

Gobernanza con poderes divididos en América Latina*

JOSEP M. COLOMER Y GABRIEL L. NEGRETTO**

1. INTRODUCCIÓN

En este trabajo analizamos un nuevo conjunto de fórmulas institucionales orientadas a reforzar al Congreso con el objetivo de promover una buena gobernanza en un régimen de separación de poderes entre el Congreso y el Presidente.¹ Nuestro análisis se basa en la hipótesis de que la satisfacción social es máxima cuando las decisiones institucionales cuentan con el apoyo del legislador mediano en el Congreso y la preferencia de éste corresponde a la del votante mediano tal como se ha revelado en las elecciones.

Las ventajas y las desventajas de los regímenes democráticos basados en elecciones separadas y división de poderes han sido sometidas a una viva y sostenida discusión.² En particular, las elecciones separadas han sido criticadas

* Nota del editor: el proceso de revisión y aceptación del presente artículo estuvo a cargo del doctor Alejandro Poiré, quien actuó en dicha ocasión como director *ad hoc* de *Política y Gobierno*.

** Profesores-investigadores de la División de Estudios Políticos del CIDE, Carretera México-Toluca 3655, Lomas de Santa Fe, 01210, México, D.F. Correos electrónicos: josep.colomer@cide.edu y gabriel.negretto@cide.edu.

Una versión anterior de este trabajo fue presentada en las reuniones anuales de la Public Choice Society, en San Diego, California, en marzo de 2002; de la American Political Science Association, en Boston, Massachusetts, en agosto de 2002; y en el seminario de la División de Estudios Políticos del CIDE, en México, D.F., en septiembre de 2002. Los autores agradecen los comentarios de John Carey, Barbara Geddes, William Keech, Fabrice Lehoucq, Juan Molinar, así como de tres evaluadores anónimos de *Política y Gobierno*.

El manuscrito se recibió en mayo de 2002 y fue aceptado para su publicación en septiembre de 2002.

¹ Utilizamos la palabra "gobernanza" en el sentido de "arte o manera de gobernar", diferente de "governabilidad" (cualidad de gobernable), tal como indica el *Diccionario de la Real Academia Española*, 22a. edición, 2001. "Gobernanza" estaba ya recogida en el *Diccionario usual del español* de 1803.

² Existe una larga lista de trabajos que abordan este tema. Sobre el funcionamiento del régimen de división de poderes en Estados Unidos, véanse Hammond y Miller (1987), Jacobson (1987, 1990), Riggs (1988),

Artículos

por crear una “legitimidad dual”, mientras que a la división de poderes se le han atribuido conflictos interinstitucionales y la parálisis gubernamental. Ciertamente, ninguno de estos inconvenientes potenciales existe en un régimen parlamentario, en el que habitualmente una sola elección parlamentaria tiende a crear consistencia política entre la mayoría del Parlamento y el Gabinete. Las ventajas del parlamentarismo son especialmente notables cuando se usa la representación proporcional para elegir a los miembros del Parlamento y se forma un sistema multipartidista, lo cual crea las condiciones para la emergencia de una incluyente mayoría legislativa y ejecutiva correspondiente a una mayoría electoral y social. Pero, en vista de que alrededor de la mitad de las democracias en el mundo actual están organizadas como regímenes de tipo presidencial o semipresidencial, nos proponemos analizar las condiciones de una buena gobernanza cuando las elecciones son separadas y los poderes están divididos.

Nuestro enfoque difiere de las dos respuestas principales que se han dado a esta cuestión. En primer lugar, los partidarios del modelo llamado de “frenos y contrapesos”, que fue elaborado durante la discusión de la constitución de Estados Unidos, sostienen que los controles mutuos entre el Presidente, las dos cámaras del Congreso y el Tribunal Supremo pueden evitar decisiones colectivas arbitrarias. En esta perspectiva, la política de los “poderes negativos” ha sido elogiada por su capacidad de prevenir una “tiranía de la mayoría”, un “gobierno populista” y la formación de “coaliciones redistributivas” socialmente ineficientes (Buchanan y Tullock, 1962; Riker, 1982). Sin embargo, esta opción suele comportar la aceptación de un desempeño gubernamental bajo en la formación de políticas públicas e incluso el “bloqueo” gubernamental.

