidas a la sociedad, porque es en ésta donde el control tiene sus efectos. Su efectividad, como ya hemos dicho, reside en el desgaste y la crítica al Gobierno, en la capacidad para provocar su futura sustitución por el cuerpo electoral. Por ello, la función de control no se limita a movilizar unos procedimientos específicos y predeterminados que dan lugar a una sanción, si no que puede desarrollarse por medio de cualquier iniciativa o actividad parlamentaria (Guerrero, 2004: 212). Por lo tanto, estamos de acuerdo con Aragón (2002: 249) en que «el control es toda actividad de las Cámaras destinada a fiscalizar la acción (normativa y no normativa) del Gobierno (o de otros entes públicos), lleve o no aparejada la posibilidad de sanción o exigencia de responsabilidad política inmediata».

Se pueden distinguir tres tipos de controles: el jurídico, el político y el social (Aragón 1998: 33-34). Uno de los elementos que los diferencia, tal como se puede ver en la tabla 3.1, es el rol del «derecho». En el control jurídico el derecho es el elemento central al constituirse en «el canon de valoración» y regular el procedimiento así como la sanción. De modo que su eficacia se mide a través del seguimiento escrupuloso de la juridicidad. En el control político el derecho tiene cierta relevancia al imponer las normas para la tramitación de los procedimientos de control. Sin embargo, éste no caracteriza a los agentes de control (aunque tienen reconocida su capacidad para ejercerlo) como tampoco los resultados del mismo. Por último, en el control social el derecho está menos presente ya que no existen procedimientos regulados, el control opera de manera difusa y depende más de las percepciones de los ciudadanos.

Otro elemento que diferencia al control político del jurídico es su finalidad. En el político el objeto es el control de los órganos de poder y puede ejercerse directamente sobre el órgano o indirectamente a través de la actividad que el órgano realiza mientras que en el control jurídico la fiscalización es sobre las producciones

¹³⁸ Mény (1996:121) ha llamado a este tipo de instrumentos «*control with a penalty*».

¹³⁹ Hoy los agentes principales de la actividad de las Cámaras no son los legisladores individuales, sino los partidos políticos. La disciplina partidista y su proyección parlamentaria hace muy difícil la remoción del Gobierno por la Cámara (Aragón, 2002: 201)

objetivadas del poder. Un último elemento diferenciador es su resultado ya que, la simple puesta en marcha del control político implica una consecuencia, independientemente de que se produzca una decisión final. «Su resultado es mostrar que se está llevando a cabo una fiscalización del poder» (Aragón, 1998: 10) que puede generar obstáculos y desgastar al Ejecutivo. Mientras que en el control jurídico es necesaria la sanción que, en caso de ser en contra, conlleva la destitución del Gobierno; en el control político la sanción puede ser indirecta y posterior, al contribuir al cambio del Ejecutivo en futuras elecciones.

Tabla 3.1: TIPOS DE CONTROL

Elementos diferenciadores	Control Jurídico	Control Político	Control social
Presencia del derecho	– El derecho lo es todo.	– El derecho tiene un papel relevante al regular su procedimiento.	– No existen procedimientos «normativizados».
Característica	– Control objetivado.	– Control institucionalizado y subjetivo.	– Control difuso.
Objetivo	– Fiscalización de las producciones jurídicamente objetivadas del poder.	– Control de los órganos de poder. – Mostrar que se está llevando a cabo.	
Resultado	– Sanción (si es positiva remoción).	– Desgaste del Gobierno. – Capacidad potencial de poner en marcha sanciones (directas o indirectas)	

Fuente: elaboración propia a partir de Aragón (1998).

Para terminar este apartado, queremos mencionar dos últimas características del control político. La primera es la inexistencia de precisión temporal. El momento en que se ejecuta puede ser previo o posterior a una actuación del Ejecutivo e, incluso, puede ejercerse sobre meros propósitos e intenciones. La segunda es que el control tiene una doble dirección ya que su puesta en marcha puede ser perjudicial, electoralmente, no sólo para el Gobierno sino también para el actor que la inicia (Blanco: 2000, 53). Es decir, el control parlamentario no asegura a la oposición el debilitamiento del Poder Ejecutivo, corriendo el riesgo de que su ejercicio y su publicidad, a través de los medios de comunicación, sea incluso perjudicial para aquéllos que lo inician.

III. LOS INSTRUMENTOS DEL CONTROL PARLAMENTARIO

El control parlamentario, en un sentido amplio, es ejercido por el Legislativo a través de todas las actividades que despliega, como ya hemos señalado. Sin embargo, a pesar de que los instrumentos para realizar el control parlamentario no tienen un carácter único, ya que sirven tanto para orientar la acción general del Gobierno como para controlarlo o recabar información para controles posteriores, hemos intentado enumerarlos e indicar cómo pueden darse en los países latinoamericanos. La variedad de instrumentos que exponemos a continuación no está presente en todos los casos, tal como veremos más adelante.

1. *El procedimiento legislativo.* El control se ejerce a través de la participación de los grupos parlamentarios en el proceso de elaboración y aprobación de las leyes. También en la convalidación de los decretos cuando el Ejecutivo tiene capacidad para promulgarlos y a través de la insistencia cuando el Presidente veta una ley sancionada por el Congreso.

2. *Control presupuestario.* El Parlamento es el órgano encargado de aprobar, autorizar y fiscalizar el gasto de los recursos públicos.

3. *Control sobre los nombramientos de altos cargos.* Habitualmente el Parlamento tiene capacidad para aprobar el nombramiento de determinados funcionarios propuestos por el Ejecutivo e, incluso, muchos funcionarios son directamente designados por el Poder Legislativo respondiendo ante él por las acciones que llevan a cabo en el ejercicio de sus funciones.

4. *Comparecencias de miembros del Gabinete.* Las comparecencias de ministros o del Presidente pueden ser a petición del Parlamento o del propio cargo con el fin de explicar las acciones que está ejecutando o ejecutará. Su objetivo es obtener u ofrecer información.

5. *Creación de comisiones de investigación.* La creación de este tipo de comisiones responde a intereses variados como obtener información para el trabajo legislativo, controlar el funcionamiento de la administración, informar al público o controlar el comportamiento de los miembros del Gobierno (Barlett, 2002: 53). Es importante a la hora de su creación el tipo de mayoría que se requiere para conformarlas y su composición partidista.

6. *Informe presidencial. Planes de gobierno.* En este tipo de comparecencias el Poder Ejecutivo, explica ante el Parlamento cuál será o cómo ha ejecutado su plan de gobierno para la legislatura que se inicia o termina. Si bien no comporta ningún tipo de vinculación jurídica sí tiene un significado político ya que, en algunos países, se requiere el pronunciamiento de la Cámara. Cuando el pronunciamiento es al inicio del período gubernamental se denomina *voto de confianza* siendo más propio de los sistemas parlamentarios.

7. *Solicitud de documentos e informes.* Normalmente, tanto el Pleno, las comisiones como, en menor medida los integrantes del Parlamento, pueden solicitar información a cualquier órgano del Gobierno.

8. *Preguntas*. Las Cámaras pueden realizar preguntas concretas dirigidas a distintos funcionarios y éstos tienen la obligación de responderlas. Las preguntas pueden ser escritas y orales, éstas últimas tienen un mayor impacto mediático¹⁴⁰.

9. *Interpelaciones*. Son similares a las preguntas pero se distinguen de las anteriores en que dan lugar a un debate y, en algunos casos, a una votación mediante la cual la Cámara establece cuál es su posición sobre el asunto discutido (Mora-Donatto, 2001). El resultado de la votación no es vinculante jurídicamente para el Gobierno ya que no existen mecanismos legales para obligar a cumplir la decisión de la Cámara pero, si el resultado es desfavorable, tienen un efecto político (Guerrero, 2004: 222).

10. *Censura*. En algunas Constituciones latinoamericanas está reconocida la posibilidad de que el Parlamento presente mociones de censura a los miembros del Gabinete. Esta prerrogativa ha sido incorporada recientemente en la región, sobre todo en aquellos países con reformas constitucionales realizadas durante la década de 1990 (Colomer y Negretto, 2003:48). Sin embargo, cabe precisar que para que ésta sea efectiva debe implicar la destitución del funcionario censurado y, tal como veremos más adelante, en algunos países latinoamericanos la censura no es vinculante y no tiene, por tanto, efectos jurídicos aunque sí importantes efectos políticos.

11. *Juicio político. Acusaciones constitucionales*. Éste es el instrumento de control más extremo a través del cual diversos cargos públicos, entre los que se encuentra el Presidente de la República, pueden ser acusados por el Parlamento. Este hecho levanta la inmunidad que recae sobre ellos y conlleva un juicio que puede llevarse a cabo, dependiendo del país, en el Congreso o en la Corte de Justicia. En ambos casos si el resultado es negativo, además de la destitución del cargo, puede dar comienzo a responsabilidades penales. Dadas las características de este instrumento su utilización es excepcional en los sistemas presidencialistas actuales¹⁴¹ siendo el procedimiento de control más traumático en cuanto a sus consecuencias políticas.

¹⁴⁰ Un detallado análisis de las características y el funcionamiento de las preguntas en los Parlamentos europeos puede verse en el trabajo de Wiberg (1995).

¹⁴¹ En Estados Unidos en 1867 el presidente Andrew Johnson fue sometido a un *impeachment* del que no resultó condenado tan sólo por un voto. Mucho más recientemente, en 1974, el escándalo del «Watergate», hizo que el Comité Judicial de la Cámara de Representantes recomendara acusar al presidente Richard M. Nixon quien renunció y la Cámara no tomó acción en su contra. Un último caso en Estados Unidos ocurrió en 1998, cuando la Cámara de Representantes, acusó al Presidente Bill Clinton, por perjurio (mentir bajo juramento). Sin embargo, en febrero de 1999 el Senado absolvió al Presidente. En América Latina este recurso ha sido utilizado en contra de Fernando Collor de Melo en Brasil cuyo resultado fue la destitución y en Venezuela donde Carlos Andrés Pérez, tras ser juzgado por el Parlamento, fue procesado penalmente. En Paraguay se inició un juicio contra el presidente Raúl Cubas Grau pero éste negoció su salida del poder y se exilió en Brasil por lo que no llegó a hacerse efectivo. En el caso del presidente peruano, Alberto Fujimori, tampoco llegó a realizarse el juicio pues el Presidente salió del país supuestamente para asistir a una reunión internacional en Brunei y desde Japón anunció su renuncia a la Presidencia de la República el 19 de noviembre de 2000. Dos días después, el 21 de noviembre, el Congreso de la República decidió no aceptar su renuncia, declarando la vacancia de la Presidencia por «incapacidad moral».

Una vez expuesta la variedad de instrumentos a través de los cuales el Parlamento puede ejercer control político queremos aclarar que su existencia e, incluso, su utilización no es garantía de que se cumpla el objetivo de vigilancia, desgaste o debilitamiento del Ejecutivo ya que la abundancia del control no garantiza una percepción equivalente por parte del electorado, es más, puede ser entendida como parte de una estrategia obstruccionista. Como dijimos anteriormente esta percepción está estrechamente asociada al interés que le prestan los medios de comunicación y el interés prestado por éstos depende, a su vez, de cuestiones como la capacidad de los grupos políticos, la distribución de fuerzas en el ámbito parlamentario, la existencia o no de competición política efectiva y la percepción o no de la viabilidad de una próxima alternancia en el poder (Guerrero, 2004: 230). Por lo tanto, la intensidad y ejercicio del control por parte de la oposición responde también a factores políticos propios de cada país que pueden variar temporalmente como el sistema de partidos, su disciplina y coherencia, la existencia de Gobiernos mayoritarios o minoritarios o si éstos son Gobiernos monopartidistas o Gobiernos de coalición y la cohesión de las mismas (Nogueira, 1997: 17).

IV. LOS INSTRUMENTOS DE CONTROL EN AMÉRICA LATINA

Los dos primeros instrumentos que enumeramos y a través de los cuales los parlamentarios pueden ejercer control son el procedimiento legislativo y el proceso presupuestario que son abordados en profundidad en los capítulos 1 y 5 del presente libro. Por ello, no serán objeto de análisis en este punto. Sin embargo, sobre estos instrumentos, sí queremos resaltar que cuanto mayor es la concentración del poder en manos del Ejecutivo, menor es la posibilidad de que se produzca control parlamentario. Es decir, si el diseño normativo otorga al Gobierno grandes capacidades y veto, tanto para la elaboración de las leyes, como para el bloqueo u obstrucción de los proyectos que propone el Parlamento o, si el proyecto presupuestario puede salir adelante sin que las normas dejen lugar a que el Legislativo lo modifique o rechace, menor será la capacidad de la oposición, en particular, y del Parlamento, en general, para controlar al Ejecutivo. Este mismo argumento puede extenderse a todo el ámbito de actuación política que requiera una relación entre ambos poderes del Estado. A continuación analizaremos la existencia y la forma cómo están regulados el resto de instrumentos de control expuestos anteriormente.

IV.1. *Control sobre los nombramientos de altos cargos*

La tabla 1 del anexo de este capítulo muestra cuáles son las formas establecidas por las Constituciones latinoamericanas para el nombramiento de cargos públicos en los que participa el Parlamento así como los funcionarios en cuya elección se produce esta participación. Cabe mencionar que, evidentemente, no todos los cargos tienen la misma importancia dentro del sistema político y, en cuanto a la forma de participación, es necesario precisar que no son excluyentes. Es decir, en cada país pueden darse distintas formas de nombramiento para unos cargos mientras que otros son elegidos bajo otras prerrogativas. Éstas pueden clasificarse en cuatro:

- A La primera de las formas establece que el Ejecutivo es el que nombra a algunos cargos pero, para hacerlo, necesita el consentimiento de la Cámara. Así es como se designan a todos los cargos públicos en Argentina y en México y algunos en Brasil, Chile, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.
- a) En la segunda forma de participación es el Ejecutivo el que nombra a los cargos públicos pero éstos son elegidos de ternas propuestas por el Parlamento. Esta forma es muy poco frecuente en la región. Tan sólo se da en Bolivia y en Ecuador. En el primero de los países se utiliza para elegir a todos los funcionarios en cuya designación puede participar el Parlamento, mientras que en Ecuador sólo es utilizada para elegir al contralor general.
- b) La tercera posibilidad es que la Cámara nombre libremente a los funcionarios. Así está establecido, sólo para algunos cargos públicos, en Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay. De esta manera son elegidos todos los cargos públicos, en cuya designación puede participar el Congreso, en Costa Rica, El Salvador y Honduras.
- c) La última forma de nombramiento que hemos encontrado en los países latinoamericanos es aquella en la que el Parlamento es el que nombra pero elige a los cargos de ternas propuestas por distintos organismos entre los que está el Poder Ejecutivo. Así está establecido, para algunos cargos, en Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Perú, República Dominicana y Venezuela.

Estas cuatro posibilidades configuran escenarios distintos en los que el Parlamento posee más o menos capacidad de control. Evidentemente, en aquellos casos en los que la Cámara nombra a los cargos públicos el control parlamentario es ejercido de forma más clara y fuerte, más en aquellos países en los cuales tiene completa libertad para elegirlos pero también en aquellos en los que son seleccionados de una terna. Por el contrario, en los casos en los que el Ejecutivo es el que

nombra, el control parlamentario puede ser ejercido de forma más débil aunque esto no significa que sea inexistente ya que el Parlamento puede ejercerlo, ya sea dando su acuerdo al nombramiento, o bien presentando las ternas.

Otro tema relacionado con la forma de nominación sobre el que queremos llamar la atención es el relacionado con la Cámara que participa en el nombramiento en los casos bicamerales. En este tipo de sistemas es habitual que el Senado sea el que posea mayores atribuciones en la selección de los cargos pero existen cuatro posibilidades:

- a) Que sólo el Senado pueda participar en los nombramientos. Es el caso de Argentina, Chile, México y República Dominicana.
- b) Que ambas Cámaras participen, cada una en nombramientos distintos, así ocurre en Brasil, aunque la participación de la Cámara de Diputados es mínima y en Paraguay.
- c) En otros casos como Bolivia y Colombia participan ambas Cámaras, cada una seleccionando unos cargos distintos y, además, está establecida también la contribución conjunta de ambas, reunidas en Congreso.
- d) La cuarta posibilidad sólo se da en Uruguay, donde las mayores atribuciones para la selección de cargos las tiene la Asamblea General, que es la reunión de ambas Cámaras. Aunque el Senado en solitario es el que ofrece el apoyo a algunos nombramientos realizados por el Ejecutivo a través de las venías que requieren mayorías calificadas. Sin embargo, la Cámara de Representantes no participa en ninguna.

Un último punto relacionado con el control parlamentario sobre los nombramientos es conocer cuáles son los cargos en cuyo nombramiento se produce la participación del Parlamento. En la citada tabla 1 del anexo hemos introducido el listado de todos estos funcionarios en cada país. Lo primero que cabe decir es que lo más común es que no exista ninguna interacción con el Parlamento cuando el Presidente designa a los miembros que tendrán labores de gobierno como los ministros, los encargados de las agencias gubernamentales y los delegados del Gobierno en los territorios del país. Sin embargo, sí es comprensible y deseable que el Parlamento participe en la designación de los puestos directivos de organismos tales como el Poder Judicial, el Defensor del Pueblo o autoridades monetarias como el director del Banco Central. Si el Ejecutivo por sí solo tuviese atribuciones para nombrar a todos o a la gran mayoría, existiría una concentración del poder que debilitaría seriamente la democracia y, por supuesto, la capacidad del Poder Legislativo para ejercer el control tal como mencionamos anteriormente.

En todos los países latinoamericanos el Parlamento tiene capacidad para participar en la selección de los distintos cargos que componen el Poder Judicial, tales como los magistrados de la Corte Suprema o el fiscal general. También es común que participe en la designación del contralor general o la autoridad que haga las veces de juez de cuentas, del Defensor del Pueblo, del director e integrantes del

directorio del Banco Central, de los Tribunales Electorales y constitucionales. Ahora bien lo que no es tan común es que el Parlamento tenga capacidad para el control de los que ocuparán cargos diplomáticos¹⁴². Tampoco es habitual el control sobre el nombramiento de los grados superiores de las Fuerzas Armadas y, por último, el único caso de los estudiados en el que el Ejecutivo necesita el acuerdo del Senado para nombrar a los gobernadores de los territorios federales es Brasil¹⁴³.

IV.2. *Comparecencias de miembros del Gabinete*

En todos los países latinoamericanos, tal como se ve en la tabla 3.2 está contemplada la posibilidad de que, al menos, los ministros, pero también otros funcionarios públicos, comparezcan ante el Parlamento para informar al pleno o comisiones sobre asuntos de su competencia. Las comparecencias pueden ser a petición de la comisión, de uno o varios legisladores o a iniciativa del propio funcionario. Sin embargo, tan sólo hay dos países, Argentina y Perú, que contemplan la existencia de comparecencias pautadas y reguladas. En el caso de Argentina, el jefe del Gabinete de ministros debe concurrir al Congreso al menos una vez por mes, alternativamente a cada una de sus Cámaras, para informar de la marcha del gobierno (art. 101, CNA)¹⁴⁴. En Perú, al igual que en el caso anterior, el Presidente del Consejo de Ministros o, al menos un ministro, debe concurrir una vez al mes a las sesiones plenarias del Congreso para la llamada «estación de preguntas» (art. 129, CPP). En esta sesión, cada uno de los congresistas puede formular una pregunta al Gobierno¹⁴⁵.

¹⁴² Tan sólo en Argentina, México, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela participa en su nombramiento.

¹⁴³ Los territorios en Brasil dependen del Gobierno Federal ya que se trata de unidades político-administrativas que no alcanzan la categoría de Estados y que, por lo tanto, no son miembros de «pleno derecho» de la federación. Algo parecido sucedía en México cuando aun contaba con territorios federales en el norte y la península del Yucatán siendo el Presidente el que nombraba al gobernador. Una vez que se convirtieron en Estados todos los territorios federales este procedimiento desapareció.

¹⁴⁴ En el caso de que la comparecencia sea ante el Senado ésta tendrá lugar durante la última semana de los meses que correspondan a su visita (art. 208, RHSN). El trámite que debe seguirse es similar en ambas Cámaras, el jefe de Gabinete de ministros, a través de la Presidencia de la Cámara, debe entregar su informe, así como las respuestas por escrito agrupadas por bloque político y por tema propuesto por la Cámara. El jefe de Gabinete de ministros podrá concurrir acompañado de los ministros y secretarios de Estado que considere convenientes (art. 218, RHSN y arts. 199-201, RHCDN).

¹⁴⁵ Éstas se entregarán por escrito seis días hábiles antes de la sesión del pleno y serán incluidas en una lista por orden de ingreso y por grupo político. La pregunta debe referirse a un solo hecho de carácter público y debe ser formulada en forma precisa para ser leída en no más de un minuto. El Presidente enviará la lista de preguntas a la presidencia del Consejo de ministros con una anticipación de 4 días a la sesión donde se realizará la estación de preguntas (art. 85, RCRP)

Tabla 3.2: COMPARECENCIAS DE MIEMBROS DEL GABINETE

País	Cargos públicos	Petición	Iniciativa propia	Razones	Lugar
Argentina	– Ministros – Secretarios de Estado – Jefe de Gabinete de ministros	Cualquier Diputado	√	Proporcionar explicaciones e informes	Pleno y/o comisiones
Bolivia	– Cualquier funcionario	Sin datos	Sin datos	Proporcionar informes	Pleno, comisiones y comités
Brasil	– Ministros	Sin datos	√	Asuntos de relevancia de su Ministerio	Pleno, comisiones
Chile	– Ministros – Funcionarios	Sin datos	Sin datos	Asuntos de su Ministerio	Pleno de la Cámara de Diputados y comisiones de investigación
Colombia	– Ministros	Uno o dos congresistas	Sin datos	Proporcionar información, discusión de políticas, responder cuestionario	Pleno, comisiones
Costa Rica	– Cualquier funcionario	Moción aprobada por la comisión	√	Decidir sobre un asunto, responder	Comisión
Ecuador	– Cualquier funcionario	Sin datos	Sin datos	Informe oral	Pleno, comisiones
El Salvador	– Ministros – Presidentes de instituciones oficiales autónomas	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Pleno, comisiones
Guatemala	– Ministros – Funcionarios	Sin datos	√	Discusión de materias de su competencia	Pleno, comisiones, sesiones de los bloques legislativos
Honduras	– Secretarios de Estado	Sin datos	Sin datos	Asuntos referentes a la Administración Pública	Pleno

México	– Secretarios de Estado – Procurador general – Jefes de departamento administrativos – Directores y administradores de organismos descentralizados federales	Sin datos	Sin datos	Proporcionar informes	Pleno
Nicaragua	– Ministros – Viceministros – Presidentes o directores de entes autónomos y gubernamentales	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos
Panamá	– Ministros – Funcionarios	Sin datos	Sin datos	Proporcionar informes	Pleno
Paraguay	– Ministros	Sin datos	Sin datos	Proporcionar informes, aclarar cuestiones	Comisiones
Perú	– Ministros – Consejo de ministros	Moción	√	Proporcionar informes	Pleno Comisiones
República Dominicana	– Secretarios de Estado	Sin datos	Sin datos	Refrendar un proyecto enviado por el Poder Ejecutivo	Pleno Cámara de Diputados
Uruguay	– Ministros	Un tercio de los componentes	√	Proporcionar informes	Pleno y comisiones
Venezuela	– Cualquier funcionario	Sin datos	Sin datos	Proporcionar informes, exponer opinión	Pleno y comisiones

Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos del Proyecto «El Parlamento en América Latina. Rendimiento del Poder Legislativo».

A pesar de que estén contempladas las comparecencias en todos los países sólo algunos las establecen como obligatorias, estipulando las responsabilidades en las que recae el funcionario en caso de ausencia. Entre estos países está Brasil, donde constituye un delito de responsabilidad la ausencia sin justificación adecuada (art. 50. CRFB), también en Colombia cuando los ministros no concurren sin excusa aceptada por la respectiva Cámara, ésta podrá proponer moción de censura (art. 135, CPC)¹⁴⁶, iniciándose otro procedimiento de control parlamentario. Por su parte en Costa Rica, cuando los particulares o funcionarios no comparezcan ante la comisión que requiere su presencia pueden ser conducidos por la fuerza pública (art. 112, RAL). En Perú, si no se produce la comparecencia requerida, se observarán los mismos apremios que en un procedimiento judicial (art. 97, CPP). Por último, el caso más extremo es El Salvador donde los funcionarios llamados a interpelación que, sin causa justificada, se negasen a concurrir quedarán depuestos de sus cargos (art. 165, CPES).

IV.3. *Creación de comisiones de investigación*

Excepto en Ecuador¹⁴⁷, Colombia y Guatemala en el resto de países latinoamericanos está contemplada la existencia de comisiones de investigación o comisiones especiales cuyo fin es la investigación de determinados asuntos. Este tipo de comisiones son creadas para investigar un hecho concreto y una vez que finaliza su labor se extinguen. Las atribuciones que tienen, en términos generales, son el requerimiento para la presencia de funcionarios y particulares, tomar declaraciones a los mismos, realizar inspecciones y requerir la información y documentación que consideren necesaria para su cometido.

Ahora bien, a pesar de que sus atribuciones son similares, los distintos Parlamentos no cuentan con los mismas facilidades para llevar a cabo su labor y los efectos que provocan sus dictámenes también son diferentes. En cuanto a las facilidades en temas de asesoría las comisiones de la Cámara de Senadores de Bolivia pueden requerir el asesoramiento especializado de las instituciones públicas y privadas vinculadas al tema investigado, así como solicitar la contratación temporal de especialistas en la materia (art. 172, RIHCS), también Costa Rica permite a estas comisiones contar con asesores que tienen derecho a voz pero no a voto dentro de la comisión (art. 91, RAL). Por último, en Perú, cuando las comisiones lo soliciten y la mesa directiva lo apruebe, se puede contratar a profesionales y técnicos especializados para que apoyen su trabajo (art. 88, RCRP).

Otro tema de crucial importancia para este tipo de comisiones son los efectos jurídicos que tienen las investigaciones que llevan a cabo. En la mayoría de

¹⁴⁶ En el caso de que las comparecencias sean ante las comisiones la renuncia de los citados a comparecer o a rendir las declaraciones requeridas, será sancionada por la comisión con la pena que señalen las normas vigentes para los casos de desacato a las autoridades (art. 137, CPC).

¹⁴⁷ En Ecuador existe una comisión permanente destinada al control.

los casos sus tareas de fiscalización poseen sólo efectos políticos, pero hay casos donde se dan consecuencias judiciales. Por ejemplo las actuaciones y resultados de los procedimientos de investigación a cargo de las comisiones de la Cámara de Senadores de Bolivia tienen la misma validez que las diligencias de Policía judicial en ejercicio de Ministerio Público (art. 172, RIHCS), también en Brasil las comisiones de investigación de ambas Cámaras tienen poderes de investigación propios de las autoridades judiciales y sus conclusiones son dirigidas al Ministerio Público para que promueva la responsabilidad civil o penal de los infractores (art. 58, CRFB). Hay otros casos en los que, aunque los dictámenes y conclusiones de la comisión no tengan efectos jurídicos, las comparecencias son obligatorias bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial. Así ocurre en Honduras y en El Salvador (art. 205, CRH y art. 132, CPES)¹⁴⁸. Algo similar se establece en Paraguay donde las conclusiones de las comisiones no son vinculantes para los tribunales ni menoscabarán las resoluciones judiciales, sin perjuicio del resultado de la investigación, que podrá ser comunicado a la justicia ordinaria (art. 195, CRP).

Mención especial merece el caso peruano donde las comisiones, para el cumplimiento de sus fines, pueden acceder a cualquier información y solicitar apremios como que un compareciente sea conducido por la fuerza pública cuando no asista el día y hora señalados o se resista a exhibir o hacer entrega de documentos que tiene en su poder o que se autorice el allanamiento de los domicilios y locales para practicar incautación de libros, archivos, documentos y registros que guarden relación con el objeto de la investigación¹⁴⁹. Además, las comisiones de investigación están facultadas para solicitar el levantamiento del secreto bancario y de la reserva tributaria, la intervención del Ministerio Público o el inicio de una acción judicial en los asuntos de interés público sometidos a investigación. Sin embargo, a pesar de todas estas prerrogativas, las conclusiones de las comisiones no obligan a los órganos jurisdiccionales (art. 97, CPP).

Otro grupo de países son aquellos en los cuales, si bien no están reconocidos poderes de investigación similares a los judiciales, sí se estipula la obligación de los jueces a evacuar las pruebas presentadas en la comisión. Así ocurre en

¹⁴⁸ En El Salvador se estipula que las conclusiones de las comisiones especiales de investigación no son vinculantes para los tribunales, ni afectan los procedimientos o las resoluciones judiciales, sin perjuicio que el resultado sea comunicado a la Fiscalía General de la República para el ejercicio de las acciones pertinentes (art. 132, CPES).

¹⁴⁹ Las solicitudes para que se practiquen los apremios serán presentadas ante el juez especializado en lo penal, el mismo que accederá a la petición y ordenará que se realice por el mérito de la solicitud, en el primer caso y previa evaluación de los argumentos presentados por la comisión de investigación, en el segundo caso. En ambos se salvaguardará el respeto de los derechos a la intimidad y al honor de las personas, así como el secreto profesional y los demás derechos constitucionales. Quienes comparezcan ante las comisiones de investigación tienen el derecho de ser informados con anticipación sobre el asunto que motiva su concurrencia. Pueden acudir a ellas en compañía de un abogado. Tienen el derecho de solicitar copia de la transcripción de su intervención; si por alguna razón no fuera grabada, pueden solicitar copia de la parte del acta que corresponda (art. 88, RCRP).

Venezuela (art. 224, CRBV) y en la Cámara de Diputados chilena donde las conclusiones de las comisiones, si procede, son entregados a los Tribunales de Justicia, Contraloría General o al Consejo de Defensa del Estado (art. 301, RCD).

Dos últimos puntos relacionados con las comisiones de investigación, pero no por ello menos importantes, son la mayoría que se necesita para instaurarlas y la composición partidista que deben tener. En relación al primero, son muy pocos los países que estipulan cuántos votos son necesarios para su creación, tan sólo aparece contemplado en los ordenamientos de Brasil¹⁵⁰, donde se necesitan los votos de un tercio de los componentes de la Cámara (art. 58, CRFB); México en el cual es necesaria la petición de una cuarta parte de los miembros en el caso de la Cámara de Diputados o, de la mitad de los miembros, en el caso del Senado (art. 93, CPEUM) y la República Dominicana, donde en ambas Cámaras se pueden crear por mayoría de votos (art. 90, RIS y art. 61, RICD). Esto hace suponer que en el resto de países su creación, al no requerirse de mayorías cualificadas, es por mayoría simple de votos. Por último, en cuanto a la integración de estas comisiones cabe mencionar que, en ningún caso, se estipula un tipo de procedimiento diferente a cómo son compuestas los otros tipos de comisiones, por lo que podemos afirmar lo mismo que mencionamos a este respecto en el capítulo 6 del presente libro y es que la asignación de los miembros a las comisiones, al menos formalmente, gira en torno al mantenimiento de la proporcionalidad política de la Cámara. Así es contemplado explícitamente en la Constitución o leyes secundarias de la casi totalidad de países de la región¹⁵¹.

IV.4. *Informe presidencial. Planes de gobierno*

Tal como se puede ver en la tabla 3.3 todos los países latinoamericanos contemplan la existencia de un informe anual del Poder Ejecutivo ante el Congreso en el que se detalla, generalmente, el estado del país y las acciones emprendidas durante ese año. Ahora bien, cabe precisar que existen algunas diferencias entre los países en la forma en cómo se presenta el informe. Una de ellas está relacionada con los cargos que deben presentarlo. En la mayoría de casos está contemplado que sea el Presidente de la República el que dé cuenta al Parlamento del estado de la nación, salvo en el caso de El Salvador donde el Presidente de la República presenta el informe de labores por conducto de los ministros (art. 166, CPES). Cabe precisar que en México el Presidente de la República asiste a la apertura de las sesiones del Parlamento donde lee un discurso al que el Presidente del Congreso contesta

¹⁵⁰ Las comisiones de investigación brasileñas pueden ser creadas por cada una de las Cámaras o bien pueden ser conjuntas, conformadas por miembros de una y otra (art. 58, CRFB).

¹⁵¹ Las excepciones las constituyen la Cámara de Diputados brasileña y chilena y ambas Cámaras de Colombia así como Panamá y Costa Rica. En todos estos casos se establece un modelo de cálculo para la distribución de los puestos, aunque en algunos queda abierta la posibilidad de nombramientos de consenso, fruto de negociaciones entre los bloques políticos (ver capítulo 6).

en términos generales (art. 188-189, CPEUM). Si bien en la Constitución no se específica que este discurso aborde el estado de la nación en la práctica éste discurso se ajusta al informe presidencial¹⁵². Además, respecto a los ministros es preciso mencionar, tal como se ve en la citada tabla que tienen obligación de rendir memoria anual sobre las acciones emprendidas en sus respectivas carteras en Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, República Dominicana y Uruguay.

Tabla 3.3: DISPOSICIONES EN TORNO AL INFORME PRESIDENCIAL

País	Quiénes presentan informe	Nombre que recibe el informe	Presencia ante la Cámara	Se requiere pronunciamiento del Congreso	Anterior o posterior
Argentina	Presidente	Estado de la nación	Sí	No	Posterior (anual)
	Jefe de ministros y ministros	Estado de la nación (respectivos despachos)	Sí	No	Posterior (anual)
	Ministros	Memoria Estado de la nación (despachos)	No	No	Posterior (anual)
Bolivia	Presidente	Mensaje curso y estado de los negocios de la Administración	No	No	Posterior (anual)
	Ministros	Informes estado de la Administración	No	No	Posterior (anual)
Brasil	Presidente	Ejecución de los planes de Gobierno	Sí	No	Posterior (anual)
		Plan de Gobierno	Sí	No	Anterior (anual)
Chile	Presidente	Estado administrativo y político de la nación	Sí	No	Posterior (anual)
Colombia	Presidente	Informe Actos de la Administración, ejecución de planes y programa de desarrollo económico y social	No	No	Posterior (anual)
		Informe proyectos nueva legislatura	No	No	Anterior (anual)
Costa Rica	Presidente	Mensaje Constitucional	Sí	Sí	Posterior (anual)
		Medidas para la buena marcha del Gobierno	Sí	No	Anterior (período presidencial)
	Ministros	Memoria asuntos de su dependencia	No	No	Posterior (anual)

¹⁵² Además, en México, los secretarios de despacho (ministros) y los jefes de los departamentos administrativos también rinden informe al Congreso del estado de sus respectivos ramos (art. 93, CPEUM).

Ecuador	Presidente	Informe anual	No	Sí	Posterior (anual) Anterior (anual)
	Ministros	Informes anuales	No	No	Posterior (anual)
El Salvador	Poder Ejecutivo (por medio de sus ministros)	Informe de labores	No	Sí	Posterior (anual)
Guatemala	Presidente	Informe situación general	No	No	Posterior (anual)
	Ministros	Memoria de actividades	No	No	Posterior (anual)
Honduras	Presidente	Plan Nacional de Desarrollo	No	Sí	Anterior
México	Presidente	Estado de la nación	Sí	Sí	Anterior (anual)
	Secretarios de despacho	Estado de sus respectivos ramos	Sí	No	Posterior (anual)
	Jefe de departamento	Estado de sus respectivos ramos	Sí	No	Posterior (anual)
Nicaragua	Presidente y/o Vicepresidente	Informe anual	Sí	No	Posterior (anual)
Panamá	Presidente	Mensaje asuntos de la Administración	Sí	No	Posterior (anual)
Paraguay	Presidente	Informe situación general del país	Sí	No	Posterior (anual) Anterior (anual)
Perú	Presidente	Informe situación de la República	Sí	No	Posterior (anual)
República Dominicana	Presidente	Mensaje	No	No	Anterior (anual)
	Secretarios de Estado	Memorias	No	No	Posterior (anual)
Uruguay	Presidente	Informe estado de la República	Sí	No	Posterior (anual)
	Ministros	Estado de sus ministerios	Sí	No	Posterior (anual)
Venezuela	Presidente	Mensaje	Sí	No	Posterior (anual)
		Plan de desarrollo económico y social de la nación	Sí	Sí	Posterior (anual) Anterior (periodo presidencial)

Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos del Proyecto «El Parlamento en América Latina. Rendimiento del Poder Legislativo».

Otra diferencia en cuanto a los informes anuales del Poder Ejecutivo es si éstos deben ser presentados de forma personal ante el Parlamento o basta con que sean enviados por escrito. En este punto son mayoritarios los países cuyos ordenamientos estipulan la presencia de los miembros del Ejecutivo ante el Congreso. Los países en los que se permite que sea enviado únicamente por escrito son Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala y República Dominicana. Pero más importante aún en relación a los informes es si está permitido al Parlamento pronunciarse sobre los mismos, produciéndose de este modo una interacción entre ambos poderes visible ante los ciudadanos como forma de control político, aunque no tenga efectos sobre los planes de gobierno. Los únicos países latinoamericanos en los que se establece un pronunciamiento por parte del Parlamento cuando reciben las memorias del Poder Ejecutivo son Costa Rica, Ecuador y El Salvador. En Costa Rica su reglamento especifica la existencia de dos sesiones dedicadas al análisis del mensaje constitucional en las que las fracciones políticas darán su opinión (art. 193, RAL). En Ecuador el Congreso tiene como atribución pronunciarse sobre el informe anual del Presidente (art. 130, CPE). El caso en el que el Parlamento muestra un mayor control sobre este punto es en El Salvador, donde la Asamblea Legislativa puede aprobar o desaprobar el informe de labores (art. 131, CPES).

Una última diferencia en cuanto al contenido de los informes presidenciales es si éstos simplemente son una memoria de las actividades desarrolladas durante ese año o si contienen, además, el plan de Gobierno para los siguientes meses. Esta diferencia es muy importante sobre todo si se permite que el Parlamento se pronuncie sobre los planes futuros del Gobierno lo que les otorgaría una mayor capacidad de control. Los países en los que el Poder Ejecutivo debe informar sobre sus planes de gobierno antes de que los comience a ejecutar son Brasil, Colombia, Costa Rica, Honduras, Perú y Venezuela. De estos países, en Costa Rica y Venezuela el informe es realizado al comienzo del período presidencial mientras que en el resto se lleva a cabo anualmente¹⁵³. Los dos únicos casos en los que el Parlamento tiene capacidad para pronunciarse sobre el plan, bien sea aprobándolo o desaprobandolo son Honduras (art. 245, CRH) y Venezuela (art. 187 y 236, CRBV).

IV.5. *Voto de confianza*

Anteriormente hemos comentado que el voto de confianza es más propio de los regímenes parlamentarios que de los presidencialistas. Los dos únicos casos en América Latina en los que aparece contemplado este instrumento de control son Perú y Uruguay. En Perú, dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo de Ministros concurre al Congreso, en compañía

¹⁵³ La Constitución hondureña es bastante imprecisa a este respecto y no indica la periodicidad con la que debe ser presentado ante el Congreso el Plan Nacional de Desarrollo.

de los demás ministros, para exponer y debatir la política general del Gobierno y las principales medidas que requiere su gestión. Plantea al efecto cuestión de confianza (art. 130, CPP). Ésta será debatida y votada en la misma sesión o en la siguiente, según lo acuerde en forma previa el Consejo Directivo o, en el acto, el pleno del Congreso. El resultado de la votación será comunicado de inmediato al Presidente de la República, mediante oficio firmado por el Presidente del Congreso. Si el pleno negara su confianza al Consejo de Ministros, el Presidente de la República aceptará la renuncia del Presidente del Consejo de Ministros y de los demás ministros, que debe realizarse de inmediato (art. 82, RCRP). El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros. El decreto de disolución contiene la convocatoria a elecciones para un nuevo Congreso (art. 134, CPP).

Por su parte, la Constitución uruguaya establece que el Presidente debe adjudicar los ministerios entre ciudadanos que, por contar con apoyo parlamentario, aseguren su permanencia en el cargo. En este sentido, el Presidente puede requerir de la Asamblea General un voto de confianza expreso para el Consejo de Ministros. A tal efecto comparecerá ante la Asamblea General, la que se pronunciará sin debate, por el voto de la mayoría absoluta del total de sus componentes y dentro de un plazo no mayor de setenta y dos horas que correrán a partir de la recepción de la comunicación. Si ésta no se reuniese dentro del plazo estipulado o, reuniéndose, no adoptase decisión, se entenderá que el voto de confianza ha sido otorgado. Los ministros cesarán en sus cargos por resolución del Presidente de la República (art. 174, CROU). Éste podrá declarar, si así lo entendiese que el Consejo de Ministros carece de respaldo parlamentario. Esa declaración lo facultará a sustituir uno o más ministros. Si así lo hiciere, el Poder Ejecutivo podrá sustituir total o parcialmente a los miembros no electivos de los directorios de los entes autónomos y de los servicios descentralizados, así como, en su caso, a los directores generales de estos últimos, no siendo estas sustituciones impugnables ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (art. 175, CROU).

La diferencia entre Perú y Uruguay es que, en este último país, la votación que realiza el Parlamento no es vinculante. Es decir, la última palabra sobre la sustitución de sus ministros la tiene el Presidente. Además es importante resaltar que, como mecanismo de control, en ambos casos la decisión de iniciar el voto de confianza es a iniciativa del Poder Ejecutivo y no del Poder Legislativo.

IV.6. *Solicitud de documentos e informes*

Otro de los instrumentos de control generalizados en América Latina es la solicitud de documentos o informes al Ejecutivo. La solicitud de los mismos puede tener como fin no sólo la fiscalización de los organismos públicos sino también documentar los proyectos de ley que se estén tratando en las comisiones o en el pleno de la Cámara. En la tabla 3.4 aparecen los organismos, funcionarios o cargos

a los que el Poder Legislativo puede pedir informes. Éstos deben enviarse por escrito aunque también en algunos casos (Argentina, Bolivia, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Venezuela), los distintos funcionarios pueden desplazarse al Congreso para dar informes orales.

Un elemento importante, al igual que en otros instrumentos de control anteriormente abordados, es si es sancionable el no enviar un informe o documento cuando ha sido solicitado. De los dieciocho países que analizamos en este trabajo, cinco estipulan algún tipo de sanción ante el incumplimiento aunque éstas son de muy diversa índole. Bolivia es el país que impone una sanción más fuerte ya que si no es enviada la información a las comisiones del Senado que la han pedido se puede solicitar al Poder Ejecutivo o a la instancia competente la suspensión del funcionario responsable. De no remediarse oportunamente la situación de incumplimiento se procederá a la destitución del funcionario infractor (art. 168, RIHCS). En Brasil constituye un delito de responsabilidad la negativa o la no contestación en el plazo de treinta días así como la prestación de informaciones falsas (art. 50, CRFB). En Chile la sanción pasa por una multa económica equivalente a una remuneración mensual. En caso de reincidencia se sancionará con una multa equivalente al doble de la indicada (arts. 9-10, LOCCN). Por su parte, en Colombia la no presentación de los documentos puede llegar a la calificación por la Cámara como de mala conducta del funcionario responsable (art. 259, RCSCR). Por último, en Perú ante el no envío de la información el pleno se puede optar por requerir la presencia del ministro (art. 87, RCRP).

El tiempo que los funcionarios tienen para hacer llegar al Congreso los informes y documentos solicitados es tan sólo estipulado en cuatro países lo cual limita notablemente la efectividad de este tipo de control. Uno de ellos es Colombia donde los funcionarios tienen cinco días para enviar los informes que el Congreso haya solicitado (art. 258, RCSCR). Este tiempo aumenta hasta diez días cuando las Cámaras o sus comisiones necesiten documentos existentes en algún ministerio o en otra oficina o archivo público para el despacho de los negocios que estén atendiendo (art. 260, RCSCR). En Ecuador la información requerida debe ser proporcionada en un término no mayor a quince días, salvo que por razones justificadas el funcionario solicite un término adicional improrrogable de cinco días más (art. 80, LOFL). Por último, en Perú, si dentro de veinte días el ministro no responde a un pedido se le reitera, si pasados diez días no ha enviado la documentación, se hace una segunda reiteración. Vencido el plazo de cinco días sin obtener respuesta la comisión o pleno pueden requerir su presencia (art. 87, RCRP)

IV.7. Preguntas

Las preguntas son un instrumento de control parlamentario difícil de aprehender dentro de los ordenamientos latinoamericanos ya que pueden ser fácilmente confundidas con las interpelaciones o las peticiones de informes orales. Tal como

Tabla 3.4: SOLICITUD DE INFORMES

País	Cargo al que se puede pedir informes	Escritos	Orales	Sanción por no enviarlos	Tiempo
Argentina	Jefe de ministros y demás ministros	√	√	Sin estipular	Sin estipular
Bolivia	Presidente y ministros	√	√	Sí	Sin estipular
Brasil	Ministros	√	Sin estipular	Sí	Sin estipular
Chile	Organismos de la Administración del Estado	√	Sin estipular	Sí	Sin estipular
Colombia	Gobierno	√	Sin estipular	Sí	5 ó 10 días
Costa Rica	Presidente y ministros	√	Sin estipular	Sin estipular	Sin estipular
Ecuador	Funcionarios públicos, ministros	√	Sin estipular	Sin estipular	15 ó 20 días
El Salvador	Presidente y órganos de gobierno	√	√	Sin estipular	Sin estipular
Guatemala	Funcionarios y empleados públicos	√	√	Sin estipular	Sin estipular
Honduras	Oficinas del Gobierno	√	Sin estipular	Sin estipular	Sin estipular
México	Dependencia o entidad del Ejecutivo Federal	√	Sin estipular	Sin estipular	Sin estipular
Nicaragua	Ministros, viceministros, presidentes o directores de entes autónomos y gubernamentales	√	√	Sin estipular	Sin estipular
Panamá	Ministerios, oficinas y archivos públicos	√	Sin estipular	Sin estipular	Sin estipular
Paraguay	Poderes del Estado, entes autónomos, autárquicos y descentralizados y funcionarios públicos	√	Sin estipular	Sin estipular	Sin estipular
Perú	Ministros, Jurado Nacional de Elecciones, Contralor General, Banco Central de Reserva, Superintendencia de Banca y Seguros, gobiernos locales	√	Sin estipular	Sí	20, 30 ó 35 días
República Dominicana	Secretarías de Estado, funcionarios públicos	√	Sin estipular	Sin estipular	Sin estipular
Uruguay	Ministros de Estado, Suprema Corte de Justicia, Corte Electoral, Tribunal de lo Contencioso Administrativo y al Tribunal de Cuentas	√	Sin estipular	Sin estipular	Sin estipular
Venezuela	Funcionarios públicos	√	√	Sin estipular	Sin estipular

Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos del Proyecto "El Parlamento en América Latina. Rendimiento del Poder Legislativo".

las definimos anteriormente son interrogaciones precisas, tanto orales como escritas, que los legisladores pueden realizar a distintos cargos del Poder Ejecutivo y que deben ser respondidas de forma detallada sin dar lugar a un posicionamiento de la Cámara ante la respuesta del funcionario.

La Cámara de Diputados boliviana cuenta con este instrumento al que se le denomina «informe oral». A través del cual los diputados formulan preguntas y las autoridades las responden (art. 148, RIHCD). Sin embargo, en la Cámara de Senadores de este mismo país, al «informe oral» le sigue un debate¹⁵⁴ por lo que sería un instrumento más próximo a una interpelación la cual veremos en el siguiente punto. Donde sí las encontramos explícitamente presentes es en Colombia, Ecuador y Venezuela. En Colombia, cada Cámara puede determinar la celebración de sesiones reservadas en forma prioritaria a las preguntas orales que formulen los congresistas a los ministros y a las respuestas de éstos (art. 135, CPC)¹⁵⁵. En Ecuador cualquier legislador puede solicitar información mediante preguntas por escrito al funcionario competente del sector público y requerir la respuesta en la misma forma escrita o mediante exposición oral, sea personalmente o a través de delegado (art. 81, LOFL). Por último, en Venezuela los asambleístas podrán formular preguntas por escrito a funcionarios o particulares, quienes están en la obligación de responderlas por escrito u oralmente a juicio de quienes las formularon¹⁵⁶ (art. 154, RIDAN).

¹⁵⁴ Los informes orales en la Cámara de Senadores se sujetarán al siguiente procedimiento: A. Lectura por Secretaría de la petición de informe. B. Información de la autoridad convocada. C. Réplica de peticionarios. D. Dúplica de la autoridad convocada. E. Intervención de los senadores en el debate. F. Declaración de los peticionarios, que concluirán expresando su conformidad o derivándola en una minuta de comunicación, resolución o interpelación. Las ampliaciones de otros aspectos no consignados en la petición deben hacerse antes de la información presentada por la autoridad convocada a fin de ser atendidas en conjunto. Las ampliaciones que se hicieren en el curso del informe oral, serán objeto de nuevo señalamiento, salvo en el caso de que los informantes presentes accedan a responder en el mismo acto (art. 158, RIHCS).

¹⁵⁵ Anteriormente, las preguntas habrán de presentarse por escrito ante la Presidencia (art. 238, RCSCR) cuando se pretenda la respuesta oral en Plenarias, el escrito no podrá contener más que la escueta y estricta formulación de una sola cuestión, interrogando sobre un hecho, una situación o una información. En la sesión correspondiente, tras la escueta formulación de la pregunta por el congresista, contestará el Gobierno, representado en uno o varios ministros. Aquél podrá intervenir a continuación para repreguntar y, luego de la nueva intervención del Gobierno, terminará el asunto. El Presidente distribuirá los tiempos razonablemente. No se podrá interpelar en ningún caso (art. 240, RCSCR). Las preguntas respecto de las que se pretenda respuesta oral en comisión, estarán en condiciones de ser incluidas en el orden del día una vez transcurridos cinco días desde su publicación y comunicación. Para responder las preguntas podrán comparecer los funcionarios que deban concurrir a las comisiones constitucionales. La contestación por escrito a las preguntas deberá realizarse hasta cuarenta y ocho horas antes de cumplirse la citación (art. 243, RCSCR).

¹⁵⁶ Las preguntas por escrito podrá hacerlas directamente el asambleísta, o tramitarlas por intermedio de la secretaría de la Asamblea o de la comisión correspondiente. En caso de hacerlas directamente, deberá participarlo de inmediato y consignar una copia de la pregunta o preguntas ante la secretaría, la cual informará a la presidencia. Una vez recibidas las respuestas en la secretaría, se harán del conocimiento inmediato del asambleísta que las haya formulado (art. 154, RIDAN). En ningún caso el envío de la respuesta escrita podrá exceder los tres días continuos a la fecha de su recepción, a menos que el texto indique expresamente asunto distinto, o que el funcionario, o particular a quien se

IV.8. *Interpelaciones*

Tal como definimos anteriormente en las interpelaciones, después de que un ministro o funcionario haya respondido en el Congreso a preguntas planteadas por los legisladores o haya comparecido para emitir un informe, se da inicio a un debate con los miembros de las Cámaras que termina en una votación mediante la cual el pleno se pronuncia sobre lo debatido. Este instrumento está contemplado en catorce de los dieciocho países latinoamericanos analizados¹⁵⁷ (ver tabla 3.5).

Lo habitual es que el motivo de la interpelación sea una demanda de información por parte del Parlamento o una petición de explicaciones y/o aclaraciones. Sin embargo, hay casos en los que la interpelación tiene otros motivos. Por ejemplo, en Bolivia, las Cámaras pueden llamar a interpelación cuando se desee la modificación de una determinada política, cuando el funcionario injustificadamente no haya dado un informe oral o éste sea considerado falso o negativo. En Colombia se utiliza para realizar observaciones al Gobierno, en Ecuador para dar respuesta sobre infracciones imputables al funcionario interpelado y, por último, en Argentina es utilizada para el tratamiento de una moción de censura. Relacionado con este último caso cabe precisar que lo normal es que la votación emitida al final de la interpelación no tenga efectos jurídicos más allá de los efectos políticos que su publicidad genere. Sin embargo, en algunos países, las interpelaciones pueden derivar a una moción de censura al interpelado. Así puede ocurrir, además de en el citado caso de Argentina¹⁵⁸, en otros seis países: Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Perú¹⁵⁹.

dirige la pregunta, explique las razones que le impiden cumplir el lapso de envío. Las respuestas por escrito se harán del conocimiento de la Asamblea o de la comisión respectiva, mediante la distribución del texto que las contiene entre los diputados, a cargo de la secretaría, a más tardar veinticuatro horas luego de su recepción (art. 155, RIDAN). Las respuestas orales ante la Asamblea Nacional se incluirán en el orden del día que corresponda en la secuencia en el que fueron presentadas (art. 156, RIDAN). Las preguntas que deban ser respondidas oralmente y que no hayan sido tramitadas para el momento de la finalización del período de sesiones, se responderán por escrito, salvo que el asambleísta que las haya formulado pida que se respondan oralmente en el siguiente período (art. 157, RIDAN).

¹⁵⁷ Los países en los que no se contempla son Chile, Brasil, México y Panamá.

¹⁵⁸ En Argentina la moción de censura es el motivo de la interpelación.

¹⁵⁹ La interpelación se lleva a cabo a solicitud de no menos del 15% de los congresistas (18 congresistas) y si vota a favor un tercio de los representantes hábiles (art. 131, CPP). La interpelación tiene por objeto que el ministro exponga sobre un asunto de interés público que preocupa a la representación. Si los representantes no están conformes con la presentación del o los ministros, puede plantearse la moción de censura.

Tabla 3.5: INTERPELACIONES

País	Motivo de la interpelación	Puede dar lugar a una moción de censura
Argentina	– Tratamiento de una moción de censura (art. 101, CNA)	√
Bolivia	– Modificación de políticas (art. 160, RIHCS) – En caso de inasistencia injustificada a un informe oral (art. 157, RIHCS) – Un informe oral es considerado falso o negativo (art. 144, RIHCS)	√
Colombia	– Formular observaciones al Gobierno	Sin estipular
Costa Rica	– Dar informes o explicaciones	Sin estipular
Ecuador	– Dar respuesta a preguntas sobre infracciones imputables al funcionario (art. 152, RI)	√
El Salvador	– Responder a cuestiones que le formulen los legisladores	√
Guatemala	– Responder a cuestiones que le formulen los legisladores	√ (voto de confianza planteado por 4 diputados)
Honduras	– Asuntos relativos a la Administración Pública	Sin estipular
Nicaragua	– Responder a cuestiones que le formulen los legisladores	√ (formación de causa)
Paraguay	– Responder a cuestiones que le formulen los legisladores	Sin estipular
Perú	– Exponer asuntos de interés público	√
República Dominicana	– Responder a cuestiones de su competencia (dos tercios miembros presentes) (art. 37, CPRD)	Sin estipular
Uruguay	– Responder a cuestiones que le formulen los legisladores	Sin estipular
Venezuela	– Responder a cuestiones que le formulen los legisladores	Sin estipular

Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos del Proyecto “El Parlamento en América Latina. Rendimiento del Poder Legislativo”.

