

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 (nº 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-115).

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 las 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 *timing* 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; Chasqueti, 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 determinadamente 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

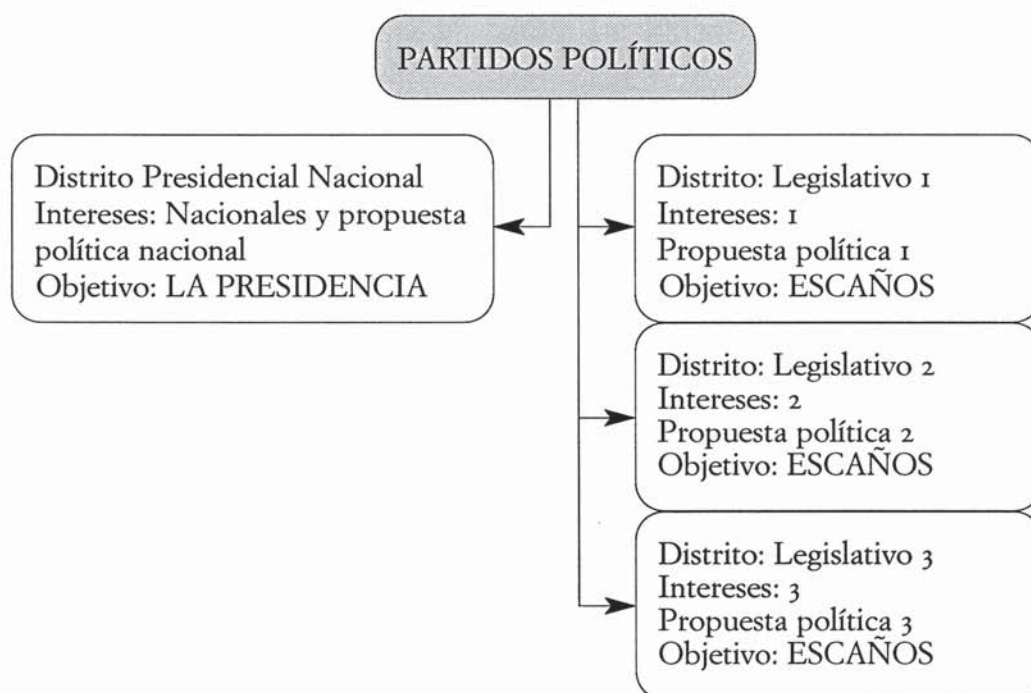
⁵⁶ Hay autores como Garrorena Morales (1998) o Portero Molina (1998) que plantean que el ámbito del control parlamentario ha cambiado de escenario y que ahora se apunta más a la publicidad de los casos mirando a un futuro electoral próximo, ya que la destitución efectiva de los funcionarios o el cambio 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 1.1: 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.

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 «contraparté»: 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 precautelar 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 «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, 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 investigadores 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 Huezco, 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 Analysen*, 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 (eds.) (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 (eds.) *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 uruguaya». 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 Garrorena 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).