En segundo lugar, otro argumento con mayores apoyos en América Latina considera que los regímenes presidenciales son viables en la medida en que los presidentes son capaces de desarrollar su agenda en el Congreso, una condi-

Sundquist (1988), Cox y Kernell (1991), Fiorina (1992), Riker (1992), Cox y McCubbins (1993), Alesina y Rosenthal (1995), Brady y Volden (1998), Krehbiel (1996, 1998), Cameron (2000). Para una perspectiva comparada, en su mayoría aunque no exclusivamente sobre América Latina, véase Linz (1990a, 1990b), Shugart y Carey (1992), Mainwaring (1993), Linz y Valenzuela (1994), Jones (1995), Tsebelis (1995), Mainwaring y Shugart (1997), Power y Gasiorowski (1997), Nohlen y Fernández (1998), Lijphart (1999), Powell (2000), Przeworski *et al.* (2000), Colomer (2001a, 2002), Haggard y McCubbins (2001), Lanzaro (2001).

Artículos

ción que suele conseguirse a través del gobierno unificado (es decir, la mayoría absoluta en escaños del partido del Presidente en el Congreso), o a través de la concentración de poderes legislativos en el Ejecutivo. Cualquiera de estas opciones, sin embargo, comporta una alta concentración del poder en la Presidencia, aunque ésta sólo cuente con un apoyo electoral y social minoritario, así como una reducción de los intereses y las opiniones representados en el proceso decisorio.³

En contraste con estas dos propuestas, nosotros sostenemos que las condiciones de una buena gobernanza en un esquema de separación de poderes no se crean ni con la neutralización mutua de las instituciones ni con el dominio de la Presidencia, sino dando un papel prioritario al Congreso.

Las diferentes propuestas institucionales, así como las correspondientes críticas de las fórmulas alternativas, reflejan diferentes valores, aunque éstos estén sólo implícitos en las presentaciones escritas. El modelo de “frenos y contrapesos”, por ejemplo, es lógicamente afín a una preferencia por la libertad individual y el correspondiente gobierno limitado. En cambio, el modelo “presidencialista” puede ser asociado a un gusto por la toma de decisiones enérgica y vinculante. Nosotros adoptamos una perspectiva orientada a los resultados en políticas públicas que también implica una opción de valores. En el análisis que presentamos a continuación los resultados políticos de los procesos institucionales son valorados más positivamente cuanto más satisfactorios son para un mayor número de ciudadanos. Aunque no desarrollamos aquí un modelo formal, suponemos que las diversas preferencias de los ciudadanos, las posiciones de los partidos políticos y las políticas públicas pueden ser situadas en un espacio político, como el típico eje izquierda-derecha, de modo que quepa establecer “distancias” relativas entre ellas. Así, la “proximidad” —es decir, lo contrario de la “distancia”— entre las preferencias de los ciudadanos y los resultados políticos es tomada como el criterio básico de satisfacción colectiva o utilidad social.

Para hacer operativo el análisis, adoptamos el criterio simple de que la satisfacción colectiva es mayor cuanto más se aproximan las decisiones políticas

³ Para una discusión de estas opciones, véanse Sundquist (1988), Shugart y Carey (1992), Mainwaring (1993), Jones (1995), Mainwaring y Shugart (1997), Cheibub (2000) y Figueiredo y Limongi (2000).