IV.9. *Censura*

En la tabla 3.6, aparecen los trece Parlamentos latinoamericanos que tienen capacidad para emitir mociones de censura contra los ministros¹⁶⁰. Esta prerrogativa lleva a que los ministros posean una doble responsabilidad política, por un lado, ante el Presidente de la República y, por otro, ante el Congreso¹⁶¹. Los motivos por los que puede presentarse una moción de censura son diferentes en cada país. En algunos casos está motivada por la realización, por parte del ministro, de actos inconstitucionales e ilegales (Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Panamá). En otros, por la no concurrencia a las sesiones de las Cámaras (Colombia, Paraguay), por el deseo del Parlamento de modificar las políticas y procedimientos del impugnado (Bolivia), por errores graves (Panamá) o por declaraciones insatisfactorias (Paraguay).

Cabe precisar que, en términos numéricos, es fácil para el Congreso solicitar una moción de censura ya que salvo los casos de Colombia, Panamá, y Uruguay donde ésta debe ser solicitada por la mayoría de los legisladores presentes, en el resto de países puede iniciarse a petición de un número muy inferior de legisladores (ver tabla 3.6). Sin embargo, mucho más importante es la mayoría requerida para la censura. Las prerrogativas contempladas en los países estudiados generan cinco posibilidades en cuanto al número de votos:

1. El escenario que hace más fácil al Parlamento la censura del ministro es el presentado en Bolivia, donde se requiere el voto favorable de los legisladores presentes.
2. La posibilidad más numerosa en América Latina es el requerimiento de la mayoría absoluta de los miembros que componen la Cámara, así es establecido en Argentina, Colombia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Perú y Uruguay.
3. Una posibilidad que sólo es contemplada en Venezuela es la exigencia de tres quintas partes de los votos de los legisladores presentes.
4. En Costa Rica y Paraguay son necesarios los votos de dos tercios de los legisladores presentes.
5. Por último, el escenario más complicado para que el Congreso saque adelante una moción de censura es el contemplado en El Salvador, Panamá y Uruguay donde es necesario que se posicionen dos tercios de los legisladores miembros. Respecto a la posibilidad de la censura en los países bicamerales cabe señalar que es más complicada pues la aprobación es exigida en ambas Cámaras.

¹⁶⁰ La censura no aparece reflejada en los ordenamientos de Chile, Brasil, México y la República Dominicana.

¹⁶¹ Esta responsabilidad dual de los miembros del Gabinete puede llegar a inducir en opinión de Shugart y Carey (1992) a conflictos interinstitucionales. En todo caso, en los regímenes presidencialistas, la destitución de los ministros o del Consejo de Ministros no pone en juego la orientación política del Gobierno, ya que el Presidente, que es a la vez jefe de Gobierno y jefe de Estado, nombra discrecionalmente a los ministros quienes son de su confianza (Nogueira, 1997: 17).

Tabla 3.6: CENSURA

País	Motivo de la censura	Iniciativa	Número de Votos	Efecto
Argentina	Sin estipular	Sin estipular	Mayoría absoluta miembros de cada una de las Cámaras	Sin estipular
Bolivia	Modificación de las políticas y del procedimiento impugnados	Uno o más legisladores	Mayoría absoluta presentes	La renuncia puede ser aceptada o rechazada por el presidente (art. 70, CPB)
Colombia	Reprochar actuación del ministro (art. 29, RCSCR)	Décima parte de los miembros de la Cámara	Mayoría absoluta miembros de cada Cámara	Queda separado del cargo (art. 135, CPC)
	No concurrencia de los ministros a las sesiones de las Cámaras (art. 135, CPC)	Mayoría presentes		
Costa Rica	Actos inconstitucionales o ilegales (art. 121, CPCR)	Uno o varios diputados	Dos tercios presentes (art. 121, CPCR)	Censura del ministro
Ecuador	Infracciones constitucionales o legales, cometidas en el desempeño del cargo (art. 130, CPE)	Cuarta parte de los integrantes	Mayoría absoluta miembros	Implica destitución salvo en el caso de los ministros cuya permanencia la decide el Presidente (art. 130, CPE)
El Salvador	Causas legales	Sin estipular	Dos tercios miembros	Recomienda la destitución de los ministros
Guatemala	Sin estipular	Voto de confianza planteado por 4 diputados	Mayoría absoluta miembros	Dimisión puede ser aceptada o rechazada por el Presidente (art. 167, CPG)
Nicaragua	Sin estipular	Sin estipular	Mayoría absoluta miembros	Recomienda separación del cargo (art. 90, EGAN)
Panamá	Responsabilidad en actos atentatorios o ilegales Errores graves (art. 155, CPRP)	Propuesto por no menos de la mitad de los legisladores	Dos terceras partes miembros	Censura

Paraguay	No concurrencia ante la Cámara Declaraciones insatisfactorias (art. 194, CRP)	Sin estipular	Dos tercios presentes ambas Cámaras	Recomienda su remoción
Perú	Sin estipular	25% de los miembros	Mayoría absoluta miembros	Deben renunciar pero el Presidente acepta la dimisión (art. 132, CPP)
Uruguay	Sin estipular	Mayoría presentes	Mayoría absoluta miembros de la Asamblea General	Renuncia pero el Presidente puede observar el voto de aprobación (art. 148, CROU)
			Dos tercios miembros	Renuncia, el Presidente no puede observar
Venezuela	Sin estipular	Sin estipular	Tres quintas partes presentes (ministros) (art. 246, CRBV)	Remoción
			Dos tercios miembros (Vicepresidente ejecutivo)	

Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos del Proyecto «El Parlamento en América Latina. Rendimiento del Poder Legislativo».

Un último y fundamental elemento de la moción censura es el efecto que tiene su aprobación. Es decir, si la decisión que toma el Parlamento es vinculante y termina con la destitución del funcionario o ministro lo cual le otorga a los parlamentarios un mayor potencial de control o si, por el contrario, la destitución es decidida, en último término, por el Presidente de la República. Los países en los que la decisión del Parlamento lleva aparejada la destitución del cargo son Argentina (para el jefe de Gabinete), Colombia, Costa Rica, Panamá y Venezuela¹⁶². Perú también puede ser incluido en este grupo pero tiene características propias ya que el Congreso puede hacer efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros mediante la cuestión de confianza (anteriormente comentada) o de los

¹⁶² En Venezuela la remoción del Vicepresidente ejecutivo en tres oportunidades dentro de un mismo período constitucional, como consecuencia de la aprobación de mociones de censura, faculta al Presidente de la República para disolver la Asamblea Nacional. El decreto de disolución conlleva la convocatoria de elecciones para una nueva legislatura dentro de los sesenta días siguientes a su disolución. La Asamblea no podrá ser disuelta en el último año de su período constitucional (art. 240, CRBV).

ministros por separado mediante la moción de censura¹⁶³. Si el ministro es censurado, el Presidente de la República debe aceptar la dimisión dentro de las setenta y dos horas siguientes (art. 132, RCRP).

En el resto de países la decisión del Parlamento, si bien tiene importantes efectos políticos, no conlleva la censura real e inmediata. En Bolivia el cargo censurado debe dimitir pero esta renuncia puede ser aceptada o rechazada por el Presidente de la República (art. 70, CPB). En Ecuador la censura implica la destitución de los funcionarios salvo en el caso de los ministros cuya permanencia es decidida por el Presidente (art. 130, CPE). El caso de El Salvador es similar al ecuatoriano ya que la resolución de la Asamblea sólo es vinculante cuando se refiere a los jefes de seguridad pública o de inteligencia de Estado por causa de graves violaciones de los Derechos Humanos mientras que para los ministros la censura conlleva la recomendación de su destitución (art. 131, CPES). Esta última opción, también es la que aparece estipulada en Nicaragua (art. 90, EGAN) y en Paraguay (art. 194, CRP).

El caso de Guatemala tiene características especiales ya que, cuando se produce la censura de un ministro, el Presidente de la República puede aceptarla pero si en Consejo de Ministros considera que el acto o actos censurables se ajustan a la conveniencia nacional y a la política del Gobierno, el interpelado tiene la opción de recurrir ante el Congreso. Si el ministro recurre, después de oídas las explicaciones presentadas y discutido el asunto y ampliada la interpelación, se votará sobre la ratificación de la falta de confianza, cuya aprobación requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes que integran el total de diputados. Si se ratificara el voto de falta de confianza, el ministro será separado de su cargo de inmediato (art. 167, CPG).

Uruguay también posee particularidades ya que el Presidente de la República puede observar el voto de desaprobación de un ministro siempre que éste haya sido pronunciado por menos de dos tercios del total de componentes del cuerpo. En este caso, la Asamblea General será convocada a sesión especial a celebrarse dentro de los diez días siguientes para decidir sobre la observación¹⁶⁴. Si la Asamblea General mantuviera su voto por un número inferior a los tres quintos del total de sus componentes, el Presidente, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes podrá mantener por decisión expresa, al ministro, a los ministros o al Consejo de Ministros censurados y disolver las Cámaras. En tal caso deberá convocar a nueva elección legislativa, que se efectuará el octavo domingo siguiente. Tratándose de desaprobación no colectiva, el Presidente de la República no podrá ejercer esa facultad sino una sola vez durante el término de su mandato (art. 148, CROU). Desde la restauración de la democracia en 1984 esta práctica no se ha dado nunca.

¹⁶³ Ésta última la pueden plantear los congresistas tras una interpelación, concurrencia de los ministros para informar o debido a su resistencia para acudir al Congreso.

¹⁶⁴ Si en una primera convocatoria la Asamblea General no reúne el número de legisladores necesarios para sesionar, se practicará una segunda convocatoria, no antes de veinticuatro horas ni después de setenta y dos horas de la primera, y si en ésta tampoco tuviera quórum se considerará revocado el acto de desaprobación (art. 148, CROU).

IV.10. *Juicio político y acusaciones constitucionales*

Tal como mencionamos anteriormente el juicio político es el instrumento de control parlamentario más extremo cuyo fin es la destitución del funcionario público acusado. En la tabla 2 del anexo recogemos información sobre qué cargos pueden ser sometidos a juicio o acusación constitucional, los motivos por los que se inicia, la Cámara encargada de ejercer la acusación y la instancia, Congreso o Tribunal de Justicia, encargada de llevar a cabo el juicio así como los efectos que provoca la sanción negativa. Entre los cargos públicos que los ordenamientos latinoamericanos sujetan a este tipo de control, además del Presidente de la República y sus ministros, suelen estar los máximos responsables del Poder Judicial en cada país y otros funcionarios como el Defensor del Pueblo o el Contralor General.

En relación a los motivos por los que los Presidentes latinoamericanos pueden ser acusados y, posteriormente, juzgados los hemos clasificado en siete, tal como se recoge en la tabla 3.7. El motivo más extendido para iniciar una causa es la perpetración de delitos comunes, contemplado en nueve países, le siguen los delitos en ejercicio de sus cargos o de responsabilidad que aparecen en las Constituciones de siete países. Sin embargo, tan sólo Ecuador contempla la acusación del Presidente por delitos como el enriquecimiento ilícito y, solamente en Perú podría iniciarse un juicio si el Presidente disuelve el Congreso sin causa justificada.

Tabla 3.7: MOTIVOS POR LOS QUE PUEDE INICIARSE ACUSACIÓN CONTRA EL PRESIDENTE

Mal desempeño, mala conducta	Delitos en el ejercicio de sus cargos y de responsabilidad	Delitos comunes	Actos que comprometan la seguridad y el honor de la nación y traición	Infringir la Constitución y/o las leyes	Concusión, cohecho, peculado, enriquecimiento ilícito	Impedimentos para la celebración de elecciones, disolución del Congreso
Argentina Colombia Paraguay República Dominicana	Argentina Brasil Bolivia Colombia Paraguay Perú República Dominicana	Argentina Brasil Colombia Costa Rica El Salvador Guatemala México Paraguay Uruguay	Chile Colombia Ecuador México Perú	Chile Panamá Perú Uruguay	Ecuador	Perú

Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos del Proyecto "El Parlamento en América Latina. Rendimiento del Poder Legislativo".

En cuanto al procedimiento institucional establecido para el juicio político, se pueden distinguir tres modelos constitucionales en América Latina (ver tabla 3.8). El primero, es el esquema legislativo, donde el Congreso remueve al Presidente sin depender de otras instituciones, el segundo es el esquema judicial, donde el Congreso autoriza una acusación que es evaluada por el Poder Judicial, y por último, el sistema mixto que combina elementos de ambos esquemas. Éste último modelo sólo aparece en las Constituciones de Brasil y Colombia, distinguiéndose entre crímenes comunes, que son juzgados por la Corte Suprema, y crímenes en el ejercicio de la función pública que son juzgados por el Senado (Pérez-Liñán, 2000: 68).

El esquema legislativo es más propio de los sistemas bicamerales y sigue la tradición del *impeachment* de Estados Unidos. En los países que contemplan este modelo, la acusación constitucional es formulada por la Cámara Baja y el juicio para decidir sobre la destitución de los cargos es llevado a cabo por el Senado. Seis de los nueve países que cuentan con sistemas bicamerales en la región mantienen este procedimiento: Argentina, Chile, México, Paraguay, República Dominicana y Uruguay, a los que se une un país unicameral: Ecuador¹⁶⁵.

El esquema judicial es el establecido en los Parlamentos unicamerales, donde el modelo estadounidense resulta poco viable. En los países que cuentan con este esquema le corresponde al Parlamento el conocimiento de las acusaciones. Sin embargo, si las acusaciones prosperan, el juicio se lleva a cabo en los Órganos Judiciales. Todos los países que tienen este esquema son unicamerales (Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala, Panamá y Perú) salvo Bolivia que presenta particularidades pues si bien el juicio político al Presidente, Vicepresidente y ministros sigue un esquema judicial, siendo la acusación ejercida por ambas Cámaras reunidas para el efecto en Congreso (art. 118, CPB), los juicios a los ministros de la Corte Suprema, magistrados del Tribunal Constitucional, Consejeros de la judicatura así como del fiscal general transcurren dentro del Poder Legislativo.

Tabla 3.8: PROCEDIMIENTO PARA EL JUICIO POLÍTICO

Esquema legislativo (la acusación y el juicio tienen lugar en el Congreso)	Esquema judicial (la acusación la ejerce el Congreso y el juicio es llevado a cabo por los Órganos Judiciales)	Esquema mixto (depende del tipo de delito)
Argentina	Bolivia	Brasil
Chile	Costa Rica	Colombia
Ecuador	El Salvador	
México	Honduras	
Paraguay	Guatemala	
República Dominicana	Panamá	
Uruguay	Perú	

Fuente: elaboración propia a partir de Pérez Liñán (2000).

¹⁶⁵ «A pesar de instaurar un sistema unicameral, la Constitución ecuatoriana de 1979 preservó el principio de «bicameralidad» de las Constituciones de 1946 y 1967 para el juicio político» (Pérez Liñán, 2000:68).

Es habitual que, tanto para la acusación de los funcionarios como para la decisión que se tome en el juicio, si se celebra dentro del Congreso, se requieran mayorías cualificadas. La exigencia de un número grande de votos es normal, al menos para la acusación constitucional contra el Presidente, ya que una decisión de tal envergadura y con efectos tan traumáticos es deseable que se realice con un amplio consenso de las fuerzas políticas representadas en el Poder Legislativo, transmitiendo a la opinión pública la existencia de cierto grado de cooperación y unión para superar la crisis institucional que provoca tal destitución. El tipo de mayorías establecidas en los países latinoamericanos (ver la tabla 2 del anexo) son las siguientes:

1. *Tres cuartas partes de los legisladores.* Esta votación es la más difícil de conseguir ya que tendrían que ponerse de acuerdo el 75% de los miembros totales de ambas Cámaras. Sólo es contemplada por la Constitución de República Dominicana, tanto para la acusación realizada por la Cámara de Diputados, como para el juicio llevado a cabo en el Senado.
2. *Mayoría de dos tercios de los miembros de la Cámara.* Es la mayoritaria en la región y aparece en los ordenamientos institucionales de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, tanto para la acusación ejercida por la Cámara de Baja como para el juicio llevado a cabo en el Senado. También es contemplada en Bolivia, cuando ambas Cámaras reunidas en Congreso deciden si prospera una acusación contra el Presidente, Vicepresidente, ministros o prefectos de departamento. En Chile y Ecuador es la establecida para que el Senado y el Congreso, respectivamente, decidan en el juicio contra el Presidente. En Colombia es utilizada para el juicio del Senado contra cualquier funcionario pero sólo por delitos de responsabilidad en el ejercicio de sus funciones. En México, al igual que en Colombia, es la requerida para el juicio de cualquier funcionario en el Senado con la diferencia que no se distingue el tipo de delito. Por último, en Costa Rica y Guatemala es la establecida para que el Congreso declare si prospera una acusación.
3. *Mayoría de dos tercios de los legisladores presentes.* Esta mayoría sólo aparece en la región en un único caso: Bolivia cuando corresponde al Senado el juicio político.
4. *Mayoría de votos de los miembros.* Es la requerida en Chile, tanto para que la Cámara de Diputados acuse ante el Senado al Presidente de la República, como para que el Senado juzgue a los funcionarios que sean distintos al Presidente (ya que para el juicio de este último se requiere mayoría de dos tercios de los miembros). El otro país que cuenta con esta mayoría es Ecuador en donde, al igual que en el caso anterior, es la establecida para el juicio contra funcionarios distintos al Presidente y Vicepresidente de la República.

5. *Mayoría de votos de los legisladores presentes.* Está contemplada en Chile para la acusación realizada por la Cámara de Diputados de funcionarios distintos al Presidente y en México para que prospere la acusación llevada a cabo por la Cámara de Diputados contra cualquier funcionario.
6. *Cuarta parte de los legisladores.* Esta es la votación que requiere un número menor de congresistas (25%) y sólo aparece en Ecuador para que prospere la acusación contra cualquier funcionario.

Un último punto que queremos mencionar en cuanto al juicio político es el referido a los efectos que tiene la declaración de culpabilidad en los ordenamientos latinoamericanos. Ya hemos hablado de los efectos políticos que este mecanismo de control puede desencadenar, sobre todo si el juicio es contra el Presidente, pero también tiene efectos jurídicos. En la mayoría de los países está estipulada la destitución del funcionario y la inhabilitación para ejercer funciones públicas por un tiempo determinado que puede variar de cinco a diez años. Además, es común tras el juicio, el sometimiento del funcionario a la justicia ordinaria estando, por tanto, sujeto a las disposiciones penales o sanciones administrativas establecidas por la justicia de cada país.

Tabla 3.9: ÍNDICE DE CAPACIDAD POTENCIAL DE CONTROL POLÍTICO

País	Índice
México	6,05
República Dominicana	6,2
Chile	6,3
Brasil	6,8
Guatemala	7,8
Panamá	7,8
Honduras	8,0
Nicaragua	8,0
El Salvador	8,55
Paraguay	8,85
Ecuador	9,05
Argentina	9,8
Uruguay	9,8
Costa Rica	10,05
Colombia	10,3
Venezuela	10,4
Bolivia	10,7
Perú	10,9

Fuente: elaboración propia.

V. CAPACIDAD POTENCIAL DE LOS PARLAMENTOS PARA EJERCER EL CONTROL

El presente capítulo se ha centrado en las capacidades de los Parlamentos latinoamericanos para ejercer su función de control al Ejecutivo. Hemos considerado que el control parlamentario es un control político. Esta definición amplia lleva al estudio no sólo de los mecanismos que conducen a la exigencia de responsabilidad política sino también al análisis de todas las actividades que el Parlamento puede realizar para fiscalizar la acción del Gobierno aunque no tengan como fin la sanción. Concretamente, hemos puesto el foco de atención en diez instrumentos de control parlamentario cuya característica principal es que pueden ser aprehendidos a través de su procedimiento que está regulado institucionalmente. Estos instrumentos poseen, dentro de los ordenamientos de cada país, elementos que potencian la capacidad de control con la cual el Parlamento puede ejecutarlos.

A partir de la presencia de los instrumentos y sus elementos hemos construido un índice que varía entre cero (0) y quince (15), donde 0 sería la mínima capacidad potencial del Parlamento para ejercer control y 15 la máxima capacidad. En este índice intentamos captar la potencialidad que tienen los Legislativos de los distintos países para llevar a cabo actividades de control. El resumen de la presencia de los instrumentos así como de los elementos que la potencian y los valores otorgados en la construcción del índice se encuentra en la tabla 3 del anexo.

El primer instrumento analizado en el capítulo ha sido el control sobre los nombramientos presidenciales. Cabe decir que en todos los países latinoamericanos se produce participación del Parlamento en la nominación pero con diferencias. Éstas dependen de quien detenta la capacidad para seleccionar los candidatos y quién confirma a los seleccionados, ya que estas funciones pueden recaer indistintamente en el Ejecutivo o en el Legislativo. Dentro de esta línea, hemos encontrado cuatro formas de nombramiento en América Latina que no son excluyentes. Es decir, en cada país pueden darse distintas formas según el cargo elegido por esta razón no lo hemos incluido como indicador.

El segundo instrumento analizado han sido las comparecencias de cargos del Ejecutivo ante el Parlamento. Este instrumento está presente en todos los países siendo su obligatoriedad el elemento que potencia el control parlamentario. Los países en los que es obligatoria la comparecencia ante la petición legislativa son: Brasil, Colombia, Costa Rica, Perú y El Salvador. Otro instrumento analizado y que se ha incluido para la elaboración del índice son las comisiones de investigación cuya creación está contemplada en todos los países salvo en Ecuador, Colombia y Guatemala. Los tres elementos que, a nuestro juicio, le dan fuerza fiscalizadora a las comisiones son la facilidad para contar con asesoría (Bolivia, Costa Rica y Perú), que sus actuaciones investigadoras tenga la misma obligatoriedad e instrumentos que las actuaciones que efectúa la justicia y que sus resultados tengan efectos no sólo políticos sino también jurídicos.

El cuarto instrumento es el informe presidencial o planes de gobierno. En este caso los elementos institucionales que refuerzan la capacidad de control del Parlamento son la posibilidad de un pronunciamiento por parte del Congreso ante la exposición del informe (Costa Rica, El Salvador, Honduras, México y Venezuela) y, sobre todo, si el pronunciamiento lleva implícita la aprobación o desaprobación, tanto del informe como de los planes de gobierno (Honduras y Venezuela).

El quinto instrumento abordado fue el voto de confianza, éste solo está presente en dos países (Perú y Uruguay). Como mecanismo de control cabe decir que es débil en el caso de Uruguay ya que la decisión del Parlamento no es vinculante y que, en ambos casos, su puesta en marcha es de iniciativa del Ejecutivo no del Parlamento. El sexto instrumento analizado ha sido la solicitud de informes y documentos que está presente en todos los casos, al igual que las comparecencias. El elemento que discrimina su potencialidad como mecanismo de control es la obligatoriedad, estipulada en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia y Perú.

El séptimo instrumento que aparece en el trabajo son las preguntas. Tal como manifestamos en el texto son de fácil confusión con otros mecanismos de control como las interpelaciones y las comparecencias. A pesar de ello, los ordenamientos de Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela las contemplan. El octavo mecanismo analizado son las interpelaciones que están presentes en 14 países. Por último, hemos abordado dos instrumentos que sí conllevan responsabilidad política: la censura y el juicio político/acusación constitucional. Respecto a la censura cabe decir que está bastante generalizada en la región. Concretamente, aparece contemplada en los ordenamientos de trece países. Los elementos que refuerzan su potencialidad como mecanismo de control parlamentario están relacionados con el número de votos requeridos para la sanción y si ésta es vinculante, comportando la destitución. Sólo en seis países la sanción lleva a la censura del cargo (Argentina, Colombia, Costa Rica, Panamá, Perú y Venezuela) en el resto es el Presidente de la República el que finalmente decide. En cuanto al juicio político/acusación constitucional está presente en todos los países. El elemento que da un mayor potencial de control al Parlamento, al igual que en la censura, es el número de votos necesarios para el pronunciamiento.

Un resumen de los valores que adopta el índice para cada país se puede ver en la tabla 3.9. Todos los casos analizados están bastante alejados del valor máximo y del mínimo que puede adoptar el índice pero ello no significa que estos valores estén concentrados ya que existe una gran variabilidad que oscila entre el valor 6 y el 10,9. Ello nos indica que, si bien en todos los países latinoamericanos existen procedimientos de control parlamentario son muy grandes las diferencias entre un diseño institucional y otro. El país cuyo Parlamento posee mayores capacidades para ejercer el control es Perú (10,9), seguido de otros tres países andinos Bolivia (10,7), Venezuela (10,4) y Colombia (10,3). A excepción de Costa Rica (10,05), los modelos institucionales de estos países han pasado por profundas reformas a lo largo de la década de 1990. Las cuales, sin duda, contribuyeron a la inclusión de prerrogativas de control parlamentario. Algo parecido sucedió en el otro país andi-

no, Ecuador, que cuenta con un Congreso relativamente poderoso en cuanto a su capacidad potencial para ejercer control y Argentina, país que comparte el mismo valor en el índice con Uruguay¹⁶⁶. Este último país, junto a la citada Costa Rica, son los dos únicos casos, de entre los que poseen valores más altos, que no han atravesado en los últimos tiempos por reformas institucionales.

Los países que ocupan las posiciones más bajas del índice de capacidad potencial para ejercer control parlamentario son México, República Dominicana y Chile. En este último caso cabe recordar que la forma de gobierno del país fue diseñada en los albores de la dictadura militar bajo la preconcepción de mantener un Presidente poderoso y darle al Parlamento una baja capacidad de injerencia. Además se intentó controlar el peso del Legislativo con otros mecanismos como la presencia de un elevado porcentaje de senadores no electos (ver capítulo 4) u otorgándole poca capacidad de influencia en el proceso presupuestario (ver capítulo 5). Todo ello además se ve plasmado empíricamente en la baja participación que ha tenido el Parlamento chileno, frente al Poder Ejecutivo, en la producción legislativa (ver capítulo 2).

¹⁶⁶ Los altos valores de Uruguay se pueden explicar desde la tradición de coparticipación de los distintos partidos en la gestión del Gobierno que ha tomado forma institucional a través de los instrumentos de control parlamentario. Este modelo de gestión de los Gobiernos ha hecho que autores como Pérez Antón (1992) hayan visto tendencias parlamentaristas en el presidencialismo uruguayo.

ANEXO CAPÍTULO 3

Tabla 3.1: FORMA DE PARTICIPACIÓN EN EL NOMBRAMIENTO DE CARGOS PÚBLICOS POR PARTE DE LAS CÁMARAS

País y Cámara	Ejecutivo nombra (necesita el acuerdo de la Cámara)	Ejecutivo nombra (de ternas propuestas por la Cámara)	La Cámara nombra libremente	Cámara nombra (de ternas propuestas por el Ejecutivo u otros organismos)
<i>ARGENTINA</i>				
Senado	<ul style="list-style-type: none"> - Magistrados de la Corte Suprema (2/3 presentes) - Jueces de los tribunales federales inferiores - Embajadores, ministros plenipotenciarios y encargados de negocios - Grados de oficiales superiores de las Fuerzas Armadas (art. 99, CNA) 			
<i>BOLIVIA</i>				
		En Congreso (por 2/3 miembros): <ul style="list-style-type: none"> - Ministros de la Corte Suprema de Justicia - Magistrados del Tribunal Constitucional - Consejeros de la Judicatura - Fiscal general - Defensor del Pueblo 		
Cámara de Diputados		<ul style="list-style-type: none"> - Presidentes de las entidades de función económica y social 		
		<ul style="list-style-type: none"> - Contralor general - Superintendente de Bancos. 		

<i>BRASIL</i>				
Cámara de Diputados			- Dos miembros del Consejo de la República (art. 89, CRFB)	
Senado	- Magistrados - Ministros del Tribunal de Cuentas - Gobernador de territorio - Presidente y Directores del Banco Central - Procurador general - Miembros del consejo - Jefes de misión diplomática (art. 52, CRFB)		- Dos miembros del Consejo (art. 89, CRFB)	
<i>CHILE</i>				
Senado	- Contralor general - Fiscal de la nación (art. 48, CPCH)		- Un abogado para integrar el Tribunal Constitucional (art. 81, CPCH)	
<i>COLOMBIA</i>				
Cámara de Representantes			- Defensor del Pueblo	En Congreso: - Procurador general - Magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria
Senado			- Magistrados de la Corte Constitucional - Procurador general de (art. 173, CPC)	
<i>COSTA RICA</i>				
			- Magistrados de la Corte Suprema de Justicia (2/3 miembros) - Contralor y subcontralor (art. 121, CPCR)	

ECUADOR		<ul style="list-style-type: none"> - Contralor general (171, CEP) 	<ul style="list-style-type: none"> - Defensor del Pueblo (art. 96, CEP) - Dos vocales del Tribunal Supremo Electoral (art. 275, CEP) 	<ul style="list-style-type: none"> - Procurador general - Ministro Fiscal General - Superintendentes - Siete vocales del Tribunal Supremo Electoral - Directorio del Banco Central (art. 130, CEP)
EL SALVADOR			<ul style="list-style-type: none"> - Magistrados de la Corte Suprema de Justicia (art. 131, CPES) - Magistrados de la Corte de Cuentas de la República (art. 131, CPES) - Fiscal general (2/3 miembros) (art. 192, CPES) - Procurador general (2/3 miembros) (art. 192, CPES) - Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos (2/3 miembros) (art. 192, CPES) - Miembros del Consejo Nacional de la Judicatura (art. 187, CPES) 	<ul style="list-style-type: none"> - Magistrados del Tribunal Supremo Electoral (art. 208, CPES)
GUATEMALA			<ul style="list-style-type: none"> - Un magistrado de la Corte de Constitucionalidad (art. 269) - Procurador de los Derechos Humanos (art. 274) 	<ul style="list-style-type: none"> - Magistrados de la Corte Suprema de Justicia (2/3 miembros) (art. 215, CPG) - Magistrados de la Corte de Apelaciones y otro Tribunales (2/3 miembros) (art. 217, CPG) - Contralor general de Cuentas (2/3 miembros) (art. 233, CPG) - Cuatro magistrados de la Corte de Constitucionalidad (art. 269, CPG)

HONDURAS			<ul style="list-style-type: none"> - Contralor y subcontralor (art. 223, CRH) - Procurador y subprocurador general (art. 229, CRH) - Director y subdirector general de Providad Administrativa (art. 234, CRH) - Presidente de la Corte Suprema de Justicia (art. 304, CRH) 	
MÉXICO				
Senado	<ul style="list-style-type: none"> - Procurador general - Ministros - Agentes Diplomáticos - Cónsules generales - Empleados Superiores de hacienda - Coroneles y demás jefes superiores del Ejército - Ministros de la Suprema Corte de Justicia (art. 76, CPEUM) 			
NICARAGUA			<ul style="list-style-type: none"> - Procurador de los Derechos Humanos (art. 138, CPN) 	<ul style="list-style-type: none"> - Magistrados de la Corte Suprema de Justicia* - Magistrados del Consejo Supremo Electoral* - Superintendente General de Bancos - Contralor general (art. 138, CPN)
PANAMÁ	<ul style="list-style-type: none"> - Magistrados de la Corte Suprema de Justicia - Procurador general - Procurador de la Administración (art. 155, CRPP) 		<ul style="list-style-type: none"> - Contralor general - Magistrado del Tribunal Electoral (art. 155, CRPP) 	

<i>PARAGUAY</i>				
Cámara de Diputados			<ul style="list-style-type: none"> - Un integrante del Consejo de la Magistratura (art. 262, CRP). - Defensor del Pueblo (art. 277, CRP). - Contralor y subcontralor (281, CRP). 	
Senado	<ul style="list-style-type: none"> - Embajadores y ministros plenipotenciarios. - Presidente y directores de la Banca Central del Estado. - Directores paraguayos de los entes binacionales (art. 224, CRP). 		<ul style="list-style-type: none"> - Un integrante del Consejo de la Magistratura (art. 262, CRP). 	
<i>PERÚ</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Presidente del Banco Central de Reserva - Superintendente de Banca y Seguros (art. 101, CPP). 		<ul style="list-style-type: none"> - Defensor del Pueblo (2/3 miembros) (art. 161, CPP). 	<ul style="list-style-type: none"> - Contralor General (art. 101, CPP).
<i>REPÚBLICA DOMINICANA</i>				
Senado	<ul style="list-style-type: none"> - Funcionarios diplomáticos (art. 23, CPRD). 		<ul style="list-style-type: none"> - Presidente y miembros de la Junta Central Electoral (art. 23, CPRD). 	<ul style="list-style-type: none"> - Miembros de la Cámara de Cuentas (art. 78, CPRD).
<i>URUGUAY</i>				
Senado	<ul style="list-style-type: none"> - Jefes de misión consular y diplomática - Fiscal de la Corte (art. 168, CROU). 		<p>En Asamblea General:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tribunal de Cuentas (2/3 miembros) (art. 208, CROU). - Miembros de la Suprema Corte de Justicia (2/3 miembros) (art. 236, CROU). - Miembros de la Corte Electoral (2/3 miembros) (art. 324, CROU). 	

VENEZUELA	<ul style="list-style-type: none"> - Procurador general - Jefes de Misiones Diplomáticas (art. 187, CRBV). 			<ul style="list-style-type: none"> - Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia (art. 264, CRVB). - Titular del Órgano del Poder Ciudadano (art. 279, CRVB). - Integrantes del Consejo Nacional Electoral (art. 296, CRVB).
-----------	--	--	--	--

Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos del Proyecto "El Parlamento en América Latina. Rendimiento del Poder Legislativo".

* Las listas para la elección de estos cargos son elaboradas separadamente por el Presidente y por diputados de la Asamblea Nacional, en consulta con las asociaciones civiles pertinentes.

Tabla 3.2: JUICIO POLÍTICO Y ACUSACIONES CONSTITUCIONALES

País	Cargos	Motivo de acusación	Acusación	Juicio	Efectos
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> - Presidente - Vicepresidente - Jefe de Gabinete de ministros - Miembros de la Corte Suprema (art. 57, CNA) 	<ul style="list-style-type: none"> - Mal desempeño - Delitos en el ejercicio de sus cargos - Crímenes comunes (art. 57, CNA) 	<ul style="list-style-type: none"> Cámara Diputados acusa (dos tercios miembros) (art. 53, CNA) 	<ul style="list-style-type: none"> Senado juzga (dos tercios miembros) (art. 59, CNA) 	<ul style="list-style-type: none"> - Destitución - Incapacidad para ocupar cargos públicos - Sujeto a tribunales ordinarios (art. 60, CNA)
Bolivia	<ul style="list-style-type: none"> - Ministros de la Corte Suprema - Magistrados del Tribunal Constitucional - Consejeros de la Judicatura - Fiscal general (art. 62, CPB) 	<ul style="list-style-type: none"> - Delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones (art. 62, CPB) 	<ul style="list-style-type: none"> Cámara de Diputados 	<ul style="list-style-type: none"> Senado (dos tercios presentes) (art. 66, CPB) 	<ul style="list-style-type: none"> Sin estipular
	<ul style="list-style-type: none"> - Presidente - Vicepresidente - Ministros - Prefectos de departamento (art. 68, CPB) 	<ul style="list-style-type: none"> - Delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones (art. 118, CPB) 	<ul style="list-style-type: none"> Ambas Cámaras en Congreso (dos tercios miembros) (art. 118, CPB) 	<ul style="list-style-type: none"> Corte Suprema 	<ul style="list-style-type: none"> Sin estipular

Brasil	<ul style="list-style-type: none"> - Presidente - Vicepresidente - Ministros (art. 51, CRFB) 	<ul style="list-style-type: none"> - Delitos de responsabilidad 	Cámara Diputados (art. 51, CRFB) (dos tercios miembros)	Senado Federal (dos tercios miembros) (art. 52, CRFB)	<ul style="list-style-type: none"> - Pérdida del cargos - Inhabilitación durante 8 años para el ejercicio de la función pública - Posibles sanciones judiciales (art. 85, CRFB)
		<ul style="list-style-type: none"> - Delitos comunes 	C. Diputados (dos tercios miembros) (art. 86, CRFB)	Supremo Tribunal Federal (art. 86, CRFB)	
Chile	- Presidente	<ul style="list-style-type: none"> - Actos que comprometan el honor y la seguridad de la nación - Infringir la Constitución o las leyes (art. 48, CPCH) 	Cámara Diputados (mayoría de votos miembros) (art. 48, CPCH)	Senado (dos tercios miembros) (art. 49, CPCH)	<ul style="list-style-type: none"> - Destitución del cargo - Inhabilitación para la función pública por 5 años - Sometimiento a los tribunales competentes (art. 49, CPCH)
	- Ministros	<ul style="list-style-type: none"> - Actos que comprometan el honor y la seguridad de la nación - Infringir la Constitución o las leyes - Dejar las leyes sin ejecución - Traición - Concusión - Malversación de fondos - Soborno 	Cámara Diputados (Mayoría votos presentes)	Senado (mayoría de votos miembros)	
	- Magistrados Tribunal Superior de Justicia - Contralor general	<ul style="list-style-type: none"> - Abandono de sus deberes 			
	- Generales y almirantes	<ul style="list-style-type: none"> - Comprometer el honor y seguridad de la nación 			
	- Intendentes y gobernadores	<ul style="list-style-type: none"> - Infracción de la Constitución - Delitos de traición - Sedición - Malversación de fondos públicos - Concusión 			

Colombia	<ul style="list-style-type: none"> - Presidente - Magistrados Corte Suprema de Justicia - Consejo de Estado - Corte Constitucional - Consejo Superior de la Judicatura - Fiscal general de la nación (art. 174, CPC) 	<ul style="list-style-type: none"> - Delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones - Indignidad - Mala conducta 	Cámara de Representantes	Senado (dos tercios presentes) (art. 175, CPC)	<ul style="list-style-type: none"> - Destitución - Privación temporal o absoluta de derechos políticos - Sometimiento a los tribunales (art. 175, CPC)
		<ul style="list-style-type: none"> - Delitos comunes 	Cámara de Representantes	El Senado declara si ha lugar o no y pone al acusado a disposición de la Corte Suprema (art. 175, CPC)	
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> - Presidente - Vicepresidentes - Supremos Poderes - Ministros Diplomáticos (art. 121, CPCR) 	<ul style="list-style-type: none"> - Causa penal 	Asamblea (dos tercios miembros) (art. 121, CPCR)	Corte Suprema	Sin estipular
Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> - Presidente - Vicepresidente 	<ul style="list-style-type: none"> - Delitos contra la seguridad del Estado - Concusión - Cohecho - Peculado - Enriquecimiento ilícito 	Congreso (cuarta parte de sus miembros) (art. 130, CPE)	Congreso (dos tercios miembros) (art. 130, CPE)	<ul style="list-style-type: none"> - Destitución - Inhabilitación - Sometimiento a los tribunales (art. 175, CPC)
	<ul style="list-style-type: none"> - Ministros - Contralor general - Procurador - Defensor del Pueblo - Fiscal general - Superintendentes - Vocales Tribunal Constitucional - Vocales Tribunal Supremos Electoral (art. 130, CPE) 	<ul style="list-style-type: none"> - Infracciones constitucionales o legales 	Congreso (cuarta parte de sus miembros) (art. 130, CPE)	Congreso (mayoría miembros) (art. 130, CPE)	<ul style="list-style-type: none"> - Destitución * - Sometimiento a los tribunales (art. 175, CPC)

El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> - Presidente - Vicepresidente - Ministros - Corte Suprema de Justicia - Cámaras de Segunda Instancia - Corte de Cuentas - Fiscal general - Procurador general - Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos - Presidente y Magistrados del Tribunal Supremo Electoral - Representantes diplomáticos (art. 236, CPES) 	- Delitos oficiales y comunes	Asamblea Legislativa (art. 236, CPES)	Cámara de Segunda Instancia	- Suspensión del ejercicio de sus funciones
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> - Presidente - Vicepresidente - Corte Suprema de Justicia - Tribunal Supremo Electoral - Corte de Constitucionalidad - Ministros - Secretarios de la Presidencia - Procurador de los Derechos Humanos - Fiscal general - Procurador general (art. 165, CPG) 	- Delitos	Congreso (dos tercios miembros) (art. 165, CPG)	Corte Suprema de Justicia	Sin estipular
Honduras	<ul style="list-style-type: none"> - Presidente - Corte Suprema de Justicia - Tribunal Nacional de Elecciones - Secretarios de Estado - Jefes de Misiones Diplomáticas - Contralor - Procurador general - Director Probidad Administrativa (art. 205, CRH) 	Sin estipular	Congreso Nacional (art. 205, CRH)	Sin estipular	Sin estipular

México	<ul style="list-style-type: none"> - Presidente - Ministros de la Suprema Corte de Justicia - Consejeros de la Judicatura Federal - Secretarios de despacho - Jefes de departamento administrativo - Jefe de Gobierno del Distrito Federal - Procurador general - Procurador general de Justicia del Distrito Federal - Magistrados de circuito - Los consejeros de la Judicatura - Consejero presidente - Consejeros electorales - Secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral - Magistrados del Tribunal Electoral - Directores generales (art. 110, CPEUM) 	<ul style="list-style-type: none"> - Traición a la patria - Delitos graves de orden común (art. 108, CPEUM) - Violaciones graves a la constitución y leyes - Manejo indebido de fondos públicos 	Cámara de Diputados (art. 74, CPEUM) (mayoría absoluta presentes) (art. 110, CPEUM)	Senado (art. 76, CPEUM) (dos tercios miembros) (art. 110, CPEUM)	<ul style="list-style-type: none"> - Destitución - Inhabilitación - Inicio de sanciones penales (art. 111, CPEUM)
Nicaragua	<ul style="list-style-type: none"> - Funcionarios que gozan de inmunidad (art. 138, CPN) 	Sin estipular	Asamblea Nacional	Sin estipular	Sin estipular
Panamá	<ul style="list-style-type: none"> - Presidente - Magistrados Corte Suprema de Justicia (art. 154, CPRP) 	<ul style="list-style-type: none"> - Actos perjudiciales para el libre funcionamiento del poder público - Violación de la Constitución y de las leyes 	Asamblea Nacional	Asamblea Nacional	Sin estipular

Paraguay	<ul style="list-style-type: none"> - Presidente - Vicepresidente - Ministros - Ministros de la Corte Suprema de Justicia - Fiscal general - Defensor del Pueblo - Contralor general - Integrantes del Tribunal Superior de Justicia Electoral (art. 225, CRP) 	<ul style="list-style-type: none"> - Mal desempeño - Delito en el ejercicio de sus funciones - Delitos comunes 	Cámara de Diputados (dos tercios miembros) (art. 225, CRP)	Cámara de Senadores (dos tercios miembros) (art. 225, CRP)	<ul style="list-style-type: none"> - Destitución - Inicio de los trámites de la justicia ordinaria (art. 225, CRP)
Perú	<ul style="list-style-type: none"> - Presidente 	<ul style="list-style-type: none"> - Traición a la patria - Impedir que la celebración de elecciones - Disolución injustificada del Congreso (art.117, CPP) 	Comisión Permanente Congreso	Corte Suprema de Justicia (art. 89, RCRP)	<ul style="list-style-type: none"> - Suspensión del cargo - Inhabilitación por 10 años
	<ul style="list-style-type: none"> - Ministros - Miembros del Tribunal Constitucional - Miembros del Consejo Nacional de la Magistratura - Vocales de la Corte Suprema - Fiscales supremos - Defensor del Pueblo - Contralor general (art. 99, CPP) 	<ul style="list-style-type: none"> - Infracción de la Constitución - Delitos que cometan en el ejercicio de sus funciones (art. 99, CPP) 			
República Dominicana	<ul style="list-style-type: none"> - Funcionarios públicos (art. 23, CPRD) 	<ul style="list-style-type: none"> - Mala conducta - Faltas graves en el ejercicio de sus funciones (art. 23, CPRD) 	Cámara de Diputados (tres cuartas partes de los miembros) (art. 26, CPRD)	Senado (tres cuartas partes de los miembros) (art. 23, CPRD)	<ul style="list-style-type: none"> - Destitución del cargo - Sujeto a la justicia ordinaria (art. 23, CPRD)
Uruguay	<ul style="list-style-type: none"> - Presidente - Vicepresidente - Ministros - Miembros Corte Suprema de Justicia - Tribunal de lo Contencioso - Tribunal de Cuentas - Corte Electoral (art.93, CROU) 	<ul style="list-style-type: none"> - Violación de la Constitución - Delitos graves (art.93, CROU) 	Cámara de Representantes (dos tercios miembros) (art. 172, CROU)	Cámara de Senadores (dos tercios miembros) (art. 102, CROU)	<ul style="list-style-type: none"> - Destitución - Sujetos a la justicia (art. 103, CROU)

Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos del Proyecto "El Parlamento en América Latina. Rendimiento del Poder Legislativo".

*En Ecuador la destitución de los ministros la decide el Presidente (art. 130, CPE).

Tabla 3.3: CONSTRUCCIÓN DEL ÍNDICE DE CAPACIDAD POTENCIAL DE CONTROL PARLAMENTARIO

País	Compa- recencias		Comisiones de investigación			Informe presidencial		Voto de confianza		Solicitud de documentos e informes		Pre- guntas		Interpe- laciones		Censura		Juicio*		
	Pres.	Oblig.	Pres.	As	Actu	Resul	Pres.	Pro.	Plan	Pres.	Oblig.	Pres.	Oblig.	Pres.	Oblig.	Pres.	Vot	Cvin	Pres	Vot.
Argentina	I						I									I	I	I	I	0,8
Bolivia	I			0,15	0,25	0,25	I				I	0,25	I			I	I,2		I	0,6
Brasil	I	0,25	I		0,25	0,25	I				I	0,25							I	0,8
Chile	I		I		0,25		I				I	0,25							I	0,8
Colombia	I	0,25					I				I	0,25	I			I	I	I	I	0,8
Costa Rica	I	0,25	I	0,15			I	0,25			I					I	0,6	I	I	0,8
Ecuador	I						I	0,25			I		I			I	I		I	0,8
El Salvador	I	0,25	I		0,25		I	0,25			I		I			I	0,8		I	S/D
Guatemala	I						I				I					I	I		I	0,8
Honduras	I				0,25		I	0,25	0,5		I					I			I	S/D
México	I						I	0,25			I								I	0,8
Nicaragua	I						I				I					I	I		I	S/D
Panamá	I						I				I					I	0,8	I	I	S/D
Paraguay	I				0,25		I				I					I	0,8		I	0,8
Perú	I	0,25	I	0,15	0,25		I				I	0,25				I	I	I	I	
República Dominicana	I						I												I	0,2
Uruguay	I						I				I					I	I		I	0,8
Venezuela	I				0,25		I	0,25	0,5		I					I	0,4	I	I	S/D

Fuente: elaboración Propia

*En el caso de juicio político se han tomado las mayorías necesarias para enjuiciar al Presidente de la República.

Leyenda:

Pres: Presencia

Oblig: Obligatoriedad

As: Las Comisiones pueden contratar asesores.

Actu: Sus investigaciones y actuaciones tienen la misma obligatoriedad e instrumentos que las actuaciones que efectúa la justicia

Resul: Resultados con efectos jurídicos

Pro: Pronunciamiento de la Cámara ante el informe presidencial

Plan: Aprobación del Plan presidencial

Votos: Los valores otorgados en el índice a votos dependen del número de votos necesarios para la censura, cuanto menor es el valor que adquiere este índice. Así, cuando la mayoría requerida es la cuarta parte legisladores se ha asignado un valor de 1,4; a la mayoría de los presentes:1,2; a la mayoría de miembros:1; a los dos tercios de legisladores presentes:0,8; a los dos tercios del total de miembros:0,6;a las tres quintas partes de presentes:0,4 y a las tres cuartas partes de miembros:0,2.

Cvin: Censura vinculante

S/D: Sin datos.

CAPÍTULO IV

Territorialidad y representación política en América Latina

I. INTRODUCCIÓN

La complejidad de la representación política se refleja tanto en los procesos políticos como en los esfuerzos por conceptualizarla. A la diversidad de enfoques teóricos que han tratado de explicarla se unen otros aspectos como el de cuál tiene que ser el actor o la identidad política a ser representada. Si bien la teoría democrática liberal clásica zanjaba el debate desde la idea del individuo ciudadano (Dahl, 1992), en los últimos años se ha intensificado el debate sobre la necesidad de dar cabida en el entramado institucional del sistema político a formas diferenciadas o colectivas de identidad política como las comunidades étnicas o territoriales¹⁶⁷. En América Latina es bastante patente la presencia de otras identidades políticas debido a la debilidad de la ciudadanía liberal asentada en las ideas de igualdad de deberes y de derechos. La fortaleza y diversidad de las identidades políticas en la región se ha puesto de manifiesto en el surgimiento y consolidación de movimientos políticos étnicos o en los de tipo territorial que se exteriorizan a través de diferenciaciones regionales como en el caso de Ecuador; en una mayor presencia de las subunidades territoriales de las federaciones, con Argentina como mejor ejemplo, o en un punto extremo de las demandas secesionistas en Bolivia. Otro elemento a tomar en cuenta para dimensionar el potencial de lo territorial

¹⁶⁷ Un antecedente de este tipo de planteamientos se encuentra en el trabajo de Lijphart (2000) quien ya en la primera edición de su trabajo, plantea que las democracias que mejor funcionan son las que tienen un entramado institucional que permite dar cabida a un mayor número de actores e identidades. Dentro del debate sobre la democracia multicultural y la inclusión de identidades comunitarias se puede ver Kimlinka (1996).

como identidad propia en América Latina es el proceso que se conoce con el nombre genérico de descentralización.

Los partidos políticos y las elecciones se han ido convirtiendo en los ejes centrales de la representación en las actuales democracias, razón por la cual la mayoría de los estudios sobre el fenómeno de la representación política en los Legislativos se han ido centrando en el papel de los partidos políticos y en los sistemas electorales¹⁶⁸. En este capítulo intentaremos un enfoque diferente al fijar el punto de análisis en los distintos supuestos que están detrás de la construcción de los sistemas que convierten a los votos en puestos de representación: como la territorialidad, el género, las minorías étnicas, los partidos políticos o los grupos de privilegio¹⁶⁹. Este marco nos ha llevado a plantearnos una lectura centrada en lo territorial como elemento de representación política.

Sin querer quitar relevancia a otros factores hemos optado por los territorios debido a razones histórico-culturales e institucionales. Dentro de estas últimas está el federalismo y la utilización de distritos electorales coincidentes con la división político administrativa de los países. Elementos que, combinados con la «legitimidad dual» (Linz, 1997) de la forma de gobierno presidencialista, generan más incentivos para que los votantes tomen en cuenta las necesidades de sus distritos al momento de votar por los legisladores a la vez que permiten a los representantes tener prácticas y discursos centrados en sus distritos. Por otro lado, debido a la fortaleza y persistencia de identidades locales o regionales, los países latinoamericanos han tenido problemas a lo largo de la historia para definirse como Estados. Como ejemplos podemos citar las diferencias entre las ciudades importantes de los actuales Estados centroamericanos, las cuales mantuvieron una larga pugna por la hegemonía; las luchas entre centralistas y federalistas en Colombia y Venezuela; la insalvable división regional de Ecuador, donde Quito y Guayaquil actúan como ejes; la difícil integración de las provincias del Río de la Plata en la actual Argentina o las diferencias entre la Península del Yucatán y el resto de México.

Debido a los elementos antes anotados, las siguientes páginas tienen como objetivo buscar pautas de análisis para identificar el papel de lo territorial dentro del modelo de representación política de los sistemas políticos de América Latina¹⁷⁰.

¹⁶⁸ Dentro de esta línea, el trabajo realizado en el texto compilado por Payne (*et.al.*) (2003: 91-165) ofrece un exhaustivo análisis de los casos de América Latina, centrado en los ejes de representatividad, efectividad y participación a partir del análisis de los resultados electorales y el efecto de las reformas hechas al sistema en búsqueda de mejorar la gobernabilidad. Otro tipo de análisis del papel que cumplen los sistemas electorales son los estudios sobre el «*malapportionment*» que consiste en analizar el ajuste que hay entre los votos y los escaños, poniendo especial atención a los sistemas de distritos, al respecto se pueden ver los trabajos de Samuels y Snyder (2001), Reynoso (2000) y García Díez (2005) entre otros.

¹⁶⁹ Para un completo análisis histórico de la relación entre la evolución de los sistemas electorales y la apertura o inclusión de nuevas identidades en el sistema de representación política puede verse el trabajo de Colomer (2004).

¹⁷⁰ El trabajo que más se aproxima a plantear la influencia de lo territorial es el de Jones y Mainwaring (2003), a pesar de que su objetivo es estudiar la presencia nacional de los partidos políticos,

Para ello, comenzaremos presentando algunos conceptos generales dentro del proceso de formación del esquema representativo, para después pasar al análisis de los modelos de representación que se reflejan en los diseños institucionales contemplados en las Constituciones y sistemas electorales latinoamericanos. Nuestro argumento de partida es que la reproducción de la división interna de los países en sistemas de distritos electorales es el principal mecanismo para que se de la representación territorial. El análisis que se hará de los marcos institucionales será complementado con datos de las percepciones de los diputados y senadores latinoamericanos sobre la representación política.

II. LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

Es necesario hacer una revisión de algunos elementos conceptuales que nos ayudarán a una mejor comprensión y contextualización del objeto aquí planteado. El debate sobre la representación política es bastante dinámico, como queda patente desde un primer momento en que el modelo representativo surge como respuesta ante la dificultad de que cada ciudadano defienda sus propios intereses en la esfera pública. La evolución del tipo de intereses representados en las instituciones políticas ha sido fundamental para la constitución del llamado gobierno representativo (Manin, 1998: 56), no sólo desde la evolución de los intereses con acceso al entramado institucional, sino que también, han variado las relaciones entre representantes y representados, pasando de los originales modelos de mandato imperativo hasta los que actualmente se denominan de «agencia»¹⁷¹.

las argumentaciones que hacen para explicar las variaciones entre los distintos casos ponen de relieve la diversidad de identidades territoriales y su influjo en el sistema de partidos. En Sánchez López (2004) también se exponen algunos elementos sobre la relación entre la configuración de los sistemas de partidos de Ecuador, España y Uruguay y las lógicas territoriales. En el trabajo más representativo sobre los Poderes Legislativos en América Latina, Morgenstern y Nacif (2002), los autores de las contribuciones tratan de forma muy marginal el tema de la representación, dejando de lado temas importantes como el doble juego representativo que se da en los sistemas bicamerales o el papel de los Senados en el sistema legislativo. Los trabajos en los que se estudia el bicameralismo suelen dar más importancia al tema de la representación política ya que se supone que la estructura de dos Cámaras busca dar acceso a niveles diferenciados de representación pero, incluso en estos estudios, los casos de América Latina no son abordados con profundidad. Así ocurre en la obra de Tsebelis y Money (1997), uno de los referentes sobre el tema, y en los trabajos de Patterson y Mughan (1999) y el de Baldwin y Shell (2001).

¹⁷¹ Sobre la evolución del concepto de representación política se puede ver el trabajo de Pitkin (1985: 34) donde hace una larga revisión del tema aproximándose más a la teoría política que a la propia evolución del gobierno representativo. Uno de los supuestos de la autora es que: «la representación tiene un significado identificable, aplicado en diferentes formas [...] a contextos diferentes». Es decir que no se trata de un concepto vago y cambiante, sino de un particular concepto altamente complejo que, manteniendo su significado básico se ha ido adaptando a la evolución de los sistemas políticos (1985: 9). Para un estudio más empírico de cómo ha ido evolucionando la idea de la representación hasta llegar al moderno gobierno representativo con preeminencia de la representación a través

El debate sobre el carácter de la representación política tiene varias aristas, siendo uno de los temas con mayores implicaciones normativas de la Ciencia Política, a la vez que, por las propias complicaciones que su estudio tiene, la producción de trabajos de corte empírico no es tan abundante si se compara con otros temas de interés de la disciplina. En este trabajo se dejará aparcado el debate normativo para aportar algunas evidencias sobre la naturaleza operativa de la representación en las Asambleas Legislativas de América Latina.

Una definición mínima de representación, elaborada a partir de su actual funcionamiento, es que es el hecho mediante el cual un representante, gobernante o legislador, actúa en nombre de un representado para la satisfacción, al menos en teoría, de los intereses de este último. Los actos del representante obligan al representado, pero éste tiene la posibilidad de controlar y exigir responsabilidades a sus delegados (gobernantes o legisladores) a través de mecanismos electorales institucionalizados (Cotta, 1985). A pesar de que uno de los argumentos recurrentes para explicar los problemas de funcionamiento de los sistemas políticos contemporáneos es el de la crisis de la representación, no se ha investigado mucho sobre cómo opera la representación política. Es más, es un campo en el que al debate le cuesta compatibilizar las reflexiones teóricas con las investigaciones empíricas (Martínez y Méndez Lago, 2000; Thomassen, 1994), reproduciendo, en parte, lo que Pitkin (1985: 267) señalaba al plantear que el concepto de representación se configura como una «continua tensión entre el ideal y el logro». Dentro de estos parámetros, en este trabajo no se hablará de la crisis del modelo de representación ni se abundará en juicios críticos al respecto sino que más bien se busca problematizar algunos elementos estructurales desde los cuales sentar las bases para evaluar el papel del Parlamento como instancia de representación.

Al hablar de representación no se puede dejar de mencionar a los partidos políticos como organizaciones cuya evolución ha marcado cambios en la lógica de la representación. Éstos pasaron de ser estructuras de cuadros, en las que los parlamentarios tenían bastante independencia para manifestarse sobre los asuntos públicos, a ser organizaciones de masas en las que los diputados perdían parte de su independencia y la toma de decisiones pasaba a estar en manos, casi por completo, de las élites o de los intereses corporativos de los sectores más importantes de sus electorados. Los nuevos modelos de partidos (*cath all*, cartel o profesional electoral) siguen manteniendo la relación de dependencia de los legisladores

de los partidos políticos se puede ver el trabajo de Manin (1998). A pesar de que no tiene el carácter monográfico y el alcance de los trabajos citados antes anotados, sobre la idea de la representación democrática como agenda se pueden consultar los trabajos de O'Donnell (2000) y de Maravall (2003). Para aspectos más específicos de la teoría de la representación política ver el trabajo de Cotta (1985) en el que se analiza el vínculo entre Parlamento y representación, de Thomassen (1994) donde se hace una revisión crítica de la investigación sobre representación política sin perder de vista las implicaciones normativas que conlleva el concepto y el trabajo de Sartori (1992) que ofrece una panorámica general del tema.

respecto a las organizaciones, convirtiéndose, además, en los ejes centrales del sistema político. Tanto es así que se habla de democracia de partidos, partidocracia o Estado de partidos.

Un primer elemento a considerar para entender los sistemas de representación de los Parlamentos es el número de Cámaras del que éste se compone. Como se dijo en el capítulo I, el desarrollo de los sistemas bicamerales ha estado vinculado a dar cabida a distintos principios representativos en el sistema institucional. De modo que los sistemas unicamerales estarían presentes cuando hay un solo «demos» a representar y, por lo tanto, una Cámara basta para representar a los ciudadanos (Cotta, 1988) mientras que los sistemas bicamerales se adoptarían como un mecanismo para compensar cuotas de poder cuando en el sistema político hay otras identidades políticas relevantes. El razonamiento que está por detrás de la solución bicameral es el de proteger cierto tipo de intereses dotándolos de presencia institucional y de poder de veto. En términos generales, se ha buscado precautelarse a través de Parlamentos bicamerales a los intereses territoriales de las distintas unidades sub-nacionales de los países, así como a los intereses de un determinado grupo. Estos grupos, además de salvaguardar intereses propios pueden actuar como conservadores del *statu quo*¹⁷². Antes de continuar nos gustaría hacer dos aclaraciones; en primer lugar, resaltar que estas dos facetas de la representación pueden estar entrecruzadas pero aquí serán tomadas de forma separada para fines analíticos¹⁷³ y en segundo lugar, afirmar que en los sistemas unicamerales también se puede encontrar márgenes para la representación de intereses territoriales o de grupo. La diferencia radica en que con el sistema bicameral la representación se puede ver fortalecida al convertirse en un punto de veto, mientras que en el sistema unicameral es únicamente una parte más de una instancia con capacidad de veto, aspecto al que nos referiremos más adelante.

Antes de profundizar en el modelo de representación de los intereses territoriales conviene aclarar algunos conceptos. En lugar de recurrir a la tradicional dicotomía entre Estado unitario y Estado federal consideramos más conveniente

¹⁷² Tsebelis y Money (1997: 31) son claros al vincular el sistema bicameral con las élites: «*The issues of unicameral as opposed to bicameral legislatures was often hotly contested, but the power of the elite classes was sufficient in most cases to ensure the creation of two legislative bodies, one privileging the people, the other a landed or bourgeois elite. Thus, bicameralism in many states was a new institutional mechanism created in the wake of the changing societal balance of power*». Más adelante (1997: 32), hacen referencia a los distintos elementos representativos del sistema bicameral: «*Bicameral legislatures evolved in two different ways. The first involved the representation of societal classes. This type of bicameralism was justified by reference both to the representation of societal interests and to the specific characteristics of the legislators –their wisdom, stability, education. The second involved representation of different dimensions of the nation, population, and territory. This second type of bicameralism was also justified in terms of representation, but because pursuit of interests may contradict the wisdom of the legislators, the «efficient» aspects of bicameralism were sought in its institutional structure*».

¹⁷³ Un buen ejemplo de este tipo de coincidencia sería el Senado argentino que, en un principio, fue concebido como Cámara de representación territorial a la vez que los senadores velaban por los intereses de las élites provinciales. Sobre este tema se puede ver el trabajo de Botana (1977) «*El orden conservador*» donde explica la lógica bajo la que operaba la élite política provincial argentina de la primera mitad del siglo XX.

hablar de modelos federales y no federales de división territorial del poder. Hemos optado por esta distinción debido a que los procesos de descentralización hacen complicado definir al Estado unitario únicamente desde el control centralizado del Gobierno sobre los recursos del Estado. El sistema federal expresa la convivencia legítima de varias subunidades territoriales que se agrupan en igualdad de condiciones y que delegan ciertos aspectos del gobierno a un ente central. En este sentido, el federalismo pone en cuestión la idea de un único *Demos* a representar en el Parlamento, algo propio de la teoría democrática clásica, y más bien pone en evidencia la necesidad de dar cabida institucional a varios *Demoi* aunque actuando bajo una sola *Policy* (Requejo, 2000; Stepan, 2004). El trabajo seminal de Riker (1975) es un referente obligado para definir el federalismo a pesar de lo criticables que pueden ser algunos de sus argumentos (Stepan, 2004). La definición que ofreció Riker de federalismo como una organización política en la que las actividades de gobierno están divididas entre los Gobiernos regionales y el Gobierno central, de modo que cada tipo tiene ciertas actividades en las que toma decisiones finales, sigue siendo válida aunque mejorable. En ese sentido, (Lijphart, 2000: 178) cita a D. Elazar para afirmar que el federalismo es un asunto que va más allá de la centralización o no del poder a nivel del Gobierno ya que se trata de la distribución fundamental del poder entre una multiplicidad de centros y no tanto de la devolución de segmentos de poder de un único centro hacia abajo de la pirámide. Ninguno de los múltiples centros de poder en el sistema federal es de mayor o menor importancia formal que los otros¹⁷⁴. Al analizar el debate sobre el federalismo, Gibson (2004: 4 y ss.) plantea la existencia de dos tendencias analíticas principales, una que ve al federalismo como «alianza» (*federalism as alliance*), poniendo el foco de atención en el poder y otra que ve el federalismo como descentralización, mostrando un enfoque más dirigido al proceso de *policy*.

A pesar de que hay un sesgo en la literatura politológica al vincular el sistema bicameral y la existencia del Senado con la representación de intereses federales y territoriales, cabe señalar que, tal y como se verá en el análisis de los casos, se puede hablar de representación de intereses territoriales en Estados que no se autodefinen como federales¹⁷⁵. En los Estados llamados unitarios hay diferentes modelos de administración territorial que, por lo general, consisten en dividir el territorio nacional en subunidades políticas a las que se les dota de distintos tipos de responsabilidades. Aunque no se puede equiparar lo anterior con los sistemas federales, hay que tomar en cuenta que en los territorios fruto de la división interna, lo más probable es que se desarrollen identidades políticas, económicas y culturales que

¹⁷⁴ El planteamiento de la devolución del poder desde un único centro hacia abajo se ajusta muy bien para definir a los procesos de descentralización que han ocurrido en América Latina. Como se verá, la descentralización no implica necesariamente la convivencia de múltiples ejes de poder que toman decisiones finales sobre ciertas actividades a diferencia del federalismo.

¹⁷⁵ En este sentido, la diferencia radica en el grado de poder autónomo que cada subunidad territorial tiene en contextos federales. El mejor ejemplo de modelo «híbrido» en lo que tiene que ver con la representación de intereses territoriales sería el modelo español de Estado de las autonomías.

coadyuven a tener intereses propios que defender. En los casos en los que esas subunidades, fruto de la división político administrativa, se corresponden con los distritos electorales se induce a que las Cámaras cumplan, en cierta manera, funciones de representación territorial. Esto deja en entredicho la posibilidad de poder adjudicar la categoría de representación territorial únicamente a las Cámaras en las que se representan subunidades federales. Sin ánimos de ofrecer soluciones definitivas y tomando en cuenta las características que debería tener una Cámara de representación territorial¹⁷⁶, en este trabajo se clasificará a las mismas en dos tipos: las correspondientes a los sistemas federales que serán llamadas «fuer-tes» y, el segundo grupo, integrado por los casos de países no federales cuyos distritos electorales coinciden con los territorios fruto de la división político administrativa que serán denominadas «tangenciales».

La centralidad del vínculo entre bicameralismo y representación territorial ha provocado que pase casi de forma desapercibida la posibilidad de que el bicame-ralismo sirva como mecanismo de salvaguarda de los intereses de ciertos grupos y aparezca como un asunto más bien secundario¹⁷⁷. Cuando aquí se habla de grupos, se está haciendo referencia a una parte de la población que goza de algún tipo de rasgo diferenciador que se puede convertir en una prerrogativa que los diferen-cie del resto de los ciudadanos al permitirles el acceso privilegiado a una de las Cámaras. Para satisfacer este principio de representación se puede recurrir básica-mente a dos mecanismos: limitar los posibles candidatos o restringir el electorado. En ambos casos, la operación se realiza por medio de la exigencia de requisitos excluyentes. Por último, queremos señalar que existen casos en los que el acceso a una de las Cámaras es hereditario o automático tras el ejercicio de ciertos cargos públicos como la Presidencia de la República.

La representación en los sistemas unicamerales también puede adquirir formas complejas que van más allá del principio de que todos los ciudadanos son iguales.

¹⁷⁶ Para evaluar el papel de las Cámaras como espacios territoriales se tomará en cuenta los tres criterios establecidos por Russell (2001: 109), a saber: «1) *representing the territories and their interests at the national level*; 2) *providing a forum for the different territorial units to debate policies and agrees common positions*; 3) *linking the national parliament to territorial assemblies or governments*».

¹⁷⁷ Así, por ejemplo, el trabajo más representativo sobre el bicameralismo (Tsebelis y Money, 1997) deja entrever que, en algunos sistemas bicamerales, se ha dejado a una de las Cámaras como protectora de ciertas identidades y elementos del *statu quo* pero los autores no dedican una sección del libro al tema, al contrario de lo que hacen con el vínculo entre bicameralismo e intereses territoriales. Como ya se ha dicho, esta particularidad –desde la perspectiva más elitista– suele asociarse al caso de la *House of Lords*, pero ésta tiene demasiadas particularidades –por sus atribuciones e integración– que hace que sea tratada más como una curiosidad del sistema político inglés. Esto no quiere decir que en el mundo no haya otros Senados donde se busca precautelar el *statu quo* a través de la sobrerrepresentación de un sector social o político. El problema que tienen estas Cámaras es que son de difícil justificación democrática por lo que se han ido aboliendo con el paso del tiempo. Se habla también de que cumplen este tipo de función los casos de Bélgica o Canadá porque en el Senado están representadas las comunidades lingüísticas que integran estos países pero esta particularidad queda «diluida» al tratarse de países federales que de cierta manera reproducen en la división territorial la división lingüística. Por consiguiente, en esos casos se hace más difícil diferenciar si se trata de modelos de representación que precautelan a los grupos o a los territorios.

Las variaciones al esquema de representación se producen a través de las «distorsiones» que introduce el sistema electoral. Como ya se señaló anteriormente, la utilización de distritos electorales coincidentes con la división interna de un país puede generar que los legisladores actúen como defensores de intereses del territorio como un todo y no sólo de los ciudadanos que en él habitan¹⁷⁸. Pero hay otro tipo de identidades políticas que también pueden estar representadas en los sistemas unicamerales establecidas por la posibilidad de que el sistema electoral genere espacios de representación especial para minorías étnicas, sociales o la recurrencia a la preasignación de cuotas de legisladores o candidatos por género.

La diferencia sustancial entre la representación de varias identidades políticas en una sola Cámara o en dos radica, como ya hemos afirmado, en que los sistemas bicamerales dotan a las identidades representadas en las distintas Cámaras de capacidad de bloqueo en la toma de decisiones. El hecho de dotar a una identidad política de capacidad de veto es un reflejo de la importancia que ésta tiene en el sistema político. Por otro lado, en los sistemas unicamerales las distintas identidades están mezcladas y las decisiones que la Cámara tome corresponderán al consenso previo que los representantes adopten.

El modelo de representación política basado en la preservación de privilegios o de asignación de cuotas específicas puede resultar difícil de sostener porque genera contradicciones con los principios democráticos. La justificación utilizada para su adopción y mantenimiento es la necesidad de mantener equilibrios de poder internos en las sociedades que poseen algún tipo de fragmentación así como la protección de algún tipo de minoría.

Como resulta notorio, hasta el momento no se ha profundizado en el papel que cumplen los partidos políticos a pesar de que, tal como hemos mencionado, son los medios por excelencia a través de los que se canaliza la representación política en

¹⁷⁸ La tendencia que tienen los diputados a la defensa de los intereses de sus distritos como mecanismo de búsqueda de la reelección ya fue planteada por Mayhew (1974). En el ámbito de América Latina, esta particularidad ha sido señalada por Botinelli, (1990) para el caso de Uruguay. Este autor plantea que «la pluralidad de representación, con el mínimo de dos por departamento, es visto en el interior del país como un elemento que preserva las identidades locales, defiende los intereses particulares de la región y enfrenta la creciente centralización del país. Y esto lleva de la mano a un papel significativo que cumplen los diputados del interior, que determina que su tarea sea valorada independientemente del decreciente peso del Parlamento: son verdaderos embajadores de los departamentos, de los intereses locales (colectivos, y por deformación clientelística, individuales)». En el caso del Ecuador también hay varios elementos que llevan a pensar en que se genera un vínculo en este sentido. Así, por ejemplo, en el informe de labores de un diputado, él valoraba la calidad de su trabajo de acuerdo con la cantidad de recursos que captó para su distrito, basado en el argumento de que ellos son los «embajadores de las provincias» y tienen que velar por los intereses de su «patria chica». Según una encuesta publicada en el periódico *El Universo de Guayaquil* del 3.03.2002 el 39,9% de los consultados considera que la función principal de los diputados es realizar obras públicas, sobre todo de infraestructura. La vocación de gestores provinciales de los diputados llegó a institucionalizarse con lo que se llamó «Asignaciones de Interés Provincial» que eran un monto del Presupuesto General del Estado que manejaba cada diputado como creía conveniente. Esta práctica se ha querido eliminar con una disposición constitucional aprobada vía plebiscito. La pregunta fue: ¿Deberían los legisladores manejar fondos del presupuesto del Estado? y los resultados fueron: Sí 16.60% y no 83.39 %.

la actualidad y el eje de la política parlamentaria. Somos conscientes de la importancia de los partidos en los Parlamentos pero en este caso, por complicado que parezca, intentaremos en lo posible no adentrarnos mucho en ellos y tratarlos sólo en el caso que sea estrictamente necesario. La decisión la hemos tomado debido a que se trata de un tema que, por sí solo, da para investigaciones completas e independientes¹⁷⁹ y, sobre todo, debido a que el protagonismo de los partidos ha dejado en un segundo plano a los otros elementos que componen la representación política en los Legislativos. Por ello, hemos centrado el objetivo de este trabajo en desentrañar los esquemas de representación política pretendidos por los diseños institucionales de los países de América Latina desde la perspectiva territorial. Insistimos en que esto no significa que no se aborden los partidos, sino que se hablará de ellos en los casos en que las reglas institucionales doten expresamente a los partidos de un rol determinado en la constitución de las Cámaras o cuando los sistemas electorales hagan explícita la presencia de los partidos en los mecanismos institucionales.

III. REPRESENTACIÓN TERRITORIAL EN AMÉRICA LATINA: LOS CASOS BICAMERALES

El Poder Legislativo cuenta con dos Cámaras en nueve de los 18 países de América Latina en los que se celebran elecciones periódicas. Como se pone de relieve en los diferentes capítulos de este libro, los bicameralismos latinoamericanos ofrecen una diversidad de combinaciones institucionales ya que se pueden encontrar Parlamentos en los que las dos Cámaras gozan de poderes bastante similares y otros en los que el reparto de las atribuciones se decanta por una de las Cámaras ya sea en lo que tiene que ver con las atribuciones legislativas o de control¹⁸⁰.

Al revisar la historia institucional de la región se puede ver que el sistema bicameral estaba más generalizado que en la actualidad. Así por ejemplo, el Senado de Venezuela fue eliminado en 1999 por la Constitución Bolivariana impulsada por el presidente Hugo Chávez, convirtiendo al país en uno de los raros casos de federalismo sin Cámara de representación territorial. El Senado peruano fue también eliminado en 1993 por la Asamblea Constituyente que se instaló tras el auto-golpe de Estado de Alberto Fujimori¹⁸¹. En el caso de Ecuador, la Cámara Alta fue eliminada en 1979 con el retorno a los regímenes civiles. El argumento de los constituyentes

¹⁷⁹ Sobre los partidos políticos en América Latina se pueden consultar los trabajos de Alcántara y Freidenberg (2001) y Alcántara (2004).

¹⁸⁰ En medio de la escasez de trabajos sobre los Senados y bicameralismo de América Latina se puede ver el trabajo de Llanos y Nolte (2003) donde, entre otros aportes, se hace una clasificación de las atribuciones desde la revisión del modelo de Lijphart. También puede consultarse el trabajo de Schiavon (2003).

¹⁸¹ Cabe señalar que está en trámite una propuesta de reforma que se discute en el Congreso peruano para retomar el sistema legislativo bicameral.

Tabla 4.1: CARACTERÍSTICAS DE LOS LEGISLATIVOS EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

Países federales	
<i>Argentina</i>	<i>Bicameral</i>
<i>Brasil</i>	<i>Bicameral</i>
<i>México</i>	<i>Bicameral</i>
Venezuela	Unicameral
Países no federales	
<i>Bolivia</i>	<i>Bicameral</i>
<i>Chile</i>	<i>Bicameral</i>
<i>Colombia</i>	<i>Bicameral</i>
<i>Paraguay</i>	<i>Bicameral</i>
<i>República Dominicana</i>	<i>Bicameral</i>
<i>Uruguay</i>	<i>Bicameral</i>
Costa Rica	Unicameral
Ecuador	Unicameral
El Salvador	Unicameral
Guatemala	Unicameral
Honduras	Unicameral
Nicaragua	Unicameral
Panamá	Unicameral
Perú	Unicameral

Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos del Proyecto «El Parlamento en América Latina. Rendimiento del Poder Legislativo».

fue que no se podía mantener una instancia donde se representen intereses corporativos. En los casos centroamericanos la cuestión de la segunda Cámara es más difusa. Siguiendo los parámetros de la época, la Constitución de las Provincias Unidas de Centroamericana de 1824, dispuso de una Cámara Alta en la que estaban representadas las distintas subunidades de la federación. Este proyecto federal duro más bien poco y su sistema legislativo no se reprodujo exitosamente en los países tras la separación. Las principales razones de la existencia de dos Cámaras en los países latinoamericanos son la influencia del modelo institucional norteamericano y la necesidad de precautelar intereses territoriales y de las élites, sobre todo en los inicios de la formación de algunos Estados¹⁸².

Una primera aproximación a los datos de la tabla 4.1 permite concluir que no hay una relación tan directa entre países federales y bicameralismo pues, si bien de

¹⁸² Hay que tomar en cuenta que la Constitución de los Estados en América no respondió al esquema más convencional «ideal» en el que grupos con ciertas identidades nacionales tomaban cuerpo político y se transformaban en Estados sino que fue más bien un proceso invertido en el que, tras la ruptura del *statu quo* colonial, se formaron Estados que buscaron a posteriori construir una identidad nacional.

los cuatro países federales de la región tres son bicamerales, el número de países bicamerales no federales son mayoría. El reducido primer grupo forma lo que podemos calificar como Cámaras «fuertes» de representación territorial. Pero, como ya se indicó antes, en los países unitarios puede haber Cámaras que representen intereses territoriales de forma «tangencial». Para clasificar estos casos es necesario prestar atención a la forma en la que se eligen los representantes y, sobre todo, a los distritos electorales en los que son elegidos ya que, retomando la idea original de que los legisladores representan a quienes los eligen y el concepto de conexión electoral desarrollado por Mayhew (1974), se puede afirmar que los legisladores tienden a defender los intereses de sus electores, entre los que claramente están los territoriales.

Los datos recogidos en la tabla 4.2 parecen indicar que en todos los sistemas bicamerales hay representación de intereses territoriales pero esta afirmación no refleja las diferencias existentes entre países federales y no federales o las combinaciones ofrecidas por los diferentes criterios de representación. Los países con Cámaras de representación territorial fuerte son los tres federales (Argentina, Brasil y México). En sus Senados, cada unidad subnacional tiene representación paritaria, recogándose explícitamente en el texto constitucional que los senadores son representantes de las provincias, en el caso argentino, o de los estados, en Brasil y México. En el caso de Argentina la vinculación entre senadores y Gobierno provincial quedaba más patente antes de la reforma constitucional de 1994 ya que éstos eran de elección indirecta y su nombramiento recaía en los Legislativos provinciales. México es el caso que más se aleja del ideal de vínculo entre senador y subunidad territorial representada debido a la combinación entre la votación obtenida por los partidos en los escrutinios nacional y estatal con la que se asigna el «cuarto senador». Se podría decir que la cuota femenina o de partido argentina también distorsiona el criterio de representación pero, en este caso, sólo se dota a la representación territorial de unas características determinadas que, en el caso de la cuota de mujeres, son válidas también para el resto de instituciones integradas a través de elecciones.

De acuerdo con el criterio que aquí se está observando se puede afirmar que en las Cámaras de Diputados también se da representación territorial tangencial gracias a lo que se puede hablar de cierto grado de coincidencia entre las dos Cámaras. Esta afirmación debe ser matizada al observar las diferencias existentes entre los países. Otra vez México aparece como el caso más diferente por la subdivisión de circunscripciones/distritos y el método de asignación de los diputados del sistema mixto a lo que hay que sumar los límites impuestos al porcentaje de diputados que puede tener cada partido. En los otros dos países se combina la representación territorial con la poblacional a la vez que se hacen ciertas preasignaciones de escaños que, generalmente, favorecen a los territorios menos poblados. Este hecho, consecuentemente, perjudica a los más poblados. Brasil presenta otro pequeño factor de distorsión ya que en la Cámara de Diputados hay representantes de los llamados «territorios» que no están representados en la Cámara Alta.

Tabla 4.2: CRITERIOS DE FORMACIÓN DE LOS DISTRITOS ELECTORALES Y FACTORES DE DISTORSIÓN

Países	Cámara Baja		Cámara Alta		Factor de distorsión de la representación territorial
	Sub unidades territoriales	Nacional	Sub unidades territoriales	Nacional	
Argentina	√		√		Proporcional por población en Cámara de Diputados. Preadjudicación por partidos y cuota de género en Senado (arts. 44-57, CNA)
Bolivia	√		√		Proporcional por población en Cámara de Diputados. Sistema mixto en ambas. Preadjudicación por partido en Senado (arts. 60, 61 y 63, CPB).
Brasil	√		√		Proporcional por población en Cámara de Diputados y asignación fija en Senado (arts. 45 y 46, CRFB).
Chile	√		√		Subdivisión en distritos no siempre coincidentes entre las dos Cámaras. Senadores institucionales y ex Presidentes como Senadores vitalicios (arts. 44-45, CPCH).
Colombia	√			√	Proporcional por población en Cámara de Diputados y circunscripciones especiales en las dos Cámaras (arts. 171 y 176, CPC).
México	√	√	√	√	Subdivisión de circunscripciones no siempre coincidentes. Sistema electoral mixto y adjudicación preestablecida por partido (arts. 51-54 y 56, CPEUM).
Paraguay	√			√	Proporcional por población en Cámara de Diputados y ex Presidentes son Senadores vitalicios (arts. 189, 221, 223, CRP).
República Dominicana	√		√		Proporcional por población en Cámara de Diputados, vinculación de listas entre las dos Cámaras (arts. 21 y 24, CPRD).
Uruguay	√			√	Proporcional por población en Cámara de Diputados, vinculación de listas entre las dos Cámaras (arts. 88 y 94, CROU).

Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos del Proyecto «El Parlamento en América Latina. Rendimiento del Poder Legislativo».

Un segundo grupo de países está formado por los casos no federales cuyas dos Cámaras se integran tomando como referencia la división política y administrativa. En este grupo están: Bolivia, Chile y República Dominicana. Con la salvedad de Chile, la diferencia entre las dos Cámaras está en que la Cámara de Diputados se conforma también con un criterio poblacional. En la República Dominicana la coincidencia es mayor ya que el sistema electoral vincula mecánicamente la elección de los integrantes de las dos Cámaras a lo que se une la inexistencia de otros factores de distorsión. A pesar de que la Constitución denomina tanto a los diputados como a los senadores «representantes de las provincias», merece especial atención, en tanto Cámara de representación territorial, la Cámara de Senadores que se integra de forma paritaria con un representante electo mayoritariamente por cada provincia. En Bolivia los Departamentos que integran el país también tienen representación paritaria pero se introduce cierto factor de distorsión debido a la preasignación partidista de los tres senadores (dos a la mayoría y uno a la minoría). En la Cámara de Diputados de este mismo país, el sistema electoral mixto introduce nuevos criterios para la elección de representantes como son la elección proporcional y la de diputados de distrito. Por su parte, Chile tiene un sistema particular que combina en circunscripciones binominales lo territorial con la redistribución. Con la excepción de las zonas más pobladas, los distritos de diputados y senadores son coincidentes. Éste último país es el caso en el que sería más forzado afirmar que una de la Cámaras cumple con funciones tangenciales de representación de intereses territoriales, pero el hecho de que las distintas regiones en las que se divide el país sea el criterio a partir del que se elaboran los distritos es una forma de generar identidades territoriales aunque, claro está, sería menos fuerte que en los casos en los que se vinculan directamente los territorios con los distritos. Otra diferencia con los otros dos casos que integran este grupo es que la división territorial chilena es relativamente nueva y fue hecha con criterios «tecnocráticos» durante la dictadura de Pinochet¹⁸³, mientras que muchos de los departamentos bolivianos y las provincias dominicanas tienen una tradición histórica más larga que puede haber influido en la generación de identidades territoriales más fuertes.

El último tipo de sistemas bicamerales está formado por los países en que los distritos a través de los que se integran las Cámaras son sustancialmente distintos: Colombia, Paraguay y Uruguay. En los tres casos la Cámara de Senadores es electa en distrito único nacional mientras que los distritos para diputados se corresponden con las subunidades territoriales en combinación con criterios poblacionales. En estos casos, la Cámara de Diputados sería una especie de Cámara de representación territorial tangencial mientras que el Senado es donde se representa «lo nacional» o al común de los ciudadanos. Cabría entonces hablar de una especie de inversión de los papeles tradicionales que han venido cumpliendo las distintas Cámaras. Aunque no afectan mucho al esquema descrito para este

¹⁸³ Un indicador de lo dicho es que casi todas las regiones atraviesan horizontalmente el país y son denominadas con números.

grupo de países hay algunas diferencias. Uruguay es, quizás, el caso más llamativo debido a su sistema electoral que combina mecánicamente la elección de senadores y diputados y por la aplicación del sistema de distribución de escaños de diputados que toma en cuenta la votación obtenida por los partidos a nivel de todo el país a la vez que la obtenida en cada departamento. En el caso de Colombia hay un grupo de cinco senadores que son electos por circunscripción territorial y otros dos con criterio étnico, pero el grueso de los senadores proviene del distrito único nacional. La observación que se podría hacer de Paraguay es que los ex presidentes integran la Cámara Alta como senadores vitalicios, cuestión de la que se hablará más adelante.

Un dato más a tomar en cuenta para afirmar el vínculo territorial que se da en la integración de las Cámaras de estos tres grupos de países es que en los tres se pide como requisito para ser candidato a representante el haber nacido o residido, por un tiempo determinado, en la zona por la que se presentan. Pero los Legislativos no son solamente espacios de representación territorial sino que, como se ve en la tabla 4.2, existen otros tipos de identidades e intereses que también son representados en las Cámaras. Como se dijo en la introducción, la inclusión de una segunda Cámara, especialmente el Senado, sirvió para sobrerrepresentar a identidades o grupos de modo que los cambios en el *statu quo* sean, teóricamente, más inclusivos y no tan radicales. Este tipo de diseños institucionales puede tener al menos dos tipos de justificaciones. Por un lado, se puede argumentar que busca proteger a grupos sociales o políticos minoritarios que sin esta «discriminación positiva» no podrían alcanzar posiciones de representación; mientras que, por otro lado, servirían para garantizar el poder de ciertos grupos hegemónicos a los que se les dota de un relativo poder de veto con el fin de hacer más difícil que se tomen decisiones que lleguen a afectar a sus intereses.

IV. REPRESENTACIÓN TERRITORIAL EN AMÉRICA LATINA: LOS CASOS UNICAMERALES

Los sistemas unicamerales están concentrados en los países de Centroamérica: Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador, Costa Rica y Panamá, y en los países andinos: Venezuela, Ecuador y Perú. La razón de esta coincidencia geográfica puede estar en el hecho de que los diseños institucionales de todos estos países, excepto Costa Rica, son de nuevo cuño y corresponden a una concepción sobre el Gobierno que ponía más atención en la idea de «gobernanza» entendida, en parte, como la necesidad de concentrar el poder y eliminar puntos de veto en lugar de las concepciones que sospechan más del poder y prefieren un sistema de «pesos y contrapesos» en lugar de la prontitud y agilidad en las políticas públicas. Por otro lado, con la excepción de Venezuela que es un país federal y de gran tamaño, característica está última que también tiene Perú, el resto de países son unitarios y de tamaño más bien pequeño para las proporciones del continente. El argumento del tamaño del país y el número de Cámaras no muestra una relación causal sino una tendencia que se observa también en otras regiones del mundo.

Está claro que los partidos y las identidades partidista son los principales elementos bajo los que se articula la representación política en estos países (Alcántara y Freidenberg, 2001), incluso, es explícitamente nombrada y promovida por algunas Constituciones como la de Panamá o El Salvador. Sin embargo, aquí queremos mostrar que también el sistema institucional de los países genera incentivos para que la representación en los Legislativos sea atravesada por elementos de identidad política distintos, o, más bien, se podría afirmar que el principio partidista se complementa o funde con otras identidades, en especial, con la territorial a través del sistema de distritos, elemento determinantes en el rendimiento de un sistema electoral (Nohlen, 1994: 52). La razón del vínculo está en que el sistema de distritos reproduce la división político-administrativa de los países, la cual, por lo general, corresponde al desarrollo de identidades territoriales que tienen una base en el necesario trato político-administrativo propio del Estado¹⁸⁴.

Las Constituciones de los países reproducen el supuesto de que el Parlamento es la sede de la representación del soberano. Es decir de toda la comunidad ciudadana del país llegando a insistir en que los diputados deberán actuar con sentido nacional o que, más allá del distrito por el que hayan sido electos, son representantes del todo. Este tipo de disposiciones se complementan con aclaraciones que indican la no existencia del llamado mandato imperativo¹⁸⁵. Pero, más allá de esta declaración de principios hay ciertos elementos de las Constituciones que crean un marco de incentivos para que se preconfiguren otras estructuras de representación. En este sentido, hemos distinguido tres grupos de países. En el primero están aquellos en los que los sistemas electorales potencian las subunidades nacionales ya sean provincias o departamentos como ejes privilegiados de la representación política. Otro grupo de países combina la representación de la subunidades nacionales con un distrito único nacional y, por último, está el caso de Venezuela que, como se dijo más arriba, es único entre los países unicamerales de América Latina ya que, además de ser diferente a los otros al ser federal, combina una serie de criterios particulares de representación.

El primer grupo de países está conformado por Costa Rica, Ecuador, Honduras, Panamá y Perú. Estos casos si bien comparten un sistema de elección relacionado con las unidades territoriales muestran diferencias que marcan distintos grados de

¹⁸⁴ Esto no excluye el desarrollo de identidades más complejas como las culturales. Los elementos del sistema electoral tienen una relevancia inmediata desde el momento en que la estructura concreta de una Asamblea parlamentaria, está fuertemente condicionada por las modalidades de agregación de sus miembros (Cotta, 1988: 292).

¹⁸⁵ Aquí se puede establecer un paralelismo con el caso español donde tampoco existe el mandato imperativo. Sin embargo, el control de la estructura de oportunidades por parte de los partidos hace que lo anterior no sea más que una declaración de principios. Por otro lado, no hay que olvidar que los legisladores dependen en gran medida del respaldo electoral con el que puedan contar. Por ello, si desean contar con el favor del electorado, es probable que actúen siguiendo la línea de su partido o no se alejen de los intereses de sus distritos tal y como ya se señaló.

vínculo entre las regiones y el mecanismo de elección¹⁸⁶. Los vínculos más fuertes los hemos encontrado en Ecuador y Honduras donde, además de que los distritos coinciden con las provincias o departamentos, existe el requisito constitucional de ser natural del distrito o de haber residido en el mismo por un tiempo determinado. La única diferencia entre Costa Rica y el resto de casos es que no se exige el requisito de residencia lo cual, en principio, aminora la identificación del candidato con la provincia. En el caso de Perú la intención de vincular a los departamentos con las circunscripciones es menos evidente debido a que, a pesar de que los distritos electorales coinciden con los departamentos, la normativa no aparece en la Constitución sino que se reglamenta en una ley secundaria, tampoco se contempla en la Constitución regulaciones sobre la procedencia o el lugar de residencia del candidato. Panamá es el país que más difícilmente se ajusta a este modelo ya que, si bien las provincias son la base de la distribución de escaños, la Constitución establece, además, una detallada descripción de la manera en que éstas se tienen que dividir en circuitos electorales en función del número de electores. Sin embargo, está establecido el requisito constitucional de residencia en el distrito, razón por la cual lo hemos incorporamos a este grupo.

En el segundo grupo están los países centroamericanos de El Salvador, Guatemala y Nicaragua que tienen la particularidad de combinar dos criterios de representación al momento de dar forma a los distritos electorales ya que, al igual que el primer grupo de países, utilizan la división en departamentos como base para la elaboración de los distritos¹⁸⁷ con la salvedad de que «compensan» la representación departamental con un distrito único nacional en el que se elige a un grupo de legisladores¹⁸⁸. En el caso de Nicaragua, obtienen banca como legislador los candidatos a Presidente que superen el porcentaje de votos que exige la autoridad electoral. Este último país y Guatemala tienen a la vez la particularidad de la exigencia del requisito de origen o residencia para poder ser candidatos. En El Salvador también se combinan estos dos criterios pero la intencionalidad es menos clara porque la correspondencia entre departamentos y distritos no es una disposición constitucional y, en ésta, se insiste en el carácter nacional de los diputados.

En todos los casos anteriores la desproporcionalidad poblacional entre las unidades territoriales se compensa con distintos mecanismos que hacen variar la magnitud de los distritos de acuerdo al tamaño de la población. En este sentido se puede hablar de representación poblacional. Pero lo importante para este trabajo, ya que demuestra la intencionalidad territorial de los diseños constitucionales, es que se recurre a la unidad territorial como criterio de distritación a pesar de que se

¹⁸⁶ Aquí también entraría Venezuela pero, tal como anunciamos anteriormente, lo hemos separado para poder entender mejor la forma en la que se ha combinado el hecho federal con la representación poblacional distrital.

¹⁸⁷ En Guatemala la capital es considerada como un distrito independiente más.

¹⁸⁸ Ecuador tenía un sistema parecido pero se eliminó el distrito nacional con la Constitución de 1998.

hubiese podido hacer un diseño asentado únicamente en distritos constituidos por el número de habitantes¹⁸⁹. Todo sistema electoral necesita de un sistema de distritos pero este no necesariamente tiene que coincidir con la división político administrativa de un país. En caso de que coincida sirve como un incentivo para que se trasladen identidades territoriales al plano parlamentario.

Aún queda por comentar el caso de Venezuela al que hemos dejado para el final porque presenta particularidades que lo hacen único y que responden al fuerte cambio institucional que representó la Constitución Bolivariana. En primer lugar, tal como hemos afirmado anteriormente, se trata de un país con sistema federal que no cuenta con una Cámara de representación territorial¹⁹⁰. Lo más próximo que tiene a la representación territorial es un número fijo de tres legisladores por Estado, pero éstos se integran en la Cámara con los representantes elegidos con criterio poblacional en cada subunidad territorial. En este sentido no tendría mayores variaciones con los países del primer grupo, tal como en su momento lo señalamos, ya que incluso se exige requisito de residencia. Otra de las diferencias de Venezuela es la elección de tres diputados en representación de los grupos indígenas, la que si bien es mínima en comparación con el tamaño de la Cámara es un hecho simbólico a tomar en cuenta.

Antes de pasar a desarrollar el tema de los partidos políticos y de las percepciones de los legisladores respecto a la representación, queremos insistir en algunos elementos que se han venido planteando a lo largo de este capítulo. En primer lugar, podemos sostener que los constituyentes de los distintos países consideraron a la división territorial para estructurar el sistema de representación. Con la excepción de México, en ninguno de los países se construye distritos agrupando a un número igual de ciudadanos, que sería otro modelo posible de distritación, sino que se opta por las unidades territoriales a pesar del número dispar de habitantes con los que cuentan. Otra de las evidencias de la presencia de lo territorial como unidad de representación está en la disposición, ya sea constitucional o de ley orgánica, que se contempla en algunos países de dar un mínimo de diputados a cada uno de los distritos-territorios. Así por ejemplo, en la Cámara de Diputados de Argentina, debido a una disposición que tuvo origen en los gobiernos militares, cada provincia cuenta con un mínimo de cinco diputados y a ellos se suma el

¹⁸⁹ Si la representación poblacional hubiese sido el objetivo buscado por el sistema electoral se habría podido recurrir a un sistema de distritos que tengan como criterio de delimitación el número de habitantes, ya que ese sistema permite ajustar mejor la correspondencia entre votos y escaños, y evitar efectos como la «malaproporcionalidad» que en la mayoría de los casos estudiados está muy vinculada a la de preasignación de escaños que suele hacerse a cada distrito independientemente del número de habitantes con los que cuenta. Este tipo de procedimientos tienden a favorecer a los distritos pequeños en perjuicio de los grandes.

¹⁹⁰ El que sea un país federal conlleva que cada uno de las subunidades tenga un elevado nivel de autonomía lo cual marca a priori una diferencia con los otros países aunque casi no se perciba por la alta concentración de poder que se da actualmente. Hasta antes de que la Asamblea Constituyente, promovida por Hugo Chávez, elaborara la llamada Constitución Bolivariana, Venezuela contaba con un Senado que se integraba con criterios de representación territorial.

Tabla 4.3: CRITERIO DE FORMACIÓN DE LOS DISTRITOS ELECTORALES Y FACTORES DE DISTORSIÓN

Países	Coincidencia exacta con división territorial	Requisito constitucional de nacimiento o vivienda en distrito	Otros tipos de representación	Factor de distorsión de la representación territorial
Costa Rica	√			Variaciones del tamaño del distrito de acuerdo a la población. Asignación proporcional de los escaños a partir de listas cerradas. Los diputados tienen ese carácter por la Nación y serán elegidos por provincias (art. 106, CPR).
Ecuador	√	√		Variaciones del tamaño del distrito de acuerdo a la población. Asignación proporcional de los escaños a partir de listas abiertas. Los diputados actuarán con sentido nacional y serán responsables políticamente ante la sociedad, del cumplimiento de los deberes propios de su investidura (art. 135, CPE).
El Salvador	√		Un distrito único nacional de 20 diputados	Proporcional por población departamental combinada con un distrito único nacional. La manera de constituir distritos no se regula en la constitución la que más bien pone énfasis en el carácter nacional. Los diputados representan al pueblo entero y no están ligados por ningún mandato imperativo (art. 125, CPES).
Guatemala	√	√	Un distrito único nacional de 31 diputados	Variaciones del tamaño del distrito de acuerdo a la población. Asignación proporcional de los escaños combinada con un distrito único nacional. Cada uno de los departamentos de la República, constituye un distrito electoral. El municipio de Guatemala forma el distrito central, y los otros municipios del departamento de Guatemala constituyen el distrito de Guatemala. Por cada distrito electoral deberá elegirse como mínimo un diputado (art. 157, CPG).
Honduras	√	√		Variaciones del tamaño del distrito de acuerdo a la población. Asignación proporcional de los escaños. Los diputados serán representantes del pueblo, su distribución departamental se hará con base al cociente que señale el Tribunal Nacional de Elecciones (art. 202, CRH).

Nicaragua	√	√	Distrito único nacional. Derecho a escaño de los candidatos a la presidencia y vicepresidencia que superen un determinado porcentaje de votos.	Variaciones del tamaño del distrito de acuerdo a la población. Asignación proporcional de los escaños El Poder Legislativo lo ejerce la Asamblea Nacional por delegación y mandato del pueblo (art. 132, CPN).
Panamá	√	√		Variaciones del tamaño del distrito de acuerdo a la población. Asignación proporcional de los escaños proporcional en los distritos más grandes. Los legisladores actuarán en interés de la nación y representan en la Asamblea Legislativa a sus respectivos partidos políticos y a los electores de su circuito electoral (art. 144, CPRP).
Perú	√			Variaciones del tamaño del distrito de acuerdo a la población. Asignación proporcional de los escaños La división de distritos no es una norma constitucional. Los congresistas representan a la nación. No están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación (art. 93, CPP).
Venezuela	√	√	Representación de comunidades indígenas y tres por estado como una manera de dar representación al hecho federal.	Variaciones del tamaño del distrito de acuerdo a la población. Asignación proporcional de los escaños. La Asamblea Nacional estará integrada por diputados elegidos en cada entidad federal por votación universal, directa, personalizada y secreta con representación proporcional, según una base poblacional del 1,1% de la población total del país. Cada entidad federal elegirá, además, tres diputados. Los pueblos indígenas de la República Bolivariana de Venezuela elegirán tres diputados de acuerdo con lo establecido en la ley electoral, respetando sus tradiciones y costumbres (art. 186, CRBV).

Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos del Proyecto «El Parlamento en América Latina. Rendimiento del Poder Legislativo».

número que le corresponde por la población, en el caso de Ecuador, a cada una de las 22 provincias le corresponde un mínimo de dos diputados. El modelo uruguayo es más complejo ya que divide el número de diputados de acuerdo con la población de los departamentos pero pone una salvaguarda para proteger la representación mínima de los departamentos más pequeños. Por otro lado, en los sistemas bicamerales se busca que las dos Cámaras se diversifiquen a partir de diferenciar la forma en la que se eligen a cada una, siendo los casos más extremos los que contemplan distritos totalmente diferentes, como son los casos de Colombia, Paraguay y Uruguay donde la Cámara Alta se elige en todo el territorio nacional, mientras que la de diputados se realiza siguiendo la división interna del país. Un elemento abierto para el debate y posteriores investigaciones es descifrar si las identidades electoral-territoriales son previas o, más bien, se han ido fortaleciendo y ganando espacio entre los ciudadanos gracias a que se han convertido en espacio político. A priori se podría decir que hay razones para pensar que se dan los dos procesos. En Argentina, por ejemplo, la mayoría de provincias son bastante antiguas, lo que se nota en las identidades locales y la fortaleza de sus élites, mientras en Chile la división interna es relativamente nueva, pero, sin embargo, gracias a la elección de diputados y senadores se han potenciado como espacio político. Por esta razón quizá sea mejor hablar de identidades territoriales nuevas y de identidades territoriales antiguas; pero, lo importante es que, a pesar de las diferencias, lo territorial es uno de los elementos de referencia para los ciudadanos y políticos dentro del sistema.

V. LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA: ENTRE TERRITORIOS Y PARTIDOS

Si bien el aparato normativo trata de dar cabida a la identidad territorial dentro de las instituciones, los partidos políticos siguen siendo el medio privilegiado por el que se canaliza la elección de representantes. En muchos casos se forman partidos que actúan solo a nivel provincial, departamental o estatal, pero éstos muy pocas veces alcanzan representación política. Un caso de partidos provinciales exitosos es Argentina donde agrupaciones como la Cruzada Renovadora de San Juan, el Movimiento Popular Neuquino, el Frente Cívico y Social de Catamarca o el Partido Renovador de Salta, han obtenido representación en las dos Cámaras o han sido parte de los Ejecutivos provinciales¹⁹¹. En este caso, no cabe duda de que se

¹⁹¹ Datos sobre la presencia de los partidos provinciales en el Legislativo argentino se pueden ver en el trabajo de Molinelli, Palanza, y Sin (1999), mientras que un análisis más en profundidad se puede encontrar en el trabajo de Llamazares (1994). Otra variante que se observa en Argentina es que los partidos nacionales actúan de manera conjunta con agrupaciones provinciales de la misma línea sin que se sepa donde está la diferencia entre los dos grupos. Ocurre algo parecido a lo que se da en España donde partidos de ámbito estatal se «asocian» con partidos regionales de tendencia política similar, estrategia seguida sobre todo por AP en un inicio y continuada por el PP, siendo el caso más claro de este modelo las relaciones del PP con Unión del Pueblo Navarro. Aunque matizando la afirmación, se podría decir también que las relaciones entre el PSOE y el PSC responden a ese modelo, ya que el PSC era un partido preexistente a la estrategia expansiva del PSOE, es más, en Cataluña el PSC se presenta a las

trata de la influencia de lo federal, pero esto no quiere decir que todos los países federales incentiven la generación de partidos de ámbito no estatal ya que influyen otros factores de índole política, histórica e institucional. Así, por ejemplo en México, hay que remontarse a la década de 1920 para encontrar casos de partidos estatales exitosos, como es el Partido Socialista del Sureste que gobernó el estado de Yucatán con Felipe Carrillo Puerto como gobernador.

Otro modelo de expresión de lo regional en los partidos políticos es el que se da en Ecuador con partidos que tienden a consolidarse a nivel regional. Cuando se habla de la regionalización de los partidos en Ecuador, no se está pensando en que éstos reivindiquen lo regional en su programa o que se asienten únicamente en una región y que su marco de actuación sea el territorial. Sino que, a pesar de que su proyecto político implica a todo el territorio y su campo de actuación política es todo el país, son más exitosos electoralmente en una de las regiones sin que esto implique que en las otras no tengan una relativa importancia¹⁹².

Antes que partidos de ámbito no estatal, lo más común en América Latina es tener partidos de tendencia nacional en los que las organizaciones y los candidatos desarrollan estrategias diferenciadas para los distintos niveles electorales. Siguiendo el concepto de «partidos presidencializados» desarrollado por Samuels (2002) esto se debe a que el Ejecutivo y los representantes son elegidos en distritos separados, lo cual fomenta que los partidos tengan que desarrollar propuestas distintas a nivel territorial que les permitan tener éxito en la búsqueda de cargos y votos. En este sentido, la necesidad de los partidos por obtener cargos a nivel de distrito legislativo en combinación con los distritos que reproducen la división interna de un país contribuyen a que los intereses territoriales se trasladen al plano parlamentario (Sánchez López, 2004).

elecciones como un partido autónomo. Un esquema parecido de asociación es el que tienen los partidos conservadores alemanes CDU y CSU, mientras CDU actúa a nivel nacional, la CSU se concentra únicamente en el estado de Baviera.

¹⁹² Sobre la influencia de lo regional en las elecciones puede verse el trabajo de Pachano (1996: 81-104), Freidenberg y Alcántara (2001). Para un análisis más amplio del problema regional en Ecuador se puede ver Maignashca (1994) o Quintero (1991). El fenómeno que se describe para el caso ecuatoriano es diferente a los partidos nacionalistas que actúan en el Estado español como por ejemplo el Partido Nacionalista Vasco, Convergencia i Unió o Esquerra Republicana de Catalunya el Bloque Nacionalista Gallego o los partidos con una identidad más regional como podrían ser la Chunta en Aragón o Coalición Canaria. La diferencia está en que los partidos ecuatorianos responden a una agenda nacional antes que regional y su actuación se extiende a todo el territorio nacional.

Tabla 4.4: ÍNDICE DE NACIONALIZACIÓN DE PARTIDOS Y NÚMERO EFECTIVO DE PARTIDOS LEGISLATIVOS

	Promedio del número efectivo de partidos parlamentarios en el último período democrático	Nacionalización de los partidos
Ecuador	5,86	0,57
Brasil	7,06	0,58
Perú	3,34	0,7
Argentina	2,91	0,72
Guatemala	3,19	0,76
Venezuela	3,67	0,76
Bolivia	4,45	0,77
México	2,57	0,82
El Salvador	3,17	0,85
Nicaragua	2,24	0,86
Chile	5,05	0,87
Uruguay	3,16	0,87
Costa Rica	2,52	0,9
Honduras	2,15	0,92

Fuente: elaboración propia a partir de Jones y Mainwaring (2003) y los datos de composición de las Cámaras.

En la tabla 4.4. se presentan los datos del trabajo de Jones y Mainwaring (2003) quienes hacen un esfuerzo por medir la presencia nacional de los principales partidos a partir de la construcción de un índice, los valores en este índice cercanos a 1, indican que el partido tiene una mayor presencia electoral en todo el territorio. Según su razonamiento, Ecuador, Brasil, Perú, Argentina, Guatemala, Venezuela y Bolivia, en este orden, son los países con sistemas de partidos menos nacionalizados. Las explicaciones ofrecidas por los autores para explicar estos casos son distintas así la ubicación regional del electorado es utilizada en el caso del APRA peruano. Partido que, a pesar de su crisis en la década de 1990, mantuvo su presencia en la zona agroindustrial del norte de Perú. En otros casos, las explicaciones son razones puramente territoriales como para Ecuador, Bolivia, Guatemala y los países federales. Argumentan también que, en los sistemas menos nacionalizados, los factores subnacionales pueden ser más importantes para crear lazos con los votantes, lo que tiene una influencia en las relaciones entre los poderes, ya que al ser más relevante para los legisladores las cuestiones subnacionales se dificultaría la labor del Ejecutivo para construir una agenda nacional. Si a lo dicho por los autores sumamos el alto número de partidos que presentan algunos de los sistemas menos nacionalizados, podemos pensar que para construir consensos y acuerdos en el Legislativo se tienen que sumar muchas voluntades, lo cual, sin duda, aumenta el costo de los mismos.