Artículos

a la preferencia del votante mediano, es decir, de aquel que tiene el mismo número de ciudadanos a un lado y a otro de su preferencia en el espacio político. La opción por la preferencia del votante mediano se basa en la propiedad aritmética de que la posición mediana, sea cual sea su localización en el espacio, minimiza la suma de las distancias con respecto a todas las demás posiciones. Dado que la “proximidad” ha sido adoptada como el criterio básico de satisfacción, una política que coincida con la preferencia del votante mediano y minimice la suma de las distancias puede ser considerada como aquella que es capaz de producir una mayor satisfacción colectiva o utilidad social.⁴

Distinguimos dos tipos de fórmulas institucionales: las que regulan las elecciones y las que regulan el proceso postelectoral de toma de decisiones, cada uno de los cuales se aborda en secciones separadas. La última sección resume nuestras conclusiones lógicas y las correspondientes opciones institucionales. A lo largo de la presentación revisamos sumariamente las diversas fórmulas institucionales existentes en las actuales democracias presidenciales en Estados Unidos y América Latina, centrándonos en aquellos aspectos que nuestro análisis muestra como particularmente relevantes.

2. REGLAS ELECTORALES

Las reglas electorales son un factor crucial de la buena gobernanza. Nos centramos aquí sólo en aquellos elementos del sistema electoral que guardan una relación más directa con el desempeño institucional de los regímenes de división de poderes. En esta perspectiva, las reglas electorales deberían, en primer lugar, proveer una representación adecuada de las preferencias de los ciudadanos y, en segundo, favorecer los intercambios cooperativos entre el Presidente y el Congreso.

Una representación adecuada es un elemento fundamental para evaluar la eficiencia social de los resultados políticos. Podría ocurrir que un conjunto de

⁴ Para el criterio de la utilidad social basado en la proximidad a la preferencia del votante mediano, véanse Davis *et al.* (1970), Huber y Powell (1994), Hinich y Munger (1997), Powell (2000) y Colomer (2001a).

Artículos

instituciones fuera capaz de promover una efectiva toma de decisiones que diera satisfacción a las preferencias adoptadas por los representantes políticos en los cargos correspondientes, pero que estas preferencias no correspondieran a las de muchos electores. En tal caso, las decisiones institucionales podrían ser consideradas “colectivamente” satisfactorias desde el punto de vista de los actores institucionales más directamente implicados en la toma de decisiones, pero no “socialmente” satisfactorias desde el punto de vista de los ciudadanos a los que pretenderían representar.

Asimismo, las reglas electorales pueden crear incentivos para la cooperación, o para el conflicto entre el Presidente y los legisladores. Este resultado puede depender, en primer lugar, de si las elecciones para cargos separados son concurrentes o no (es decir, si se celebran al mismo tiempo o en fechas distintas) y están sometidas a reglas parecidas o no, lo cual puede producir que la composición de partidos políticos de los diferentes cargos sea similar o no. En segundo lugar, también el papel más o menos destacado de los candidatos individuales en las campañas electorales, opuesto a su sumisión a la disciplina de partido, puede facilitar la cooperación interinstitucional o dificultarla, respectivamente. En los siguientes párrafos se analizan las consecuencias políticas relevantes de estas variables electorales.

Desde la perspectiva normativa favorable a la máxima satisfacción del mayor número de personas con los resultados políticos del proceso institucional, antes mencionada, cabe identificar cuatro propiedades deseables del sistema electoral en un régimen de división de poderes:

- Debería promover una revelación sincera de las preferencias de los votantes y no crear incentivos para los cálculos estratégicos y el voto insincero a favor o en contra de algún partido con probabilidades de ganar.
- No debería producir un gobierno unificado, es decir, una mayoría del partido del Presidente en el Congreso, sin contar con una amplia mayoría de apoyo entre los votantes.
- La preferencia del legislador mediano debería ser lo más próxima posible a la preferencia del votante mediano, de modo que se pudieran pro-

Artículos

ducir resultados colectivamente satisfactorios en las instituciones que fueran también socialmente satisfactorios para los votantes en su conjunto.

- El Presidente debería ser elegido con amplio apoyo de los ciudadanos, incluido el del votante mediano. Sin embargo, dado que no existe ningún procedimiento electoral capaz de garantizar este resultado, es preferible optar por aquellas reglas que permiten seleccionar a un candidato mediano con mayor probabilidad que otras.