Para medir la importancia que dan los diputados y senadores a la representación de intereses territoriales hemos recurrido a los datos del Proyecto Élités

Latinoamericanas (PELA) para los casos de las Cámaras Bajas y a los datos del Proyecto Senados del *Institut Für Iberoamerika-Kunde* de Hamburgo. Si bien se trata de percepciones y es posible que muchas veces pesen más otros factores en la práctica política, los valores de la tabla 4.5 muestran claramente que representar los intereses de las provincias o departamentos es el factor al que los diputados dan más importancia. Superando, en la mayoría de los casos a la identidad partidista, factor en el que suelen centrarse los estudios sobre representación política. Se pueden ensayar algunas explicaciones para los casos en los que la identidad de partido pesa más que la territorial. Una de ellas, es que se trata de sistemas de partidos fuertes como en los casos de Costa Rica y Uruguay, aunque también hay otros países con sistemas considerados fuertes en los que pesa más el factor territorial. La diferencia entre los mismos quizá radique en la combinación entre la fortaleza del sistema de partidos y el pequeño tamaño de los países. La menor importancia de la política territorial en El Salvador ya está contemplada en su Constitución que no incluye claras disposiciones que vinculen el sistema electoral con la división interna del país. Un caso de difícil comprensión es el de Guatemala ya que no cuenta con un sistema de partidos fuerte y, según los datos de Jones y Mainwaring (2003), su sistema de partidos no es de los más nacionalizados.

Tabla 4.5: IMPORTANCIA QUE OTORGAN LOS DIPUTADOS A DISTINTOS FACTORES DE REPRESENTACIÓN (PORCENTAJES CORRESPONDIENTES A MUCHA Y BASTANTE IMPORTANCIA)

	Representar a la nación	Defender intereses de partido	Representar intereses de provincia/departamento
Argentina (1997)	90,5	69,1	84,8
Bolivia (1997)	86,7	76,6	93,9
Chile (1997)	84,1	67	98,9
Colombia (1998)	85,7	72,6	96,7
Costa Rica (1998)	77,6	81,6	81,2
Ecuador (1998)	86,6	65,2	88,4
El Salvador (1997)	91	80,3	76,2
El Salvador (2000)	89,4	93,8	80,9
Guatemala (1995)	96,8	85,8	79,4
Honduras (1997)	94,4	94,3	97,2
México (1997)	96	78,6	91,3
México (2000)	97,5	67	90,9
Nicaragua (1996)	88,6	79,7	86,5
Paraguay (1998)	100	90,8	98,4
Rep. Dominicana (1998)	100	97,1	97
Uruguay (2000)	75,4	82,6	75,4
Venezuela (2000)	94,7	59,7	99,1

Fuente: elaboración propia a partir de datos del PELA.

La pregunta acerca de la importancia otorgada a distintos factores de representación también fue realizada a los senadores de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, con la diferencia de que en el caso de Uruguay no se preguntó sobre los intereses departamentales debido a que son elegidos en distrito único nacional. En los tres casos, la representación de los intereses de las provincias, estados o regiones es el elemento más importante para los senadores, no sólo por encima de representar a los intereses de los partidos que obtuvo valores relativamente bajos, sino incluso por arriba de representar a la nación. Sólo en el caso de Uruguay, los senadores se decantaron más por la defensa de los intereses partidistas, lo que se explica por la fortaleza del sistema de partidos y porque el sistema electoral crea condiciones para que el Senado se convierta en una Cámara donde obtienen escaños los principales líderes de las fracciones de los partidos.

Tabla 4.6: IMPORTANCIA QUE OTORGAN LOS SENADORES A DISTINTOS FACTORES DE REPRESENTACIÓN (PORCENTAJES CORRESPONDIENTES A MUCHA Y BASTANTE IMPORTANCIA)

	Representar a la nación	Defender intereses de su partido	Representar intereses de las provincias, estados o regiones
Argentina (2002)	73,1	69,8	100
Brasil (2002)	78,9	57,3	94,9
Chile (2002)	80,3	56,8	83,7
Uruguay (2002)	65	86,7	

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos del Proyecto «Senados – IIK».

Al formular la pregunta de forma distinta¹⁹³ y ofrecer la opción de elegir el aspecto al que conceden más importancia. Cabe mencionar que de las opciones claramente vinculadas con la representación, representar a los intereses de los distritos fue mencionada proporcionalmente más veces que la de representar a la nación y defender los intereses de su partido. Esta última opción, sólo fue mencionada en primer lugar por un escaso 1,1% en Chile, el 2% en Costa Rica y el 3,5 % en Colombia. Tratando de explicar las excepciones cabe decir que en el caso de Costa Rica se pone en evidencia, una vez más, la menor importancia de la política territorial y la supremacía de la nacional y partidista, mientras que los datos de Guatemala muestran la importancia de lo nacional aunque en este caso ningún diputado optó por señalar a los partidos como elemento de representación.

¹⁹³ A partir del año 2002, la pregunta sobre la importancia fue reformulada de modo que los diputados optaran por las tres actividades a las que concedían más importancia en vez de evaluar cada una de ellas como se hacía anteriormente.

Tabla 4.7: IMPORTANCIA QUE OTORGAN LOS DIPUTADOS A DISTINTOS FACTORES DE REPRESENTACIÓN, VALORES CORRESPONDIENTES A LOS DIPUTADOS QUE SELECCIONARON LA OPCIÓN EN PRIMER LUGAR

	Representar intereses de distrito	Representar a la nación	Defender los intereses de su partido
Bolivia (2002)	36,6	18,8	0
Chile (2002)	28,4	7,8	1,1
Colombia (2002)	44,4	6,1	3,5
Costa Rica (2002)	5,9	35,3	2
Ecuador (2002)	20,3	3,8	0
Guatemala	17,3	24,5	0
Honduras (2002)	24,9	20,2	0
Nicaragua (2002)	20,6	15,5	0
Panamá	20,3	17,2	0

Fuente: elaboración propia a partir de datos del PELA.

VI. OTRAS FORMAS DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA

El Poder Legislativo en América Latina, es también un espacio de representación para otras formas de identidad política como grupos de privilegio, género o identidades étnicas. Chile es el caso paradigmático de la inclusión de un grupo de representantes para precautelar el *statu quo* ya que el Senado fue utilizado por el régimen militar para ubicar a nueve senadores no electos de los cuales cuatro corresponden a las Fuerzas Armadas y los Carabineros y los restantes son propuestos por los organismos de justicia, de control y las universidades¹⁹⁴. A éstos se suman los ex Presidentes. Si bien el hecho de que los ex Presidentes pasen a integrar el Senado puede, en principio, tener efectos positivos al dotar a la Cámara de un mayor grado de *expertise*, en este caso tuvo la intención de que el dictador ocupase un escaño en el Senado. La intencionalidad política de la medida se constata

¹⁹⁴ Según el artículo 45 de la Constitución de Chile los senadores no electos corresponden a: dos ex ministros de la Corte Suprema, elegidos por ésta, que hayan desempeñado el cargo al menos por dos años continuos. Un ex contralor general de la República, que haya desempeñado el cargo al menos por dos años continuos, elegido también por la Corte Suprema. Un ex comandante en jefe del Ejército, uno de la Armada, otro de la Fuerza Aérea, y un ex general director de Carabineros que hayan desempeñado el cargo al menos por dos años, elegidos por el Consejo de Seguridad Nacional. Un ex rector de Universidad Estatal u otra Universidad que tenga reconocimiento del Estado y que haya desempeñado el cargo por un período no inferior a dos años continuos, designado por el presidente de la República. Un ex ministro de Estado, que haya ejercido el cargo por más de dos años continuos, en períodos presidenciales anteriores a aquel en el cual se realiza el nombramiento, designado también por el Presidente de la República. También son senadores los ex Presidentes de la República que hayan desempeñado el cargo durante seis años en forma continua. Estos senadores lo serán por derecho propio y con carácter vitalicio, sin perjuicio de que les sean aplicables las incompatibilidades, incapacidades y causales de cesación.

en el hecho de que el primer Presidente democrático no accedió al Senado por la causal que señalaba que sólo podían acceder al Senado los ex Presidentes que hubieran ejercido el cargo por seis años. Por otro lado, el cálculo de los diseñadores del mecanismo descansaba en que, debido a lo exigente de los requisitos, sólo podrían aspirar a las senadurías personas que ejercieron cargos durante el período de la dictadura, lo cual, si bien no les hacía automáticamente sus incondicionales, sí les hacía menos sospechosos. Sin embargo, como las reglas no son más que marcos referenciales dentro de los que los actores políticos desarrollan sus estrategias, el resultado no ha sido del todo el esperado ya que el grupo de senadores institucionales no ha actuado como un sólido bloque en defensa del legado pinochetista. En 2004 existían dos comités parlamentarios de senadores institucionales: uno integrado por un magistrado y ex militares, con una vinculación clara con el gobierno militar, no sólo por afinidad ideológica sino porque ellos mismos fueron parte del mismo y otro grupo formado por los restantes senadores que constituyen un grupo más independiente que no ha dudado en acompañar a los gobiernos de la Concertación cuando ha sido necesario. Esta circunstancia ha hecho que el cuestionamiento inicial a los senadores institucionales se haya aminorado ya que, debido a lo ajustado de las mayorías políticas, ofrecen a los Gobiernos una vía para la negociación de políticas públicas¹⁹⁵. Más allá del papel de estos senadores en la política chilena, lo que deseamos resaltar en este trabajo es que su existencia diferencia claramente al Senado chileno del resto de los casos aquí estudiados¹⁹⁶.

Aunque en Paraguay también los ex Presidentes pasan a formar parte del Senado de forma vitalicia, en este caso, a priori, la presencia de estos senadores no ha servido para inclinar la balanza a favor o en contra de algún sector debido a la clara hegemonía que tiene la Asociación Nacional Republicana (Partido Colorado) en todos los niveles del sistema político. En Paraguay sería más apropiado analizar la inclusión de los ex presidentes como un mecanismo para aumentar la *expertise* de la Cámara.

En cuanto a la preservación de cuotas para minorías cabe resaltar que, de los países latinoamericanos que incluyen representación especial para grupos étnicos (Colombia, Nicaragua, Venezuela), sólo Colombia es bicameral. En este caso, la Cámara de Representantes cuenta con dos diputados elegidos en circunscripción especial por las comunidades negras y un representante elegido por las comunidades indígenas; mientras que en el Senado hay dos bancas que se eligen en circunscripción nacional especial por las comunidades indígenas. Como se verá, la representación es mínima en comparación con el tamaño de las Cámaras lo cual

¹⁹⁵ Los mayores cuestionamientos a la presencia de senadores institucionales vienen desde la derecha política que se ha visto perjudicada por la inclusión de los ex Presidentes, debido a que después de que Pinochet dejase el Senado aduciendo demencia, sólo queda Eduardo Frei como vitalicio y en un futuro cercano se incorporará Ricardo Lagos.

¹⁹⁶ Esta excepcionalidad chilena tiene una alta probabilidad de desaparecer ya que en 2004 se ha aprobado una reforma constitucional que contempla que en adelante el Senado sólo sea integrado por senadores de elección directa.

hace difícil pensar que puedan contar con una capacidad real de bloqueo en la toma de decisiones. Sin embargo, desde el punto de vista de la representación tiene connotaciones simbólicas al reconocer la diversidad del país.

Siguiendo con el tema de la exigencia de ciertas características específicas para acceder a los cargos, una de las cuestiones más debatidas actualmente son las cuotas de representación por género. Esta preocupación, compartida tanto por la academia como por las élites políticas, ha llevado a que se incluyan medidas de inserción de género de diversa intensidad. Por lo general, las medidas tomadas consisten en la inclusión de un porcentaje mínimo de mujeres en las listas. La diferencia se marca cuando se exige que las candidatas se ubiquen en lugares estelares de las listas con posibilidades altas de elección. De los países aquí abordados Argentina es el que favorece en mayor medida la presencia de legisladoras. El sistema funciona de tal manera que, en teoría, alrededor de un tercio del Senado podría estar integrado por mujeres¹⁹⁷. Las cuales, en ciertos temas de política pública, han actuado como grupo trascendiendo las identidades partidistas.

Hemos encontrado también casos en los cuales se garantizan cuotas de representación en las Cámaras a las minorías políticas. Trabajar sobre este tema presenta algunas dificultades por la diversidad de formas con la que se usa el término en los distintos países. Tanto es así que, en algunos, corresponde a los partidos con escasa votación electoral y, en otros, se trata de los segundos partidos mayoritarios. En Argentina y Bolivia se garantiza el tercer senador a la segunda fuerza política más allá de los porcentajes de votación que hayan obtenido. En Colombia hay un diputado que se elige por los partidos, movimientos, coaliciones, organizaciones sociales o grupos significativos de ciudadanos que no alcancen representación en el Congreso de la República y obtengan más del 0,5% de los votos válidos en la correspondiente elección para la Cámara de Representantes a nivel nacional. México es el país donde la asignación de cuotas fijas, a través de los distintos mecanismos de asignación de escaños, ha servido para dar mayores cuotas de representación a los partidos políticos minoritarios que no tenían condiciones de éxito frente a la hegemonía del PRI. En este caso se ve que la «discriminación positiva» dio sus frutos hasta el punto que el propio partido que permitió los cambios, perdió la mayoría legislativa y la Presidencia de la República.

Otro de los temas sobre el que nos gustaría llamar la atención es la circunscripción electoral para no residentes que consta en la Constitución de Colombia (art. 145, CPC) y que concede el derecho a los residentes colombianos en el exterior a elegir un representante. Esta prerrogativa pone sobre la mesa el tema de los derechos políticos de las personas que no residen en sus países de origen algo que es

¹⁹⁷ En la Cámara de Diputados el porcentaje es más incierto debido a los efectos del sistema proporcional para la repartición de escaños. Pero el modelo de asignación de dos senadores a la mayoría y uno a la minoría y la exigencia de que se ubique a una mujer en una de las dos primeras posiciones de la lista garantiza una alta cuota de representación cercana al tercio de la Cámara. Sobre la distribución por géneros en los Legislativos del Cono Sur se puede ver el trabajo de Llanos y Sánchez (2004).

especialmente sensible en aquellos países con un fuerte contingente de inmigrantes como son los casos de México y El Salvador. En la actualidad existen posiciones encontradas ya que algunos consideran que una persona que no es parte activa de una comunidad política no debería participar en los asuntos de gobierno mientras; para otros, los residentes en el exterior siguen siendo ciudadanos que mantienen intereses de todo tipo en sus países y que además contribuyen activamente a la economía nacional por lo que deberían contar con la posibilidad de elegir representantes. No es el momento de profundizar en este debate, sólo queremos dejar marcado un apunte sobre un tema que, en el futuro inmediato, puede ser parte importante de discusiones debido a la intensidad de los flujos migratorios de América Latina hacia los países más desarrollados.

VII. CONCLUSIONES

El tema territorial, dentro de los estudios sobre representación parlamentaria en América Latina, ha sido abordado, sobre todo, como una manera de ver los efectos de la sobre o subrepresentación del sistema electoral. En la mayoría de los estudios se entrevé un juicio crítico a los modelos representativos, federales o no, en los que los distritos menos poblados están sobre representados y otros efectos propios de los sistemas de distritos espacialmente fijos. Desde una visión «radical» de la democracia liberal, este tipo de argumentos no tendrían reproche ya que, en principio, todo ciudadano debe tener igualdad de oportunidades en los espacios de representación. Pero las críticas pierden fuerza si se toma en cuenta a lo territorial como una de las formas de identidad política que ha servido en distintos momentos del desarrollo histórico como una solución a varios problemas de los sistemas políticos. Sólo basta recordar que su incorporación ha permitido la vía federal o confederal en la formación de algunos Estados en América Latina y ha servido también para que se precautelen los intereses de los sectores periféricos en contextos centralistas. Por otro lado, los datos de las encuestas a diputados y senadores muestran una clara tendencia por parte de los legisladores a dar mayor relevancia a la representación de los intereses territoriales que a la de los partidos. Lo que vendría a ratificar la importancia de la primera de las identidades políticas en el esquema de representación de los países de América Latina.

Con este capítulo hemos pretendido llamar la atención sobre lo territorial como una identidad básica en los países latinoamericanos a la vez que ofrecer una visión reivindicativa de la función que esta identidad ha cumplido y cumple dentro del sistema político. En este sentido, podemos adelantar algunos elementos que, más que conclusiones, pueden servir como temas para futuros debates. Comenzando con las líneas tradicionales de análisis, se puede afirmar que los Senados de los países federales latinoamericanos actúan como Cámaras de representación territorial. Es decir, son Asambleas Legislativas a las que acceden, en igualdad de condiciones, todas las subunidades territoriales sin importar su población o

territorio. En el caso de los países no federales, resulta interesante constatar la existencia de Cámaras Altas que se integran por distrito único nacional, representando así al conjunto de la población y dejando la representación de intereses territoriales y poblacionales a las Cámaras Bajas. Se constata también que los países no federales buscan diferenciar las Cámaras a través de mecanismos distintos de integración. Además, aunque alejándonos del tema territorial, cabe señalar que en los Legislativos en que se busca dotar de espacios de representación a ciertos grupos de privilegio, se consigue a través de requisitos de elegibilidad, ya que resultan de más fácil aplicación que restringir al electorado.

Ha quedado patente que en casi todos los sistemas unicamerales las Cámaras se integran con criterios combinados de representación siendo el poblacional y el territorial los más importantes. El principal vínculo entre estos criterios se produce a través del sistema electoral que utiliza a las distintas unidades político-administrativas como distritos electorales. Consideramos que el problema de las identidades locales y territoriales en América Latina es un fenómeno que aun queda por explicar y, posiblemente, en él se encuentren alguna de las razones que ayuden a entender el funcionamiento, o no, de las instituciones políticas o el comportamiento de los partidos políticos y de los de los legisladores.

ANEXO CAPÍTULO 4

Tabla 4.1: SISTEMAS BICAMERALES

País	Nº de legisladores y de distritos	Criterio de distritos	Duración en su mandato	Criterio de asignación de escaños
<i>Argentina</i>				
Cámara de Diputados	Nº de miembros: 257 (variable por población) Nº distritos: 24	Provincias y capital federal (asignación fija y poblacional)	4 años, renovación por mitades	Proporcional por listas cerradas
Senado	Nº de miembros: 72 (vicepresidente) Nº distritos: 24	Provincias y capital federal (asignación fija)	6 años, renovación por mitades	Dos senadores al primer partido y uno al segundo
<i>Bolivia</i>				
Cámara de Diputados	Nº de miembros: 130 Nº distritos: 9	Departamentos con asignación fija de base poblacional y preservando en ocasiones número mínimo en algunos casos (subdivididos en distritos uninominales y plurinominales a mitades)	5 años	En las circunscripciones plurinominales es proporcional por listas
Cámara de Senadores	Nº de miembros: 27 Nº distritos: 9	Departamentos (asignación fija)	5 años	Dos senadores al primer partido y uno al segundo
<i>Brasil</i>				
Cámara de Diputados	Nº de miembros: 513 Nº de distritos: 27	Estados, territorios y distrito federal (asignación con criterio poblacional por estados y preservando en algunos casos un número mínimo)	4 años	Proporcional
Senado Federal	Nº de miembros: 81 Nº de distritos: 27	Estados y distrito federal	8 años, renovables por tercios y por dos tercios alternativamente cada 4 años	Mayoritario
<i>Chile</i>				
Cámara de Diputados	Nº de miembros: 120 Nº distritos: 60	Distritos binominales con base regional	4 años	Listas abiertas y se adjudican los escaños a los dos más votados luego de sumar los votos de las listas

Senado de la República	Nº de miembros: 38 Nº de distritos: 19	Distritos binominales con base regional	8 años, renovación por mitades	Listas abiertas y se adjudican los escaños a los dos más votados luego de sumar los votos de las listas
	9 senadores institucionales			Nombramiento a partir de propuestas de distintos organismos
	Ex presidentes de la República		Vitalicio	
<i>Colombia</i>				
Cámara de Representantes	Nº de miembros: 166 Nº distritos: 32	Departamento y distrito capital de Bogotá y circunscripciones especiales (base poblacional, minorías políticas, grupos étnicos, residentes en el exterior)	4 años	Proporcional
Senado	Nº de miembros: 102 Nº distritos: Nacional y dos de una circunscripción especial por comunidades indígenas	Único Nacional	4 años	Proporcional
<i>México</i>				
Cámara de Diputados	Nº de miembros: 500 Nº de distritos: 300 uninominales y 5 plurinominales	Por circunscripciones, de las que un porcentaje es de base estatal	3 años	Proporcional de acuerdo a la votación del partido en cada distrito y el agregado de votos del partido en todo el país
Cámara de Senadores	Nº de miembros: 128 Nº de distritos: 33	Por Estados	6 años	Proporcional de acuerdo a la votación del partido en cada estado y el agregado de votos del partido en todo el país
<i>Paraguay</i>				
Cámara de Diputados	Nº de miembros: 80 Nº de distritos: 18	Departamentos más Asunción	5 años	Proporcional en listas cerradas
Cámara de Senadores	Nº de miembros: 45 Nº de distritos: 1	Único Nacional	5 años	Proporcional en listas cerradas
	Ex Presidentes		Vitalicio	

<i>República Dominicana</i>				
Cámara de Diputados	Nº de miembros: 150 Nº de distritos: 30	Provincias y distrito nacional	4 años	Proporcional
Cámara de Senadores	Nº de miembros: 32 Nº de distritos: 32	Provincias y distrito nacional	4 años	Uninominal
<i>Uruguay</i>				
Cámara de Diputados	Nº de miembros: 99 Nº de distritos: 20	Departamental	5 años	Proporcional
Cámara de Senadores	Nº de miembros: 30 Nº de distritos: 1	Único Nacional	5 años	Proporcional

Tabla 4.2: SISTEMAS UNICAMERALES

País	Nº de legisladores y de distritos	Criterio de distritos	Duración en su mandato	Asignación
Costa Rica	Nº de miembros: 57 Nº distritos: 7	Provincias	4 años	Proporcional con listas cerradas
Ecuador	Nº de miembros: 100 Nº distritos: 21	Provincias	4 años	Proporcional con listas abiertas
				Proporcional con listas cerradas y bloqueadas
El Salvador	Nº de miembros: 84 Nº distritos: 15	Departamental y nacional	3 años	Proporcional con listas cerradas y bloqueadas
Guatemala	Nº de miembros: 113 Nº de distritos: 24	Departamental y nacional y local	4 años	Proporcional con listas cerradas y bloqueadas
Honduras	Nº de miembros: 128 Nº de distritos: 18	Departamental	4 años	Proporcional con listas cerradas y bloqueadas
Nicaragua	Nº de miembros: 90 Nº de distritos: 18	Departamental, regional y nacional	5 años	Proporcional con listas cerradas y bloqueadas
Panamá	Nº de miembros: 72 Nº distritos: 40	Circuitos electorales a partir de las provincias	5 años	Proporcional con listas cerradas y bloqueadas (alto número de distritos unicamerales).
Perú	Nº de miembros: 120 Nº distritos: 25	Departamentos	5 años	Proporcional con listas cerradas desbloqueadas
Venezuela	Nº de miembros: 165 Nº de distritos: 27	Estados y comunidades indígenas	5 años	Proporcional con listas cerradas y bloqueadas y mayoritario en los uninominales

Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos del Proyecto «El Parlamento en América Latina. Rendimiento del Poder Legislativo».

CAPÍTULO V

El papel de los Parlamentos latinoamericanos en el proceso presupuestario

I. INTRODUCCIÓN

El presupuesto, definido de forma amplia, es la previsión de ingresos y gastos de una organización, ya sea ésta pública o privada y el «proceso presupuestario es la traslación de recursos financieros en propósitos humanos. Se trata, por tanto, de un mecanismo para formular elecciones entre gastos alternativos» Wildavsky (1964). Centrándonos en el Presupuesto General del Estado éste es el principal instrumento de asignación de recursos públicos lo que hace que el proceso de elaboración, aprobación y ejecución sea relevante para el funcionamiento de un sistema político. Además está configurado por aspectos tanto políticos, como económicos y jurídicos.

Desde el punto de vista político, es un claro instrumento de control del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo, convirtiéndose en un elemento de equilibrio entre poderes y de distribución de competencias dentro del Estado constitucional. En el aspecto económico representa la concreción del plan económico del grupo político en el poder para un período de tiempo y, en el ámbito jurídico, constituye una previsión normativa con trámite y aprobación parlamentaria.

El presupuesto surge de un proceso de negociación que responde a la interacción de diferentes actores con distintos niveles de responsabilidad y participación. Estos niveles dependen, entre otros factores, de las características institucionales del sistema político (Sanguinetti, 2001), como el tipo de relación entre los Poderes del Estado y el grado de separación entre los mismos. Este hecho es de una gran

relevancia al delimitar el papel que ocupan el Gobierno y el Poder Legislativo en el proceso de producción de políticas públicas y, por ende, en el presupuesto. Como ya se dijo en el primer capítulo de este libro, el presidencialismo es la forma de gobierno que hace efectiva la separación de poderes y que, en asuntos de diseño de políticas públicas, lleva implícito el riesgo de la «separación de propósitos» (Haggard y Mc Cubbins, 2001). Si bien es cierto que desde los orígenes de las democracias, la aprobación de los presupuestos es un acto para el que se necesita el beneplácito de los Legislativos, hay claras diferencias en el papel que éstos poseen de acuerdo con la forma de gobierno. En los regímenes parlamentarios el Gobierno surge de una mayoría legislativa, lo cual hace suponer que el presupuesto que envía el Gobierno al Parlamento contiene ya la posición del partido o partidos mayoritarios, mientras que en los presidencialistas, la «legitimidad dual» que da la elección separada de cada uno de los poderes, implica una negociación más compleja entre los intereses del Ejecutivo y los integrantes del Legislativo.

En este capítulo nos centraremos en el proceso presupuestario con el objeto de analizar el peso que mantienen tanto el Gobierno como el Legislativo. La intención es mostrar el esquema de las interacciones que se establecen entre ambos poderes en los sistemas presidencialistas latinoamericanos y ofrecer una exploración sobre las consecuencias políticas que éste genera. No es nuestro fin realizar un análisis técnico o jurídico del tema sino delimitar dentro del sistema de normas institucionales de cada país el papel que los Parlamentos asumen en dicho proceso.

Para ello, en la primera parte del capítulo expondremos algunos elementos de estudio con el fin de contextualizar el análisis. A continuación se aborda, de manera comparada, el marco institucional establecido por las Constituciones y reglamentos latinoamericanos. Concretamente, nos centramos en las disposiciones que, aunque no son estrictamente reglas que marcan la relación entre los poderes, sí limitan la discrecionalidad de los Gobiernos en la elaboración del presupuesto. Tras ello, nos adentramos específicamente en el tratamiento del presupuesto: en su formulación, presentación ante el Parlamento, sus plazos de tratamiento y aprobación, en las atribuciones que el Legislativo posee para su modificación, en las disposiciones en caso de no aprobación del proyecto por parte del Congreso y en el veto presidencial al proyecto aprobado por el Legislativo. A partir del examen de estos factores se ha elaborado un índice con el que hemos intentado captar la capacidad de influencia potencial del Poder Legislativo en cada país latinoamericano. Para finalizar se analizan los propios presupuestos de los Parlamentos latinoamericanos desde una perspectiva comparada y se presentan algunas conclusiones y reflexiones para futuros estudios.

II. EL PROCESO PRESUPUESTARIO

El presupuesto es la herramienta macroeconómica a partir de la que se determina el comportamiento de variables tales como el déficit fiscal o el manejo de la deuda pública, lo cual da cuenta del enorme impacto que tiene en la economía nacional de un país. Asimismo, como se ha mencionado anteriormente, es un instrumento político en el que a través de una transacción se asignan los recursos y las inversiones públicas en los distintos sectores¹⁹⁸ (Tommasi, 1998). En esta transacción intervienen, por parte del Legislativo, los representantes y por parte del Ejecutivo, los distintos ministros, bajo la coordinación de los de Finanzas, Hacienda o de Economía. Estos actores¹⁹⁹, se enfrentan a un problema de recursos comunes (generalmente escasos) e intereses de asignación diferentes. Por un lado, los legisladores tenderán a responder a las demandas de sus partidos políticos y a favorecer programas que, a pesar de obtener recursos del conjunto del país, beneficien a sus distritos. Por otro lado, los ministros buscarán favorecer las políticas públicas de sus respectivas áreas lo que implica que compitan entre ellos para lograr una mayor asignación presupuestaria. Por último, es de suponer que el ministro de Economía tienda a buscar, además de la estabilidad macroeconómica, la disciplina fiscal.

Los factores que interfieren en la formulación del proceso presupuestario, como en toda política pública, determinando el éxito o fracaso en su implementación son múltiples. Pueden estar contenidos en el propio proceso institucional, administrativo y financiero, o surgir del contexto político y socioeconómico donde están siendo implementados. Pueden, además, ser externos a este proceso, ubicándose en un ámbito histórico más amplio. Lo que nos interesa es que se muestran como condicionantes de la forma y de la intensidad del acceso de los diferentes actores al proceso de implementación de las políticas públicas (Cavalcanti y Maia, 2000). En este trabajo abordaremos en profundidad los factores normativos que marcan la relación entre Gobiernos y Congresos pero es necesario anotar, aunque sea brevemente, cuatro elementos que están interviniendo en el proceso de negociación del presupuesto en América Latina.

El primero de ellos es la coyuntura macroeconómica y la situación financiera del Estado. En un contexto de alta inflación o de elevada inestabilidad en el financiamiento del Estado, la planificación presupuestal es forzada por las circunstancias y por la incertidumbre por lo que la intervención del Poder Legislativo en las etapas del proceso presupuestario tiende a ser escasa (Rodríguez y Bonvecchi, 2004: 16). Existe otro factor externo de una importancia crucial en los países latinoamericanos como es la relación mantenida, a lo largo de las últimas décadas, con los organismos financieros internacionales. Esta relación ha mermado la discrecionalidad

¹⁹⁸ Todo ello hace que la existencia de problemas en torno a su aprobación puedan llevar, incluso, a una parálisis institucional (Mustapic y Llanos: 2000).

¹⁹⁹ Siguiendo el enfoque económico sostenido por Alesina, Hausmann, Hommes y Stein (1999).

que los Gobiernos poseen para elaborar el contenido de los presupuestos. La influencia de organismos como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial sobre la política económica es una constante debido principalmente a las recurrentes crisis económicas por las que han atravesado la mayoría de los países de la región así como a la carencia de ingresos fiscales y a la enorme deuda adquirida. Este hecho ha llevado a la solicitud de créditos a distintas instancias las cuales, generalmente, sujetan la concesión de los mismos al establecimiento de políticas de control del gasto público y de equilibrio fiscal, a la vez que llevan a los países a un círculo vicioso al generar más endeudamiento.

El tercer elemento es un factor político indispensable para comprender la relación que se establece entre el Poder Legislativo y los Gobiernos en la negociación del presupuesto como es la existencia de mayorías parlamentarias. En aquellas legislaturas en las que el Poder Ejecutivo no cuenta con suficiente apoyo legislativo aumenta la probabilidad de tener dificultades para balancear el presupuesto público y para que éste salga adelante tal y como es presentado ante el Congreso por el Ejecutivo. La lógica contraria se da cuando el Gobierno tiene mayoría en el Parlamento, bien porque es superior el número de los legisladores de su mismo partido político o bien porque existe una coalición que le apoya. En estos casos, el Ejecutivo tiene más probabilidades de sacar adelante el presupuesto tal y como lo presenta ante el Parlamento. Esto no quiere decir que la presencia de mayoría parlamentaria asegure al Ejecutivo un manejo sin sobresaltos del presupuesto público ni el apoyo incondicional de los legisladores para instrumentar los ajustes necesarios en el presupuesto. Es aquí donde interviene la cuarta variable de carácter político, la disciplina de los legisladores de un mismo partido. De poco le sirve al Ejecutivo contar con mayoría en el Congreso si en el momento de aprobación del presupuesto los legisladores votan en contra o se abstienen²⁰⁰.

III. LAS REGLAS DEL PROCESO PRESUPUESTARIO

Antes de abordar en profundidad las características normativas establecidas para el proceso presupuestario en los países latinoamericanos cabe precisar que éstas generan diversos escenarios en las relaciones de los actores. Alesina, Hausmann, Hommes y Stein (1999) las han clasificado a través de dos categorías. Por un lado, estarían las relaciones *jerárquicas*, en las que entrarían los casos en que el poder en materia presupuestaria está concentrado en el ministro de Finanzas al interior del Gabinete y, por lo tanto, en el Ejecutivo frente al Legislativo. El otro tipo de relaciones, *colegiadas*, se produce en aquellos países en los que las normas tienden a repartir el poder de forma más equilibrada entre los actores. Ejemplos de

²⁰⁰ Para profundizar en el tema de la disciplina partidista en América Latina pueden consultarse los trabajos de Carey (1999), (2001), Carey y Shugart (1995), Jones (2001), Mainwaring y Pérez Liñán (1997), Morgenstern (2004), Nacif (2002), Ugalde (2002) y García Montero y Marenghi (2003).

este tipo de relaciones se pueden dar en las distintas fases del proceso presupuestario. En la elaboración de los presupuestos, en los países en los que priman las normas jerárquicas, los ministros de gasto reciben topes que deben respetar, mientras que en los países con relaciones colegiadas, cada ministro de gasto elabora su propio presupuesto y luego se negocia en forma conjunta en el Gabinete. En cuanto a la aprobación, en los sistemas jerárquicos, el Congreso puede modificar la composición del gasto pero no incrementar el déficit o el gasto total, mientras que en los colegiados, el Congreso no tiene restricciones en cuanto a las modificaciones que puede proponer.

Respecto a la fase de ejecución del presupuesto, en los países en los que priman normas de corte más jerárquico el Ejecutivo puede recortar el gasto en forma unilateral si los recursos son menores a lo proyectado, mientras que en los colegiados el Congreso tiene iniciativa para proponer el incremento en el presupuesto aún después de su aplicación.

Para adentrarnos en el objetivo que nos planteamos en este trabajo, las siguientes páginas abordan, de forma comparada, los diseños que las Constituciones y reglamentos establecen para las distintas etapas del presupuesto. A lo largo del trabajo trataremos de establecer cuáles marcan escenarios más proclives a las relaciones colegiadas y a la participación del Legislativo y cuáles pautan relaciones de corte jerárquico con predominio del Poder Ejecutivo.

III.1. *Disposiciones constitucionales no procedimentales*

Hay algunos elementos previos contenidos en las normas de cada país que regulan el presupuesto pero que no intervienen en la interacción que se establece entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo en el proceso presupuestario. Uno de ellos es la vigencia del mismo. En la mayoría de las democracias del mundo el presupuesto es elaborado para un período fijo de tiempo que suele ser de un año. Así es establecido en todos los países latinoamericanos, la única excepción es Uruguay (art. 214, CROU) donde el período de vigencia del presupuesto es de cinco años coincidiendo con el período presidencial. Sin embargo, está contemplada la realización de modificaciones anuales a través de las llamadas «rendiciones de cuentas»²⁰¹.

Otra de las características previstas en algunos ordenamientos constitucionales pero que no es estrictamente una regla procedimental es la disposición en torno al equilibrio presupuestario²⁰². En América Latina, hay cinco países que contemplan

²⁰¹ La restricción más importante establecida para las rendiciones de cuentas es que no se pueden realizar cambios un año antes de las elecciones generales para evitar distorsiones que afecten al proceso.

²⁰² Los economistas ortodoxos consideran que la regla de oro del buen gobierno es el equilibrio presupuestario, pues ello evita que la acción del Estado distorsione las decisiones marginales de los agentes económicos. Estiman que el mejor presupuesto es el neutral, y que para tal efecto es menester lograr y mantener el equilibrio de las finanzas públicas. Sin embargo existen críticas hacia la postura

que los gastos deben estar equilibrados con los ingresos: Costa Rica²⁰³, El Salvador²⁰⁴; Panamá²⁰⁵, Perú²⁰⁶ y Venezuela²⁰⁷. Si bien, la introducción de este tipo de reglas, puede ser beneficiosa económicamente y favorecer que el país tenga unas finanzas saneadas, coincidimos con Gutiérrez, Lujambio y Valadés (2001: 27-28), en que el equilibrio debe ser una decisión política, contenida en un programa de gobierno y susceptible, por ende, de ser apoyada por los ciudadanos en cada proceso electoral y no formar parte de una definición constitucional. Algo similar ocurre con la obligatoriedad del pago de la deuda de los países, reconocida constitucionalmente en tres países Bolivia, Honduras y Perú²⁰⁸. Ya hemos mencionado la enorme deuda que acumulan muchos países latinoamericanos y que limita, en muchos casos, la capacidad para realizar asignaciones en el presupuesto. Esta realidad se ve reforzada si el pago es constitucionalmente obligatorio y no sujeto al contexto político o económico del país. Por ello, creemos más correcto que la decisión sobre el pago y la cantidad destinada al mismo, tal como ocurre en la mayoría de países latinoamericanos corresponda al Poder Ejecutivo con la ratificación del Parlamento.

Un último elemento a tomar en cuenta, presente en la Constitución de algunos países, pero que no afecta directamente a la interacción entre Gobierno y Parlamento es la existencia de asignaciones presupuestarias predeterminadas para ciertos sectores. Estas preasignaciones estipulan qué porcentaje del gasto presupuestario debe dedicarse a un rubro aunque también hay casos que, de forma menos rígida, señalan sectores de atención prioritaria sin llegar a fijar montos. La existencia de estas previsiones normativas es un límite más al diseño que el

de buscar el equilibrio presupuestario sosteniendo que el presupuesto equilibrado no necesariamente es neutral, pues ello depende, entre otras cosas, de la forma en que es financiado.

²⁰³ El presupuesto ordinario comprende todos los ingresos probables y todos los gastos autorizados, de la Administración Pública, durante el año económico. En ningún caso el monto de los gastos presupuestados podrá exceder el de los ingresos probables. Las municipalidades y las instituciones autónomas observarán las reglas anteriores para dictar sus presupuestos (art. 176, CPRC).

²⁰⁴ El Órgano Ejecutivo, en el ramo correspondiente, tendrá la dirección de las finanzas públicas y estará especialmente obligado a conservar el equilibrio del presupuesto, hasta donde sea compatible con el cumplimiento de los fines del Estado (art. 226, CPES).

²⁰⁵ En el presupuesto, elaborado por el Órgano Ejecutivo, los egresos estarán equilibrados con los ingresos (art. 267, CPRP).

²⁰⁶ El proyecto presupuestario debe estar efectivamente equilibrado (art. 78, CPP).

²⁰⁷ La gestión fiscal estará regida y será ejecutada con base en principios de eficiencia, solvencia, transparencia, responsabilidad y equilibrio fiscal. Ésta debe equilibrarse en el marco plurianual del presupuesto, de manera que los ingresos ordinarios deben ser suficientes para cubrir los gastos ordinarios (art. 311, CRBV).

²⁰⁸ En Bolivia, la deuda pública está garantizada. Todo compromiso del Estado, contraído conforme a las leyes, es inviolable (art. 150, CPB). En Honduras son obligaciones financieras del Estado: 1. Las deudas legalmente contraídas para gastos corrientes o de inversión, originadas en la ejecución del Estado y 2. Las demás deudas legalmente reconocidas por el Estado (arts 353, CRH). Se especifica que el Estado solamente garantiza el pago de la deuda pública, que contraigan los Gobiernos constitucionales, de acuerdo con la Constitución y las leyes (art. 356, CRH). Por último, en Perú, no puede aprobarse el presupuesto sin partida destinada al servicio de la deuda pública (art. 78, CPP).

Gobierno puede realizar del presupuesto. Si bien la inclusión constitucional de preasignaciones suele estar inspirada en la búsqueda de equidad y la protección de sectores públicos pueden convertirse en un obstáculo para la distribución de los recursos e, incluso, en casos extremos donde no hay suficientes ingresos para hacer frente a estas preasignaciones, pueden llegar a darse violaciones constitucionales, aceptadas tácitamente por los sectores implicados en el proceso político lo cual, a largo plazo, conlleva cierta deslegitimación de las normas como forma de convivencia política²⁰⁹. No es objeto de este trabajo buscar en las leyes de presupuestos de los países latinoamericanos si se cumplen estas preasignaciones o no pero sí queremos apuntar que en muchos casos es difícil, sino imposible, su cumplimiento.

El sector educativo es uno de los más favorecidos en América Latina por este tipo de disposiciones (ver tabla 5.1). El caso más extremo es el de Ecuador (art. 71, CPE) donde se asigna a la educación una cantidad que no puede ser inferior al 30% de los ingresos corrientes totales del Gobierno central²¹⁰. Además, se establece que el Estado debe incrementar anualmente y de manera obligatoria, de acuerdo con el crecimiento de los ingresos del Gobierno, el monto asignado (art. 78, CPE). En cantidad prefijada le sigue el caso paraguayo, cuyo texto constitucional otorga a la educación el 20% de los gastos de la administración central, excluidos los préstamos y donaciones.

En todas las Constituciones centroamericanas, también aparece contemplado el presupuesto público para la educación, bien a través de un porcentaje preasignado (Guatemala, Honduras y Nicaragua) o bien como gasto garantizado y/o prioritario (Costa Rica, El Salvador y Panamá). Así, en Guatemala se da prioridad a la Universidad de San Carlos, a la cual le corresponde una asignación no menor del 5% del presupuesto, habiéndose de procurar un incremento presupuestario al aumentar su población estudiantil o al mejoramiento del nivel académico (art. 84, CPG) asimismo al nivel de enseñanza media le corresponde una asignación no inferior del 5% del presupuesto ordinario (art. 79, CPG)²¹¹; en Honduras (art. 161, CRH) a la Universidad Nacional Autónoma se le concede una asignación que no puede ser inferior al 6% del presupuesto. En Nicaragua, las universidades y los centros

²⁰⁹ Queremos dejar constancia de que el fenómeno de las preasignaciones presupuestarias también está incluido en las leyes secundarias de los países. A pesar de que somos conscientes de la importancia de estos elementos en el proceso presupuestario, en este trabajo no se tomarán en cuenta ya que nuestro interés principal es el modelo de interacción entre poderes.

²¹⁰ En Ecuador desde el retorno a la democracia nunca se ha llegado a asignar este porcentaje al sector educativo, haciendo que los presupuestos sean siempre inconstitucionales. Los actores políticos son conscientes de la imposibilidad de cubrir este monto sobre todo si se tiene en cuenta que las asignaciones a la deuda externa han llegado hasta cerca del 50% lo que deja prácticamente sin recursos al Estado.

²¹¹ En Guatemala, además, el fomento de la educación física y del deporte es considerado como un deber del Estado y para ello está contemplado en la Constitución destinar una cantidad no menor del 3% del Presupuesto General de ingresos ordinarios. De tal asignación el 50% se destinará al sector del deporte federado a través de organismos rectores, el 25% a educación física, recreación y deportes escolares y el otro 25% al deporte no federado (art. 91, CPG).

de educación técnica superior reciben el 6% del presupuesto general. Además, el Estado puede otorgar aportaciones adicionales para gastos extraordinarios (art. 125, CPN).

En Costa Rica (art. 85, CPCR)²¹², El Salvador (art. 61, CPES)²¹³ y Panamá (art. 100)²¹⁴, si bien la Constitución no cita expresamente el porcentaje asignado sí se contempla la obligación de establecer en el presupuesto las partidas para sostener la educación. Al igual ocurre en Perú donde «se da prioridad a la educación en la asignación de recursos ordinarios del presupuesto de la República» (art. 16, CPP) y en Venezuela, donde la Constitución manifiesta que la educación es un área de inversión prioritaria para el Estado (art. 103; CRBV).

En cuanto a las previsiones de gasto en función del territorio son numerosos los países que establecen algún tipo de regulación para la distribución. Así, la Constitución de Argentina (art. 75, CNA) señala que habrá una «ley convenio» que establecerá el régimen de coparticipación de las contribuciones entre la nación y las provincias. La ley de coparticipación se convierte en una limitación al momento de diseñar los presupuestos ya que a través de ella preasigna una buena parte de los ingresos nacionales. Con un esquema menos rígido que en el caso anterior, Colombia cuenta con un «Sistema General de Participaciones» a través del cual se distribuyen los recursos del Estado entre las distintas subunidades político administrativas del territorio. El monto del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se incrementa anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la nación²¹⁵ durante los 4 años anteriores, incluida la correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución (arts. 357-364, CPC).

En otros países, como Chile, Brasil y Perú, la Constitución estipula que el gasto por regiones debe responder a criterios de equidad o de reducción de desigualdades. Así, en Chile la Constitución contempla que la distribución entre regiones responderá a criterios de equidad y eficiencia, tomando en consideración los programas

²¹² El Estado dotará de patrimonio a la Universidad de Costa Rica, al Instituto Tecnológico de Costa Rica, la Universidad Nacional y la Universidad Estatal a Distancia y les creará rentas propias, independientemente de las originadas en estas instituciones. Además mantendrá, con las rentas actuales y con otras que sean necesarias, un fondo especial para el financiamiento de la Educación Superior Estatal (art. 85, CPCR).

²¹³ Se consignarán anualmente en el presupuesto del Estado las partidas destinadas al sostenimiento de las universidades estatales y las necesarias para asegurar y acrecentar su patrimonio (art. 61, CPES).

²¹⁴ Para hacer efectiva la autonomía económica de la Universidad, el Estado la dotará de lo indispensable para su instalación, funcionamiento y desarrollo futuros (art. 100, CPRP).

²¹⁵ Para efectos del cálculo de la variación de los ingresos corrientes de la nación estarán excluidos los tributos que se arbitren por medidas de estados de excepción, salvo que el Congreso, durante el año siguiente les otorgue el carácter permanente. Los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un 28% de los recursos que perciban por concepto del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios, exceptuando los recursos que se destinen para educación y salud (art. 357, CPC).

nacionales de inversión correspondientes. La asignación de tales gastos al interior de cada región corresponderá al Gobierno regional (art. 104, CPCH). En Brasil, la Carta Magna indica que la ley de presupuesto debe reducir las desigualdades entre regiones, de acuerdo con un criterio demográfico (art. 165, CRFB). En el último de estos países, Perú, la Constitución establece que «el presupuesto asigne equitativamente los recursos públicos, su programación y ejecución responden a los criterios de eficiencia de necesidades sociales básicas y de descentralización. Corresponden a las respectivas circunscripciones, conforme a ley, recibir una participación adecuada del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado en la explotación de los recursos naturales en cada zona en calidad de canon» (art. 77, CPP).

Hay otros países en los que se preasigna un porcentaje del presupuesto a las regiones. Así ocurre en Guatemala donde el 10% del presupuesto general de ingresos ordinarios corresponde a las municipalidades del país (art. 257, CPG)²¹⁶. Este mismo porcentaje es el establecido en Costa Rica para las corporaciones municipales (art. 170, CPCR). Por su parte, en Ecuador las asignaciones a los organismos del régimen seccional autónomo no pueden ser inferiores al 15% de los ingresos corrientes totales del presupuesto del Gobierno central (art. 232, CPE). En relación a la división territorial de los países latinoamericanos cabe resaltar que en la última década, en varios países, se han adoptado leyes de descentralización a través de las cuales quedan fijados porcentajes del presupuesto para los Gobiernos locales o territoriales. En este trabajo nos ocupamos solamente de lo establecido por las Constituciones y, por ello, no nos adentraremos en este punto pero no queríamos dejar de mencionarlo²¹⁷.

El Poder Judicial es otro de los rubros favorecidos con asignaciones predefinidas aunque el monto destinado al mismo no llega nunca al porcentaje de gasto que constitucionalmente pertenece al sector educativo. Así Costa Rica asigna al Poder Judicial una suma no menor del 6% de los ingresos ordinarios calculados para el año económico (art. 177, CPCR)²¹⁸, igual porcentaje es el establecido en El Salvador para el Órgano Judicial (art. 172, CPES). En Guatemala la cantidad no puede ser menor del 2% del presupuesto de ingresos ordinarios del Estado (art. 213, CPG); en Honduras, le corresponde el 3% del presupuesto de ingresos netos, excluidos los préstamos y donaciones (art. 377, CRH); en Panamá, el presupuesto del Órgano Judicial no puede ser inferior, en conjunto, al 2% de los ingresos corrientes del

²¹⁶ Este porcentaje deberá ser distribuido en un 90% para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructuras y servicios públicos que mejoren la calidad de vida de los habitantes. El 10% restante puede ser utilizado para financiar gastos de funcionamiento (art. 257, CPG).

²¹⁷ Entre los países que han adoptado nuevas leyes de descentralización quizá el ejemplo más conocido es el de la «Ley de Participación Popular» boliviana donde se preasigna el 20% del presupuesto a los Gobiernos locales.

²¹⁸ Sin embargo cuando esta suma resultare superior a la requerida para cubrir las necesidades fundamentales presupuestadas por ese Poder, el departamento incluirá la diferencia como exceso, con un plan de inversión adicional, para que la Asamblea Legislativa determine lo que corresponda (art. 177, CPCR).

Gobierno Central (art. 211, CPRP)²¹⁹. En Paraguay la cantidad asignada no puede ser inferior al 3% del presupuesto de la administración central (art. 249, CRP) y, por último, en Venezuela el Estado establece para el sistema de justicia una partida anual variable, no menor del 2% del presupuesto ordinario nacional, el cual no podrá ser reducido o modificado sin autorización previa de la Asamblea (art. 254, CRBV).

Por último, el gasto social es contemplado tan sólo por la Constitución colombiana la cual establece, a través de uno de los componentes del paquete presupuestario llamado Ley de Apropriaciones, que el presupuesto debe contener un apartado sobre el gasto social y que éste en ningún caso podrá ser inferior al del ejercicio anterior. También se especifica que el gasto social tiene que ser prioritario sobre los otros, con excepción de las situaciones de emergencia (art. 350, CPC).

Tabla 5.1: PAÍSES CUYAS CONSTITUCIONES ESTABLECEN ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS

Asignaciones al territorio	Asignaciones a la educación	Asignaciones al Poder Judicial	Asignaciones sociales
Costa Rica	Argentina	Costa Rica	Colombia
Ecuador	Brasil	El Salvador	
El Salvador	Chile	Guatemala	
Guatemala	Colombia	Honduras	
Honduras	Costa Rica	Panamá	
Nicaragua	Ecuador	Paraguay	
Panamá	Guatemala	Venezuela	
Paraguay	Perú		
Perú			
Venezuela			

Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos del Proyecto «El Parlamento en América Latina. Rendimiento del Poder Legislativo».

Para cerrar este punto relativo a las disposiciones contempladas en las Constituciones que afectan al proceso presupuestario sin formar parte del trámite en sí ni interferir en la relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, queremos hacer mención a las que se refieren a la participación de la población en el proceso presupuestario. Las reglamentaciones en este sentido van encaminadas a limitarla ya sea estableciendo que no pueden ser objeto de iniciativa popular los proyectos referidos al presupuesto (Argentina, art. 39, CNA; Brasil, art. 61 CRFB; Colombia,

²¹⁹ En Panamá también está contemplado en la Constitución la asignación correspondiente a la Asamblea Legislativa y la Contraloría General de la República, el presupuesto de ambos, individualmente considerados, no será inferior al 2% de los ingresos corrientes del Gobierno central. Ambos presupuestos se incrementarán anualmente, al menos en forma proporcional al aumento del presupuesto general (art. 247, CPRP).

art. 154. CPC; Costa Rica, art. 123, CPCP; Nicaragua, art. 140, CPN; Paraguay, art. 122, CRP; Perú art. 79, CPP y Uruguay art. 79, CROU) o impidiendo que se someta a referéndum las leyes presupuestarias (Colombia, art. 170, CPC; Costa Rica, art. 105, CPCR; Paraguay, art. 122, CRP; Perú, art. 32, CPP y Venezuela, art. 74, CRBV).

III.2. *La formulación del proyecto de presupuesto*

La distribución de recursos a través de la Ley de Presupuesto, está directamente encomendada a los Gobiernos, lo que resulta explicable al tratarse de la herramienta de política pública por excelencia. Sin embargo, a pesar de que es el Ejecutivo la instancia que formula el proyecto existen, en cada país, distintos grados de participación en el proyecto de actores pertenecientes tanto al Gobierno, como los ministros o las oficinas técnicas de asesoramiento, como al mismo Poder Legislativo. La tabla 5.2 ofrece información, tanto del marco normativo que rige el proceso presupuestario de cada país latinoamericano, como de la instancia que presenta el proyecto y de la existencia de cuerpos técnico encargados de elaborar y presentar el proyecto del presupuesto.

Tal como se refleja en la tabla 5.2 es claro el predominio de los Gobiernos en la formulación de la ley de presupuestos pero existen matices en el grado de intervención que poseen el resto de los actores. Concretamente hay tres países en los cuales el Legislativo tiene ciertas atribuciones potenciales en la presentación y elaboración del proyecto, marcando diferencias con el resto de casos y estableciendo un modelo más colegiado en la formulación. Entre los mismos está Bolivia, donde si bien el Ejecutivo tiene la iniciativa de imponer contribuciones de cualquier clase o naturaleza, suprimir las existentes y determinar su carácter nacional, departamental o universitario, así como decretar los gastos fiscales; el Poder Legislativo, a petición de uno de sus miembros, podrá requerir al Ejecutivo la presentación de proyectos sobre aquellas materias. Si el Ejecutivo, en el término de veinte días, no presentase el proyecto solicitado, el representante que lo requirió u otro parlamentario, podrá presentar el suyo para su consideración y aprobación (art. 59, CPB). Un caso similar al de Bolivia es el de la República Dominicana (art. 115, CPRD), país en el que la Ley de Gastos Públicos, es decir la parte correspondiente a los egresos del presupuesto general, puede no ser iniciada por el Poder Ejecutivo; pero, en ese caso, la ley deberá contar con el voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara lo que constituye un fuerte desincentivo para la iniciativa de los legisladores. Cabe recordar que es habitual que el Legislativo cuente con mucha menos información y recursos técnicos para poder elaborar la parte de gastos del presupuesto general del Estado. El tercer país que presenta particularidades de este tipo es Panamá donde la Constitución contempla cierta coparticipación en la elaboración del presupuesto ya que en las consultas presupuestarias previas con las diferentes dependencias y entidades del Estado participa la comisión de presupuesto de la Asamblea Legislativa (art. 266, CPRP).

Tabla 5.2: INSTANCIA Y ORGANISMOS ENCARGADOS DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO

País	Marco Normativo	Instancia que presenta el proyecto	Existencia de cuerpo técnico encargado de preparar el proyecto de presupuesto.
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> - Constitución Política (1994) - Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional 	Jefe del Gabinete de Ministros	Oficina Nacional de Presupuesto dependiente del Ministerio de Economía
Bolivia	<ul style="list-style-type: none"> - Constitución Política (1967 reformas de 1994) - Normas Básicas del Sistema de Presupuesto y del Sistema de Tesorería del Estado Resolución Suprema N° 217.095 	Ejecutivo, excepcionalmente puede hacerlo un legislador	Subsecretaría de Presupuesto dependiente de la Secretaría Nacional de Hacienda
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> - Constitución (1988) - Ley de Directrices presupuestales 	Ejecutivo	
Chile	<ul style="list-style-type: none"> - Constitución (1980) - Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional (1990) - Ley Orgánica de Administración Financiera, Decreto Ley N° 1.263 de 1975 	Ejecutivo	Dirección de Presupuesto dependiente del Ministerio de Hacienda
Colombia	<ul style="list-style-type: none"> - Constitución (1991) - Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto 	Ejecutivo	Dirección General del Presupuesto Nacional dependiente del Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> - Constitución (1949) - Ley de Administración Financiera (1952) 	Ejecutivo	Dirección General de Presupuesto Nacional dependiente del Ministerio de Hacienda
Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> - Constitución (1998) - Ley Orgánica de Administración Financiera y Control. Ley N° 1.429 (1977) 	Ejecutivo	Subsecretaría de Presupuesto dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas
El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> - Constitución (1983) - Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado (1995) 	Consejo de Ministros	Dirección General de Presupuesto dependiente del Ministerio de Hacienda
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> - Constitución (1985 con reformas de 1993) - Ley Orgánica de Presupuesto (1998) 	Ejecutivo	Dirección Técnica de Presupuesto dependiente del Ministerio de Finanzas Públicas

Honduras	– Constitución (1982 con reformas de 1999) – Decreto N° 407, Ley Orgánica del Presupuesto de 1976	Ejecutivo	Dirección General de Presupuesto dependiente del Ministerio de Finanzas
Nicaragua	– Constitución (1987 con reformas de 1995) – Ley del Régimen Presupuestario (1991)	Ejecutivo	Dirección General de Presupuesto dependiente del Ministerio de Hacienda y Crédito Público
México	– Constitución (1917 con reformas de 2001)	Ejecutivo	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Panamá	– Constitución (1972 con últimas reformas de 1994)	Ejecutivo con auxilio de la comisión de presupuesto de la Asamblea	Dirección de Presupuesto Nacional dependiente del Ministerio de Planificación y Política Económica
Paraguay	– Constitución (1992) – Ley de Administración Financiera del Estado, Ley N° 1.535 (1999)	Ejecutivo	Dirección General de Presupuesto dependiente del Ministerio de Hacienda
Perú	– Constitución (1993 con reformas de 2000) – Ley de Gestión Presupuestaria (1999)	Ejecutivo	Dirección Nacional de Presupuesto dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas
República Dominicana	– Constitución (1994)	El Ejecutivo y excepcionalmente el Congreso	Secretaría de Estado de Finanzas
Uruguay	– Constitución (1967 con últimas reformas de 1997) – Ley de Contabilidad y Administración Financiera, Decreto N° 194/997 de junio 1997	Ejecutivo junto con el Consejo de Ministros y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto	Oficina de Planeamiento y Presupuesto dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas
Venezuela	– Constitución (1999) – Ley Orgánica del Régimen Presupuestario (26-04-94)	Ejecutivo	Oficina Central de Presupuesto dependiente del Ministerio de Hacienda

Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos del Proyecto «El Parlamento en América Latina. Rendimiento del Poder Legislativo».

Otros elementos que dan cierto peso relativo al Poder Legislativo en esta fase del proceso presupuestario son la prohibición expresa de la delegación legislativa en materia presupuestaria hacia el Presidente contemplada constitucionalmente en Argentina, Brasil, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay²²⁰, y el no permitir que el proyecto de presupuesto sea declarado como de trámite urgente por parte del Ejecutivo, esta última disposición sólo es mantenida en Uruguay (art. 168, CROU).

En cuanto a la participación en esta fase de iniciativa del presupuesto de las distintas ramas del Ejecutivo como son los ministros y retomando el modelo propuesto por Alesina y otros (1996), se puede afirmar que existen procedimientos colegiados para la elaboración del presupuesto en algunos países como Argentina, donde, desde la reforma constitucional de 1994, corresponde al jefe del Gabinete de Ministros, previo tratamiento con el Gabinete (art. 100, CNA), enviar al Congreso los proyectos de ley de ministerios y de presupuesto nacional. Por su parte, la Constitución boliviana establece que para la elaboración del presupuesto general deben concurrir todos los ministros y que la cuenta de inversión de las rentas que el ministro de Hacienda presente al Congreso, lleve la aprobación de los demás ministros en lo que se refiere a sus respectivos despachos (art. 105, CPB). En el caso de Costa Rica (art. 140.15, CPR) la iniciativa corresponde al Presidente y al ministro de Hacienda, pero existe una oficina especializada en la elaboración del proyecto. Su titular es designado por el Presidente de la República por un período de seis años (art. 176, CPR). En tanto que el período presidencial es de sólo cuatro años (art. 134, CPR), la pretensión es imprimir un carácter eminentemente técnico a la formulación del proyecto (Gutiérrez *et al*, 2001: 40-41). En El Salvador se prevé que sea el Consejo de Ministros quien elabore el proyecto de ingresos y egresos y que lo presente a la Asamblea Legislativa (art. 167, CPES). Por último, en Uruguay si bien el proyecto de presupuestos es presentado por el Poder Ejecutivo éste, según la Constitución, es ejercido por el Presidente de la República actuando con el Consejo de Ministros por lo tanto hay una participación de los ministerios. Además, se requiere el asesoramiento de la oficina de Planeamiento y Presupuesto dependiente de la Presidencia de la República pero dirigida por una comisión integrada por los representantes de los ministerios vinculados al desarrollo y compuesta por comisiones sectoriales en las que participan representantes de los trabajadores y de las empresas públicas y privadas (arts. 149, 152, 214 y 230, CROU).

²²⁰ En Argentina se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública (art. 76, CNA). En Brasil está prohibida la delegación de las leyes que contemplen los planes plurianuales, las directrices presupuestarias y presupuestos (art. 68 CRFB), en Nicaragua corresponde exclusivamente y de forma indelegable a la Asamblea la potestad para crear, aprobar, modificar o suprimir tributos (art. 114, CPN), en Panamá está prohibido conceder al Órgano Ejecutivo facultades extraordinarias mediante decretos-leyes en los casos de aprobación del presupuesto del estado y en el establecimiento de impuestos y contribuciones nacionales, rentas y monopolios oficiales para atender los servicios públicos (art. 153, CPRP). En Perú el Congreso no puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre la Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República (arts. 101 y 104, CPP). Por último, en Uruguay no está contemplada la delegación legislativa hacia el Ejecutivo.

III.3. *Presentación del proyecto de presupuesto al Parlamento*

Cabe recordar que el proyecto de presupuesto es un proyecto de ley aunque debido a su importancia esté regulado de forma más precisa e, incluso, en algunos países, de forma especial. Tal como vimos en el capítulo 2, los proyectos de ley para su discusión y posible aprobación pasan por distintas etapas, las cuales también son atravesadas por el presupuesto. La presentación ante el Parlamento, perteneciente a la etapa constitutiva del procedimiento legislativo, está muy relacionada con el número de Cámaras que componen el Congreso. En los sistemas unicamerales es evidente que el proyecto es presentado ante la única Cámara existente. Mientras que en los casos bicamerales, se pueden dar dos posibilidades. La primera y más habitual es que sea la Cámara Baja la receptora tanto del proyecto presupuestario, como de los proyectos relacionados con cuestiones económicas. Así es establecido en las Constituciones de Argentina (art. 52, CNA), Brasil (art. 61, CRFB), Chile (art. 62, CPCH), Colombia (art. 143, RCSCR), México (art. 72, CPEUM) y Paraguay (art. 216, CRP) (ver tabla 5.3). En el resto de países bicamerales, Bolivia, Uruguay y República Dominicana, no está establecida la Cámara de inicio del proyecto.

En cuanto a los plazos para que el Poder Ejecutivo presente el proyecto de presupuesto se contemplan varias posibilidades. La primera es el establecimiento de un plazo límite para la entrega ante el Parlamento, esta fecha es el 1 de septiembre en los casos de Costa Rica, (art. 178, CPCR), Ecuador (art.258,CPE) y Paraguay (art. 216, CRP); el 30 de agosto en el caso peruano (art. 78, CPP) y el 15 de noviembre²²¹ para el caso mexicano (art. 74, CPEUM)²²².

La segunda posibilidad es la más generalizada en América Latina y agrupa aquellos países en los que se establece un período amplio de tiempo para la entrega del proyecto pero en los que no se fija una fecha explícita como límite. En este grupo está Bolivia, donde el Presidente de la República debe presentar el proyecto dentro de las 30 primeras sesiones ordinarias²²³ (art. 96, CPB), también aquí se sitúan Chile (art. 64, CPCH), El Salvador (art. 167, CPES) y Panamá²²⁴ (art. 267, CPRP), en los cuales el proyecto de ley de presupuesto deberá ser presentado por lo menos tres meses antes de que se inicie el nuevo ejercicio fiscal. En Guatemala debe ser presentado por el Ejecutivo con 120 días de anticipación a la fecha en que

²²¹ En los años en los que el Presidente inicia su mandato este plazo se amplía hasta el 15 de diciembre (art. 74, CPEUM)

²²² Se puede ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de ley de presupuesto cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la comisión permanente, debiendo comparecer en todo caso el secretario del despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven (art. 74, CPEUM)

²²³ El período de sesiones ordinario en Bolivia se inicia el 6 de agosto y tiene una vigencia de 90 ó de 120 días hábiles.

²²⁴ En los años de toma de posesión del Presidente deberá hacerlo dentro de los primeros 40 días de sesiones (art. 179, CPRP)

se inicia el nuevo período presupuestal (art. 171, CPG). En la República Dominicana, debe ser entregado durante la segunda legislatura ordinaria (art. 55, CPRD). Finalmente, en Uruguay, el proyecto debe ser presentado por el Poder Ejecutivo dentro de los seis primeros meses del ejercicio de su mandato (art. 214, CROU), cabe recordar que en este caso el presupuesto tiene una vigencia de cinco años.

La última posibilidad contemplada en cuanto a las fechas de presentación de la Ley de Presupuesto ante el Parlamento es el establecimiento de un período corto de tiempo para su presentación pero sin fijar una fecha concreta. Así ocurre en Colombia donde tiene que ser presentado dentro de los primeros 10 días de cada legislatura²²⁵ (art. 346, CPC) y en Honduras donde el proyecto será presentado dentro de los primeros 15 días del mes de septiembre de cada año (art. 367, CRH). Los únicos países en los que la fecha de presentación del proyecto no está fijada constitucionalmente son Argentina, Brasil, Nicaragua y Venezuela.

Sobre estos plazos cabe resaltar que lo habitual en la región es que el presupuesto sea remitido en los primeros días de septiembre, las excepciones las constituyen Colombia que es el país en el que el proyecto es recibido con más anticipación por el Parlamento ya que debe ser presentado dentro de los primeros 10 días de cada legislatura y ésta se inicia el 20 de julio, seguido del caso peruano donde la fecha límite para presentar la ley de presupuesto expira el 30 de agosto. Por último, es destacable el caso dominicano en el que el tiempo es bastante impreciso ya que la Constitución obliga a presentarlo durante la segunda legislatura ordinaria, es decir, un período muy amplio comprendido entre el 16 de agosto y el 15 de noviembre.

III.4. *Trámite en el Parlamento y plazos*

El trámite que debe seguir el proyecto de presupuesto dentro del Parlamento para su discusión vuelve a estar muy relacionado con el número de Cámaras. Si el país es unicameral, primero debe ser dictaminado por la comisión encargada²²⁶ y después por el pleno. En los casos bicamerales se dan cuatro posibilidades. La primera es que el proyecto sea discutido y dictaminado por una sola Cámara, éste es el caso de México, donde sólo la Cámara de Diputados posee atribuciones para abordar el proyecto (art. 74, CPEUM). La segunda opción es que en la discusión del proyecto intervengan las dos Cámaras pero de forma separada, así ocurre en Argentina, República Dominicana y Uruguay. Una tercera opción es que el proyecto sea tratado de forma conjunta, tal como es establecido en Bolivia, reuniéndose la Cámara de Diputados y el Senado en Congreso (art. 147, CPB). Por último, la

²²⁵ El primer período de sesiones en Colombia se inicia el 20 de julio y termina el 16 de diciembre.

²²⁶ Más información sobre el trámite por el que atraviesan los proyectos de ley se encuentra en el capítulo 2.

opción que agrupa más casos establece el tratamiento del proyecto por una comisión bicameral que agrupa las comisiones de Hacienda o Economía de ambas Cámaras. Una vez que esta comisión ha emitido su informe pasa al Pleno de cada una de las Cámaras. Así ocurre en Brasil (art. 166, CRFB), Chile (arts. 19, 208 y 209, LOCCN), Colombia (art. 169, RCSCR) y Paraguay (art. 216, CRP). Lo habitual es que la Cámara Baja sea la primera que examina el informe de la comisión y, una vez emitido su dictamen, lo pase al Senado.

En cuanto a las reglas establecidas para el tratamiento del proyecto en el interior del Parlamento cabe mencionar que existen distintos niveles de regulación. Chile contempla minuciosamente cómo tiene que ser el análisis, la forma cómo se creará y se repartirán los cargos de la comisión bicameral encargada de discutir el proyecto así como los plazos y pasos que se deben seguir (art. 19, LOCCN; arts. 207-211, RS y arts. 174-182, RCD). También Colombia (arts. 143 y 169 RCSR) y Uruguay (art. 32, RCR) poseen reglamentos detallados sobre el trámite a seguir por el proyecto presupuestario.

Entre los casos unicamerales, Perú y Panamá son los que cuentan con más regulación de la discusión presupuestal. En Perú se establecen, incluso, los minutos que tienen los congresistas para hablar en las comisiones (art. 54, RCRP). En Panamá, además de definir las funciones que tiene la comisión encargada (art. 53, RORIAL), se fija el tiempo que poseen, tanto la comisión (art. 87, RORIAL), como el pleno (arts. 89-96, RORIAL) para discutir y votar al proyecto y cómo serán las sesiones en las que se discute el presupuesto (art. 88, RORIAL)²²⁷.

Un elemento de fundamental importancia en el tratamiento de la Ley de Presupuestos por parte del Parlamento es el plazo que tienen para su discusión, modificación y aprobación o rechazo. Este plazo es significativo porque de él depende que las comisiones de los Congresos y los plenos puedan ejercer un adecuado ejercicio de análisis y deliberación respecto al gasto público (Gutiérrez *et al*, 2001: 47) y la política económica propuesta por el Ejecutivo. Es razonable pensar que los Parlamentos que cuentan con poco tiempo para el despacho del presupuesto podrán profundizar de forma menos detallada en la Ley de Presupuesto que, dadas sus características, es de gran complejidad técnica. Este hecho puede favorecer, incluso, el fortalecimiento del Poder Ejecutivo en detrimento del Legislativo.

Los únicos países en los que no está estipulado en la Constitución y reglamento interno del Congreso el tiempo que éstos poseen para el análisis son Argentina, Nicaragua, República Dominicana y Venezuela. En el resto de países varía la can-

²²⁷ Hay otros casos en los que también se pone énfasis en los plazos. Como en Ecuador (arts. 159-162, CPE), donde se regulan tanto los plazos de la comisión legislativa de presupuesto como los plazos establecidos para que el Pleno delibere acerca del presupuesto. En Nicaragua, el reglamento interno de la Asamblea Nacional, expresa qué comisión debe hacerse cargo, en una primera instancia del presupuesto (la comisión de asuntos económicos, finanzas y presupuesto) (art. 65) y establece el plazo de presentación de las mociones de modificación al proyecto (art. 81).

tividad de tiempo aunque, en la mayoría, se dispone de tres meses o más²²⁸. Así, en Paraguay, el plazo es de 60 días para el tratamiento en comisión bicameral, 15 días para el tratamiento en la Cámara de Diputados y tras ellos, otros 15 días para el tratamiento en el Senado (art. 216, CRP). De modo que el Congreso en total tiene un plazo de 90 días. En Colombia este plazo es de tres meses (art. 349, CPC) y debe estar finalizado antes del 20 de octubre de cada año (art. 215, RCSCR). En Panamá también el plazo es de tres meses (art. 269, CPRP). En Ecuador el Congreso tiene hasta el 30 de noviembre para emitir dictamen (art. 258, CPE)²²⁹, como la entrega del proyecto de presupuesto por parte del Ejecutivo expira el 1 de septiembre, el plazo mínimo con el que cuenta el Congreso es de 89 días. En Honduras el Parlamento tiene tiempo hasta el cierre del ejercicio fiscal (art. 368, CRH), si suponemos que el cierre es el 31 de diciembre y el Ejecutivo agota el tiempo que tiene para presentar el presupuesto, haciéndolo el 15 de septiembre, podemos afirmar que el Congreso como mínimo cuenta con 105 días para su análisis. En Uruguay, cada Cámara debe pronunciarse sobre los proyectos de presupuestos dentro del término de 45 días tras haberlos recibido (art. 217, CROU). Cuando el proyecto sea aprobado por una de las Cámaras y modificado por la otra, que originalmente lo aprobó, debe pronunciarse en un plazo de 15 días. Una vez transcurrido ese plazo, o habiendo sido rechazadas las modificaciones, el proyecto pasa a la Asamblea General, para que resuelva en definitiva dentro de los 15 días siguientes. En Guatemala el Presidente debe entregarlo 120 días antes de que expire el ejercicio fiscal y el Congreso debe aprobarlo a más tardar 30 días antes de entrar en vigencia el presupuesto (art. 171, CPG). Por lo tanto el Congreso dispone de 90 días para su tratamiento.

El plazo en Costa Rica es superior a dos meses ya que la Ley de Presupuesto debe estar definitivamente aprobada antes del 30 de noviembre (art. 178, CPCR), como la fecha límite para la entrega por parte del Ejecutivo es el 1 de septiembre, el Congreso tiene, como mínimo, 79 días para su tratamiento. Mientras que en Bolivia (art. 147, CPB) y Chile (art. 64, CPCH) el proyecto de presupuesto debe ser considerado en un plazo de 60 días contados desde su presentación. Por último, México es el país en el que Congreso cuenta con menos tiempo para el tratamiento ya que si es entregado en la fecha límite, 15 de noviembre y suponemos que el presupuesto debe ser aprobado antes del 31 de diciembre, fecha en la que supuestamente expira el presupuesto anterior, el Congreso contaría tan sólo con 45 días. Sin embargo si se trata del inicio de un nuevo período gubernamental este tiempo queda reducido a apenas 15 días, pues el plazo para la entrega presidencial del documento se extiende hasta el 15 de diciembre.

²²⁸ Para el cálculo de los plazos no han sido eliminados los días festivos. Si contamos solamente los días hábiles el tiempo que disponen los Parlamentos se ve reducido.

²²⁹ En el año en que se posesione el Presidente de la República, la pro forma deberá ser presentada hasta el 31 de enero y aprobada hasta el 28 de febrero. Entre tanto regirá el presupuesto del año anterior (art. 258, CPE)

Tabla 5.3: CÁMARA EN LA QUE SE PRESENTA EL PROYECTO DE PRESUPUESTO,
PLAZO PARA SU APROBACIÓN Y CÁMARA QUE APRUEBA

País	Número de Cámaras	Instancia que examina inicialmente el proyecto de presupuesto	Plazo mínimo para despachar el proyecto de presupuesto	Cámara(s) que aprueba(n) el proyecto de presupuesto
Argentina	Bicameral	Cámara de Diputados	Sin dato	Cada una de las Cámaras
Bolivia	Bicameral	Cámara de Diputados	60	Conjuntamente en Congreso
Brasil	Bicameral	Una comisión bicameral que turna su dictamen a cada una de las Cámaras primero a la Cámara de Diputados	100	Cada una de las Cámaras
Chile	Bicameral	Una comisión bicameral que turna su dictamen a cada una de las Cámaras primero a la Cámara de Diputados	60	Cada una de las Cámaras
Colombia	Bicameral	Una comisión bicameral que turna su dictamen a cada una de las Cámaras primero a la Cámara de Representantes	90	Cada una de las Cámaras
Costa Rica	Unicameral	Asamblea Legislativa	79	Asamblea Legislativa
Ecuador	Unicameral	Comisión legislativa de presupuesto	89	Congreso Nacional
El Salvador	Unicameral	Asamblea Legislativa	90	Asamblea Legislativa
Guatemala	Unicameral	Congreso de la República	90	Congreso de la República
Honduras	Unicameral	Congreso Nacional	105	Congreso Nacional
Nicaragua	Unicameral	Asamblea Nacional		Asamblea Nacional
México	Bicameral	Cámara de Diputados	45/15	Cámara de Diputados
Panamá	Unicameral	Asamblea Legislativa	90	Asamblea Legislativa
Paraguay	Bicameral	Una comisión bicameral que turna su dictamen a cada una de las Cámaras primero a la Cámara de Diputados	90	Cada una de las Cámaras
Perú	Unicameral	Congreso	90	Congreso
República Dominicana	Bicameral	Una de las Cámaras	Sin dato	Cada una de las Cámaras
Uruguay	Bicameral	Una de las Cámaras	90	Cada una de las Cámaras
Venezuela	Unicameral	Asamblea Nacional	Sin dato	Asamblea Nacional

Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos del Proyecto «El Parlamento en América Latina. Rendimiento del Poder Legislativo».

III.5. *Atribuciones del Poder Legislativo en la modificación del proyecto de presupuesto*

Otra de las limitaciones claves con las que se enfrentan los Poderes Legislativos en el proceso presupuestario, además de la falta de iniciativa para la elaboración del presupuesto y de los plazos impuestos para el tratamiento, son las restricciones a las enmiendas que puede realizar al proyecto presentado por el Ejecutivo. En los países latinoamericanos las disposiciones referentes a las modificaciones que pueden realizar los Congresos establecen cuatro escenarios posibles, tal como se puede ver en la tabla 5.4.

La primera situación es la falta de restricciones que da lugar a un sistema de relaciones más colegiadas, retomando el modelo propuesto por Alesina y otros (1996). En este escenario, el Parlamento puede incrementar o disminuir los gastos, las partidas y decidir sobre el déficit público libremente siempre y cuando cuente con la mayoría suficiente para hacerlo. Los Legislativos que gozan de esta libertad evidentemente son los que poseen mayor capacidad de influencia. Esta situación es posible en Bolivia, Honduras²³⁰ (art. 205, CRH), México²³¹ y Paraguay (art. 216, CRP).

La segunda opción de modificación que posee el Legislativo es la posibilidad de aumentar el gasto siempre que se obtengan recursos mediante la bajada en otros rubros pero sin cambiar el monto presupuestario total o consiguiendo los recursos para financiar el aumento de la partida que el Congreso proponga. Ésta es la situación contemplada en la legislación de Argentina (art. 75, CNA)²³², Chile, (art. 64, CPCH)²³³, Costa Rica (art. 179, CPCR)²³⁴, Nicaragua (art.112, CPN)²³⁵ y la República

²³⁰ Corresponde al Congreso Nacional las atribuciones siguientes: (...) 32. Aprobar anualmente el presupuesto general de ingresos y egresos tomando como base el proyecto que remita el Poder Ejecutivo, debidamente desglosado y resolver sobre su modificación (art. 205, CRH).

²³¹ La única restricción es que el gasto no puede sobrepasar la estimación de recursos para cubrirlos (Alesina, Hausmann, Hommes y Stein, 2000).

²³² En Argentina si bien entre 1984 y 1992, el Congreso carecía de restricciones para modificar el presupuesto, a partir de 1992 con la sanción de la Ley de Administración Financiera (24.156), sólo puede introducir modificaciones que amplíen el gasto en la medida en que se prevea las fuentes específicas para su financiamiento (Rodríguez y Bonvecchi, 2004:9)

²³³ El Congreso Nacional no podrá aumentar ni disminuir la estimación de los ingresos; sólo podrá reducir los gastos contenidos en el proyecto, salvo los que estén establecidos por ley permanente. (...) no podrá el Congreso aprobar ningún nuevo gasto con cargo a los fondos de la nación sin que se indiquen, al mismo tiempo, las fuentes de recursos necesarios para atender dicho gasto. Si la fuente de recursos otorgada por el Congreso fuere insuficiente para financiar cualquier nuevo gasto que se apruebe, el Presidente de la República, al promulgar la ley, previo informe favorable del servicio o institución a través del cual se recaude el nuevo ingreso, refrendado por la Contraloría General de la República, deberá reducir proporcionalmente todos los gastos, cualquiera que sea su naturaleza (art. 64, CPCH).

²³⁴ La Asamblea no podrá aumentar los gastos presupuestados por el Poder Ejecutivo, si no es señalando los nuevos ingresos que hubieren de cubrirlos, previo informe de la Contraloría General de la República sobre la efectividad fiscal de los mismos (art. 1797, CPCR).

²³⁵ La Asamblea Nacional podrá modificar el proyecto del presupuesto enviado por el Presidente de la República, pero no se puede crear ningún gasto extraordinario sino por ley y mediante creación y fijación, al mismo tiempo, de los recursos para financiarlos (art. 112, CPN).

Dominicana (art. 115, CPRD). Este último caso muestra algunas particularidades porque se exige que el aumento de la partida o la creación de una nueva sea apoyada por las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara, lo que dificulta enormemente su realización. Sin embargo para la modificación de las partidas es suficiente con la mayoría ordinaria. Se podría situar a Venezuela en este grupo ya que la Asamblea Nacional puede alterar las partidas presupuestarias pero posee una fuerte limitación ya que no puede autorizar medidas que conduzcan a la disminución de los ingresos públicos ni gastos que excedan el monto de las estimaciones de ingresos del proyecto de Ley de Presupuesto (art. 313, CRBV).

La tercera situación es la posibilidad de reducir el gasto contemplado en las partidas presupuestarias pero no aumentarlo. Cuentan con este escenario los Parlamentos de Brasil (art. 166, CRFB)²³⁶, Ecuador (art. 258, CPE)²³⁷, El Salvador (art. 227, CPES)²³⁸ Uruguay (art. 215, CROU)²³⁹ y Perú, donde está expresamente prohibido a los representantes crear o aumentar gastos públicos, salvo los referidos a su presupuesto (art. 79, CPP). Lo habitual en los países en los que se da este escenario es que el gasto pueda ser reducido exceptuándose las partidas comprometidas por ley o las destinadas al pago de la deuda.

La cuarta opción que es la que genera un escenario de relaciones más jerárquicas con un Poder Ejecutivo más poderoso ya que se exige el consentimiento gubernamental para que el Parlamento pueda aumentar alguna partida o rubro del proyecto presupuestario. Esto sucede en Colombia (art. 351, CPC)²⁴⁰, Panamá (art. 268, CPRP)²⁴¹ y en Guatemala (art. 240, CPG) donde el proyecto no puede ser

²³⁶ Las enmiendas al proyecto de ley del presupuesto anual o a los proyectos que la modifiquen solamente podrán ser aprobadas en caso de que: sean compatibles con el plan plurianual y con la ley de directrices presupuestarias; indiquen los recursos necesarios, admitiéndose sólo los provenientes de anulación de gastos, excluyéndose los que indican sobre: a) dotaciones para personal y sus cargos; b) servicios de deuda; c) transferencias tributarias constitucionales para Estados, Municipios y Distrito Federal; o estén relacionadas: a) con correcciones de errores u omisiones, o b) con los dispositivos del texto del proyecto de ley (art. 166, CRFB).

²³⁷ El Congreso en pleno conocerá la proforma y la aprobará o reformará hasta el 30 de noviembre, en un solo debate, por sectores de ingresos y gastos (...) el Congreso no podrá incrementar el monto estimado de ingresos y egresos previstos en la proforma. Durante la ejecución presupuestaria, el Ejecutivo deberá contar con la aprobación previa del Congreso para incrementar gastos más allá del porcentaje determinado por la ley (art. 258, CPE).

²³⁸ El Órgano Legislativo podrá disminuir o rechazar los créditos solicitados, pero nunca aumentarlos (art. 227, CPES).

²³⁹ El Poder Legislativo se pronunciará exclusivamente sobre montos globales por inciso, programas, objetivos de los mismos, escalafones y número de funcionarios y recursos; no pudiendo efectuar modificaciones que signifiquen mayores gastos que los propuestos (art. 115, CROU).

²⁴⁰ El Congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuesta por el Gobierno, ni incluir una nueva, sino con la aceptación escrita del ministro del ramo. El Congreso puede eliminar partidas de gastos propuestas por el Gobierno, con excepción de las que se necesiten para el servicio de la deuda pública, las demás obligaciones contractuales del Estado, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración y las inversiones autorizadas en los planes y programas (art. 351, CPC).

²⁴¹ La Asamblea Legislativa no podrá aumentar ninguna de las erogaciones previstas en el proyecto de presupuesto o incluir una nueva erogación, sin la aprobación del Consejo de Gabinete,

ampliado por el Congreso sin la opinión favorable del Gobierno; pero si éste se opone, el Congreso puede insistir en realizar el incremento con el voto de dos terceras partes del total de diputados que lo integran.

Tabla 5.4: ATRIBUCIONES DEL PODER LEGISLATIVO EN LA MODIFICACIÓN DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO

Puede reformar libremente el presupuesto	Se permite bajar las cantidades presupuestadas pero no aumentarlas	Se permite el incremento del gasto siempre que se consigan recursos para financiarlos o se bajen otros rubros	Se permite el incremento de las partidas pero con el consentimiento gubernamental
Bolivia	Brasil	Argentina	Colombia
Honduras	Ecuador	Chile	Panamá
México	El Salvador	Costa Rica	Guatemala
Paraguay	Uruguay	Nicaragua	
Venezuela (siempre que se mantengan los montos totales)	Perú	República Dominicana	

Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos del Proyecto «El Parlamento en América Latina. Rendimiento del Poder Legislativo».

III.6. *Atribuciones del Poder Ejecutivo para incrementar el presupuesto sin el consentimiento del Poder Legislativo*

Otra de las restricciones a la capacidad de control del Poder Legislativo sobre el proceso presupuestario es la existencia de disposiciones que permiten al Poder Ejecutivo incrementar el gasto del presupuesto ya aprobado y vigente sin el consentimiento del Parlamento. En América Latina sólo puede realizarse en situaciones excepcionales pero su existencia otorga a los Gobiernos cierto poder relativo. Bolivia es uno de los países que cuenta con este tipo de prerrogativas ya que el Presidente, con acuerdo del Consejo de Ministros, puede decretar pagos no autorizados por la ley del presupuesto, para atender necesidades derivadas de calamidades públicas, de conmoción interna o del agotamiento de recursos destinados a mantener los servicios cuya paralización causaría graves daños. Los gastos destinados a estos fines no excederán del 1% del total de egresos autorizados por el presupuesto nacional (art. 148, CPB). En Chile se produce una situación similar ya que

ni aumentar el cálculo de los ingresos sin el concepto favorable del contralor general de la República (art. 268, CPRP). Si conforme a lo previsto en este artículo, se eleva el cálculo de los ingresos o si se elimina o disminuye alguna de las partidas de egresos, la Asamblea Legislativa podrá aplicar las cantidades así disponibles a otros gastos o inversiones, siempre que obtenga la aprobación del Consejo de Gabinete.

el Presidente, con la firma de todos los ministros, puede decretar pagos para atender necesidades impostergables derivadas también de calamidades públicas, de agresión exterior, de conmoción interna, de un grave daño o de un peligro para la seguridad nacional, o del agotamiento de los recursos destinados a mantener servicios cuya paralización entrañe un perjuicio importante al país. En este caso los gastos no pueden exceder del 2% del monto previsto en la Ley de Presupuesto (art. 32, CPCH).

En el resto de países en los que se contempla este tipo de disposiciones se estipula que sólo se podrá variar el presupuesto por el Ejecutivo si el Congreso está en receso. Así se establece en Costa Rica donde el Poder Ejecutivo puede variar el destino de una partida o abrir créditos adicionales, pero únicamente para satisfacer necesidades urgentes o imprevistas en casos de guerra, conmoción interna o calamidad pública. En tales casos, la Contraloría no podrá negar su aprobación a los gastos ordenados y el decreto respectivo implicará convocatoria de la Asamblea a sesiones extraordinarias para su conocimiento (art. 180, CPR). En Honduras el Poder Ejecutivo, bajo su responsabilidad y siempre que el Congreso Nacional no estuviese reunido, podrá contratar empréstitos, variar el destino de una partida autorizada o abrir créditos adicionales, para satisfacer necesidades urgentes o imprevistos en caso de guerra, conmoción interna o calamidad pública, o para atender compromisos internacionales, de todo lo cual dará cuenta pormenorizada al Congreso Nacional en la siguiente legislatura (art. 365, CRH). El Consejo de Ministros de El Salvador puede autorizar la erogación de sumas que no hayan sido incluidas en el presupuesto, con objeto de atender necesidades que resulten de guerras, de calamidades públicas o de graves perturbaciones de orden. Todo esto es posible en el caso de que la Asamblea no se encuentre reunida (art. 167, CPES). En la República Dominicana la Constitución establece que, cuando el Congreso esté en receso, el Poder Ejecutivo podrá disponer por medio de decreto los traslados o transferencias de sumas dentro de la ley de gastos públicos que exijan las necesidades urgentes del servicio administrativo, así como las creaciones o supresiones de cargos administrativos o servicios públicos que afecten aquella ley, con la obligación de someter al Congreso en la próxima legislatura, para su aprobación, las referidas disposiciones (art. 115, CPRD).

III.7. *Disposiciones en caso de rechazo o de no pronunciamiento por parte del Legislativo*

Si el Congreso rechaza el presupuesto presentado por el Ejecutivo o, simplemente no se pronuncia al respecto, las Constituciones latinoamericanas establecen tres posibilidades en las cuales el Gobierno y el Parlamento pueden salir más o menos beneficiados (ver tabla 5.5). La primera es la entrada en vigor del presupuesto del ejercicio anterior que está contemplada en América Latina ante las siguientes situaciones:

- a) Pasa a regir el presupuesto del año anterior ante el no pronunciamiento por parte del Parlamento en Honduras (art. 368, CRH), Guatemala (art. 171, CPG), República Dominicana (art. 115, CPRD) y Uruguay (art. 228, CROU). En Argentina y El Salvador también se da este escenario pero su regulación no aparece en la Constitución sino en leyes secundarias²⁴².
- b) Pasa a regir el presupuesto del año anterior si el proyecto no es presentado por el Ejecutivo o es rechazado por el Parlamento en Panamá (art. 270, CPRP), Paraguay (art. 217, CRP) y Venezuela²⁴³ (art. 313, CRBV). En ambos escenarios, el Congreso contará con más poder de negociación en los años en los que las elecciones produzcan un cambio de partido en el Gobierno. En estos casos el presupuesto que seguirá vigente es el perteneciente a un Ejecutivo de distinto color y es más probable que no haya coincidencias en las políticas públicas que quiere ejecutar el nuevo Presidente. Por el contrario si no hay renovación en el Gobierno, éste puede no estar tan interesado en ceder ante el Legislativo en la negociación ya que la continuación del presupuesto no modifica el *status quo* vigente (Colomer y Negretto, 2003: 41). De todos modos esta situación es más ventajosa, en cuanto a poder de negociación del Parlamento que la siguiente en la que el no pronunciamiento significa la vigencia del proyecto presidencial.

Este escenario, en el cual si los legisladores no se pronuncian sobre el presupuesto y finaliza el plazo que tienen para ello, rige el proyecto de presupuesto presentado por el Gobierno se da en Bolivia (art. 146, CPB)²⁴⁴, Chile (art. 64, CPCH), Colombia (art. 348, CPC)²⁴⁵, Ecuador (art. 258, CPE), Panamá (art. 269, CPRP) y Perú (art. 80, CPP)²⁴⁶. En los países en los que se produce esta circunstancia, el Presidente cuenta con

²⁴² En el caso de Argentina es establecido en el artículo n° 27 de la Ley 24.156 de Administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional. El texto completo es: «si al inicio del ejercicio financiero no se encontrare aprobado el presupuesto general, regirá el que estuvo en vigencia el año anterior, con los siguientes ajustes que deber introducir el Poder Ejecutivo nacional en los presupuestos de la Administración Central y de los organismos descentralizados». En El Salvador es estipulado en el artículo 38 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado. Concretamente el artículo dispone que «si al cierre de un ejercicio financiero fiscal no se hubiesen aprobado las leyes del Presupuesto General del Estado y de los presupuestos especiales y la Ley de Salarios, en tanto se da la aprobación el ejercicio fiscal entrante se iniciará con las asignaciones presupuestarias vigentes en el ejercicio anterior, una vez se apruebe la nueva Ley se harán los ajustes necesarios de acuerdo a la ejecución ya realizada».

²⁴³ En Venezuela desde el año 1995 el Gobierno no ha conseguido sacar su presupuesto adelante en dos ocasiones 1995 y 1998. En ambas el proyecto del Gobierno no fue aprobado y continuó vigente el presupuesto del ejercicio anterior.

²⁴⁴ En Bolivia, desde 1993 y hasta el año 2002, esta situación se ha dado en una ocasión ya que el presupuesto del año 2002 fue promulgado mediante decreto supremo.

²⁴⁵ En Colombia si el Ejecutivo no presenta el presupuesto regirá el del año anterior (art. 348, CPC).

²⁴⁶ En Perú desde 1995 y hasta 2003 el presupuesto ha sido reconducido en una ocasión. El presupuesto de 2001 fue promulgado mediante un decreto legislativo porque el Congreso no emitió su dictamen en el plazo establecido. Por lo tanto rigió el presentado por el Gobierno.

más ventajas a la hora de negociar que el Parlamento, ya que «si el resultado de reserva en caso de no decisión es la conversión del proyecto presidencial en ley, el conjunto de resultados posibles a negociar estará situado muy cerca de la preferencia del Presidente, de modo que cabe esperar que, en esta situación, se introduzcan pequeños cambios en el proyecto presidencial» (Colomer y Negretto, 2003: 41).

- c) Una última posibilidad, ante la ausencia de decisión en la fecha límite o cuando el proyecto sea rechazado, es que el presupuesto no pueda ser ejecutado pudiéndose declarar una suspensión de las actividades del Gobierno. Esta situación tan extrema sólo se da en México (Casar, 2001)²⁴⁷. Desde la lógica de negociación entre el Ejecutivo y el Legislativo, es la más beneficiosa para el Parlamento ya que su no pronunciamiento puede llevar a la suspensión de las actividades gubernamentales. «Cabe argüir, sin embargo, que si el Presidente tiene veto efectivo, en ciertas situaciones críticas podrá forzar a los legisladores a elegir entre un presupuesto que él esté dispuesto a aceptar y la suspensión de actividades del Gobierno, la cual podría ser atribuida a la incapacidad de los legisladores de realizar su labor» (Colomer y Negretto, 2003: 41).

Tabla 5.5: DISPOSICIONES EN CASO DE NO APROBACIÓN O RECHAZO DEL PRESUPUESTO

Entra en vigor el presupuesto del año anterior		Entra en vigor el presupuesto propuesto por el Ejecutivo (No pronunciamiento)	No puede ejercerse el gasto (No presentación) y/o (rechazo)
(No pronunciamiento)	(No pronunciamiento y/o rechazo)	(No pronunciamiento)	(No presentación) y/o (rechazo)
Honduras	Panamá	Bolivia	México
Guatemala	Paraguay	Chile	
República Dominicana	Venezuela	Colombia	
Uruguay		Ecuador	
Argentina		Panamá	
El Salvador		Perú	

Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos del Proyecto «El Parlamento en América Latina. Rendimiento del Poder Legislativo».

²⁴⁷ En México está prohibido el veto del Ejecutivo al presupuesto aprobado por el Parlamento. Además, como constitucionalmente no existen previsiones para los casos en los que el presupuesto no haya sido aprobado en el tiempo que marca la ley, se produce un vacío legal ante la eventual falta de acuerdo o la no aprobación de las leyes de ingreso y presupuesto de egresos para el año fiscal (Casar, 2001). En este país, durante los años en que el PRI contó con mayorías parlamentarias no hubo conflictos entre el Gobierno y el Parlamento ya que éste aceptó los proyectos de presupuestos presentados por el Ejecutivo. Sin embargo a partir de la LVII legislatura (1997-2000), en la cual el Gobierno no logró el control partidista del Congreso, los problemas con el proyecto de presupuesto han sido constantes.

III.8. *Veto presidencial al proyecto de presupuesto aprobado por el Legislativo e insistencia*

En el capítulo 2 del presente libro aparecen abordadas las disposiciones relacionadas con el veto presidencial y la insistencia parlamentaria en los países latinoamericanos. Por ello sólo expondremos aquí las características concretas del veto presidencial al proyecto de presupuesto en los casos en que estas prerrogativas son diferentes al resto de las leyes. La capacidad del Ejecutivo para vetar el proyecto de presupuesto ha sido motivo de discusión entre los constitucionalistas. Por un lado, están aquéllos que afirman que el presupuesto es una ley más, por lo tanto, se deben aplicar los mismos preceptos legales que para la aprobación de cualquier ley entre los que se incluye la capacidad de veto por parte del Ejecutivo. Por otro lado, están los constitucionalistas que consideran que el presupuesto debe estar sometido a un trámite legislativo propio. En los casos latinoamericanos la realidad es que pocas Constituciones contemplan mecanismos especiales en cuanto al veto para el proyecto de presupuestos.

Entre los elementos que otorgan al Parlamento un mayor poder de negociación en el proceso presupuestario frente al Ejecutivo está la inaplicabilidad del veto en esta materia ya que elimina el principal freno a las modificaciones introducidas al proyecto por los legisladores. En la mayoría de los países latinoamericanos no aparece la prohibición constitucional expresa al veto del presupuesto. Las únicas excepciones son Costa Rica (art. 125, CPR), Honduras, donde tampoco es necesaria la sanción presidencial para esta ley (art. 218, CRH) y México. Este último país presenta algunas características particulares. Concretamente, el artículo 72 de la Constitución precisa que no pueden vetarse aquellos proyectos cuya resolución sea exclusiva de una de las dos Cámaras. Como la aprobación del presupuesto es realizada en solitario por la Cámara de Diputados el veto no puede ser ejercido para esta ley (Gutiérrez *et al*, 2001: 62).

En otros dos países existen regulaciones específicas sobre el procedimiento a seguir en caso de veto al presupuesto. En Brasil, está contemplado que si, como consecuencia de un veto, los recursos del proyecto de ley presupuestaria anual quedasen sin gastos correspondientes podrán ser utilizados, en su caso, mediante créditos especiales o suplementarios, con previa y específica autorización legislativa (art. 166, CRFB). Por último, en Chile el proyecto de ley de presupuestos puede ser observado por el Presidente. Si desapruueba una o más de sus disposiciones o cantidades, la parte no observada regirá como ley de presupuestos o del año fiscal para el cual fue dictada (art. 36, LOCCN).

IV. CAPACIDAD DE INFLUENCIA DE LOS PARLAMENTOS LATINOAMERICANOS EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO

A partir de las disposiciones que los ordenamientos institucionales de los países latinoamericanos otorgan al Poder Legislativo en lo referente al proceso presupuestario hemos querido construir un índice que mida la capacidad de influencia potencial que éstos poseen. Para ello hemos otorgado una serie de valores numéricos a las distintas prerrogativas constitucionales que marcan la interacción entre el Gobierno y el Parlamento, tal como se puede ver en la tabla 5.6. El índice varía entre 0 y 10, donde 0 significaría mínima capacidad potencial del Parlamento para influir en el presupuesto y 10 máxima capacidad potencial. Los factores a partir de los que hemos construido este índice han sido abordados a lo largo del texto y los valores que les hemos concedido son los siguientes:

1. (Part.) El primer factor introducido en el índice es la posibilidad para intervenir en la formulación del presupuesto. Tal como vimos esta es una capacidad reservada de forma exclusiva al Ejecutivo y tan sólo en Bolivia, Panamá y República Dominicana, las Constituciones prevén ciertos mecanismos de participación del Legislativo en su formulación. A estos casos les hemos dado el valor de 0,5.
2. (Proh.Del) Otro de los factores contemplado en nuestro índice es la prohibición expresa de delegación legislativa hacia el Presidente en materia de presupuesto. Ésta aparece explicitada en seis países: Argentina, Brasil, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay de modo que en los mismos el Parlamento no puede delegar en el Ejecutivo la capacidad para decretar en materias relacionadas con el presupuesto. Consideramos que esta prohibición, otorga cierto peso al Poder Legislativo, razón por la que hemos dado a estos casos el valor 1.
3. (Proh. Urg) Otro de los factores que hemos introducido, al igual que el anterior, está relacionado con las capacidades legislativas del Ejecutivo como es la posibilidad de que éste establezca el tratamiento urgente de los proyectos de ley. Éste tratamiento permite al presidente solicitar la discusión de un proyecto de ley con carácter prioritario y forzar al Congreso a tomar una decisión en un plazo determinado (Colomer y Negretto, 2003:36)²⁴⁸. Consideramos que su prohibición, al igual que el factor anterior le da al Poder Legislativo cierta ventaja de la que carecen aquellos Parlamentos en los que el Ejecutivo puede solicitar trámite urgente. El único caso de América Latina donde no está permitido el

²⁴⁸ Las leyes de tratamiento urgente pueden otorgar al Presidente un máximo poder de agenda cuando los legisladores carecen de la capacidad de introducir enmiendas a la propuesta presidencial y ésta se considera aprobada en caso de ausencia de decisión en el Congreso (Colomer y Negretto, 2003: 37).

trámite de urgencia para el proyecto de presupuesto es Uruguay al que le hemos dado el valor 1.

4. (Tiempo) El cuarto factor considerado es el tiempo que el Legislativo tiene para el tratamiento del proyecto de presupuesto, éste indicador está más relacionado con las capacidades del Parlamento y no tanto con obstáculos al predominio del Ejecutivo como eran los dos anteriores. Le hemos dado dos valores: 2 cuando el Legislativo cuenta con tres meses o más para el tratamiento y 1, cuando el tiempo que disponen es inferior a tres meses. Si los casos son bicamerales hemos restado al valor 0,5 porque el tiempo tiene que ser repartido entre ambas Cámaras, salvo en el caso de México.
5. (Restr.) Otro factor que hemos recogido, perteneciente también al trámite del proyecto, es la capacidad que posee el Parlamento para realizar modificaciones al proyecto de presupuesto. A este factor le hemos otorgado los siguientes valores: 3 cuando no hay ningún tipo de restricción; es decir, el Parlamento puede incrementar o disminuir los montos del proyecto presentado por el Ejecutivo con libertad. El valor 2 es para aquellos casos en los que está permitido el incremento de los montos del presupuesto, siempre que se obtengan recursos para financiarlos. El valor 1 es para los Parlamentos a los que sólo les está permitido bajar las cantidades presupuestadas pero nunca aumentarlas. Por último, el 0 es para los casos en que se exige consentimiento gubernamental para realizar modificaciones al proyecto de presupuesto.
6. (Increm.) El sexto factor incluido es la existencia de disposiciones que permiten al Ejecutivo, en ocasiones excepcionales y sin el permiso del Parlamento, realizar gastos no contemplados en el presupuesto aprobado y vigente lo cual es un limitante a la capacidad del Legislativo para ejercer control sobre el presupuesto. A los valores de este indicador les hemos dado un signo negativo al mermar las atribuciones del Congreso y son -0,5 y -0,25 para los casos en los que sólo se puede incrementar el gasto si el Parlamento está en receso.
7. (Recond.) El penúltimo factor considerado son las disposiciones sobre la reconducción del presupuesto en caso de rechazo o no aprobación del presupuesto, en el tiempo estipulado. Si entra en vigencia el proyecto presentado por el Ejecutivo hemos otorgado un valor de 0 ya que ésta es la situación en la que el Poder Legislativo cuenta con menor capacidad de influencia. Si continúan en vigencia el proyecto del ejercicio anterior el valor concedido es de 0,5 y, por último, si no se puede ejecutar el presupuesto el valor que hemos dado es de 1.
8. (Veto) Por último, hemos considerado la capacidad de veto presidencial para el proyecto de presupuesto. A los casos en los que el Presidente no puede vetar el proyecto aprobado por el Parlamento les hemos dado el

valor 1,5 ya que en los mismos el Poder Legislativo tiene mucha más probabilidad de influencia porque el Ejecutivo no puede frenar las modificaciones que el Parlamento realice.

Tabla 5.6: CAPACIDAD DE INFLUENCIA POTENCIAL DEL PODER LEGISLATIVO EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO (0-10)

País	Part.	Proh.Del	Proh.urg	Tiempo	Restr.	Increment.	Recond.	Veto	Índice
Argentina	0	1	0	s/d	2	0	0,5	0	3,5
Bolivia	0,5	0	0	1	3	-0,5	0	0	4
Brasil	0	1	0	2(-0,5)	1	0	s/d	0	3,5
Chile	0	0	0	1	2	-0,5	0	0	2,5
Colombia	0	0	0	2(-0,5)	0	0	0	0	1,5
Costa Rica	0	0	0	1	2	-0,25	s/d	1,5	4,25
Ecuador	0	0	0	2	1	0	0	0	3
El Salvador	0	0	0	2	1	-0,25	0,5	0	3,25
Guatemala	0	0	0	2	0	0	0,5	0	2,5
Honduras	0	0	0	2	3	-0,25	0,5	1,5	6,75
Nicaragua	0	1	0	1	2	0	S/d	0	4
México	0	0	0	1	3	0	1	1,5	6,5
Panamá	0,5	1	0	2	0	0	0,5	0	4
Paraguay	0	0	0	2(-0,5)	3	0	0,5	0	5
Perú	0	1	0	2	1	0	0	0	4
República Dominicana	0,5	0	0	s/d	2	-0,25	0,5	0	2,75
Uruguay	0	1	1	2(-0,5)	1	0	0,5	0	5
Venezuela	0	0	0	s/d	2	0	0,5	0	2,5

Fuente: elaboración propia
s/d: sin datos.

Tal como se puede ver en la tabla 5.6, los Poderes Legislativos de los 18 países analizados están bastante alejados del valor máximo que puede alcanzar nuestro índice (10), concentrándose la mayoría en valores que giran entre 3,25 y 4. Los países cuyos Parlamentos poseen un mayor poder potencial de influencia y un modelo de relaciones más colegiadas, en el proceso presupuestario son Honduras (6,75) y México (6,5) seguidos a una distancia significativa por Paraguay y Uruguay (5). La influencia de los Parlamentos de Honduras y México es relevante debido a dos factores extremadamente importantes presentes en ambos países como son la capacidad para reformar libremente el presupuesto por parte del Poder Legislativo junto a la imposibilidad del Presidente para vetar el proyecto que apruebe el Parlamento. Ambos factores hacen que el poder de negociación del Parlamento sea muy alto y que las modificaciones que introduzcan al presupuesto sean irrefutables por parte del Gobierno.

En el lado contrario se sitúan los Poderes Legislativos de Chile, Guatemala y Venezuela que comparten el mismo valor en el índice: 2,5. Pero el Parlamento que destaca de forma abrumadora como el de menor capacidad de influencia potencial es Colombia (1,5), donde el Ejecutivo prácticamente no tiene obstáculos para sacar adelante su proyecto. Si retomamos el modelo propuesto Alesina, Hausmann, Hommes y Stein estos serían los casos latinoamericanos con relaciones más jerárquicas.

V. EL PRESUPUESTO DE LOS PODERES LEGISLATIVOS

No queríamos terminar este capítulo sin adentrarnos en la partida presupuestaria específica de los Parlamentos latinoamericanos. Concretamente queremos analizar ésta desde dos ópticas distintas. La primera se refiere a la parte procedimental del presupuesto parlamentario, óptica que está presente en la mayor parte de los capítulos de este libro y la segunda mantiene un enfoque más cuantitativo que nos sirve para relacionar, gracias a las facilidades que nos dan los números, el presupuesto tanto con el PIB de los países como con el número de legisladores.

En los 18 países que analizamos son las propias Cámaras quienes aprueban y envían su presupuesto al Poder Ejecutivo para su inclusión en el presupuesto general. Sin embargo el organismo encargado de su elaboración no es el mismo en todos los casos. En algunos, como Argentina (art. 42, RNSN y art. 45, RIHCDN), Bolivia (art. 39, RIHCS), Senado de Chile (art. 223, RS), ambas Cámaras de Paraguay²⁴⁹ (art. 45, RIHS) y Perú (art. 38, RCRP) son elaborados por los secretarios u oficiales mayores. En otros casos la instancia encargada es la Mesa, Comisión o Junta Directiva, así ocurre en el Senado de Brasil (art. 98, RISF), en la Cámara de Diputados chilena (art. 44, RCD), en ambas Cámaras colombianas (art. RCSCR), Ecuador (art. 117, RI), Guatemala (art. 14, LOOL), Honduras (art. 26, RI) y Panamá. Otra de las opciones es que sea el Presidente de la Cámara a quien corresponda su preparación como ocurre en Nicaragua (art. 28, EGAN) y en ambas Cámaras de la República Dominicana (art. 3, RICD y art. 109, RIS). Los países que tienen regulaciones distintas a estas tres opciones son México y Venezuela: en la Cámara de Diputados mexicana es la Junta de Coordinación política, compuesta por representantes de cada grupo parlamentario la encargada de presentar el anteproyecto de presupuestos de la Cámara (art. 34, LOCGEUM) y en el Senado esta tarea recae en la Comisión de Administración (art. 66, LOCGEUM). En Venezuela el organismo que elabora el borrador es la Coordinación de Gestión Interna (art. 75, RIDAN). Independientemente de quien lo elabore, en la mayoría de los casos²⁵⁰ requiere la

²⁴⁹ En el caso de la Cámara de Diputados el secretario general administrativo es el encargado junto con el director de Ejecución Presupuestaria (art. 201, RIHCD)

²⁵⁰ Los casos en que la instancia encargada de su aprobación es distinta al pleno son la Cámara de Diputados de Brasil donde basta con la aprobación de la Mesa (art. 15, RICD), en Chile en cuyo Senado la aprobación es llevada a cabo por la Comisión Revisora de Cuentas (art. 226, RS) y en la

aprobación del pleno antes de ser enviado al Poder Ejecutivo²⁵¹. Sobre las especificidades y partidas que deben contener los presupuestos de las Cámaras, los reglamentos internos en cada país son muy diferentes y algunos establecen una minuciosa regulación mientras que otros son más laxos²⁵².

En la tabla 1 del anexo del presente capítulo aparece la cantidad destinada a los Parlamentos en las leyes de Presupuestos Generales desde el año 2002 en catorce países latinoamericanos. De esta información, resalta de forma evidente la gran diferencia existente entre el presupuesto destinado al Congreso en México con el destinado en el resto de los países analizados. Conjuntamente la Cámara de Diputados y el Senado mexicano poseen un presupuesto para el año 2005 de casi 414 millones de euros al que sigue en cantidad pero a una distancia muy marcada²⁵³ el Congreso argentino con casi 104 millones. Esta cantidad repartida entre ambas Cámaras y con un número de 329 legisladores es muy inferior a los 128 millones de euros con los que cuenta la Cámara de Senadores mexicana para 128 senadores.

En el lado contrario (ver gráfico 5.1), los Parlamentos que poseen una partida presupuestaria menor son El Salvador, Paraguay y Nicaragua. La Asamblea Legislativa de El Salvador es la que tiene el presupuesto más escaso que, para el año 2005, fue de apenas 2 millones de euros y en 2004 fue de 1,7 millones. El resto de los países que poseen bajos presupuestos, en términos comparados, superan ampliamente esta cantidad.

Paraguay es otro caso que se distingue por poseer un bajo presupuesto a pesar de su bicameralidad. Ambas Cámaras están compuestas por un total de 125 legisladores y en el año 2004 su presupuesto fue de 8,2 millones de euros. En una situación similar, aunque ligeramente más positiva, se encuentra Bolivia con un total de 157 representantes y 19,5 millones de euros de presupuesto en el año 2004.

El gráfico 5.1 muestra, además de las diferencias entre los países en la cantidad presupuestada, la evolución que ha tenido en los países el presupuesto destinado al Poder Legislativo desde el año 2002. A este respecto cabe indicar que si bien hay países en los que el presupuesto ha ido incrementándose año a año como en Venezuela, Ecuador, Chile, Bolivia o Costa Rica, también hay países en los que el presupuesto ha descendido, el caso peruano es el más claro aunque también se ha

Cámara de Diputados por la Comisión de Régimen Interno (art. 44, RCD) y en Panamá país donde la aprobación del presupuesto es realizada por la Directiva (art. 13, RORIAL).

²⁵¹ Tan sólo hemos encontrado un país, Bolivia, donde se establece explícitamente que el Poder Ejecutivo no puede modificar el proyecto de presupuesto enviado por el Parlamento. Aunque esta norma (art. 201, RIHCS) está contemplada en el Reglamento Interno y corresponde, por tanto, a legislación secundaria.

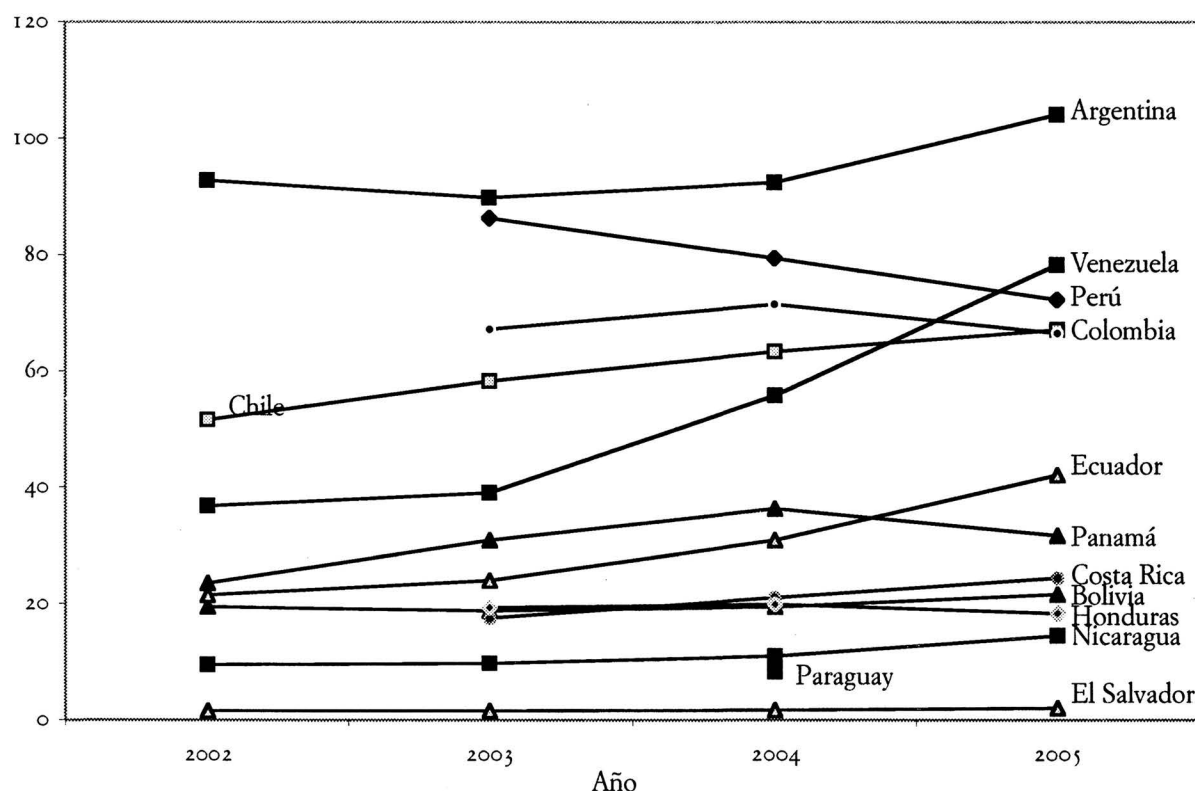
²⁵² Lo que sí es generalizable a la mayoría de los Parlamentos latinoamericanos es la existencia de poca transparencia en la publicidad acerca de cómo se produce el reparto de sus presupuestos. En muy pocos casos esta información aparece publicada en las páginas electrónicas de los Parlamentos.

²⁵³ Lamentablemente no contamos con los datos del Congreso brasileño cuyas características numéricas lo harían más comparable al caso mexicano.

producido un descenso marcado en Colombia, Panamá u Honduras. El Salvador no destaca por su tendencia al incremento o la bajada sino por el estancamiento sufrido por el presupuesto en los cuatro años analizados.

Gráfico 5.1: EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE LOS PARLAMENTOS LATINOAMERICANOS (EN EUROS)

Millones de euros



Se ha eliminado del gráfico el caso mexicano por la divergencia (en cantidad) que tiene con los otros países.

Una de las posibilidades que surgen al analizar los datos de presupuestos es la de relacionarlos con el número de legisladores. En este sentido las tablas 5.7 y 5.8 y el gráfico 5.2 muestran nuestro intento por captar el sentido y el peso de esa relación. Tal como la evidencia apunta ambas variables mantienen una fuerte relación lineal que sólo baja de valores superiores a 0,9 para el año 2003. Por lo tanto, parece claro que en los países latinoamericanos, a medida que aumenta el número de representantes en un determinado Parlamento aumenta el presupuesto destinado al mismo. Sin embargo, como revela el citado gráfico, el caso mexicano puede estar distorsionando esa relación al poseer valores muy extremos en ambas variables. Por ello se ha estimado oportuno calcular las correlaciones sin tener en cuenta este caso. Así comprobamos que, a pesar de que se mantienen correlaciones significativas, el valor del índice de correlación baja considerablemente para todos los años excepto 2002.

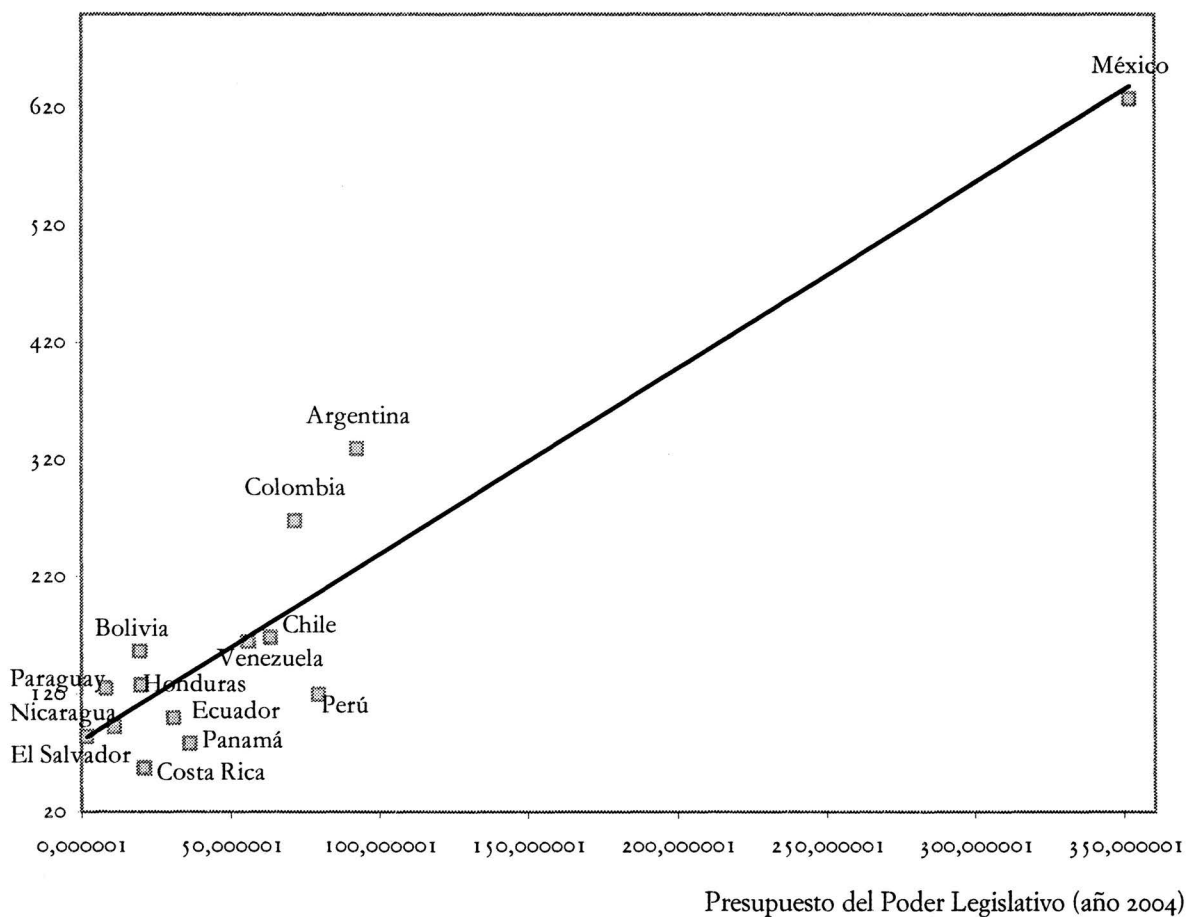
Tabla 5.7: CORRELACIONES ENTRE EL NÚMERO DE LEGISLADORES Y LA CANTIDAD PRESUPUESTADA PARA EL PODER LEGISLATIVO

Año de presupuesto	2002	2003	2004	2005
Nº de legisladores	Correlación de Pearson= 0,934** N=8	Correlación de Pearson= 0,722** N=12	Correlación de Pearson= 0,938** N=14	Correlación de Pearson= 0,938** N=13
Correlaciones eliminando el caso mexicano				
Nº de legisladores	Correlación de Pearson= 0,934** N=8	Correlación de Pearson= 0,722** N=12	Correlación de Pearson= 0,732** N=12	Correlación de Pearson= 0,758** N=12

**La correlación es significativa al nivel 0,01

Gráfico 5.2: RELACIÓN ENTRE EL NÚMERO DE LEGISLADORES Y EL PRESUPUESTO DE LOS PARLAMENTOS LATINOAMERICANOS PARA EL AÑO 2004

Número de legisladores



Relacionado con el número de legisladores creemos que es un grave error pensar que el presupuesto con el que cuenta el Parlamento es repartido a partes iguales entre los legisladores pero sí puede ser un indicador tanto de la cantidad de recursos, humanos y materiales, como de las facilidades a las que el legislador puede tener acceso. Es decir, la última columna de la tabla 5.8 si bien no refleja la cantidad anual de la que disponen los legisladores en términos reales sí intenta ser una expresión de la cantidad de «recursos» con los que cuenta para realizar su labor. Al dividir el presupuesto de los Parlamentos en el año 2004 entre el número de legisladores el panorama que describíamos anteriormente cuando se analizaron los datos sin ponderar varía ligeramente pues Perú pasa a ser el país que destina más «recursos» al Congreso seguido de México y Panamá, mientras que Argentina ocupa una posición intermedia. Sin embargo, los países con menos «recursos» siguen siendo los mismos ya que la Asamblea de El Salvador mantiene el lugar más alto, en términos comparados, en bajos «recursos» seguida por Paraguay, Nicaragua y Bolivia.

Tabla 5.8: PROMEDIO DE «RECURSOS» CON LOS QUE CUENTA CADA LEGISLADOR

País	Presupuesto del Parlamento en el año 2004 (en euros)	Número de legisladores	Promedio con la que contaría cada legislador (en euros) «Recursos»
El Salvador	1.738.637,01	84	20.698,0596
Paraguay	8.211.091,37	125	65.688,731
Nicaragua	11.026.883,6	92	119.857,431
Bolivia	19.502.364,7	157	124.218,884
Honduras	19.924.026,7	128	155.656,459
Colombia	71.469.990,9	268	266.679,071
Argentina	92.403.678,5	329	280.862,245
Ecuador	30.918.523,1	100	309.185,231
Venezuela	55.721.167,4	165	337.704,045
Costa Rica	20.990.734,3	57	368.258,497
Chile	633.16.954,2	168	376.886,632
Panamá	36.263.403,5	78	464.915,429
México	351.830.178	628	560.239,136
Perú	79.440.982,6	120	662.008,188

Fuente: Elaboración propia a partir de las leyes de presupuesto.

Otro de los elementos con los que parece oportuno relacionar al presupuesto de los Poderes Legislativos es el Producto Interior Bruto (PIB)²⁵⁴. No es extraño pensar que la riqueza de un país se refleje también en los recursos con los que cuentan

²⁵⁴ Los datos referentes al PIB están en la tabla 1 del Anexo y han sido extraídos del *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2004* de la CEPAL.

sus instituciones. Por ello, hemos llevado a cabo varios análisis de correlaciones con el fin de descubrir si tanto el PIB del país como el PIB per cápita mantienen una relación con el presupuesto destinado al Parlamento (ver tabla 5.9). Estos análisis indican que la relación entre el PIB del año 2003 y el presupuesto elaborado ese mismo año para el ejercicio 2004 está altamente correlacionado (ver gráfico 5.3), tanto si se tiene en cuenta el caso mexicano como si es eliminado del análisis. Sin embargo, la relación que mantiene el PIB per cápita y la cantidad presupuestada no es tan alta e, incluso no hay relación significativa estadísticamente si se elimina del análisis el caso mexicano. Es decir, en los países en los que el PIB per cápita es más alto no parece existir una tendencia a que el presupuesto de su Parlamento sea superior al de los países con un PIB per cápita inferior. Este hecho se ve claramente reflejado en el gráfico 5.4, en el que se observa que países como Chile o Costa Rica que cuentan con un PIB per cápita alto, no tuvieron presupuestos superiores a los de otros países con valores en el PIB per cápita inferiores.

Tabla 5.9: CORRELACIONES ENTRE EL PIB DEL PAÍS Y PER CÁPITA POR HABITANTE
 Y EL PRESUPUESTO DEL PODER LEGISLATIVO

	Presupuesto 2004	Sin México
		Presupuesto 2004
PIB per cápita, 2003	Correlación de Pearson= 0,677** N=14	Correlación de Pearson= 0,433 N=13
PIB país, 2003	Correlación de Pearson= 0,983** N=14	Correlación de Pearson= 0,867** N=13

**La correlación es significativa al nivel 0,01

Gráfico 5.3: RELACIÓN ENTRE EL PIB DEL AÑO 2003 Y EL PRESUPUESTO DE LOS PARLAMENTOS LATINOAMERICANOS PARA EL AÑO 2004

PIB total en millones de dólares, 2003

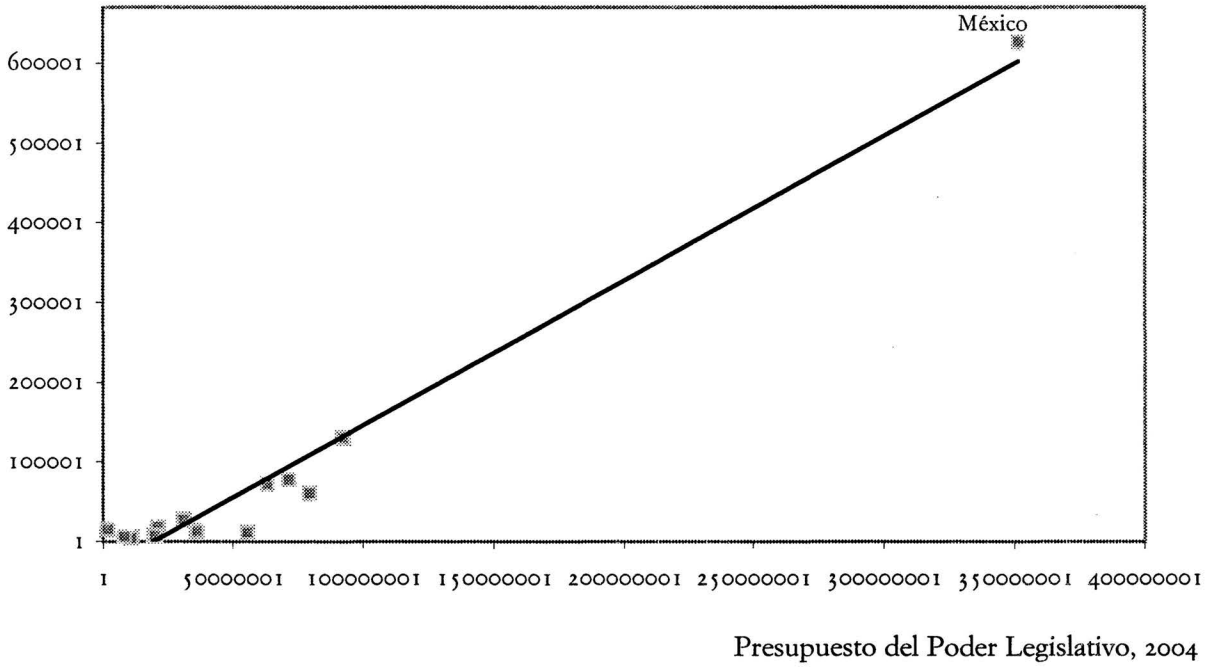
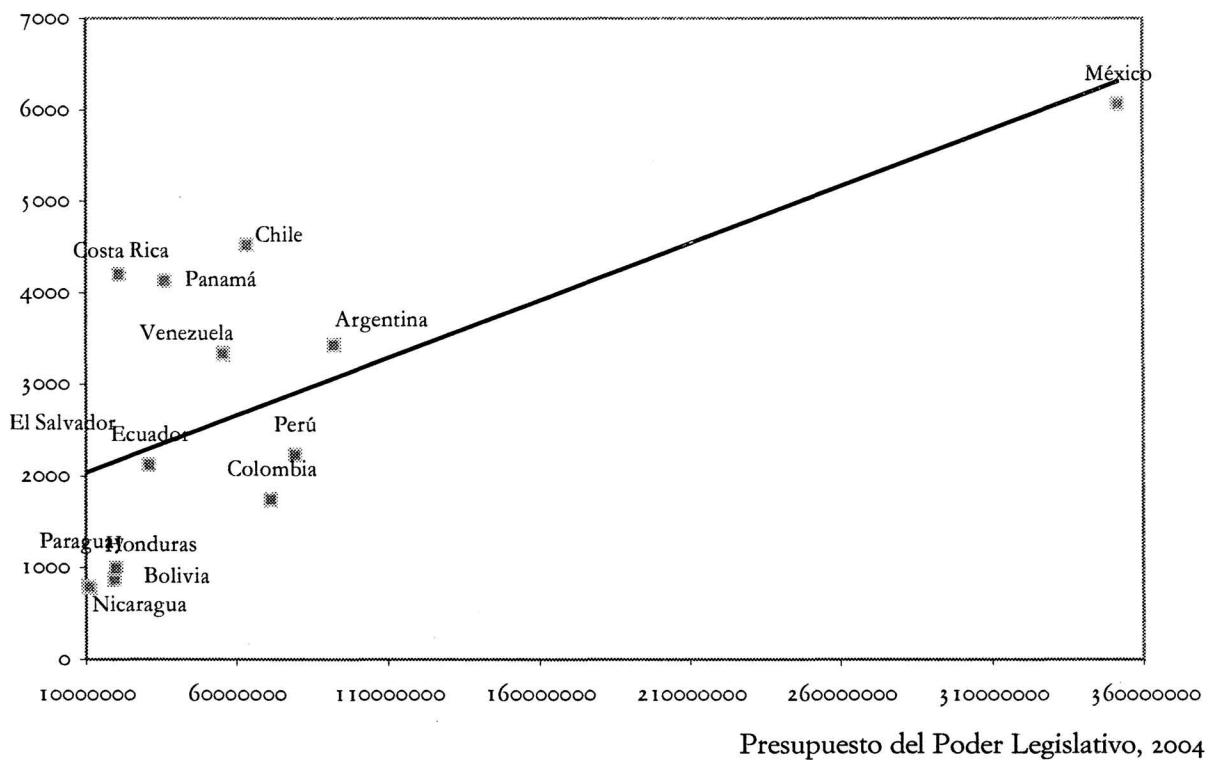


Gráfico 5.4: RELACIÓN ENTRE EL PIB PER CÁPITA DEL AÑO 2003 Y EL PRESUPUESTO DE LOS PARLAMENTOS LATINOAMERICANOS PARA EL AÑO 2004

PIB per cápita 2003



VI. CONCLUSIONES

El presente capítulo se ha centrado en el proceso presupuestario de 18 países latinoamericanos, abordándose cuestiones previas como la existencia de factores externos al proceso institucional que determinan el contenido del presupuesto y la discrecionalidad de los Gobiernos para diseñarlo. Entre estos factores está la relación mantenida por los países con los organismos financieros internacionales, el juego de mayorías parlamentarias y el grado de disciplina partidista. A estos factores limitantes se une la existencia de prerrogativas constitucionales que preasignan gastos hacia determinados sectores como la educación, el territorio o el Poder Judicial. Sin embargo el objeto central del capítulo ha sido el análisis del papel que ejerce el Poder Legislativo en el proceso presupuestario. Para ello, nos hemos centrado en las normas, en un intento de distinguir cómo y en qué grado el diseño institucional afecta al proceso político real y a la interacción que se establece entre los dos poderes centrales del Estado.

Si bien el presupuesto es una herramienta en manos del Gobierno, hemos resaltado la existencia de ocho disposiciones normativas que generan escenarios en los que el Poder Legislativo posee más capacidad para ejercer influencia en la negociación presupuestaria a la vez que facilitan relaciones de corte más colegiado entre ambos poderes. Estas disposiciones actúan, bien limitando el poder relativo del Presidente, como la imposibilidad del veto en esta materia, la prohibición de delegación legislativa, la prohibición de declaración del proyecto como de urgencia y la no posesión de facultades para su libre incremento; o bien favoreciendo el peso del Poder Legislativo al otorgarle más facilidades para la formulación, más tiempo para el tratamiento y menos restricciones a su modificación.

A partir del análisis de estas disposiciones hemos elaborado un índice de capacidad de influencia potencial del Poder Legislativo en el proceso presupuestario que nos muestra la existencia de distintos grados de poder relativo para intervenir en la negociación presupuestaria lo que vuelve a evidenciar la inexistencia de un modelo único de Legislativo en América Latina. En un extremo y con más capacidad de influencia están los Parlamentos de Honduras y México y en el lado opuesto, con relaciones más jerárquicas en las que el Ejecutivo se enfrenta a pocos y limitados obstáculos para sacar adelante su proyecto de presupuesto estarían Colombia, Venezuela, Guatemala y Chile. Este índice puede ser de gran utilidad para futuros estudios de corte más empírico.

Por último, el capítulo ha analizado el presupuesto de los Parlamentos de 14 países latinoamericanos desde el año 2002. De este análisis se desprende que la cantidad que los países dedican al presupuesto de sus órganos Legislativos tiene una relación muy fuerte tanto con el número de legisladores como con el PIB del país en términos absolutos. Sin embargo, la riqueza ponderada por el número de habitantes del país, expresada en el PIB per cápita, no influye en la cantidad que los países latinoamericanos destinan a sus Parlamentos.

ANEXO CAPÍTULO 5

Tabla 5.1: CANTIDAD PRESUPUESTADA PARA LOS PODERES LEGISLATIVOS LATINOAMERICANOS, EN MONEDA LOCAL Y EN EUROS (2002-2005)

País	Nº legisladores	2002		2003		2004		2005		PIB Per cápita 2003	PIB 2003 (en millones de dólares)
		Moneda local	Euros	Moneda local	Euros	Moneda local	Euros	Moneda local	Euros		
<i>Argentina (total)</i>	329	334.725.999	92.773.281,32	324.189.772	89.833.041,02	333.392.472	92.403.678,49	375.218.695	103.996.312,4	3.422,1	129.596,0
Senado	72	128.862.000	35.715.631,93	129.010.489	35.756.787,42	125.975.723	34.915.666,02	138.773.195	38.462.637,2		
Cámara de Diputados	257	205.863.999	57.057.649,39	195.179.283	54.096.233,6	207.416.749	57.488.012,47	236.445.500	65.533.675,17		
<i>Bolivia (total)</i>	157	196.569.554	19.417.537,2	189.870.537	18.755.794,75	197.428.289	19.502.364,74	218.291.814	21.563.305,84	871,6	7.866,6
Cámara de Senadores	27	60.069.554	5.933.791,75	55.378.581,00	5470407,97	62.936.333	6.216.977,962	65.574.582	6.477.589,521		
Cámara de Diputados	130	136.500.000	13.483.745,4	134.491.956	13.285.386,78	134.491.956	13.285.386,78	152.717.232	15.085.716,32		
<i>Chile (total)</i>	168	40.886.986.000	51.617.291,87	42.461.858.000	58.237.292,18	46.165.531.000	63.316.954,18	48.906.184.000	67.075.814,89	4.523,3	72.052,2
Senado	48	16.431.989.000	20.744.370,16	17.053.657.000	23.389.433,53	18.382.712.000	25.212.259,2	19.646.881.000	26.946.092,4		
Cámara de Diputados	120	24.454.997.000	30.872.921,71	25.408.201.000	34.847.858,65	27.782.819.000	38.104.694,99	29.259.303.000	40.129.722,49		
<i>Colombia (total)</i>	268 166 senadores y 102 representantes	195.758.000.000	67.152.638,66	208.343.600.000	71.469.990,94	193.706.500.000	66.448.894,04	1.740,5	77.560,5		
<i>Costa Rica</i>	57			10.378.900.000	17.487.910,5	12.457.790.906	20.990.734,31	14.472.977.400	24.386.219,48	4196,2	17.485,5
<i>Ecuador</i>	Nº de diputados variable, última legislatura 100	26.825.875,06	21.443.039,99	30.066.764	24.033.607,3	38.680.000	30.918.523,14	52.626.208	42.066.303,77	2.118,0	27.201,0
<i>El Salvador</i>	84	16.764.285,00	1.531.474.444	16.764.285	1.531.474.444	19.031.990	1.738.637.007	22.794.850	2.082.387.064	2.240,7	14.874
<i>Honduras</i>	128			455.087.879	19.292.907,93	470.904.372	19.924.026,74	432.880.877	18.315.247,6	990,8	6.936,9
<i>México</i>	628					4.825.104.606	351.830.177,7	5.674.942.802	413.797.481,6	6.060,7	626.079,6
Cámara de Diputados	500					3.165.941.000	230.849.624,1	3.915.407.600	285.498.173,4		
Cámara de Senadores	128					1.659.163.606	120.980.553,6	1.759.535.202	128.299.308,2		

Nicaragua	92	193.536.770	9.457.611,075	200.037.940	9.775.305,42	225.649.736	11.026.883,64	295.703.222	14.450.205,34	784,9	4.135,1
Panamá	78	29.418.500	23.595.840,8	38.616.000	30.854.786,9	45.385.100	36.263.403,49	39.610.200	31.649.168,22	4.127,9	12.862,6
Paraguay	125					64.176.822.700	8.211.091,369			949,9	5.625,5
Senado	45					27.176.822.670	3.477.133,405				
Cámara de Diputados	80					37.000.000.030	4.733.957,964				
Perú	120			371.500.000	86.269.524,16	323.677.517	79.440.982,56	294.632.872	72.312.482,7	2.231,7	60.586,2
Venezuela	165	98.491.200.000	36.710.723,47	104.784.800.000	39.056.543,29	149.494.320.000	55.721.167,39	210.086.900.000	78.305.900,33	3.329,8	85.483,2

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de presupuesto extraídos de las leyes anuales de presupuestos de los países.
Los datos del Producto Interior Bruto (PIB) han sido extraídos del *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2004*, CEPAL.

Argentina: cambio aplicado 1 euro=3,608 pesos argentinos

Bolivia: cambio aplicado 1 euro=10,1233 bolivianos

Chile: cambio aplicado 1 euro=729,118 pesos chilenos

Colombia: cambio aplicado 1 euro=2,915,12 pesos colombianos

Costa Rica: cambio aplicado 1 euro=593,490 colones costarricenses

Ecuador: cambio aplicado 1 euro=1,25103 dólares

El Salvador: cambio aplicado 1 euro=10,9465 colones salvadoreños

Honduras: cambio aplicado 1 euro=23,6350 lempiras

México: cambio aplicado 1 euro=13,7143 pesos mexicanos

Nicaragua: cambio aplicado 1 euro=20,4636 córdobas

Panamá: cambio aplicado 1 euro=1,25154 balboas

Paraguay: cambio aplicado 1 euro=7,815,87 guaraníes

Perú: cambio aplicado 1 euro=4,07444 nuevos soles

Venezuela: cambio aplicado 1 euro=2.682,90 bolívares

CAPÍTULO VI

Las comisiones legislativas en América Latina*

I. INTRODUCCIÓN

El sistema de comisiones legislativas constituye una de las piezas centrales del Parlamento a partir del cual se articula operativamente como organización²⁵⁵. Además, de su carácter estructural o morfológico las comisiones se han convertido en uno de los componentes principales del complejo sistema de incentivos, castigos y frenos que configuran la acción individual del legislador, a la vez que son los espacios de negociación y de toma de decisiones más relevantes configurando de forma determinante la actividad legislativa. De ahí la necesidad de introducir este capítulo en el que llevamos a cabo una clasificación, desde una perspectiva normativo-institucional y empírica, del sistema de comisiones existente en los Parlamentos latinoamericanos con el objeto de definir el tipo, funcionamiento y las características de las mismas. Para lograrlo, hemos puesto el foco de atención en las comisiones con tareas legislativas, especialmente las de carácter permanente y en las mismas se analiza la duración de su período y el de sus componentes, su forma de integración, el número de miembros que las componen y la elección de sus directivas²⁵⁶.

* Una versión anterior de este capítulo se puede ver en García Montero, Mercedes y Francisco Sánchez López. «Las comisiones legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica» *Working Paper*, 21. Barcelona: ICPS. 2002.

²⁵⁵ Además de las comisiones otros componentes fundamentales en la estructura organizativa de los Congresos son las directivas de las Cámaras y los grupos parlamentarios.

²⁵⁶ En el capítulo 2 dedicado a la función legislativa ya abordamos el tratamiento que los proyectos de ley reciben por parte de las comisiones en cada país. Asimismo, en el capítulo 3, se exponen algunas características de las comisiones de investigación.

Junto a este objetivo, abordamos la posibilidad de inferir algunas ideas desarrolladas por la literatura existente para explicar el funcionamiento de las comisiones en los Parlamentos latinoamericanos; y, por último planteamos hipótesis, exploratorias y/o explicativas de corto alcance, en un intento de aportar información y análisis a los escasos trabajos e investigaciones existentes sobre las comisiones para los casos latinoamericanos.

II. LAS COMISIONES LEGISLATIVAS: DEFINICIÓN Y ORIGEN

Entendemos por comisiones legislativas a los grupos de trabajo, temporales o permanentes, estructurados a partir de áreas temáticas y constituidos por una parte de los integrantes de una Asamblea, a los que ésta delega funciones con el fin de promover mayor eficiencia en el desempeño de los asuntos propios de las funciones parlamentarias. No siempre los Parlamentos se estructuraron en comisiones. En sus inicios se organizaron de acuerdo con la idea de Asamblea Única. Esta forma organizativa presentó inconvenientes desde el punto de vista funcional y operativo debido a que el trabajo era lento, el análisis superficial y la deliberación difícil. Así, se fue incorporando a la Cámara un sistema de división del trabajo a efectos de contribuir a que la institución fuese más dinámica y funcional fue entonces cuando la mayor parte de los Parlamentos se organizaron en secciones²⁵⁷ y más tarde en comisiones (Cárdenas, 1999). Éstas aparecen por primera vez en la Asamblea legislativa inglesa (Cárdenas, 1999, Medina, 1994), bien en forma de órganos compuestos por un reducido número de legisladores (*select committees*), creados eventualmente por la Cámara, o bien era la propia Asamblea la que se constituía, excepcionalmente, en comisiones de investigación²⁵⁸.

En el origen de las comisiones aparecen dos motivos claros: facilitar la labor del pleno y ser un instrumento, si no de control del Ejecutivo, al menos de equilibrio entre el Parlamento y Gobierno, ya que este último iba adquiriendo cada vez más destrezas técnicas en la elaboración de políticas públicas y el Legislativo tenía que buscar un método de actuación como contraparte²⁵⁹.

²⁵⁷ El sistema de secciones, de origen francés, tuvo su época de esplendor durante el siglo XIX. Consistía en una división del trabajo en dos, tres, cuatro o más secciones, integradas cada una de ellas por igual número de miembros y cuya asignación a una u otra sección se hacía por un procedimiento sin relevancia política. Simultáneamente, todas las secciones estudiaban los asuntos que se trataban en el orden del día y después de la deliberación cada una de ellas nombraba un relator de mayoría y otro de minoría, la deliberación del Parlamento se iniciaba con la exposición de las distintas secciones (Cárdenas, 1999).

²⁵⁸ En cualquiera de estos dos casos la finalidad consistía en obtener información sobre algún asunto concreto concerniente a los trabajos parlamentarios.

²⁵⁹ Las comisiones legislativas en su origen eran excepcionales y totalmente subordinadas a la Cámara, creadas *ex profeso* para conocer lo que ordinariamente el Parlamento no podría con sus procedimientos regulares y compensar así el desequilibrio que suponía un Ejecutivo mucho mejor informado. La excepcionalidad y la finalidad informativa se manifestaron, desde el origen, como rasgos característicos de las comisiones (Medina, 1994: 23).

La democratización del parlamentarismo a mediados del siglo XIX acentuó la implantación del modelo de comisiones²⁶⁰ gracias, en parte, a la pérdida de centralidad del pleno y de los diputados en la actividad legislativa motivada por la consolidación de los partidos políticos como estructuras mediadoras de la representación política. Otro incentivo para la división del trabajo legislativo fue la necesidad de introducir cambios y reformas en el sistema institucional y legal para adaptarlo al acelerado proceso de modernización que evidenció al Parlamento como un órgano de movimientos poco ágiles, necesitado de eficacia en medio de la creciente y compleja actividad política.

Poco a poco las comisiones parlamentarias, en principio órganos *ad hoc*, temporales, eventuales y subordinados a la Cámara, pasaron a ser de constitución automática al comienzo de cada legislatura, estableciéndose en las leyes su permanencia, número, nombre y atribuciones dentro de las Cámaras haciéndose, de este modo, más independientes del pleno²⁶¹ (Medina, 1994: 33-34). La formación de comisiones, por tanto, parte del principio de división del trabajo, ante la evidencia de que un grupo más pequeño, teóricamente integrado por personas informadas sobre el tema y que cuentan con recursos humanos y materiales apropiados, va a conseguir mejores resultados, en tiempo y calidad, que si el mismo asunto es abordado por el pleno; además, permiten un tratamiento más particular de los asuntos y actúan como un filtro, dando la posibilidad al Congreso de priorizar entre las muchas iniciativas que entran en las secretarías (Molinelli *et al*, 1999: 85). Por lo tanto, en las comisiones se analizan, debaten y transforman las iniciativas de todo tipo que llegan a las Cámaras, con profundidad, con tiempo y con un grado de discreción que facilita acuerdos. Todo lo cual permite que aquéllas puedan tomar decisiones más razonadas y eficaces.

Desde visiones más normativas, próximas al Derecho Constitucional, las comisiones legislativas son vistas como los órganos cuyas funciones son, principalmente, el análisis, estudio y redacción de documentos que son sometidos a la consideración del pleno. Así como el control y supervisión del funcionamiento de la Administración Pública. Sin embargo, dicho concepto es estrecho frente a la realidad actual de las comisiones legislativas, pues la evolución propia de los Parlamentos y de las mismas comisiones las ha llevado a ser algo más que simples órganos de análisis y preparación de dictámenes para los plenos de las Cámaras. Así, se

²⁶⁰ El Parlamento en Asamblea fue el tipo de órgano característico del constitucionalismo del siglo XIX, el Parlamento en comisión lo es como figura destacada y prevaleciente del constitucionalismo contemporáneo (González, 2000). El Estado social ha significado un incremento formidable de medidas derivado del creciente intervencionismo de los poderes públicos y la complejidad de dichas medidas, para hacer frente a los nuevos problemas socioeconómicos, todo lo cual hubiese significado una paralización de las Asambleas parlamentarias. Se trataba, por tanto, de hacer frente y satisfacer las exigencias de racionalidad y de cantidad, con la posibilidad añadida de profundizar más en los asuntos y de lograr, en suma, la máxima eficacia (Daniel, 1997: 8).

²⁶¹ Asimismo, se fue extendiendo desde el Congreso de Estados Unidos, la práctica de referir legislación a las comisiones antes del debate en el pleno propiciada por el crecimiento de la carga de trabajo legislativo y la necesidad de dividir las tareas (Nacif, 2000: 36).

acepta que estos cuerpos orgánicos de los Parlamentos ya no se limitan a realizar las mencionadas funciones, sino que deberían de asumir y de hecho, en algunos casos ya lo hacen, un poder decisivo en ciertas materias (González, 2000).

La mayoría de las legislaturas nacionales están estructuradas en comisiones pero el tipo, funciones e importancia varía de acuerdo con los países. Como ejemplo extremo de esta situación está el caso de Estados Unidos, en cuyo Congreso las comisiones permanentes desempeñan las funciones esenciales de examen de proyectos de ley y la fiscalización de las actividades del poder Ejecutivo²⁶². En el otro extremo está el Parlamento británico, cuyas comisiones *ad hoc* (temporales) realizan sólo un examen somero de los proyectos de ley y las comisiones permanentes desempeñan funciones limitadas de fiscalización. El resto de los países está en una posición intermedia en cuanto a la capacidad de influencia de las comisiones en el proceso legislativo (NDI: 1996). En referencia a los casos de este estudio, se puede decir que todos los países latinoamericanos organizan su trabajo a través de comisiones legislativas²⁶³ las cuales poseen, como se verá a lo largo del texto, distintos grados de importancia y fortaleza dependiendo de los países.

La explicación a esta diversidad de papeles y relevancia de las comisiones puede abordarse desde tres puntos de vista. El primero está centrado en la relación que se establece entre las comisiones y el peso de los partidos políticos en los Parlamentos²⁶⁴. Desde este enfoque, se sostiene que las comisiones cuentan con más o menos predominio dependiendo de la fortaleza y disciplina de los partidos. De modo que, cuanto más fuertes y disciplinados sean los partidos, menor influencia tendrán las comisiones. Esto no significa que las comisiones no posean importancia dentro del proceso legislativo sino que la mayoría de los acuerdos serían negociados por encima de los miembros de las comisiones a nivel de grupo parlamentario o de cúpula partidista²⁶⁵. Sin embargo, no conviene olvidar que la

²⁶² Las comisiones de Estados Unidos son consideradas por los estudios como las más poderosas. Entre las razones por las cuales tienen poder está el alto nivel de institucionalización del sistema, que data de finales siglo XIX, la eficacia de las oficinas de apoyo y asistencia y prácticas como el *seniority* que facilitan la profesionalización de sus miembros.

²⁶³ Las propias Constituciones, leyes o reglamentos de los países latinoamericanos muestran definiciones de lo que entienden por comisión legislativa. Los principales aspectos que resaltan son que se trata de órganos colegiados o grupos especializados de trabajo formados por legisladores para el estudio, asesoramiento, coordinación, consulta, etc. del pleno sobre aspectos propios del área de interés de la comisión. Lo más interesante de las definiciones «legales» es que marcan un perfil técnico de las comisiones, en detrimento de su carácter político.

²⁶⁴ La relación entre partidos, comisiones y legisladores ha sido un tema recurrente en los estudios sobre comisiones. Las bases las sentó el ya clásico análisis sobre la Cámara de Diputados estadounidense de Cox y Mc Cubbins (1993). Éstos autores pusieron el foco de atención en la importancia que poseen las comisiones para los partidos políticos, profundizando en cómo los líderes de los grupos parlamentarios utilizan los puestos de las comisiones como un mecanismo de control-relación-redistribución con los legisladores del partido.

²⁶⁵ Olson (1994:31), establece tres relaciones básicas entre partidos y comisiones: los miembros acceden a las comisiones a través de los partidos, las comisiones pueden ser el espacio en el que los partidos negocien sus diferencias con los otros partidos o con el Ejecutivo y, por último, los partidos y las comisiones comparten el liderazgo en el debate del plenario. Un ejemplo de Legislativos en los que

delegación total o parcial de funciones que hace la Cámara a las comisiones las convierte en portadoras, en mayor o menor medida, de poderes reales a diferencia de los grupos que no siempre tienen poder real dentro de la toma de decisiones al interior de una Asamblea ya que su capacidad de influencia está más bien relacionada con el número de sus miembros o con su participación dentro de la coalición que controla numéricamente el Parlamento. Además, la existencia de comisiones legislativas está regulada y estipulada por la normativa de todos los países, mientras que la referente a los grupos parlamentarios es escasa y a veces inexistente.

La segunda explicación a la variabilidad en las funciones e importancia del sistema de comisiones por país radica en las atribuciones que les otorgan los diferentes ordenamientos jurídicos ya que puede haber comisiones que, por ejemplo, en asuntos legislativos se limiten a emitir un informe sin carácter vinculante, mientras que, en otros países, las comisiones tienen la potestad de redactar el texto que será discutido por el pleno o desechar, de entrada, un proyecto de ley, tal como se vio en el capítulo 2.

Otra diferencia entre los sistemas de comisiones de los países la constituye el tipo de régimen que posee cada país. La propia lógica de funcionamiento del sistema parlamentario hace pensar que el Gobierno contará con el respaldo de la mayoría de los miembros de las comisiones y que éstos, a través de su labor, tratarán de promover las propuestas del Ejecutivo en el Parlamento. Un razonamiento parecido se puede aplicar a las comisiones de control, éstas tienen una capacidad mayor para que sus investigaciones acaben con la destitución de los inculcados en los Gobiernos presidencialistas debido a que el Ejecutivo puede no contar ni con mayoría en el Legislativo ni en las comisiones (Alcántara y Sánchez 2001).

Por lo tanto, en los Legislativos de los sistemas parlamentarios, las comisiones parecen tener una menor capacidad de influencia mientras que en los sistemas presidenciales, existe la posibilidad de que el bloque mayoritario del Legislativo no coincida con el partido o partidos que apoyan al Gobierno y que -en el trámite de comisiones- se introduzcan enmiendas de gran alcance a los proyectos de ley iniciados por el Ejecutivo. Lo anterior puede llevar incluso a que el Gobierno vete algunas leyes que han sido modificadas en las comisiones, a pesar de que la iniciativa pudiera ser suya en origen (Mustapic, 1995). En este sentido, a modo de hipótesis para trabajos posteriores, se puede afirmar que existe una relación entre la importancia de las comisiones legislativas y la preponderancia del Legislativo con respecto al Poder Ejecutivo. Las legislaturas que desempeñan una función decisiva en el proceso legislativo generalmente poseen comisiones más desarrolladas y

las comisiones pesan más que los partidos sería Estados Unidos en el que, al contar con partidos poco disciplinados y sin una estructura centralizada, las comisiones se convierten en importantes espacios de negociación. En el otro extremo se situaría México en la época de supremacía del PRI cuando, según Nacif (2000), los miembros de las comisiones se limitaban a ratificar las decisiones del partido.

activas; mientras que en las legislaturas más sometidas al Presidente, por lo general, las comisiones tienen menos poder (NDI: 1996).

La tabla 6.1 es un resumen de los distintos aspectos que ayudan a caracterizar las comisiones y que pueden ser potenciales elementos de análisis empírico. El estudio de todos estos aspectos excede a los límites de este trabajo cuyo objetivo, la clasificación de las comisiones latinoamericanas de acuerdo los criterios normativos-institucionales de los países, es mucho más modesto.

Tabla 6.1: ASPECTOS QUE CARACTERIZAN A LAS COMISIONES

Las comisiones constituyen, junto con los bloques partidistas o bancadas, el principal recurso organizativo con el que cuentan las Asambleas Legislativas.
Su forma de trabajo es más ordenada y productiva que la del pleno.
Su constitución introduce racionalidad en la función legislativa a través de la especialización en el conocimiento de los asuntos.
Permiten la diversificación funcional de las actividades de las Asambleas.
Atemperan las confrontaciones entre legisladores de partidos o grupos contrarios.
Cuando estas son estables e independientes son esenciales para el desarrollo de la especialización, profesionalización y acumulación de experiencia entre los legisladores.
Agilizan el procedimiento legislativo, por cuanto no es lo mismo que debatan cientos de miembros en una Cámara que unos pocos, supuestamente más especializados, en temas concretos.
Existen mayores posibilidades de control del Gobierno y de la Administración, siempre que la distribución de escaños permita que las minorías puedan ejercer ese derecho.
Con el sistema de comisiones se produce un menor enfrentamiento entre la mayoría y las minorías, entre el Legislativo y el Ejecutivo, en razón de un menor distanciamiento fruto de la convivencia, de los posibles consensos, de los pactos, etc., que necesariamente se producen entre los antagonistas. Este hecho puede llevar a que la oposición ejerza de forma menos eficaz las funciones de control y de fiscalización.
Las comisiones, a pesar de su apariencia técnica, responden a razones políticas.
Las comisiones se pueden convertir en feudos de ciertos diputados grupos o partidos.
La excesiva especialización de las comisiones puede traer trabas al trabajo legislativo antes que dinamizarlo, ya que la mayoría de leyes o asuntos de política pública comparten una serie de aspectos, lo que significa que tienen que ser tratados por muchas comisiones a la vez.
Sirven como espacio de negociación y de consenso entre distintos grupos políticos.
Pueden ser un buen espacio para optimizar la representación permitiendo la aproximación de los ciudadanos con los legisladores en temas de interés mutuo.
Dan la posibilidad de participar en las decisiones a los partidos minoritarios.
La creación de comisiones <i>ad hoc</i> puede ser usada como una manera de generar recursos materiales, humanos y de poder para sus miembros.

III. TIPOS DE COMISIONES EN AMÉRICA LATINA

La clasificación más evidente de las comisiones legislativas es la ofrecida por las mismas leyes y reglamentos de los países. En este sentido, lo más común es la existencia de comisiones permanentes, temporales y de investigación. Atendiendo a las funciones que realizan e, independientemente del nombre que los distintos reglamentos y normas de los países dan a sus comisiones, en todos los países existen por lo menos dos tipos básicos de comisiones: las permanentes y las comisiones especiales o *ad hoc*²⁶⁶. Las comisiones permanentes se establecen por reglamento, con duración ilimitada, son integradas en cada legislatura según las formas previstas en las normas de cada cuerpo Legislativo y abordan cada una de ellas materias determinadas aunque pueden darse áreas de superposición²⁶⁷. Las comisiones especiales o *ad hoc* son las integradas para asuntos específicos, establecidos por el pleno. Una vez que los asuntos son analizados y dictaminados, la comisión nombrada pierde su razón de ser y deja de existir.

A estos dos tipos básicos se suelen unir, la comisión general o comisión de coordinación que, con funciones variables según país²⁶⁸, fue la comisión originaria en la génesis del Poder Legislativo (Martínez, 1997) y las comisiones de investigación, designadas por la mesa directiva de la Cámara con acuerdo del pleno con el fin de que lleven a cabo el análisis detallado de los asuntos encomendados para que produzcan un dictamen preliminar sobre ellos. Estas comisiones disponen de diversos medios, entre los que se encuentran: comparecencia de testigos, interrogatorios y petición de información a las autoridades o a las personas implicadas. Otros medios para el cumplimiento de sus tareas son visitas a obras, instituciones públicas, empresas privadas y, en general, a todos aquellos sitios relacionados con el trabajo encomendado (Cárdenas, 1999)²⁶⁹. Además, en algunos países está contemplada la posibilidad de que se establezcan subcomisiones. Por último, en los países bicamerales es común la existencia, además, de comisiones mixtas, bicamerales, interparlamentarias o intercamerales, que tratan proyectos de interés común para ambas Cámaras²⁷⁰.

²⁶⁶ No obstante, en los países que se inspiran en el modelo británico estas dos categorías no están tan claramente establecidas y la distinción tiende, más bien, a marcar la composición y las competencias de las comisiones y no su duración (Daniel, 1997: 11).

²⁶⁷ Entre las funciones básicas de las comisiones permanentes está la elaboración de proyectos de ley, el estudio y discusión de aquellos que le son remitidos con el propósito de sancionarlos con la emisión de un dictamen, a fin de que posteriormente se presenten a la plenaria para su respectivo debate. Realización de audiencias a personas y grupos sociales interesados en algún proyecto de ley o alguna pieza de correspondencia, para permitirle la participación a la ciudadanía y tomarla en cuenta a la hora en que la comisión tome alguna determinación (Martínez, 1997).

²⁶⁸ Estas comisiones, dependiendo de cada país, reciben un nombre distinto. Asimismo están integradas de formas diferentes, bien por todos los miembros de la Cámara o por la Junta directiva o mantienen una composición proporcional y sus funciones pueden variar.

²⁶⁹ Más información sobre las comisiones de investigación puede verse en el capítulo 3.

²⁷⁰ Las comisiones mixtas paritarias son similares a las comisiones mixtas en su composición, la diferencia estriba en que éstas se crean con el objetivo de resolver diferencias relacionadas con

Una tipología basada estrictamente en las tareas de la comisión es la propuesta por Villacorta Mancebo (1989: 208-210). Según esa taxonomía hay comisiones técnicas que son las que deben deliberar sobre asuntos relacionados con unas materias determinadas y que pueden ser permanentes o especiales. Y, por otro lado, hay comisiones políticas, que son las creadas para asegurar la presencia del Parlamento en acontecimientos de trascendencia para la comunidad política a los que el pleno no puede atender. De modo que, los acuerdos que el pleno ha de adoptar son preparados por las comisiones o, en algunos casos excepcionales, sustituidos por acuerdos o decisiones de las propias comisiones. Además, están las comisiones de reglamento cuyo objeto es la aclaración previa de eventuales dudas relacionadas con el reglamento. También se dan las comisiones de peticiones que actúan *ad extra*, hacia la sociedad. A ellas les corresponde la preparación de los acuerdos del Pleno, la remisión a los órganos correspondientes que pudieran resultar competentes, o el archivo de las peticiones individuales o colectivas que supone el ejercicio del derecho fundamental de petición y, por último, las comisiones de investigación (Villacorta, 1989: 226-227).

Otra forma de elaborar una tipología de las comisiones es atendiendo a *su creación*: por ministerio de ley y por acuerdo del pleno; a su *permanencia*, para toda la legislatura, permanentes, o transitorias, especiales, en tanto se resuelve el objeto por el cual fueron creadas; a *la materia* que conocen: administrativas, de gobierno camaral, de funcionamiento interno, de estudio y consulta respecto al régimen y prácticas parlamentarias, de investigación, jurisdiccionales, y al *número de integrantes* determinado, determinable e indeterminado (Cárdenas, 1999).

Existen otros criterios clasificatorios que ahondan en características más sustantivas de las comisiones. Así Shaw (1979) distingue comisiones que realizan funciones decisionales (decisiones en torno a legislación, la autorización y fiscalización de acciones administrativas) y aquellas que realizan acciones no decisionales (socialización, reclutamiento, representación, movilización y entrenamiento). En un trabajo posterior (Shaw 1994: 78) planteó otra tipología agrupando a las comisiones de acuerdo a su grado de prestigio. Otra forma, no tanto de clasificación sino de análisis de las comisiones, consiste en estructurarlas a partir de la formación y de las funciones que cumplen. En esta línea, Casar (1998: 3) plantea como variables de formación de las comisiones a los siguientes elementos: clasificación, funciones, duración, número, jurisdicciones, tamaño, integración, representación de partidos políticos y *staff*. Como variables de funcionamiento, para esta autora, aparecen: las funciones de procedimiento interno y trámite legislativo donde se analizaría la formación y composición de las directivas de las comisiones, quórum,

la redacción de algún texto o, simplemente, para cumplir el mandato de elaborar un texto común sobre algún tópico que se encuentre en discusión. Éstas se disuelven automáticamente cuando la comisión se ha puesto de acuerdo en la redacción definitiva del texto y es aprobado por una de las Cámaras en sesión plenaria.

votación, reuniones, comparecencias, información, comisiones del Pleno, orden del trámite, remisión de los proyectos, dictámenes y enmiendas²⁷¹. La tabla 6.2 resume las posibles tipologías de comisiones.

Tabla 6.2: TIPOS DE COMISIONES DE ACUERDO A LOS DIFERENTES CRITERIOS DE CLASIFICACIÓN

CRITERIO	TIPO DE COMISIÓN
Funciones	Comisiones permanentes Comisiones especiales ad hoc Comisión general Comisiones de investigación Comisiones bicamerales Subcomisiones Decisionales No decisionales
Creación	Por ley Por acuerdo del pleno
Permanencia	Comisiones permanentes Comisiones transitorias, especiales o <i>ad hoc</i>
Materia	Comisiones administrativas Comisiones de gobierno cameral Comisiones de funcionamiento interno Comisiones de estudio y consulta Comisiones de investigación Comisiones jurisdiccionales
Número de integrantes	Determinado Determinable Indeterminado
Práctica	Comisiones técnicas (permanentes o especiales) Comisiones políticas Comisiones de investigación Comisiones de reglamento Comisiones de peticiones
Prestigio	Graduación del prestigio

Fuente: elaboración propia a partir de Daniel (1997), Martínez (1997), Cárdenas (1999), Villacorta (1989) y Shaw (1979).

²⁷¹ Para no encasillar las comisiones y aislar el impacto de las distintas coyunturas políticas en el trabajo de las instituciones, Fenno (1973) presenta una serie de variables que afectan al trabajo de las mismas. Estas variables, que también retoma Shaw (1994: 78), son: limitaciones de la composición (cada comisión se ve limitada de algún modo por los miembros que no están en ella, por los partidos, por los otros poderes y grupos de interés); objetivos de los miembros de la comisión (los miembros pueden querer reorientar la política pública de la nación a través de la educación y el trabajo, por ejemplo; o tener miras más estrechas en campos como Correos o la Administración Pública); premisas estratégicas (son los movimientos de los actores y las reglas de juego, por ejemplo, una comisión de gastos al tratar de reducir el presupuesto presidencial puede dar una imagen más responsable que el

Al analizar las normas concretas de los países que nos ocupan se constata que todos cuentan con comisiones permanentes, aunque el nombre que reciben puede variar. En todos ellos está contemplada la figura de comisiones que se mantienen a lo largo de las distintas legislaturas. También es habitual que existan comisiones especiales, surgidas en atención a temas concretos. Las únicas Asambleas en las que no se regula la existencia de comisiones *ad hoc* son la ecuatoriana²⁷² y la Cámara de Senadores de Paraguay. Por lo tanto, con las salvedades anotadas, podemos afirmar que en la gran mayoría de los países latinoamericanos está normada la existencia de los dos tipos de comisiones básicas: permanentes y especiales. En cuanto a la existencia de comisiones bicamerales, independientemente de los ámbitos de acción de las mismas, todos los países latinoamericanos cuyos Órganos Legislativos están compuestos por dos Cámaras, poseen comisiones bicamerales, excepto Brasil.

Sin embargo no todos los reglamentos contemplan la figura de la comisión general y de las comisiones de investigación. Éstas últimas no aparecen explícitamente como tales en algunas Cámaras debido a que son consideradas comisiones especiales o *ad hoc*. Por otro lado, la existencia de subcomisiones es un hecho infrecuente en los países de la región, tan sólo Bolivia, Costa Rica, México y Venezuela las contemplan. A pesar de la existencia de pautas comunes en el tipo de comisiones existentes en América Latina, es manifiesta la diversidad de cada sistema de comisiones por país. Esto lleva a que sea difícil establecer un criterio clasificatorio que contemple todas las variedades. En la última columna de la tabla 6.3, hemos introducido las comisiones que no se ajustan a la tipología establecida. Entre ellas están la comisión de labor parlamentaria²⁷³ de la Cámara de Diputados de Argentina y las comisiones unidas²⁷⁴ de este mismo país. En Chile, al igual que

Ejecutivo con el dinero de los contribuyentes); procesos de toma de decisiones (se refiere a quienes toman las decisiones en las comisiones y cómo se toman, por ejemplo, la forma en la que se distribuye el trabajo en subcomisiones); decisiones substanciales (puede haber ciertos acuerdos o procedimientos implícitos, por ejemplo, en los asuntos de política internacional los miembros de las comisiones legislativas tienden a ser respetuosos con los deseos del Presidente).

²⁷² En este país, el art. 134 de la Constitución prohíbe expresamente la creación de comisiones temporales.

²⁷³ Las funciones de esta comisión son preparar los planes de labor parlamentaria, preparar el orden del día con los asuntos despachados por las comisiones, fijar los horarios de votación en función de los temas del orden del día, informarse del estado de los asuntos en las comisiones y promover las medidas prácticas para la agilización de los debates en las comisiones y en el recinto, considerar y resolver los pedidos de pronto despacho y las consultas de los bloques, de los diputados y de las comisiones, determinar la forma de votación, considerar y resolver acerca de los homenajes que deseen rendir los diputados y autorizar a la presidencia de la Honorable Cámara para cursar al Poder Ejecutivo asuntos (art. 59, RIHCDN).

²⁷⁴ En el reglamento de la Cámara de Diputados de la nación Argentina (arts. 61 y 84) se establece que cuando un asunto sea de carácter mixto, corresponde su estudio a las respectivas comisiones, las cuales podrán abordarlo reunidas al efecto o iniciar por separado ese estudio, con aviso a la otra u otras; pero el anteproyecto deberá ser sometido al despacho en pleno de las comisiones a que haya sido destinado el asunto. En el Senado argentino, su reglamento (art. 83, RHSN), determina que cada asunto

en Argentina, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores cuentan con la figura de comisiones unidas a las que se suman una comisión de régimen interno, administración y reglamento y una comisión de hacienda. En Colombia el Poder Legislativo, además de comisiones permanentes, especiales y de investigación, posee comisiones legales y comisiones accidentales.

Costa Rica es un país que cuenta con una gran diversidad en su sistema de comisiones, además de las contempladas en la tabla, existen comisiones especiales mixtas y comisiones con potestad legislativa. Por su parte, Ecuador contempla una comisión de legislación y codificación que tiene la particularidad de que sus miembros no son legisladores. Guatemala tiene una comisión de apoyo técnico, creada como asesoría técnica para las comisiones y comisiones singulares para cumplir con cometidos ceremoniales, de etiqueta o representación del Congreso en actos diversos (art. 33, LOOL). En México, el Senado establece las comisiones jurisdiccionales que intervienen en los procedimientos de responsabilidad de servidores públicos y las comisiones conjuntas. La Cámara de Diputados paraguaya establece una comisión de procedimientos²⁷⁵, cuyas atribuciones son similares a la comisión de labor parlamentaria de Argentina al proponer planes de labor parlamentaria, y el Senado de este país además de una comisión de estilo, contempla el establecimiento de comisiones nacionales conformadas por senadores, diputados y miembros de entidades públicas o privadas (arts. 50-91, RIHS). Por último Venezuela posee comisiones ordinarias creadas con carácter estable y continuo para el tratamiento y examen de asuntos vinculados al ámbito parlamentario (art. 46, RIDAN). Siguiendo el criterio de las funciones y de acuerdo con las normas institucionales recogidas en los reglamentos de los países latinoamericanos, hemos clasificado a las comisiones de los países latinoamericanos como aparece en la tabla 6.3.

o proyecto se destinará a una sola comisión pero que la Presidencia de la Cámara puede resolver que pase a estudio de más de una cuando, a su juicio, así lo aconseje la naturaleza del asunto. En este caso, las comisiones procederán reunidas. Cuando la trascendencia del asunto o algún otro motivo especial lo requiera, la comisión en que se halle radicado puede solicitar el estudio conjunto con otra comisión, lo que debe decidir la Cámara en el acto.

²⁷⁵ Sus funciones son proponer planes de labor parlamentaria, proyectar el orden del día con los asuntos que hayan sido despachados por las comisiones, informarse del estado de los asuntos en las comisiones, promover medidas prácticas para la coordinación y agilización del trámite de los proyectos de leyes, resoluciones y declaraciones y convocar sesiones extraordinarias (art. 137, RIHCD).

Tabla 6.3: LAS COMISIONES LEGISLATIVAS LATINOAMERICANAS SEGÚN EL CRITERIO FUNCIÓN

País	Cámara	Perma- nentes	Especiales <i>ad hoc</i> ¹	Gene- ral	Investi- gación	Bicame- rales	Subco- misiones	Otras
Argentina	Diputados	√ (45)	√	√	√	√		*
	Senado	√ (47)	√			√		*
Bolivia	Diputados	√ (12)	√			√ Comités (30)		
	Senado	√ (10)	√			√ Comités (11)		
Brasil	Diputados	√ (18)	√	√	√		√ ²	*
	Senado	√ (6)	√	√		√ ²	*	
Chile	Diputados	√ (18)	√			√		*
	Senado	√ (19)	√			√		*
Colombia	Representantes	√ (7)	√		√	√		*
	Senado	√ (7)				√		*
Costa Rica		√ Ordinarias (7)	√		√		√	*
		√ Especiales (10)						
Ecuador		√ (19)						*
El Salvador		√ (14)	√	√				
Guatemala		√ (23)	√	√				*
Honduras		√	√	√	√		*	
México	Diputados	√ (23)	√		√	√	√	
	Senado	√ (29)	√	√	√	√		*
Nicaragua		√ (17)	√		√			
Paraguay	Diputados	√ (22)	√	√		√	*	
	Senado	√ (13)		√		√		*
Perú		√ (26)	√	√				
Uruguay	Representantes	√ (16)	√		√	√		
	Senado	√ (16)	√		√	√		
República Dominicana	Diputados	√ (23)	√	√		√		
	Senado	√ (30)	√	√		√		
Venezuela		√ (15)	√	√			√	*

Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos del Proyecto «El Parlamento en América Latina. Rendimiento del Poder Legislativo».

Entre paréntesis el número de comisiones.

¹ En muchos países las comisiones de investigación son consideradas como comisiones especiales y no se establece en los reglamentos la distinción entre ambas.

² Las subcomisiones en Brasil son creadas por las comisiones permanentes y pueden ser subcomisiones permanentes, en ambas Cámaras y subcomisiones especiales (en el caso de la Cámara de Diputados) y temporales (en el Senado Federal) (art. 29, RICD y art.73, RISF)

* Argentina: (diputados) comisión de labor parlamentaria, comisiones unidas.

Brasil: comisiones externas.

Chile: (diputados) comisiones unidas, comisiones mixtas, comisión de régimen interno, administración y reglamento, comisión de hacienda. (Senado): comisiones unidas, comisiones mixtas.

Colombia: (diputados) comisiones legales, comisiones accidentales, comisión legal de cuentas. (Senado): comisiones legales, comisiones accidentales, comisión de instrucción.

Costa Rica: comisiones especiales mixtas, comisiones con potestad legislativa plena, comisiones especiales mixtas.

Ecuador: comisión de codificación.

Guatemala: comisión de derechos humanos, comisión de apoyo técnico, comisiones singulares.

Honduras: comisión de estilo.

México: (Senado) comisiones jurisdiccionales, comisiones conjuntas.

Paraguay: (diputados) comisión de procedimientos. (Senado) comisión de estilo, comisiones nacionales.

Venezuela: comisiones ordinarias.

IV. DURACIÓN DE LAS COMISIONES Y DEL MANDATO DE SUS MIEMBROS

La vigencia de las comisiones está estrechamente relacionada con su tipo. En el caso de las comisiones especiales o *ad hoc* éstas duran hasta que se resuelve el asunto para el que fueron creadas. Mientras que en las comisiones permanentes, si bien sus cometidos y sus nombres se mantienen legislatura tras legislatura, la conformación de sus miembros es variable, estableciéndose por un período de tiempo fijo, el mismo que puede ser toda la legislatura o una fracción de ella. En la mayoría de los países (Bolivia, Brasil, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana) las comisiones se nombran para un período de un año, coincidiendo con el período de sesiones. Los países con duración intermedia son Ecuador y Colombia, en el que mantienen su vigencia por dos años. En Chile, Costa Rica (en el caso de las comisiones legislativas permanentes), Uruguay, Honduras y México²⁷⁶ el período legislativo y el de las comisiones coinciden, de modo que éstas mantienen su composición hasta la próxima renovación de la Cámara. Mención especial merece Argentina que renueva parcialmente sus Cámaras cada dos años, período de duración que también se establece para las comisiones, al igual que el Senado chileno, en el que la renovación parcial se produce cada cuatro años y las comisiones mantienen esa vigencia. En los casos de legislaturas bicamerales, el tiempo por el que permanecen constituidas las comisiones es el mismo para ambas Cámaras (ver tabla 6.4).

En resumen, existen tres posibilidades en cuanto a la duración de los períodos de sesiones de una comisión. La primera, es la duración mínima de un año que coincide con el período de sesiones, la segunda es un número de años intermedio sobre el total del período legislativo y la tercera es que la duración de la legislatura y el período de las comisiones sea el mismo. La vigencia del período de funciones de una comisión posee dos interpretaciones contrapuestas. Por un lado, puede ser positivo para el funcionamiento de las mismas que su período coincida con el del Parlamento ya que fomentaría la profesionalización y especialización legislativa de sus miembros²⁷⁷ y, por otro lado, ofrecería estabilidad y certidumbre a la Cámara ya que no se tendrían que formar alianzas y pactos cada año para redistribuir las comisiones. Sin embargo, en defensa de los períodos cortos se puede afirmar que brindan más oportunidad de participación de los legisladores, favorecen la rotación del poder evitando la acumulación excesiva de éste por parte de algún sector de la Cámara y brindan la oportunidad de que se reestructuren las coaliciones de apoyo u oposición al Ejecutivo.

²⁷⁶ A pesar de que el Senado dura en funciones el doble de tiempo que los diputados, las legislaturas se cuentan a partir de la renovación de la Cámara de Diputados.

²⁷⁷ De esta manera, la permanencia y especialización adquieren verdadero relieve, ya que cuando los parlamentarios son cambiados con frecuencia de unas comisiones a otras, la especialidad puede resultar eventual y aleatoria, desaprovechando conocimientos adquiridos durante la actividad en una misma comisión (Villacorta, 1989: 245).

Tabla 6.4: VIGENCIA DE LAS COMISIONES Y PERÍODO DE LA CÁMARA

País	DIPUTADOS		SENADORES	
	Cámara	Comisiones	Cámara	Comisiones
Argentina	4 años *	2 años	6 años **	2 años (hasta la próxima renovación del Senado)
Bolivia	5 años	1 año	5 años	1 año
Brasil	4 años	1 año	4 años	1 año
Chile	4 años	4 años	8 años	4 años (hasta renovación de l Senado)
Colombia	4 años	2 años	4 años	
Costa rica	4 años	4 años (legislativas permanentes) 1 año el resto		
Ecuador	4 años	2 años		
El Salvador	3 años			
Guatemala	4 años	1 año		
Honduras	4 años	4 años		
México	3 años	3 años	6 años	3 años
Nicaragua	5 años	1 año		
Panamá	5 años	1 año		
Paraguay	5 años	1 año	5 años	1 año
Perú	5 años	1 año		
República Dominicana	4 años	1 año	4 años	1 año
Uruguay	5 años	5 años	5 años	5 años
Venezuela	5 años			

Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos del Proyecto «El Parlamento en América Latina. Rendimiento del Poder Legislativo».

* La Cámara se renueva por mitades cada bienio, los legisladores elegidos para la primera legislatura se reúnen y se sortea con el fin de elegir a los que deben salir en el primer período.

** Se renueva a razón de una tercera parte de los distritos electorales cada dos años, decidiéndose por suerte y en reunión, quienes deben salir en el primero y segundo bienio.

V. FORMA DE INTEGRACIÓN DE LAS COMISIONES Y ELECCIÓN DE LAS DIRECTIVAS

Ya hemos comentado el déficit de estudios sobre el sistema de comisiones de los países latinoamericanos. Por ello, en cuanto a la forma de integración de las comisiones hemos tomado como referencia algunos de los conceptos desarrollados por los autores que analizan el Poder Legislativo estadounidense. País que, al igual que nuestros casos de estudio, posee un sistema de gobierno

presidencialista²⁷⁸. Santos (1999) realiza una clasificación de los distintos enfoques existentes en la literatura referente a la asignación de los miembros en las comisiones estadounidenses. El primero de ellos, predominante hasta la década de 1970, centraba la explicación de la formación de las comisiones legislativas en la estrategia individual de los legisladores para asegurar su carrera política y profesionalización, dando una mínima importancia al papel de los partidos políticos. El segundo enfoque de estudio, abanderado por Cox y McCubbins (1993), surge como respuesta a la primera corriente explicativa, afirmando que los líderes de los partidos utilizan la asignación de puestos en las comisiones para alcanzar los objetivos colectivos del partido. De este modo, los partidos funcionarían como una especie de *cártel* al interior del Congreso y las comisiones tendrían un papel fundamental dentro del entramado de intereses conjuntos que teje el partido dentro del Legislativo. Por último, existe una línea interpretativa que defiende una posición intermedia, al sostener que si bien la fidelidad al partido es importante, también lo es la experiencia legislativa de los legisladores, ya que de ésta dependerá la calidad de su trabajo.

Estos planteamientos en la asignación de los representantes a las comisiones tienen que ser contextualizados dentro del modelo analítico predominante en la literatura norteamericana que explica el comportamiento de los legisladores desde una perspectiva de elección racional. Desde esta lógica los congresistas actúan con el fin de asegurar su carrera política y su reelección. Si bien estos aportes son ilustrativos y contribuyen al trabajo que aquí se presenta, hay que recalcar la existencia de factores determinantes que marcan diferencias sustanciales con los países latinoamericanos.

Uno de ellos es el tipo de partidos políticos. Existen claras diferencias organizativas entre los partidos estadounidenses y latinoamericanos y europeos. La mayoría de estos últimos cuentan con estructuras burocratizadas y centralizadas, a diferencia de los partidos estadounidenses en los cuales tienen un gran peso dentro del esquema organizativo la obtención de recursos para las campañas electorales. Este hecho impacta en el trabajo legislativo de los representantes y en el tipo de intereses que defienden. Además, el proceso de selección de candidatos es más descentralizado en Estados Unidos que en otros sistemas políticos, a pesar de que en muchos partidos y países se han introducido elecciones primarias como mecanismo de nominación de candidatos.

Otro elemento que marca diferencias es el sistema electoral. En el caso estadounidense es predominante el sistema mayoritario con distritos electorales pequeños, medidos de acuerdo con su magnitud. Este sistema, a la larga, ha propiciado estrategias políticas centradas en satisfacer las demandas específicas del

²⁷⁸ La literatura sobre la formación de las comisiones legislativas en los países con gobiernos parlamentarios tiene menos valor inferencial para este trabajo porque su funcionamiento y estructuración está más determinado por la mayoría legislativa que sustenta el gobierno lo cual resta el nivel de incertidumbre que se observa en los Legislativos presidencialistas.

electorado del distrito. Además, el sistema ha fomentado la carrera política individual de los representantes, centrada en la reelección consecutiva, incentivándose el desarrollo de candidatos y políticos fuertes, mientras que en América Latina y Europa, los sistemas electorales han cooperado para fortalecer a los partidos²⁷⁹.

El grado de institucionalización de las comisiones legislativas también es muy diferente en un caso y en los otros. En Estados Unidos, al ser uno de los ejes de poder del Parlamento, las comisiones legislativas están fuertemente consolidadas y estructuradas²⁸⁰. Entre los mecanismos que han contribuido a esta consolidación, fortaleciendo su peso estructural dentro del Congreso está el *seniority* que, entre otros efectos, otorga una mayor estabilidad a la composición de las comisiones. Este panorama de regularidad²⁸¹ y estabilidad institucional se contrapone al de muchos países latinoamericanos, cuyas democracias son relativamente recientes. A este hecho se une el que los regímenes democráticos latinoamericanos han sido objeto de profundas reformas en su estructura institucional que, en algunos casos, ha supuesto la renovación completa de sus textos constitucionales. Además, las normas dejan sin regular elementos relativos a la formación de las comisiones, abriendo así la puerta a sistemas de comisiones coyunturales que, por lo general, son renovados al arribar una nueva mayoría política a la Cámara.

Un último elemento diferenciador es el grado de profesionalización. En los estudios sobre el sistema de comisiones de Estados Unidos es tema recurrente el análisis de la función de profesionalización que éstas cumplen la cual se ve favorecida por la presencia de políticos de carrera que buscan especializarse en ciertos temas de política pública. La profesionalización de los recursos humanos a través de las comisiones también se ve secundada por los obstáculos existentes en el acceso y movilidad de los miembros entre las distintas comisiones. En América Latina, los estudios sobre profesionalización política son más bien escasos, pero muestran que los políticos tienen patrones de profesionalización en los que no es predominante la especialización en ciertos temas sino la rotación en distintos cargos. Por lo tanto, mientras que el esquema de profesionalización estadounidense se asienta en la reelección y la permanencia de los legisladores en las mismas comisiones legislativas, en América Latina las tasas de reelección legislativa son relativamente bajas²⁸² y el sistema de comisiones se estructura políticamente de acuerdo con la representación partidista de las Cámaras. Los países europeos estarían en una posición intermedia, si bien es más común encontrar políticos profesionales sus

²⁷⁹ En América Latina existe una amplia gama de sistemas electorales que combinan las distintas fórmulas de asignación de escaños, mecanismos de voto y estructuración de listas.

²⁸⁰ Muchas datan de finales del siglo XIX.

²⁸¹ La última gran reforma del modelo de comisiones data de la década de 1970. Ésta marcó un antes y un después al introducir las subcomisiones como parte de la forma organizativa.

²⁸² Incluso en algunos países no está permitida la reelección legislativa como en México o Costa Rica. Más sobre este tema se puede ver en Carey (1998).

carreras están fuertemente vinculadas al partido al que pertenecen (Best y Cotta, 2000).

Dammgaard (1995: 322) afirma, a partir del análisis de la distribución de los puestos de las comisiones en Europa que éste responde a pactos entre los distintos partidos políticos lo que conlleva a que la estructura de oportunidades para acceder a las comisiones esté controlada por éstos. A pesar de ello, no se trata únicamente de una relación unidireccional entre los legisladores y el partido ya que existe un control multidireccional establecido a través de una intrincada red de complejas relaciones entre los individuos y las organizaciones, tal como se puede observar en la siguiente tabla 6.5.

Tabla 6.5: VARIABLES QUE AFECTAN AL CONTROL PARTIDISTA DE LOS MIEMBROS DE LAS COMISIONES

	Miembros del Legislativo	Partidos
Metas de los actores	Reelección Promoción	<i>Government office</i> Influencia política Utilidad partidista
Asignación a comisiones	Preferencias Experiencia <i>Seniority</i> Lealtad	Control final Demandas sistemáticas
Trabajo en comisiones	Especialización partidista Representación de intereses	Aprobación de negociaciones Aprobación de compromisos
Sanciones	Reacciones anticipadas	Sanciones positivas Sanciones negativas

Fuente: Damgaard (1995: 322).

Siguiendo con el tema de la integración de las comisiones pero desde la perspectiva de diseño institucional, se puede afirmar que la asignación de los miembros a las comisiones en los casos latinoamericanos gira en torno a dos ejes básicos²⁸³: el mantenimiento de la proporcionalidad política de la Cámara al interior de las comisiones y la manera en que se designan a los integrantes de las mismas. Estos dos criterios suelen estar combinados en los distintos modelos de asignación²⁸⁴. El primero de los ejes está contemplado explícitamente en la

²⁸³ Hemos estimado conveniente utilizar estos dos ejes a pesar de que en la literatura se pueden encontrar tres líneas de análisis, la primera, de proporcionalidad o depende del número total de parlamentarios de cada grupo parlamentario de modo que las comisiones reflejan la composición numérica, política e ideológica del Poder Legislativo (Martínez, 1997). La segunda de pluralidad o «cuidando que se encuentren representados los diferentes grupos parlamentarios» y la tercera «de oportunidad política» (Cárdenas, 2000). Si bien estos criterios pueden servir para un análisis más detallado, para los fines de este trabajo los dos ejes que se utilizan son suficientes.

²⁸⁴ A partir de la introducción del sufragio universal, se procedió a establecer sistemas de reparto de los escaños que respetaran la proporcionalidad de los distintos grupos, asegurando así al

Constitución o leyes secundarias de la casi totalidad de países de la región. Estableciéndose en las mismas disposiciones que señalan el respeto a la proporcionalidad de los grupos políticos a la hora de conformar las comisiones²⁸⁵, si bien no se avanza detalladamente en cómo se producirá ésta y se utiliza un estilo de redacción bastante laxo, dejando la puerta abierta al juego de cálculos e intereses propios de la política. Las excepciones las constituyen los casos de la Cámara de Diputados brasileña y chilena, ambas Cámaras de Colombia, Panamá y Costa Rica en los cuales se establece un modelo de cálculo para la distribución de los puestos, aunque en algunos casos queda abierta la posibilidad de nombramientos de consenso, fruto de negociaciones entre bancadas²⁸⁶.

Este hecho parece ratificar la hipótesis de que en los sistemas de partidos con estructura y liderazgos relativamente centralizados, las comisiones mantienen cierto nivel de subordinación a los partidos²⁸⁷. En América Latina, además, así lo

partido dominante una mayoría suficiente y a las minorías, en cambio, una defensa efectiva de su punto de vista en el seno de la comisión. A partir de ahí, los grupos parlamentarios, cada vez más fuertes, se reservaron pronto el derecho a constituir las comisiones, la clave de la influencia parlamentaria, convirtiéndolo, en realidad, en un monopolio suyo, y de esta manera hicieron que los parlamentarios dependieran de ellos y se consumara el fraccionamiento de los Parlamentos (Villacorta, 1989: 240).

²⁸⁵ Algunos estudios plantean como una alternativa válida para la integración de las comisiones la centrada en la figura del legislador, afirmando que se debe tener en cuenta, como criterio para la designación de una persona a una determinada comisión, las cualidades personales, conocimientos, competencia, preferencias, antigüedad de cada parlamentario y la importancia política de las comisiones y de los parlamentarios (Villacorta, 1989: 239).

²⁸⁶ El modelo usado por la Cámara de Diputados de Chile para la distribución de asientos en las comisiones es el siguiente: se determinará un coeficiente fijo resultante de dividir el total de los cargos de todas las comisiones por el número de diputados de la corporación; este coeficiente se multiplicará por el número de diputados de cada partido y ese resultado señalará los cargos que le correspondan. (art. 213, RCD). Sin embargo, en el siguiente artículo (214, RCD) se deja abierta la composición a la propuesta de la mesa. En Colombia las comisiones permanentes se elegirán por el sistema de cociente electoral, previa inscripción de listas, sin embargo, si los partidos representados en la respectiva cámara se ponen de acuerdo en una lista total de las comisiones, o de algunas de ellas, éstas se votarán en bloque. En Panamá todas las comisiones podrán ser elegidas mediante la presentación de nóminas de consenso, siempre que contemplen la representación proporcional de la minoría (art.41, RORIAL). Si esto no ocurre, el procedimiento será el siguiente: el número total de legisladores que componen la Asamblea se dividirá entre el número de miembros de la comisión, cuyo resultado se denominará cociente de elección. Cada legislador votará por un candidato y se declarará electo el que haya obtenido un número de votos no menor al cociente de elección. Si después de adjudicadas la representaciones por razón del cociente quedan puestos por llenar, se declararán electos para ocuparlos a los que hubiesen obtenido el mayor número de votos (art. 42, RORIAL). En Costa Rica para la integración de las comisiones legislativas plenas, el Presidente de la Asamblea, a propuesta de los jefes de fracción, someterá al plenario una lista única que contenga la integración de las comisiones (art.53, RAL). En la Cámara de Diputados brasileña la representación numérica de las bancadas es establecida dividiéndose el número de miembros de la Cámara por el número de miembros de cada comisión y el número de diputados de cada partido o bloque parlamentario. El resultado del cociente final representará el número de lugares que cada partido o bloque parlamentario podrá obtener en cada comisión (art. 27, RICD).

²⁸⁷ En México, los dirigentes de los grupos parlamentarios controlan a sus «delegados» en comisiones mediante su capacidad de elaboración de la lista de miembros de las comisiones. La principal fuente de control partidista sobre las comisiones es indirecta: el poderoso sistema de sanciones que pende sobre los legisladores, para quienes conseguir la promoción a cargos fuera de la Cámara es

avalan las normas institucionales al establecer la pertenencia a los mismos como el criterio de distribución de los puestos en las comisiones. En este sentido, a través del control de las comisiones, los líderes partidistas pueden repartir incentivos entre los legisladores y promover la disciplina (Morgenstern y Nacif, 2002; Mustapic, 2000; Jones, 2001).

Hay que tener en cuenta que la distribución de cargos en las comisiones vista de manera agregada puede resultar equitativa, ya que el porcentaje general de legisladores en comisión se correspondería con el porcentaje de representantes en el pleno. Sin embargo, no se debe pasar por alto la distribución de comisiones. Es decir, a qué comisiones son asignados los legisladores, especialmente los pertenecientes al partido o coalición del Gobierno y los pertenecientes a partidos de la oposición ya que las comisiones, si bien poseen mecanismos de funcionamiento, atribuciones y poderes similares, tienen diferentes grados de relevancia e influencia política. Así, dependiendo de los temas que traten, son más o menos deseadas por los partidos. Por lo general, las de mayor importancia (y más apetecidas) son las que tienen que ver con temas económicos, fiscales o presupuestarios y/o las encargadas del tratamiento del grueso de la legislación.

El estudio de las formas de trabajo de los Legislativos y la manera en que se reparte el poder dentro de los mismos son relevantes porque son los mecanismos a través de los cuales se forman los «grupos de privilegio»²⁸⁸. Tanto las comisiones legislativas como los grupos parlamentarios generan desigualdades en el acceso a los recursos y, por lo tanto, rompen la igualdad entre los integrantes de las Cámaras. Formar parte del sistema de comisiones permite a los diputados acceder al proceso de toma de decisiones al interior del Legislativo, sea esto a nivel de la elaboración de leyes, del control político o de la representación política²⁸⁹. Es por ello por lo que su control se convierte en uno de los objetivos de los grupos con representación parlamentaria, lo que transforma a las comisiones en fichas en

más importante que ampliar su esfera de influencia dentro de sus comisiones. Por lo tanto, las comisiones permanentes son cuerpos temporales y poco cohesivos, subordinados a las fuerzas políticas que dominan la Cámara de Diputados (Nacif, 2000: 58-59).

²⁸⁸ Strom (1995: 62) introduce la idea de «grupos privilegiados», para determinar la influencia que distintos actores o grupos tienen en el funcionamiento del trabajo legislativo. Él parte de la idea de que todos los legisladores son electos iguales pero que toda regla de organización viola esa igualdad, o anonimato, esencialmente a través de la generación de uno o más grupos de privilegio. Sobre las comisiones legislativas y los partidos políticos afirma, refiriéndose al caso concreto estadounidense: «*Standing committees, for example can be overridden by a determined floor majority even under the decentralised procedure of the United States Congress. Party Leaders can be defeated by their own backbenchers. But the powers vested in committees and parties make these undertakings costly, risky and cumbersome*». Los elementos más importantes de la organización del trabajo legislativo son: la división entre Cámaras separadas, las comisiones legislativas, las cúpulas de los partidos y los espacios de liderazgo, como el Presidente, los portavoces, etc. Al hablar de cada una de las estructuras por separado, plantea que la «fortaleza» de estos grupos de privilegio varía de acuerdo a las atribuciones que se les otorga en cada caso nacional, pero que, más allá de lo fuertes o débiles que puedan ser, constituyen grupos de privilegio porque rompen con el principio de igualdad que en principio rige en el Legislativo.

juego al momento de construir alianzas. Si las comisiones son repartidas por la coalición mayoritaria de un Legislativo es de esperar que para ella se guarde los mejores puestos y las comisiones más influyentes.

Por lo tanto, aun cuando existen distintos sistemas de nombramiento formal, en la práctica, ante el enorme poder adquirido por los grupos parlamentarios, son éstos los órganos que designan entre sus componentes a los miembros de las comisiones en función de su importancia numérica. De esta manera, la intervención posterior de otro órgano parlamentario no hace sino ratificar formalmente la designación previa realizada por los grupos, con lo cual es muy fuerte su preponderancia, ya sea implícita o explícitamente reconocida²⁹⁰.

Los procedimientos utilizados en los países latinoamericanos para la designación de los miembros de las comisiones en América Latina son la elección por parte del pleno²⁹¹, la nominación directa llevada a cabo por el Presidente y, por último, el nombramiento realizado por el Presidente o la junta directiva a sugerencia de los bloques legislativos (ver tabla 6.6). Lo más habitual en la región es que sea el pleno el que designe a los legisladores que compondrán cada comisión, así se realiza en trece Cámaras latinoamericanas. Ahora bien, existen algunas diferencias por país: tanto en Argentina como en Paraguay y, en ambas Cámaras, el pleno puede delegar esta facultad al presidente, en Chile es éste último el que propone el listado de componentes al pleno, en Perú ocurre lo mismo pero el Presidente previamente ha consultado con los grupos parlamentarios. Por último en México, son los mismos grupos, conformados en la Junta de Coordinación Política los que proponen el listado al pleno de la Cámara de Diputados y al del Senado.

La segunda opción más utilizada en los Parlamentos latinoamericanos es la elección directa por parte del Presidente o la mesa directiva, así está establecido en ocho Cámaras. En las restantes, el Presidente lleva a cabo una consulta con los grupos parlamentarios antes de designar a los miembros de las comisiones. Si tomamos en cuenta que los presidentes de las Cámaras latinoamericanas son los principales actores en el nombramiento de las comisiones de trece Cámaras legislativas y que,

²⁸⁹ Es necesario subrayar que las decisiones de las comisiones no tendrán efecto únicamente en el interior de la Cámara en la que trabajan sino que de cierta forma trascienden a las relaciones con el Ejecutivo y a la sociedad misma.

²⁹⁰ En Argentina, según los reglamentos de las Cámaras, la distribución de miembros según partido es aproximadamente proporcional a la cantidad de bancas de cada partido en la Cámara. Según los reglamentos la asignación de los miembros a las comisiones debe ser decidida por la Cámara, pero ésta puede delegar tal facultad en el Presidente, que es lo usual. A su vez, esta decisión del Presidente refleja realmente las decisiones de los bloques, quienes le hacen saber quién va a cuál (Molinelli, *et al.*, 1999: 86).

²⁹¹ Es el sistema más tradicional de elección aunque sea una mera ratificación formal de las proposiciones de los grupos parlamentarios. Ofrece una mayor racionalización de la organización parlamentaria, pues permite a la Cámara reflexionar en su totalidad y no perder de vista el número o la importancia de las comisiones y la lista de los miembros que las han de componer (Villacorta, 1989: 240). En Legislativos de otros países se procede a la elección a través de una comisión especial o de selección, como es el caso de Estados Unidos o son los grupos parlamentarios los que nombran directamente a los comisionados (España, Italia, Alemania).

Tabla 6.6: ELECCIÓN DE LOS MIEMBROS DE LAS COMISIONES

Elección por parte del pleno	Elección por parte del Presidente de la Cámara o de la mesa directiva	Elección por parte del Presidente de la Cámara a sugerencia de los bloques
<p>ARGENTINA Cámara de Diputados Senado (ambas Cámaras pueden delegar esta facultad al Presidente (art. 14, RHSN y art. 29, RIHCDN)</p> <p>BOLIVIA: Cámara de Senadores (art. 46, RIHCS)</p> <p>CHILE Senado Cámara de Diputados (en ambas Cámaras la propuesta es realizada por el Presidente (art. 30, RS y art. 214, RCD)</p> <p>COLOMBIA Cámara de Representantes Cámara de Senadores</p> <p>MÉXICO Cámara de Diputados Senado (la propuesta es realizada por la Junta de Coordinación Política, art. 34, LOCGEUM)</p> <p>PANAMÁ (art. 42, RORIAL)</p> <p>PARAGUAY Cámara de Diputados Senado (ambas Cámaras pueden delegar esta facultad al Presidente art. 165, RIHCD y art. 12, RIHS)</p> <p>PERÚ (a propuesta del Presidente y previa consulta con los grupos parlamentarios (art. 34, RCRP)</p>	<p>BRASIL Cámara de Diputados (art. 26, RCD)</p> <p>COSTA RICA (art. 67, RAL)</p> <p>EL SALVADOR (art. 12, RIAL)</p> <p>HONDURAS (art. 26, RI)</p> <p>NICARAGUA (art. 27, EGAN)</p> <p>REPÚBLICA DOMINICANA Cámara de Diputados (art. 3, RICD) Senado (art. 8, RIS)</p> <p>URUGUAY Cámara de Senadores (art. 113, RCS)</p>	<p>BOLIVIA Cámara de Diputados (art. 41, RIHCD)</p> <p>BRASIL Senado Federal (art. 78, RISF)</p> <p>GUATEMALA (art. 29, LEPP)</p> <p>URUGUAY Cámara de Representantes (art. 17, RCR)</p> <p>VENEZUELA (art. 44, RIDAN)</p>

Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos del Proyecto «El Parlamento en América Latina. Rendimiento del Poder Legislativo».

además, en otras 3 son los que proponen el listado de miembros al pleno, podemos afirmar que su papel es muy relevante en el sistema de comisiones de la región.

En cuanto a la elección de los directivos de las comisiones, en casi todos los países son los propios miembros de las comisiones los que eligen a sus autoridades, por lo general, un presidente, uno o varios vicepresidentes y un secretario. Este último, en ocasiones, no es legislador y ejerce a la vez funciones de asesoramiento. Durante el trabajo de campo que realizamos en los países, constatamos que para el nombramiento de estos cargos los legisladores integrantes de las comisiones no tienen mayor libertad de acción debido a que los cargos directivos son distribuidos previamente entre los partidos.

VI. NÚMERO DE MIEMBROS DE UNA COMISIÓN

Ni el número de comisiones ni el número de integrantes de las mismas es determinante del buen funcionamiento del Poder Legislativo (Martínez, 1997). Sin embargo, un alto número de comisiones, puede llevar a situaciones como la asignación de legisladores a múltiples comisiones, práctica que limita la especialización dentro de las mismas, al dispersar las áreas de interés de sus miembros y, sobre todo, disminuir la motivación de los legisladores para proteger la jurisdicción y la autoridad de las comisiones (Nacif, 2000: 39).

En cuanto al número de integrantes y tomando en cuenta que las comisiones tienen como objetivo principal facilitar y agilizar el trabajo legislativo, es recomendable que éste no sea excesivo ya que se podrían dar situaciones complicadas para la consecución de consensos lo que las asemejaría a los plenos. Sin embargo, también es cierto que los miembros de una comisión tienen que dar cabida a los distintos grupos con representación legislativa. Sólo así se brinda un efecto legitimador al sistema de comisiones a la vez que se permite la incorporación de las opiniones de los distintos grupos a las comisiones. Por lo tanto, en cuanto al número de integrantes, las comisiones afrontan el reto de integrar la necesaria representatividad de las fuerzas políticas con la generación de consensos.

Como hemos comentado anteriormente formar parte de una comisión significa para el legislador el acceso a una serie de recursos lo cual hace suponer que todos los representantes, o la gran mayoría, posean la legítima aspiración de formar parte de una comisión. A partir de este enunciado, cabe esperar la existencia de una relación proporcional entre el tamaño de la Asamblea y la cantidad de comisiones e integrantes de las mismas. En América Latina, el 33% de las Cámaras analizadas (ver tabla 6.8) poseen entre 16 y 18 comisiones y los tamaños de las Asambleas dentro de este mismo porcentaje son variables. Para explorar si el tamaño de los Congresos guarda relación con el número de comisiones existente, hemos realizado un análisis de correlación del que se desprende que, al menos estadísticamente, no existe una relación entre el tamaño de las Asambleas y el

Tabla 6.7: CORRELACIÓN ENTRE TAMAÑO DE LA ASAMBLEA Y NÚMERO DE COMISIONES

		Tamaño Asamblea	Número de comisiones
Tamaño Asamblea	Correlación de Pearson	1.000	0.357
	Sig. (bilateral)	.	0.146
	N	18	18
Número de comisiones	Correlación de Pearson	0.357	1.000
	Sig. (bilateral)	0.146	.
	N	18	18

Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos del Proyecto «El Parlamento en América Latina. Rendimiento del Poder Legislativo».

número de comisiones (ver tabla 6.6). Por lo tanto, el que una Asamblea esté integrada por muchos miembros no significa que el número de comisiones que se establezcan tenga que ser necesariamente más alto que el de una con menor número de legisladores. Esta ausencia de relación puede estar motivada por las Cámaras Altas ya que, a pesar de contar con menos integrantes que las Cámaras de Diputados, se ven «forzadas» a establecer un número similar de comisiones, con el fin de establecer los debidos interlocutores y facilitar los procesos legislativos, de investigación y/o control.

Por otro lado, sí podemos afirmar que hay una evidente relación (0,82) entre el tamaño de la Asamblea y el número promedio de integrantes de cada comisión (ver tabla 6.7). Esta relación viene a indicar que en las Cámaras con mayor número de legisladores, las comisiones poseen, por término medio, un número de integrantes superior al de las Asambleas más pequeñas.

Son muy pocos los países que ponen una limitación explícita sobre el número de comisiones a las que tiene que pertenecer un diputado. En Costa Rica, ningún diputado puede pertenecer a más de tres comisiones con potestad legislativa. En la Cámara de Diputados de México y en las Asambleas de Nicaragua y Venezuela el límite máximo es de dos, en este último país, todos los diputados tienen que formar parte de al menos una comisión.

Ante la diversidad existente entre las Cámaras de la región, hemos elaborado la tabla 6.8 en la cual presentamos los promedios del número de componentes de las comisiones permanentes para algunos países. De la información presentada cabe resaltar que el 50% de los casos estudiados tienen como tamaño medio de las comisiones entre 5 y 10 integrantes, mientras que la otra mitad se distribuye en un rango que va desde 10 integrantes a 29. Otro valor interesante, es el cálculo del número de comisiones al que tendría que pertenecer cada representante, tomando en cuenta el tamaño de la Asamblea (NCL). En el 55,6% de los casos, los diputados tendrían que pertenecer entre 2 y 4 comisiones. En el extremo inferior está el Congreso Nacional de Ecuador en el que cada congresista tendría que pertenecer a una media de 1,2 comisiones y en el extremo superior el Senado de la

Tabla 6.8: CORRELACIÓN ENTRE TAMAÑO MEDIO DE LA COMISIÓN Y TAMAÑO DE LAS ASAMBLEAS

		Tamaño medio comisión	Tamaño asamblea
Tamaño medio comisión	Correlación de Pearson	1.000	0.822
	Sig. (bilateral)	.	0.000**
	N	18	18
Tamaño Asamblea	Correlación de Pearson	0.822	1.000
	Sig. (bilateral)	0.000**	.
	N	18	18

** La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos del Proyecto «El Parlamento en América Latina. Rendimiento del Poder Legislativo».

República Dominicana, donde cada senador tendría que estar presente en una media de 9,86²⁹² comisiones.

Estos indicadores pueden ser relacionados con las posibilidades de profesionalización y especialización de los legisladores, ya que si bien es relativamente fácil que los representantes ocupen dos o tres comisiones (en las que se abordan determinados temas) que pueden, incluso, guardar relación, no es muy probable que el congresista lleve a cabo su tarea con eficacia en 5, 7 ó 9 comisiones. Este «pluriempleo» legislativo llegaría incluso a generar dificultades en asuntos como la organización y coordinación adecuada de los horarios.

A la luz de los datos, se puede clasificar a los países tomando en cuenta si el número de miembros de una comisión es fijo o variable. En el caso de comisiones con un número variable de miembros, están los países que establecen un mínimo y un máximo de miembros (Argentina, Bolivia, Cámara de Diputados de Brasil, Guatemala, México, Paraguay, República Dominicana y Venezuela) mientras que en el resto de países con número variable no se especifica ninguna cantidad (El Salvador y Nicaragua). Los países en los que está establecido un número fijo de miembros en cada comisión, pueden dividirse en dos grupos. El de aquéllos que cuentan con el mismo número de integrantes para todas las comisiones (Ecuador, Chile) y el de los que varían, según la importancia de la comisión, su número de componentes (Senado Federal de Brasil, Colombia, Costa Rica, Panamá). En los países bicamerales, al contar las Cámaras Bajas con un menor número de componentes sus comisiones están integradas por menos senadores que las comisiones de las Cámaras de Diputados.

²⁹² Hay un senador en la República Dominicana que durante el período estudiado fue miembro de 23 comisiones. Sin ánimo de dudar de la capacidad del legislador, es muy difícil que, en este caso, el sistema de comisiones haya contribuido a la especialización legislativa.

Tabla 6.9: NÚMERO DE MIEMBROS Y TAMAÑO DE ASAMBLEAS Y COMISIONES
EN LAS SESIONES DE 2002

	Número de comisiones de tipo permanente (NCP)	Total de miembros de comisión (TMC)*	Tamaño medio de las comisiones (ÑMC) (TMC/NCP)	Media de comisiones por legislador (MCL)** (TMC/TA)	Tamaño de la Asamblea (TA)
ARGENTINA					
Senado	47	563	11,98	7,82	72
Cámara de Diputados	45	1274	28,31	4,96	257
CHILE					
Cámara de Diputados	18	234	13,00	1,95	120
Cámara de Senadores	19	97	5,00	2,02	48
ECUADOR					
	18	126	7,00	1,02	123
EL SALVADOR					
	18	184	10,22	2,19	84
GUATEMALA					
	23	205	8,91	1,81	113
HONDURAS					
	53	364	6,87	2,84	128
MÉXICO					
Cámara de Senadores	29	309	10,66	2,41	128
NICARAGUA					
	18	167	9,28	1,80	93
PANAMÁ					
	21	155	7,38	2,18	71
PERÚ					
	28	367	13,11	3,06	120
PARAGUAY					
Cámara de Senadores	15	99	6,60	2,20	45
REPÚBLICA DOMINICANA					
Cámara de Diputados	23	448	19,48	2,99	150
Senado	30	286	9,53	9,86	29
URUGUAY					
Cámara de Senadores	15	101	6,73	3,37	30
Cámara de Representantes	16	234	14,63	2,36	99
VENEZUELA					
	16	323	20,19	1,96	165

* Sumatorio del número de integrantes de todas las comisiones.

** Cantidad de comisiones de las que tendría que forma parte cada legislador.

Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos del Proyecto «El Parlamento en América Latina. Rendimiento del Poder Legislativo».

Al relacionar al número máximo de integrantes de una comisión con el número total de miembros de la Cámara encontramos que, para las Cámaras Bajas, son las Cámaras de Diputados de Brasil y Argentina las que cuentan con comisiones integradas por un mayor número de legisladores. En el lado contrario, están Costa Rica y la Cámara de Diputados de República Dominicana, donde las comisiones están integradas por un número más bajo de miembros, ya que el mínimo permi-

tido es de tres²⁹³. En cuanto a las Cámaras Altas, vuelve a ser Argentina con 21 senadores en comisión la que marca el número más alto y el mínimo de tres senadores es compartido por el Senado de Bolivia y de República Dominicana (tabla 6.9).

VII. ACERCA DE LA PROFESIONALIZACIÓN POLÍTICA Y LAS COMISIONES

Por último, hemos estimado conveniente incluir una reflexión acerca de la profesionalización legislativa al ser una de las cuestiones recurrentes en la literatura sobre comisiones. Desde estos estudios se mantiene que las comisiones son un espacio de especialización y profesionalización de los legisladores ya que a través del trabajo en un área determinada los diputados y senadores pueden adquirir ciertas destrezas que, a la larga, repercutirán positivamente en el proceso de toma de decisiones. Hay análisis que han demostrado que esto sucede, especialmente en Estados Unidos o en países parlamentarios en los que existen carreras políticas vinculadas al Legislativo.

No disponemos de suficientes datos sobre las carreras políticas de los legisladores latinoamericanos como para analizar el papel que juegan las comisiones en la vida política de los diputados o senadores; pero existen algunos elementos de juicio que pueden ayudar en el análisis de los efectos que tienen las comisiones en las carreras y que impiden la profesionalización de los legisladores.

Entre estos elementos está la posibilidad o no de reelección. Es muy difícil que un legislador pueda especializarse a través de la práctica continua de ciertas actividades y del contacto con determinados temas si su permanencia en el Legislativo es restringida. Como ejemplos de este hecho en América Latina, están Costa Rica y México. Por otro lado, no existe en ningún país de América Latina, instituciones de tipo *seniority* que garanticen a los legisladores el acceso privilegiado a las comisiones. Además, tal como se ha visto a lo largo del texto, la estructura de oportunidades dentro de los Legislativos latinoamericanos está controlada por los partidos y sus cúpulas, lo que hace que los legisladores, aunque puedan mantener un sistema de intercambio de intereses con la organización, dependan para el desarrollo de sus carreras de sus partidos, limitando su capacidad de acción. Los puestos dentro de las comisiones forman parte de las cuotas de poder que se reparten como incentivos para estructurar coaliciones al interior de los Parlamentos, lo cual genera dos efectos. Por un lado hace que la integración en una comisión responda a razones políticas antes que técnicas y que la continuidad de un legislador dependa de que su partido siempre esté en la coalición mayoritaria. A ello se une el modelo de nombramiento de algunos países que, como se ha visto en este trabajo, depende en muchos casos del Presidente del Congreso. Por último, otro elemento que impide a los legisladores de algunos países, como los argentinos o los

²⁹³ Este número es el mínimo razonable permitido teniendo en cuenta que, muchas veces, se tomarán decisiones por votación y es necesario que exista un fallo dirimente.

senadores dominicanos, alcanzar niveles altos de profesionalización es la gran cantidad de comisiones en las que participan.

Tabla 6.10: NÚMERO DE MIEMBROS DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS PERMANENTES

País	Diputados	Senadores
Argentina	15 a 45	7 a 21
Bolivia	6 a 17	5 ó 3
Brasil	25 a 62	17 a 29
Chile	13	5
Colombia	33, 27, 19, 18	19, 15, 14, 13 y 14
Costa Rica	11, 9	
Ecuador	7	
El Salvador	Depende de la junta directiva	
Guatemala	5 a 8 y un representante de cada partido*	
México	Hasta 30	Hasta 15
Nicaragua	Depende de la junta directiva	
Panamá	7, 15**	
Paraguay	No menos de 6	Variable según los casos
República Dominicana	No menos de tres	No menos de tres
Venezuela	Número impar entre 11 y 25	

* Sólo para los casos de las comisiones de Derechos Humanos y Apoyo Técnico.

** Sólo para la comisión de presupuesto.

Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos del Proyecto «El Parlamento en América Latina. Rendimiento del Poder Legislativo».

VIII. CONCLUSIONES

El presente capítulo ha profundizado en el sistema de comisiones de 18 países latinoamericanos. Si bien el estudio de las comisiones puede ser abordado desde numerosos puntos de análisis y poniendo el foco de atención en diversos elementos, para la elaboración de este capítulo se han elegido algunos factores por su carácter sustantivo como son: el tipo, duración, forma de integración y número de miembros de las comisiones. Sin embargo, admitimos la posibilidad de haber dejado de lado otros factores sumamente interesantes como la publicidad y el asesoramiento. Las unidades de análisis han sido las comisiones permanentes debido a que ofrecen más elementos de comparación y existe más información sobre ellas. Esta opción tiene una explicación simplemente operativa, siendo conscientes de que, el resto de comisiones, tratadas de forma más superficial, son igualmente importantes.

A partir de nuestro estudio podemos afirmar que en todos los países estudiados, los Congresos organizan su trabajo a través de comisiones. Sin embargo, las

características de las mismas y su funcionamiento presentan gran diversidad lo que hace difícil realizar una clasificación en la que se reflejen los elementos caracterizadores de cada sistema, es por ello por lo que hemos ido presentando clasificaciones o tipologías que resaltan las distintas particulares de los sistemas de comisión.

En cuanto a la forma de integración de las comisiones cabe resaltar que, aunque en los reglamentos de los países se recoge la necesidad de contemplar la proporcionalidad política de las Cámaras, también es muy importante, sino más, la capacidad de los bloques legislativos para imponer su criterio en la composición, al elaborar listas cerradas que posteriormente son ratificadas por el pleno. En relación al número de miembros y al número de las comisiones en América Latina existe una gran variabilidad en los países estudiados. Además, encontramos que no hay relación entre el número de comisiones y el tamaño de las Cámaras de modo que las Cámaras con más legisladores no tienen necesariamente un mayor número de comisiones permanentes. Sin embargo, sí existe una relación entre el número de legisladores de una Cámara y el promedio de legisladores que integran las comisiones.

En lo referente al número de integrantes y, tomando en cuenta que las comisiones tienen como objetivo principal facilitar y agilizar el trabajo legislativo, sería óptimo que éste no sea excesivo porque se podrían crear situaciones complicadas para la consecución de consensos o la organización del trabajo legislativo no cumpliéndose el objetivo de generar una instancia más ágil de negociación que el pleno de las Cámaras. Por otro lado, si las comisiones legislativas cuentan con un número muy elevado de integrantes aumenta la probabilidad de que los legisladores tengan que integrarse en un mayor número de comisiones dificultando la especialización, profesionalización, de los legisladores.

Sin embargo es necesario que el sistema de comisión de cabida a los distintos grupos con representación legislativa. Sólo así se brinda un efecto legitimador al sistema de comisiones a la vez que se permite la incorporación de las opiniones de los distintos grupos a las comisiones. En la integración de las comisiones hay que afrontar el reto de integrar la necesaria representatividad de las fuerzas políticas con la generación de consensos.

Para terminar consideramos que existen dos elementos centrales de estudio de las comisiones para futuros trabajos. El primero de ellos es la profesionalización legislativa, en especial, la vinculación que esta guarda con algunas características del sistema político como son la reelección legislativa, la fortaleza del sistema de partidos y las características profesionales de los legisladores. El otro elemento son las implicaciones que puede tener el sistema de división de poderes en la formación y desempeño de las comisiones legislativas. Así por ejemplo, la sola posibilidad de que el partido o partidos que apoyan al Gobierno sean distintos de los partidos mayoritarios del Legislativo, abre el camino para que los partidos de la oposición instrumentalicen las comisiones como un elemento de poder para enfrentarse al Ejecutivo.

CONCLUSIONES FINALES

Como se ha citado en diferentes ocasiones a lo largo del presente libro, el estudio de los Parlamentos latinoamericanos ha sido objeto de un olvido histórico motivado, en gran parte, por los efectos de la atención académica de la denominada preponderancia presidencialista y por el escaso desarrollo de la poliarquía en la región. La débil presencia se ha reflejado en la frecuente usurpación del Poder Legislativo por parte de dictaduras o de juntas militares cuando no por el dominio absoluto por parte de partidos de vocación hegemónica que adulteraban las funciones legislativas. Solamente tras el éxito de los procesos de transición a la democracia iniciados hace un cuarto de siglo es cuando los Parlamentos han adquirido una centralidad incuestionable.

Ello coincide con el avance de la Ciencia Política como disciplina que plantea enfoques al estudio de los Parlamentos desde diferentes ángulos a los llevados a cabo por el Derecho y de los que este libro ha pretendido ser fiel reflejo. La adopción de una visión neoinstitucional junto con el manejo de datos obtenidos de la propia actividad parlamentaria producen resultados fecundos que son el hilo conductor de las páginas anteriores.

En este libro se ha abordado el estudio de los Parlamentos latinoamericanos bajo el supuesto de que éstos no pueden ser entendidos de forma aislada ya que su funcionamiento está profundamente vinculado a su posición que les confiere la forma de gobierno. De ahí que las funciones y el ejercicio de los Legislativos estén marcados por la relación que mantienen con su «contraparte»: el Poder Ejecutivo. Es por esta razón por la que en el primer capítulo se introdujeron las principales líneas teóricas desarrolladas en el estudio de las formas de gobierno, centrándonos en el presidencialismo y tratando de reflejar las distintas estructuras de incentivos generadas por esta forma de gobierno característica de todos los países latinoamericanos.

El principal elemento que se consideró para el análisis fue que en los sistemas presidencialistas la división de poderes genera un esquema de interacciones que conlleva que el Poder Ejecutivo y el Legislativo se necesiten mutuamente a la vez que se controlen y compartan poder. En este esquema de gobierno, ambas ramas poseen autonomía en su funcionamiento y tienen legitimidad propia lo que puede provocar que cada una de ellas posea una agenda. El riesgo de los sistemas de gobierno con poderes separados está en que se puede llegar al bloqueo en el proceso de toma de decisiones si no se da la suficiente cooperación con el otro lo cual genera el riesgo de que las políticas públicas no tomen forma. Desde el punto de vista de los Poderes Legislativos esta forma de gobierno brinda mayores incentivos para que éstos mantengan una posición fuerte frente al Poder Ejecutivo ya que, a diferencia de lo que ocurre en los sistemas parlamentarios, carece de estímulos para sostener al Gobierno, que puede debilitarse en situaciones en las que los legisladores disputen espacios de poder al Ejecutivo.

En los capítulos siguientes del libro, teniendo presente el contexto presidencialista, se profundizó en las funciones clásicas de los Parlamentos (legislativa, fiscalizadora y representativa) en un intento de revelar, a partir de los diseños institucionales, la manera en la que toman forma. De modo que se exploraron los procedimientos a través de los cuales se expresan cada una de las funciones, intentando plasmar el momento en que lo político está más o menos presente así como los distintos escenarios que las reglas imponen para la actuación política, tanto del Gobierno, como de los miembros del Poder Legislativo.

La sanción de las leyes es quizá la ocupación más conocida de los Parlamentos. El objetivo del capítulo referente a la función legislativa fue dirimir si las críticas generalizadas acerca de la debilidad de la institución parlamentaria en el cumplimiento de esa función son certeras. Para lograrlo se analizó el procedimiento legislativo de los países latinoamericanos, las actitudes de los diputados acerca de esta función y datos sobre la actividad legislativa y el papel de los Parlamentos y Gobiernos en la misma. Del examen del proceso legislativo latinoamericano se desprende que, además de otorgar la legitimación que implica el necesario paso de las leyes por el Parlamento, los Legislativos latinoamericanos poseen una gran variabilidad en sus procedimientos. Esta variabilidad, si bien no es un impedimento para el cumplimiento de su función legislativa, sí genera escenarios distintos de actuación de los actores políticos, traducidos en mecanismos más o menos arduos para ejercer influencia sobre la legislación, tal como queda reflejado en el capítulo.

Del análisis de las actitudes de los diputados latinoamericanos se evidenció que la función legislativa, en términos valorativos, no está en crisis ya que es percibida como muy relevante. Aunque no podemos concluir que la importancia otorgada a la misma tenga como efecto inmediato un buen cumplimiento de sus tareas legislativas si consideramos que es un indicador del esfuerzo con el que se afronta la función. Pero los datos que ayudan, de forma más esclarecedora, a concluir

que es un error afirmar la crisis de la función legislativa de los Parlamentos provienen de la misma actividad legislativa.

La información acerca de la productividad desveló, nuevamente, que existe una enorme variedad en el volumen de iniciativas y proyectos que reciben los Parlamentos latinoamericanos, marcada tanto por su tamaño, como por sus lógicas institucionales e históricas y, en algunos casos, por los ciclos electorales y la composición partidista del Parlamento. Además, se comprobó que no hay un vínculo claro en los países entre la cantidad de proyectos de ley que se presentan y la cantidad que se aprueban. Es decir, el mayor volumen de iniciativas no se traduce en un número mayor de leyes aprobadas.

Los datos expuestos también revelaron que los legisladores presentan más iniciativas legislativas que los Gobiernos y que su éxito, medido a través del porcentaje de éstas que son aprobadas, es muy inferior al del Ejecutivo aunque, en términos comparados, la tasa de éxito de los Ejecutivos latinoamericanos está alejada de la que consiguen los Gobiernos europeos. Sin embargo, al fijar el foco de atención en la participación que el Legislativo y el Ejecutivo tienen en leyes aprobadas descubrimos que el porcentaje que representan las leyes del Ejecutivo sobre el total aprobado no es tan alto. Es más, en algunos países es ampliamente superior el del Legislativo.

Consideramos que este capítulo ha ayudado a desmontar o, al menos, matizar la idea de la preponderancia presidencial así como la consideración de que en los Parlamentos latinoamericanos la función legislativa está en crisis ya que los mismos no actúan solamente como instancias ratificadores y legitimadoras de las leyes sino que también participan y ejercen influencia en el proceso y la producción legislativa.

En lo referente a la función de control y a los instrumentos que los Poderes Legislativos latinoamericanos poseen para ejercer la fiscalización del Gobierno, se defendió la postura de que el control parlamentario es un control político. Por lo tanto se abordaron los procedimientos cuya puesta en marcha no sólo buscan la sanción del cargo sometido a control sino también el debilitamiento político del Gobierno. El Parlamento puede ejercer control a través de todas las actividades que realiza y necesita de la publicidad para lograr efectos, ya que el destinatario último son los ciudadanos que deciden a quien apoyan en las próximas elecciones. Como toda acción del Poder Legislativo, el control parlamentario debe seguir un procedimiento regulado institucionalmente y su puesta en marcha depende de variables políticas como la composición partidista del Parlamento o la filiación política del Ejecutivo.

Se analizaron concretamente diez instrumentos de control a partir de los cuales se construyó un índice que expresa la capacidad potencial con la que cuentan los Poderes Legislativos latinoamericanos para ejercer la fiscalización. No todos los países poseen todos los instrumentos de control y, en los casos en que están contemplados, hay elementos que potencian su poder como herramienta reflejando

la existencia de diferencias entre los mismos. Los países que han tenido reformas institucionales recientes parecen poseer mayores prerrogativas para ejercerlo.

Para el análisis de la representación política nos hemos centrado en el factor territorial con el fin de ofrecer una alternativa a los estudios centrados en los sistemas electorales y de partidos. El territorio como eje de análisis dentro de los esquemas de representación no ha sido muy estudiado y cuando así ha ocurrido se han llevado a cabo investigaciones desde una perspectiva más bien crítica ya que son analizados para mostrar los efectos de la sobre o subrepresentación del sistema electoral. Estimamos que es necesario retomar lo territorial a propósito de una serie de debates surgidos a raíz de la reforma de los modelos federales y de los procesos de descentralización así como ante la debilidad de otras formas de identidad política. En estos escenarios, lo territorial emerge como una manera precauteladora de los intereses de los grupos dentro del sistema político o de conseguir equilibrios dentro de los países.

La revisión de las estructuras de representación legislativa muestra con claridad que los constituyentes de los distintos países consideraron a la división territorial para estructurar el sistema de representación. Otra evidencia de la importancia de los territorios como elemento de representación está en que los datos relativos a las actitudes de los diputados y senadores señalan una clara tendencia a dar mayor relevancia a la representación de los intereses territoriales que a la de los partidos políticos. En prácticamente ninguno de los países estudiados, los distritos están formados a partir de la agrupación de un número igual de ciudadanos como criterio de «distribución», sino que se opta por las unidades territoriales a pesar del número dispar de habitantes con los que cuentan. Otra de las evidencias de la presencia de lo territorial como unidad de representación está en la disposición, ya sea constitucional o de ley orgánica, de dar un mínimo de diputados a cada uno de los distritos-territorios. Además, en los sistemas bicamerales se busca que las dos Cámaras diversifiquen su representación a partir de diferenciar la forma en la que se eligen los integrantes de cada una de ellas. Así, se evidenció que las Cámaras de Senadores de los países federales latinoamericanos actúan como Cámaras de representación territorial mientras que en los países no federales resulta interesante comprobar que existen Cámaras Altas elegidas en un único distrito nacional, representando así al conjunto de la población y dejando la representación de los intereses territoriales y poblacionales a las Cámaras Bajas. En el caso de los sistemas unicamerales la gran mayoría de las Cámaras se integran a través de criterios combinados de representación siendo el poblacional y el territorial los más importantes.

El quinto capítulo fue introducido al estimar la importancia que adquiere la Ley de Presupuestos como una de las políticas públicas, si no la más trascendental, en la que intervienen el Poder Ejecutivo y el Legislativo. En el mismo se aborda el proceso presupuestario desde tres apartados de naturaleza diferente: cómo transcurre el proceso presupuestario en los países latinoamericanos; el presupuesto con

el que cuenta el propio órgano Legislativo y los elementos políticos y económicos que condicionan el proceso. Entre estos últimos se encuentran la situación económica y la relación mantenida por los países con los organismos financieros internacionales, el juego de mayorías parlamentarias y el grado de disciplina partidista. A estos factores limitadores se une la existencia de prerrogativas constitucionales que preasignan gastos hacia determinados sectores como la educación, el territorio o el Poder Judicial.

Sin embargo, el objeto central del capítulo fue el análisis del papel que ejerce el Poder Legislativo en el proceso presupuestario. Para lograrlo se puso el foco de atención en las normas procedimentales, intentando desentrañar el modo y el grado en que el diseño institucional potencia o disminuye la influencia del Parlamento en el proceso. Concretamente, se profundizó en ocho disposiciones que actúan, bien limitando el poder relativo del Presidente o bien favoreciendo el peso del Poder Legislativo. A partir de las mismas se construyó un índice que capta la capacidad potencial del Parlamento para ejercer influencia en el proceso presupuestario. Este índice desvela la existencia de grados diversos de poder relativo para intervenir en la negociación presupuestaria, lo que demuestra, una vez más, que no existe un modelo único de Poder Legislativo en América Latina a pesar de que todos los países comparten la forma de gobierno presidencialista. Además, el índice evidencia la existencia de dos factores que potencian enormemente las posibilidades del Legislativo para influir en la Ley de Presupuesto, como es la capacidad para reformarlo libremente y la imposibilidad del Presidente para vetar el proyecto que apruebe el Parlamento. Ambos elementos hacen que el poder de negociación del Parlamento sea muy alto y que las modificaciones que introduzca al presupuesto sean prácticamente irrefutables por parte del Gobierno.

En el capítulo también se abordaron los presupuestos con los que cuentan los propios Parlamentos latinoamericanos. De este análisis se extrae que la cantidad que los países dedican al presupuesto de sus órganos Legislativos guarda una relación muy fuerte con el número de legisladores. Sin embargo, la riqueza del país mantiene una relación que si no se pondera puede llevar a conclusiones erróneas ya que si bien en los países con un Producto Interior Bruto (PIB) el presupuesto del Parlamento es mayor, la riqueza relativa ponderada por el número de habitantes y captada a través del PIB *per cápita*, no influye en la cantidad que los países latinoamericanos destinan a sus Congresos. Es decir, los países en los que habitan ciudadanos con mayores niveles de riqueza relativa no coinciden con los países que destinan una mayor partida presupuestaria al Parlamento.

Como una forma de adentrarnos en la estructura interna del legislativo, el último capítulo del libro analiza el papel de las comisiones legislativas. Nos ocupamos de ellas porque son el elemento organizativo más importante del trabajo parlamentario. El análisis se centró en las comisiones permanentes descubriendo, una vez más, que las características de las mismas y su funcionamiento presentan una gran diversidad que dificulta su clasificación. El elemento fundamental que potencia el

peso de las comisiones en los Parlamentos es si sus decisiones son vinculantes y esto es establecido en muy pocos países. La forma de integración de las comisiones pone en evidencia que si bien en los reglamentos de los países se recoge la necesidad de contemplar la proporcionalidad política de las Cámaras, también es muy importante, si no más, la capacidad de los grupos parlamentarios para imponer su criterio en la composición, al ser las comisiones un elemento de distribución del poder muy fuerte. En relación al número de miembros y al número de las comisiones, en América Latina encontramos que no hay relación entre el número de comisiones y el tamaño de las Cámaras de modo que las Cámaras con más legisladores no tienen necesariamente un mayor número de comisiones permanentes. Sin embargo, sí existe una relación entre el número de legisladores de una Cámara y el promedio de legisladores que integran las comisiones.

El trabajo presentado es un esfuerzo en el avance del estudio de los Parlamentos latinoamericanos desde una perspectiva comparada. Consideramos que en el mismo se ha expuesto un rico mapa de la forma en que los Poderes Legislativos afrontan sus distintas funciones desde una perspectiva procedimental lo cual supone un avance en un campo cargado de trabajos elaborados a partir de elementos no contrastados. A su vez, los resultados expuestos buscan ser útiles, tanto para futuros estudios de corte más analítico como para la apertura de nuevas líneas de investigación.

En este sentido, aunque el libro se ha referido únicamente a Parlamentos en Gobiernos presidencialistas, se ha observado que la forma de gobierno marca ciertas tendencias en el comportamiento de los legisladores y de la institución en sí. Lo cual hace pertinente avanzar en la realización de estudios comparados con el objeto de descifrar si los Legislativos se diferencian o no de acuerdo a la forma de gobierno y cómo ésta determina su funcionamiento y rendimiento.

También parece oportuno un análisis más minucioso de los índices elaborados a partir de los procedimientos de control parlamentario y del proceso presupuestario, así como de la actividad y proceso legislativo. El cruce de éstos con datos de la actividad y rendimiento parlamentario puede revelar cómo los actores políticos se adaptan a los distintos escenarios así como descubrir si su interacción es conflictiva o cooperativa.

Otra línea de investigación para futuros estudios que la obra deja abierta es el análisis de lo territorial como una identidad política representada en el Parlamento. El libro se ha limitado a mostrar su relevancia, pero sería recomendable desarrollar una agenda de investigación que examine si lo territorial tiene consecuencias en el funcionamiento y tipo de política pública que genera el Legislativo. También parece conveniente contrastar si lo territorial toma fuerza frente a otros criterios de representación como los partidos políticos o el análisis acerca de si la identidad electoral-territorial es previa, o más bien se ha ido fortaleciendo y ganando espacio entre los ciudadanos después de que los territorios se convirtieran en espacio de poder político.

Otro posible análisis que surge del estudio de las comisiones legislativas es el impacto que tienen las estructuras internas del Legislativo como mecanismo de redistribución del poder entre los grupos parlamentarios. Esta redistribución puede llegar, incluso, a alterar la correlación de poder entre fuerzas políticas con posterioridad a las elecciones al potenciar o limitar la capacidad de maniobra de ciertos sectores políticos.

Para finalizar queremos rescatar la relevancia de este tipo de trabajos ya que en contextos como el actual, en que muchos países latinoamericanos atraviesan por situaciones de inestabilidad institucional, la búsqueda de escenarios adecuados para la cooperación entre el Ejecutivo y el Legislativo parece no sólo relevante sino necesaria para evitar bloqueos en los procesos de toma de decisiones por parte del Gobierno y las consecuentes crisis políticas que éstos generan.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, María Elena (1993). *Gobierno y oposición en el Congreso durante la Presidencia de Illia (1963-1966)*. Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella.
- Alcántara Sáez, Manuel (1995). *Gobernabilidad, crisis y cambio*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Alcántara Sáez, Manuel (2004). *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos políticos latinoamericanos*. Barcelona: ICPS.
- Alcántara Sáez, Manuel y Freidenberg, Flavia (2001). *Partidos políticos de América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca
- Alcántara Sáez, Manuel y Sánchez, Francisco (2001). «Las Relaciones Ejecutivo-Legislativo en América Latina: un análisis de la estructura de veto-insistencia y control político» en *Revista de Estudios Políticos*, n° 122. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 53-76.
- Alcántara Sáez, Manuel, García Montero, Mercedes y Sánchez López, Francisco (2005) (comps). *El Poder Legislativo en América Latina a través de sus normas*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Alesina, Alberto, Ricardo Hausmann, Rudolf Hommes y Ernesto Stein (1999). «Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America». Inter-American Development Bank, Office of the Chief Economist. *Working Paper Series*, 394.
- Altman, David (2000). «The Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Democracies». *Party Politics*, vol. 6, n° 3, pp. 259-283.
- Ames, Barry (2000). «Disciplina partidaria en la legislatura brasileña». *Política y Gobierno*, vol. VII, n° 1. México: CIDE, pp. 15-60.
- Aragón Reyes, Manuel (1998). «El control parlamentario como control político» en *Estudios en homenaje al Doctor Héctor Fix-Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas*. México DF: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, pp 3-35.
- Aragón Reyes, Manuel (2002). *Constitución Democracia y control*. México: UNAM.

- Arce Janáriz, Alberto (1994). «Creación, composición y órganos directivos de las Comisiones parlamentarias», en Silva Ochoa, Juan Carlos (coord.) *Las comisiones parlamentarias*. Vitoria: Eusko Legebiltzarra. Parlamento Vasco.
- Baldwin, Nicholas y Shell, Donald (2001). *Second Chambers*. London: Frank Cass.
- Barlett Díaz, Manuel (2002). «El equilibrio de poderes y la función de control» en *Relaciones entre Gobierno y Congreso* Mora-Donatto (coord). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp 47-61.
- Béjar Algazi, Luisa (1998). «Democracia y representación parlamentaria en México» en *Revista Mexicana de Sociología*, México: Instituto de Investigaciones Sociales, n° 2, pp. 289-306.
- Bejarano, Ana María (1998). «¿Crisis de la política o crisis de la representación política?» en Jackisch, Carlota (comp) *Representación política y democracia*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung, pp 93-120.
- Best, Heinrich y Cotta, Maurizio. (edit.). (2000). *Parliamentary Representatives in Europe, 1848-2000*. Oxford: Oxford University Press.
- Blanco, Roberto L. (2000). «Control parlamentario, oposición política y alternancia en el Estado de partidos (una reflexión a partir de la experiencia española» en *La división de poderes: el Gobierno* Antoni Monreal (ed.). Barcelona: ICPS y Universitat de Lleida. pp. 31-60.
- Blondel, J. (1973). *Comparative Legislatures*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New Jersey Inc.
- Botana, Natalio (1977). *El Orden Conservador*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Bottinelli, Oscar (1990). *El sistema electoral uruguayo. Descripción y análisis*. Working Paper, Universidad de Heidelberg.
- Caetano, Gerardo y Perina, Rubén M. (2000). «Los Congresos del MERCOSUR en la Democracia y la integración» en *MERCOSUR y Parlamentos. El rol de los Congresos en la Democracia y la integración*. Gerardo Caetano y Rubén Perina (coord). Montevideo: CLAEH-UPE, pp. 7-47.
- Cárdenas Huevo, Enrique (1999). <http://www.cddhcu.gob.mx/comisiones/estudios/T-31.htm>. Última consulta realizada el 13 de agosto de 2003.
- Carey, John M. (1998). *Term limits and Legislative Representation*. New York: Cambridge University Press.
- Carey, John y Shugart, Mathew (edit.) (1998). *Executive Decree Authority*. New York: Cambridge University Press.
- Carey, John (1999). «Partidos, coaliciones y el Congreso chileno en los años noventa» en *Política y Gobierno*, vol. VI, n° 2, México: CIDE, pp 365-405.
- Carey, John (2001). «Party and Coalition Unity in Legislative Voting». Artículo preparado para el *Encuentro Anual de la Asociación Americana de Ciencia Política*, Washington, 31-3 de septiembre.
- Carey, John y Shugart, Matthew (1995). «Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Systems» en *Electoral Studies*, n° 14 (4), pp. 417-440.
- Casar Pérez, María Amparo (2001). «El Proceso de Negociación Presupuestal en el Primer Gobierno sin Mayoría: Un Estudio de Caso». *Documento de Trabajo* 137. México. CIDE.

- Casar, María Amparo (1998). *Los sistemas de comisiones en los reglamentos parlamentarios de América Latina. Un estudio comparado*. México: Documento de trabajo CIDE.
- Cavalcanti Fadul, Elvia M. y Maia Muniz Reinaldo (2000). «Contradicciones en un proceso democrático: la práctica del presupuesto participativo en las ciudades brasileñas» en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n° 18. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Chasquetti, Daniel (2002). «Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina evaluando la difícil combinación» en *Lateinamerika Analisen*, n°3, pp 67-92.
- Colomer, Joseph. M. (2001). *Las instituciones políticas*. Barcelona: Ariel.
- Colomer, Joseph. M. (2004). *Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*. Barcelona: Gedisa.
- Colomer, Joseph M. y Negretto, Gabriel L. (2003). «Gobernanza con poderes divididos en América Latina», *Política y Gobierno*, No. 1, México: CIDE, pp. 13-62.
- Cotta, Maurizio (1988). «Parlamentos y representación» en G. Pasquino y S. Bartolini y M. Cotta y L. Morlino y A. Panebianco (eds.), *Manual de Ciencia Política* Madrid: Alianza Editorial, pp. 265-310.
- Cotta, Maurizio (2001). «Sobre la relación entre partido y Gobierno». Buenos Aires: *Desarrollo económico*, 41, n° , pp. 201-234.
- Cox, Gary., y McCubbins, Mathew (1993). *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley: University of California Press.
- Cox, Gary., y Morgenstern, Scott (2001). «Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina». Buenos Aires: *Desarrollo Económico*, vol. 41, n° 163, pp. 373-393.
- Dahl, R. (1992). *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós.
- Damgaard, E. (1995). «How Parties Control Committee Members» en H. Döring (Ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt am Main: Campus Verlag, pp. 308-325.
- Daniel Basterra, Montserrat (1997). *Las comisiones legislativas con delegación plena*. Granada: Editorial Comares.
- Deheza, Graze Ivana (1998). «Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur» en D. Nohlen y M. Fernández Baeza (Eds.), *El presidencialismo renovado*. Caracas: Nueva Sociedad, pp. 151-171.
- Díez Picazo, Luis María (1990). «Concepto de ley y tipos de leyes» en Ángel Garrorena Morales (ed.) *El Parlamento y las transformaciones actuales*. Madrid: Tecnos.
- Duverger, Maurice (1992). *Los partidos políticos*. México: FCE.
- Epstein, Leon (1967). *Political parties in Western Democracies*. New Brunswick: Transaction.
- Equipo de investigación de élites parlamentarias (2001). «Élites parlamentarias en América Latina», en *Revista Española de Ciencia Política*, n° 5, pp. 173-194.
- Fenno, Richard (1973). *Congressman in Committees*. Boston: Little, Brown.
- Ferreira Rubio, Delia y Goretti, Mateo (1995). «Gobernar la emergencia. Uso y abuso de los decretos de necesidad y urgencia (1989-1993)». *Ágora*, n° 3, Buenos Aires.
- Freidenberg, Flavia y Alcántara, Manuel (2001). «Cuestión regional y política en Ecuador: partidos de vocación nacional y apoyo regional». *América Latina Hoy*, n° 27. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.

- García Montero, Mercedes (2004). «El procedimiento legislativo en América Latina». *América Latina Hoy*, n. 38. Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca; pp. 17-55.
- García Montero, Mercedes y Sánchez López, Francisco (2002). «Las comisiones legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica». Working Paper, 22. Barcelona: ICPS.
- García Montero, Mercedes y Marengi, Patricia (2003). «Entre lo que dicen y lo que hacen: la congruencia en la disciplina legislativa de los partidos latinoamericanos». Ponencia presentada en *VII Congreso de Ciencia Política y de la Administración*, Barcelona, septiembre.
- García Morillo, Joaquín (1985). *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- García Pelayo, Manuel (1986). *El Estado de partidos*. Madrid: Alianza.
- Garrorena Morales, Ángel (1998). «Algunas sugerencias para renovar la función de control parlamentario» en *Revista Mexicana de Sociología*, n° 2, México: Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 21-44.
- Gibson, Edward (edit.) (2004). *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- González Chávez, Jorge (2000). «Las Comisiones Legislativas en las Cámara de Diputados o Equivalentes. Estudio comparativo de cuatro países de régimen presidencial, cinco de parlamentario y uno de régimen semipresidencial». *DPI-25*.
- Grosso, Beatriz (2000). «El proceso de construcción de la ley» en Beatriz Grosso y María Alejandra Svetaz (comp). *El Poder Legislativo en la Democracia y la Integración*. Buenos Aires: OEA, pp 479-494.
- Guerrero Salom, Enrique (2004). *El Parlamento, qué es, cómo funciona, qué hace*. Madrid: Editorial Síntesis.
- Gutiérrez, Jerónimo, Lujambio, Alonso y Valadés, Diego (2001). «El Proceso presupuestario mexicano y las relaciones entre los órganos del Poder. El caso mexicano en perspectiva histórica comparada». *Serie ensayos jurídicos*, n° 2. México: UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Haggard Stephan y McCubbins, Mathew (edit.) (2001). *Presidents, Parliaments and Policy*. New York: Cambridge University Press.
- Hamilton, Alexander, Madison, James y Jay, John (1987). *El Federalista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Haro Suinaga, Victoria. *Las ineficiencias y absurdos del proceso legislativo en México*. <http://www.scjn.gob.mx/reforma/archivos/1126.pdf>, última consulta realizada el 14 de agosto de 2004.
- Harris, F. R. (1996). «El Senado de los Estados Unidos de América». En F. Pau i Vall (Ed.), *El Senado, Cámara de representación territorial*. Madrid: Tecnos.
- Heidar, Knut y Koole, Ruud (2000). «Approaches to the study of parliamentary party groups». En K. Heidar y R. Koole (Eds.), *Parliamentary party groups in European democracies. Political parties behind closed doors*. London: Routledge.
- Hurtado González, Javier (2002). «Relaciones Presidencia-Congreso en el proceso legislativo del México de nuestros días» en Mora-Donato, Cecilia (coord) *Relaciones entre*

- Gobierno y Congreso*. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Instituto Interuniversitario de Iberoamérica (2005). *Procesos contemporáneos de reforma electoral en América Central y Caribe*. AECI: Programa de Cooperación Regional con Centroamérica. Salamanca: Fundación General Universidad de Salamanca. Trabajo elaborado por Fátima García Díez.
- Jackisch, Carlota (edit.) (1994). *División de poderes*. Buenos Aires: KAS.
- Jones Mark, P. (2001). «Carreras políticas y disciplinas partidarias en la Cámara de Diputados argentina» en *POSTData*, n° 7. Buenos Aires: Grupo Universitario POSTData, pp. 189-230.
- Jones, Mark P. (1995). *Electoral laws and the survival of presidential democracies*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Jones, Mark y Mainwaring, Scott. (2003). «La nacionalización de los partidos y los sistemas de partidos: una medición empírica y su aplicación en el continente americano» en *Política y Gobierno*, X, n° 1, pp. 63-101.
- Katz, Richard (1997). *Democracy and Elections*. Oxford: Oxford University Press.
- Katz, Richard y Kolodny, Robin (1994). «Party Organization an Empty Vessel: Parties in American Politics». En R. S. Katz y P. Mair (Edits.), *How Parties Organize*. London: Sage, pp. 23-50
- Kymlicka, Will (1996). *Ciudadanía Multicultural: una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Barcelona: Paidós.
- Lanzaro, Jorge (edit.) (2001). *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Leibholz, Gerhard (1971). *Problemas fundamentales de la democracia moderna*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- Lijphart, Arend (1992). *Parliamentary versus presidential governments*. Oxford: OUP.
- Lijphart, Arend (2000). *Modelos de democracia*. Ariel: Barcelona.
- Limongi, Fernando y Cheibub Figueiredo, Argelina (1995). «Partidos Políticos na Camara dos Deputados: 1989-1994», *Dados*, vol. 38, n° 3. pp 497-527.
- Linz, Juan José (1985). *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza.
- Linz, Juan José (1997). «Democracia presidencial o parlamentaria: ¿qué hace la diferencia?» en J. J. Linz y A. Valenzuela (edit.), *Las crisis del presidencialismo* (Vol. I). Madrid: Alianza.
- Linz, Juan José, y Valenzuela, Arturo (edit.) (1997). *Las crisis del presidencialismo* (Vol. I). Madrid: Alianza.
- Llamazares, Iván (1994). *Periferias conservadoras. Las transformaciones del conservadurismo argentino*. Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid.
- Llanos, Mariana y Nolte, Detlef (2003). «Bicameralism in the Americas: Around the Extremes of Symmetry and Incongruence». *Journal of Legislative Studies*, vol. 9, n° 3.
- Llanos, Mariana (2002). *Privatization and Democracy in Argentina: An Analysis of President-Congress Relations*. London: Palgrave.
- Llanos, Mariana y Sánchez López, Francisco (2004). «Councils of Elders? The Senates and its members in the Southern Cone». Hamburg: IIK.

- Locke, John (1990). *Segundo tratado sobre el gobierno civil*. Madrid: Alianza Editorial.
- Loewenberg, Gerhard, y Patterson, Samuel (1979). *Comparing Legislatures*. Boston: Little-Brown.
- Loewenstein, Karl (1983). *Teoría de la Constitución*, Barcelona: Ariel.
- Londregan, John (2000). *Legislative Institutions and Ideology in Chile*. New York: Cambridge University Press.
- Lynch, John (1976). *Las revoluciones hispanoamericanas, 1808-1826*. Barcelona: Ariel.
- Lynch, John (1981). *Argentine Dictator: Juan Manuel de Rosas, 1829-1852*. Oxford: Oxford University Press.
- Manguashca, Juan (edit.). (1994). *Historia y región en el Ecuador: 1830-1930*. Quito: FLACSO-CEN.
- Mainwaring, Scott (1993). «Presidentialism, Multiparty Systems and Democracy. The Difficult Combination». *Comparative Political Studies*, vol. 26, n° 2, pp. 198-228.
- Mainwaring, Scott y Shugart, Mathew (eds.) (1997). *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mainwaring, Scott y Shugart, Mathew (eds.) (2002). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Mainwaring, Scott y Pérez Liñán, Aníbal (1997). «Party Discipline in the Brazilian Constitutional Congress» en *Legislative Studies Quarterly*, n° 4, pp. 453-483.
- Manin, Bernard (1998). *Los principios del Gobierno Representativo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Maravall, José María (2003). *El control de los políticos*. Madrid: Taurus.
- Martínez Ocamina, Gutenberg, Rivero Hurtado y Renee Marlene (2004): *Acusaciones Constitucionales. Análisis de un caso. Una visión parlamentaria*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile.
- Martínez Peñate, Óscar (1997). «Funciones y disfunciones de las comisiones de la Asamblea Legislativa». *ECA*, n° 587. Septiembre.
- Martínez, Antonia y Méndez Lago, Mónica (2000). «La representación política en el Congreso Español». En A. Martínez (edit.). *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*. Madrid: Tecnos, pp. 223-271.
- Martínez, Rafael y Garrido, Antonio (2000). *Sistemas mixtos de gobierno de tendencia presidencial*. Barcelona: ICPS.
- Mastias, Jean (1999). «The French Senate in Search of an Identity». En S. C. Patterson y A. Mughan (eds.), *Senates* Columbus: The Ohio State University Press, pp. 162-199.
- Mayhew, David (1974). *Congress: the electoral connection*. New Haven: YUP.
- McClintock, Cynthia (1996). «La voluntad política presidencial y la ruptura constitucional de 1992 en el Perú». En F. Tuesta Soldevilla (edit.), *Los enigmas del poder, Fujimori 1990-1996*. Lima: Fundación Friedrich Ebert, pp. 53-74.
- Medina Rubio, Ricardo (1994). *La función Constitucional de las Comisiones Parlamentaria de Investigación*. Alicante: Cuadernos Civitas.
- Mény, Yves (1996). «France: the Institutionalizations of Leadership» en Joseph M. Colomer (edit) *Political Institutions in Europe*. London and New York: Routledge, pp. 99-137.
- Merton, Robert (1964). *Teoría y estructura sociales*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Molas, Isidro e Ismael Pitarch (1987). *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de Gobierno*. Madrid: Tecnos.
- Molinelli, Guillermo Palanza, Valeria y Sin, Gisela (1999). *Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.
- Molinelli, Guillermo (1991). *Presidentes y Congresos en Argentina: mitos y realidades*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Monedero, Juan Carlos (2004). Representación política. Universidad Complutense. Wide Web en la dirección: «<http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario>». Última consulta realizada el 15.09.2004
- Montero Gibert, José Ramón y García Morillo, Joaquín (1984). *El control parlamentario*. Madrid: Tecnos.
- Mora-Donatto, Cecilia Judith (1998). *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*. México DF: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Mora-Donatto, Cecilia Judith (2001). «Instrumentos constitucionales para el control parlamentario» en *Cuestiones Constitucionales, Revista mexicana de derecho constitucional* n° 4. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
- Morgenstern, Scott (2004). *Patterns of Legislative Politics: Roll Call Voting in the United States and Latin America's Southern Cone*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Morgenstern, Scott y Nacif, Benito (edits.) (2002). *Legislative Politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Morgenstern, Scott (2004). «Explicando la Unidad de los parlamentarios en el Cono Sur» en Alcántara, Manuel y Martínez Barahona, Elena (eds) *Política, dinero e institucionalización en los Partidos de América Latina*. México: Universidad Iberoamericana de México.
- Mustapic, Ana María (2000). «Oficialistas y diputados: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina» en *Desarrollo Económico*, vol. 39, n° 156. Buenos Aires: IDES, pp. 571-595.
- Mustapic, Ana María (1995). «Tribulaciones del Congreso en la nueva democracia argentina. El veto presidencial bajo Alfonsín y Menem» en *Agora*, n° 3. Buenos Aires, pp. 61-74.
- Mustapic, Ana María (1997). «El papel del Congreso en América Latina» en *Contribuciones*, n° 4. Buenos Aires: Honrad Adenauer Stiftung-CIEDLA, pp 59-76.
- Mustapic, Ana María y Llanos, Mariana (2000). «El papel del Congreso argentino en el tratamiento del Presupuesto y el Mercosur» en Gerardo Caetano y Rubén M. Perina (edits.) *Mercosur y Parlamentos. El rol de los Congresos en la democracia y la integración*. Montevideo: CLAEH/UPD-OEA.
- Nacif Hernández, Benito (2000). «El sistema de comisiones Permanentes en la Cámara de Diputados de México» en Pérez, Germán y Martínez, Antonia (comps). *La Cámara de Diputados en México*. México D.F: Flacso-Miguel Ángel Porrúa, pp 33-60.
- Nacif Hernández, Benito (2002). «Para comprender la disciplina de partido en la Cámara de Diputados de México: el modelo de partido centralizado» en *Foro Internacional*, vol. XLII, n° 1. México: Colegio de México, pp 5-38.

- NDI (1996). «Las comisiones Legislativas.» *Serie investigaciones Legislativas*. Monografía, n° 12.
- Neustadt, Richard (1960). *Presidential Power*. New York: Wiley.
- Nogueira Alcalá, Humberto (1997). «El Control parlamentario en Chile» en *Contribuciones*, n° 4. Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer/CIEDLA, pp. 7-34.
- Nohlen, Dieter (1994). *Sistemas electorales y sistemas de partidos*. México: FCE.
- Nohlen, Dieter y Fernández, Mario (edits.) (1998). *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Norton, Philip (1990). «Parliaments. A Framenwork for Análisis» en *Western European Politics*, n° 3, pp 1-9.
- O'Donnell, Guillermo (2000). «Teoría democrática y política comparada» en *Desarrollo Económico*, vol. 39, n° 156, pp. 519-570.
- Olson, David M. (1994). *Democratic Legislative Institutions. A comparative view*. New York: M.E. Sharpe Inc.
- Oñate, Pablo (2000). «La organización del Congreso de los Diputados». En A. Martínez (edit.), *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*. Madrid: Tecnos, pp. 69-94.
- Oñate, Pablo y Martínez, Antonia (1998). «El Parlamento en España. Procedimientos de elección y funciones» en *Revista mexicana de Sociología*. México: Instituto de Investigaciones Sociales, n° 2. pp 71-94.
- Pachano, Simón (1996). *Democracia sin sociedad*. Quito: Ildis.
- Panbianco, Angelo (1990). *Modelos de partido*. Madrid: Alianza.
- Patterson, Samuel y Mughan, Anthony (1999). *Senates*. Columbus: The Ohio State University Press.
- Pau i Vall, Frances (edit.) (1996). *El Senado, Cámara de Representación Territorial*. Madrid: Tecnos-Asociación Española de Letrados de Parlamentos.
- Payne, Mark, Zovatto, Daniel, Carrillo Flórez, Fernando, y Allamand, Andrés (2003). *La política importa: Democracia y desarrollo en América Latina*. IDEA-BID.
- Pérez Antón, Romeo (1992). «El parlamentarismo en la tradición constitucional urugua-ya». En G. Caetano (ed.), *La alternativa parlamentarista*. Montevideo: CLAEH-ESC, pp. 107-132.
- Pérez Liñán, Aníbal (2000). «¿Juicio político o golpe legislativo? Sobre las crisis constitucionales en los años noventa» en *América Latina Hoy*, n° 26. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, pp. 67-74.
- Pitkin, Hanna (1985). *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Portero Molina, José Antonio (1998). *El control parlamentario del Gobierno*. Barcelona: ICPS.
- Punset, Ramón (1990). «El Senado en el procedimiento legislativo: una reforma imposible» en Ángel Garrarena Morales (edit.) *El Parlamento y las transformaciones actuales*. Madrid: Tecnos, pp. 186-197.

- Pyne, Peter (1977). Presidential Caesarism in Latin America: Myth or Reality en *Comparative Politics*, n° , pp. 281- 304.
- Quintero, Rafael (edit.) (1991). *La Cuestión regional y el poder*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Requejo, Ferrán (2000). «El federalismo liberal y la calidad de las democracias plurinacionales» en *Revista española de Ciencia Política*, n° 3, pp. 31-52.
- Reynoso, Diego (2000). *Cómo afecta el malaportamiento la conversión de votos en escaños*. México: FLACSO.
- Riker, William (1975). «Federalism» en F. Greenstein y N. Polsby (Eds.), *Governmental Institutions and Processes*. Reading: Addison-Wesley.
- Rodríguez-Aguilera del Prat, Cesáreo, y Martínez, Rafael (2000). *Sistemas de gobierno, partidos y territorio*. Madrid: Tecnos.
- Rodríguez, Jesús y Bonvecchi, Alejandro (2004). «El papel del Poder Legislativo en el proceso presupuestario: la experiencia argentina» en Serie *Macroeconomía del desarrollo*, n° 32. Santiago de Chile: División de Desarrollo Económico, CEPAL.
- Rodríguez, Ronny (comp y edit.) (1999). *Experiencias de Modernización Legislativa*. San José: IIDH/CAPEL.
- Romero, Jorge Javier (1998). *La democracia y sus instituciones*. UNAM: Biblioteca Jurídica Virtual.
- Rubio Llorente, Francisco (1994). «Función legislativa, Poder Legislativo y garantía del procedimiento Legislativo», en *El Procedimiento Legislativo*, v Jornadas de Derecho Parlamentario. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, pp. 21-34.
- Russell, Meg (2000). *Reforming the House of Lords*. Oxford: Oxford University Press.
- Russell, Meg (2001). «The Territorial Role of Second Chambers» en N. Baldwin y D. Shell (edits.), *Second Chambers*. London: Frank Cass.
- Sagües, Néstor Pedro (2002). «El Control del Congreso sobre el Presidente en Argentina. Normas y realidades» en *Ius et Praxis*, vol.8, no.1, pp.429-445.
- Samuels, David (2002). «The separation of powers and party organization and Behavior» en *Comparative Political Studies*, vol. 35, n° 4, pp. 461-483.
- Samuels, David y Snyder, Richard (2001). «El valor de un voto: una perspectiva comparada sobre la desproporcionalidad territorial» en E. Calvo y J. M. h. Abal Medina (edit.) *El federalismo electoral argentino*, Buenos Aires: INAP EUDEBA, pp. 25 – 53.
- Sánchez López, Francisco (1999). «El mundo no está hecho para partidos: elementos para el análisis del sistema de partidos en el Ecuador». *Ecuador Debate*, N° 46, pp. 257-272.
- Sánchez López, Francisco (2004). *Actores e incentivos en la estructuración del Legislativo: un estudio de Ecuador, España y Uruguay*. Tesis doctoral, Universidad de Salamanca, Salamanca.
- Sanguinetti, Julio (2001). «Los determinantes políticos e institucionales de las Políticas Sociales: un análisis de los procedimientos presupuestarios» *Documento 65*. CEDI/FG&S.
- Santos, Fabiano (1999). «Party Leaders and Committee Assignments in Brazil.» Paper presented at the 1999 Annual Meeting of the American Political Science Association, Atlanta.

- Sartori, Giovanni (1992). «Representación» en G. Sartori (edit.) *Elementos de la Teoría Política*. Madrid: Alianza, pp. 225-242.
- Sartori, Giovanni (1994). *Ingeniería constitucional comparada*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sartori, Giovanni (1999). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza.
- Sartori, Giovanni (1992). *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza Universidad.
- Schiavon, Jorge (2002). «Bicameralism in Latin America: Does it make a difference?» Comunicación presentada a American Political Science Association, Boston, Massachusetts. August 29 to September 1.
- Serrafero, Mario (1998). «Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina: un debate abierto» en *Revista Mexicana de Sociología*, n° 2, pp. 165 -186.
- Shaw, Malcolm (1979). «Conclusions». En J. D. Lees y M. Shaw (Eds.), *Committees in Legislatures: A comparative Analysis*. Durham: Duke University Press.
- Shaw, Malcolm (1994). «Las comisiones en el Congreso Norteamericano» en Silva Ochoa, Juan Carlos (coord.) *Las comisiones parlamentarias*. Vitoria: Eusko Legebiltzarra. Parlamento Vasco.
- Shell, Donald (2001). «The History of Bicameralism» en N. Baldwin y D. Shell (Eds.), *Second Chambers* London: Frank Cass, pp. 5-18.
- Shugart, Mathew (2001). «Sistemas de gobierno en América Latina: frenos y contrapesos en una era de globalización» en F. Carrillo Flores (edit.), *Democracia en déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*. Washington CD: BID.
- Shugart, Mathew, y Carey, John (1997). *Presidents and Assamblies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shugart, Mathew y Haggard, Stephan (2001). «Institutions and Public Policy in Presidential Systems» en S. Haggard y M. Mc Cubbins (edits.), *Presidents, Parliaments and Policy*. Cambridge: CUP.
- Stepan, Alfred (2004). «Toward a New Comparative Politics of Federalism, Multinationalism, and Democracy: Beyond Rikerian Federalism» en E. L. Gibson (edit.), *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Strøm, Kaare y Müller, W. (1999). «Political Parties and Hard Choices». En W. Müller y K. Strom (Edits.), *Policy, Office or Votes?* Cambridge: Cambridge University Press.
- Strøm, Kaare. (1995). «Parliamentary Government and Legislative Organisation». En H. Döring (Ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe* (pp. 51-82). Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Thomassen, Jacques (1994). «Empirical Research into Political Representation: Failing Democracy or Failing Models?» en K. Jennings y T. E. Mann (edits.), *Elections at Home and Abroad*. Ann Arbor: University of Michigan Press, pp. 237-264.
- Tickner, Arlene B. y Mejía Quintana, Óscar (edits.) (1997). *Congreso y democracia*. Bogotá: UPD/OEA Ediciones Uniandes.
- Tommasi, Mariano (1998). «Instituciones y resultados fiscales» en *Desarrollo Económico*. Buenos Aires: IDES, vol. 38, n° 149, abril-junio.

- Tsebelis, George (1995). «Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies» en H. Döring (edit.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt am Main: Campus Verlag, pp. 83-113.
- Tsebelis, George (2002). *Veto Players. How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Tsebelis, George y Money, Jeanette (1997). *Bicameralism*. New York: Cambridge University Press.
- Ugalde, Luis Carlos (2002). «La disciplina partidista en México», ponencia presentada en el Seminario El Gobierno Dividido en México: riesgos y oportunidades. Mayo, 6 y 7.
- Ugalde, Luis Carlos (2003). «Desempeño Legislativo en México» en Béjar Algazi, Luisa y Rosa María Mirón Lince (coord) *El Congreso mexicano después de la alternancia*. México: AMEP-Senado de la República-Instituto de Investigaciones Legislativas, pp 175-196.
- Valencia Escamilla, Laura (2002). «Modernidad institucional y cambios en la función parlamentaria. Revista Mexicana de Derecho Constitucional Número 7 Julio - Diciembre 2002. Disponible versión en internet:http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/7/ard/ard6.htm#N*. Última consulta realizada el 9 de agosto de 2004.
- Valenzuela, Arturo (1997). «Evaluación y reforma del Poder Legislativo en los Estados Unidos». Comunicación presentada a Seminario y Encuentro Iberoamericano Sobre Modernización y Reforma Parlamentaria, Valparaíso.
- Villacorta Mancebo, Luis (1989). *Hacia el equilibrio de poderes. Comisiones Legislativas y robustecimiento de las Cortes*. Valladolid: Universidad de Valladolid-Caja de Ahorros y M. P. Salamanca.
- Von Beyme, Klaus (1995). *La clase política en el estado de partidos*. Madrid: Alianza.
- Von Hagen, Jürgen (1992). «Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities», *Economic Papers*, n°96 Bruselas: EEC.
- Weber, Max (1964). *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Wheeler-Booth, Michale (2001). «Procedure: A Case of Study of the House of Lords» en N. Baldwin y D. Shell (edits.) *Second Chambers*. London: Frank Cass.
- White Gómez, Elaine (1997). «Soberanía parlamentaria: ¿ficción o realidad? Los partidos políticos en el Parlamento costarricense» en *Contribuciones*, n° 4. Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer. pp 77-94
- Wiberg, Matti (1995). «Parliamentary Questioning: Control by Communication?» en H. Döring (Edit)*Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt am Main: Campus Verlag, pp. 179-222.
- Wildavsky, Aaron (1964). *The Politics of the Budgetary Process*. Little, Brown and Co. Boston.

FUENTES LEGALES Y ABREVIATURAS UTILIZADAS

Argentina

1. Constitución de la Nación Argentina del 22 de agosto de 1994 (CNA).
2. Reglamento Interno de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (Texto actualizado con las modificaciones introducidas hasta febrero de 2002) (RIHCDN).
3. Reglamento del Honorable Senado de la Nación (RHSN).
4. Código Electoral Nacional Decreto N° 2135 (Texto ordenado con las modificaciones posteriores al mismo hasta la Reforma a la Ley Electoral, Ley 25.610 del 19 de Junio 2002) (CEN).
5. Ley Orgánica de los Partidos Políticos Ley 23.298 de 1985 con las modificaciones del Decreto Nacional 671/99 y Decreto Nacional 2089/1992 (LOPP).
6. Reglamento Interno de la Comisión de Juicio Político (RICJP).

Bolivia

1. Constitución Política de Bolivia de 1967 con reformas de 1994 (CPB).
2. Reglamento Interno de la Honorable Cámara de Senadores de 1998 (RIHCS).
3. Reglamento Interno de la Honorable Cámara de Diputados de 1997 (RIHCD).
5. Código Electoral. Ley 1984 (texto ordenado con las modificaciones posteriores al mismo hasta la Reforma de la Ley N°2232 de 2001) (CE).
5. Ley de Partidos Políticos de 1999 (LPP).

Brasil

1. Constitución de la República Federal de Brasil de 1988 con las enmiendas constitucionales introducidas en 1994 y 2002 (CRFB).
2. Reglamento Interno de la Cámara de Diputados de 1989 con las reformas introducidas hasta 2002 (RICD).
3. Reglamento Interno del Senado Federal de 1970 con las reformas hasta 1999 (RISF).
4. Código Electoral de 1965 (Ley n° 4.737) con las reformas introducidas posteriormente hasta 2003 (CE).
5. Ley de los Partidos Políticos de 1974 con las reformas introducidas en 1996 (LPP).

Chile

1. Constitución Política de la República de Chile de 1980 incluidas las reformas de 2000 (CPCH).
2. Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios de 6 de mayo de 1988, modificada por Leyes 18.733, 18.799, 18.807, 18.808, 18.809, 18.825, 18.828, 18.963, 19.237, 19.351, 19.438 y 19.654 de septiembre de 2002 (LOCVPE).
3. Reglamento del Senado con las actualizaciones de diciembre de 2001 (RS).
4. Reglamento de la Cámara de Diputados de 1999 (RCD).
5. Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos (LOCPP).
6. Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional de 1990 de marzo de 1987, modificada por leyes n° 18.799, 18.825, 18.905, 18.963 y 19.527 (LOCCN).

Colombia

1. Constitución Política de Colombia de 1991 con las reformas de 2001 (CPC).
2. Reglamento del Congreso: Senado y Cámara de Representantes de 1992 con las reformas incluidas de 1998 (RCSCR).
3. Código Electoral de 1986 con las reformas de 1994 (CE).
4. Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos de 1994 (EBPMP).

Costa Rica

1. Constitución Política la República de Costa Rica de 1949 con las reformas de 2001 (CPCR).
2. Reglamento de la Asamblea Legislativa de 1994 texto ordenado con las reformas posteriores hasta 1999 (RAL).
3. Código Electoral de 1952, texto ordenado con las reformas posteriores hasta 2001 (CE).

Ecuador

1. Constitución Política de la República de Ecuador de 1998 (CPE).
2. Ley Orgánica de la Función Legislativa con las reformas de 1996 (LOFL).
3. Reglamento Interno (RI).
4. Ley de Elecciones de 1986 con las reformas posteriores hasta 1992 (LE).
5. Ley de Partidos Políticos con las reformas de 2000 (LPP).
6. Código de Ética de la Legislatura de 1998 (CEL).

El Salvador

1. Constitución Política de la República de El Salvador de 1982 con las reformas de 2000 (CPES).
2. Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa de 1984 actualizado con las reformas de 2002 (RIAL).
3. Código Electoral. Decreto n° 417 de 1993 con las reformas de 2002 (CE).

Guatemala

1. Constitución Política de la República de Guatemala de 1985 con las reformas de 1993 (CPG).
2. Ley Orgánica del Organismo Legislativo de 1994 (LOOL).
3. Ley Electoral y de Partidos Políticos de 1985 con las reformas de 1987 y 1990 (LEPP).

Honduras

1. Constitución de la República de Honduras de 1982 con las reformas de 1999. (CRH).
2. Reglamento Interior de 1983 (RI).
3. Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas de 1981. Reformada mediante Decretos Legislativos: No. 42 y 55 del 9 de junio y 24 de noviembre de 1982 respectivamente; No. 138-84 del 24 de agosto de 1984; No. 147-86 del 27 de octubre de 1986; No. 18-89; No. 121-89, No. 168-89; No.182-89 del 26 de agosto, 7 y 9 de noviembre de 1989 respectivamente; No. 11-91 del 14 de febrero de 1991 y No. 180-92 del 30 de octubre de 1992 (LEOP).

México

1. Constitución Política de los Estados Unidos de México de 1917, actualizada con las reformas de 2001 (CPEUM).
2. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos DE 2000 (LOCGEUM)

3. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1994 con las reformas de 2002 (CFIPE).
4. Acuerdo Parlamentario relativo a las sesiones, integración del orden del día, los debates y las votaciones de la Cámara de diputados de 1997 (APDVCD).
5. Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1934 (RGICGEUM).

Nicaragua

1. Constitución Política de Nicaragua de 1987 con reformas de 1995 (CPN).
2. Reglamento Interno de la Asamblea Nacional de 1991 (RIAN).
3. Estatuto General de la Asamblea Nacional de 1991 con las reformas de 1994 (EGAN).
4. Ley Electoral de 2000 (LE).

Panamá

1. Constitución Política de la República de Panamá de 1972 reformada por los actos reformativos de 1978, por el acto constitucional de 1983 y los actos legislativos de 1983 y 2 de 1994 (CPRP).
2. Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa de 1984 con las reformas introducidas hasta 1998 (RORIAL).
3. Código Electoral de 1997 (CE).

Paraguay

1. Constitución de la República de Paraguay de 1992 (CRP).
2. Reglamento Interno de la Honorable Cámara de Diputados (RIHCD).
3. Reglamento Interno del Honorable Senado de 1968 con las modificaciones posteriores hasta 2003 (RIHS).
4. Código Electoral de 1996 (CE).

Perú

1. Constitución política de Perú de 1993, con las reformas de 2000 (CPP).
2. Reglamento del Congreso de la República de Perú con las modificaciones introducidas hasta 2003 (RCRP).
3. Ley Orgánica de Elecciones de 1997 con las modificaciones introducidas hasta 2004 (LOE).
4. Ley de Partidos Políticos de 2003 (LPP).

República Dominicana

1. Constitución Política de la República Dominicana de 1994 (CPRD).
2. Reglamento Interno de la Cámara de Diputados de 2000 (RICD).
3. Reglamento Interno del Senado de 1997 (RIS).
4. Ley Electoral de 1962 con las modificaciones introducidas hasta 2002 (LE).

Uruguay

1. Constitución de la República Oriental del Uruguay de 1967 con las modificaciones de 1990, 1995 y 1997 (CROU).
2. Reglamento de la Cámara de Representantes de 1998 (RCR).
3. Reglamento de la Cámara de Senadores de 1998 (RCS).
4. Reglamento de la Asamblea General Legislativa de la República Oriental del Uruguay de 1993 (RAGL).
5. Ley de Elecciones de 1925 con las modificaciones posteriores hasta 2000 (LE).

Venezuela

1. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 (CRBV).
2. Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional de 2000 (RIDAN).
3. Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política de 1997 (LOSPP).
4. Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones de 1964 (LPPRPM).
5. Estatuto Electoral del Poder Público de 2000 (EEPP).

AQUILAFUENTE 82



Caja España



Ediciones Universidad
Salamanca

ISBN 84-7800-521-8



9 788478 005215