Si se cumplen estas condiciones electorales, cabe esperar que, junto con otras reglas institucionales que se discutirán más adelante, la toma de decisiones políticas produzca resultados próximos a la preferencia del votante mediano y, por tanto, capaces de crear una alta y ampliamente distribuida satisfacción de los ciudadanos. Véase el cuadro 1 para un sumario de las regulaciones actuales.

LAS DESVENTAJAS DE LA REGLA DE LA MAYORÍA RELATIVA

La regla de la mayoría relativa según la cual la alternativa más votada se convierte en un ganador absoluto ha sido defendida porque supuestamente promueve un gobierno estable y efectivo (Riker, 1982). Sin embargo, las propiedades deseables del sistema electoral que acabamos de enunciar son suficientes para evaluar negativamente la regla de la mayoría relativa y los distritos uninominales.

La regla de la mayoría relativa es la que más induce el voto insincero a favor de la menos rechazada de las candidaturas con posibilidades de ganar, tanto en las elecciones congresuales como en las presidenciales. La importancia del voto estratégico o insincero es más visible en contextos en los que un tercer o un cuarto partido consigue sobrevivir pero obtiene proporciones de voto popular menores de las que obtendría con un sistema electoral más permisivo. Pero el voto estratégico, así como la abstención de votantes “alienados” son también significativos en sistemas bipartidistas, los cuales comportan siempre un

Artículos

cierto grado de aquiescencia o resignación entre amplias capas de votantes que habrían elegido otras alternativas no disponibles.

Las elecciones congresuales en distritos uninominales por la regla de la mayoría relativa tienden a producir una mayoría de escaños de un solo partido con una minoría de votos populares. Así ha ocurrido en un tercio de las elecciones congresuales en Estados Unidos desde 1828, así como en la mayor parte de las elecciones parlamentarias por mayoría relativa en Gran Bretaña y en otras antiguas colonias británicas como Canadá, India y Nueva Zelandia en los periodos correspondientes con sufragio popular amplio. Con notable frecuencia, el partido al que estas reglas conceden una mayoría absoluta de escaños puede haber obtenido incluso menos votos populares que algún otro partido, con lo que se distorsiona espectacularmente la representación de los votantes.

La habitual denominación de este sistema como “mayoritarista” puede crear confusión, ya que de hecho la regla de la mayoría relativa tiende a crear ganadores *minoritarios*. En cambio, la representación proporcional, que se suele asociar a la protección de las minorías, crea mayorías legislativas y gubernamentales apoyadas por una mayoría de los votantes, al menos cuando los distritos están adecuadamente diseñados (como ha subrayado, por ejemplo, Grofman, 2000).

También en las elecciones presidenciales la regla de la mayoría relativa puede crear un ganador apoyado sólo por una minoría de los votantes. Alrededor de 40 por ciento de los 44 presidentes de Estados Unidos desde 1828 han sido elegidos con sólo una minoría de los votos populares (de hecho elegidos por el Colegio Electoral, que es elegido en su mayor parte con la regla de la mayoría relativa). También fueron elegidos presidentes con una minoría de los votos populares en 70 por ciento (38 de 54) de las elecciones presidenciales directas en ocho democracias de América del Sur en el periodo 1945-2000 (Colomer, 2001a).

Además, el ganador por mayoría relativa puede estar situado en una posición más bien extrema en el espectro político-ideológico de modo que enfrente una potencial mayoría popular y partidaria contraria. En otras palabras, una clara mayoría de votantes puede preferir a algún candidato derrotado antes

Artículos

que al ganador por mayoría relativa, el cual puede ser incluso la última preferencia de una mayoría de los votantes. Sólo si el ganador tiene el apoyo del votante mediano puede ser considerado socialmente satisfactorio, pero esto sólo ocurrió, por ejemplo, en menos de 60 por ciento de las elecciones presidenciales por mayoría relativa en América del Sur antes referidas. En muchos casos, las elecciones presidenciales por la regla de la mayoría relativa produjeron ganadores minoritarios y socialmente decantados que provocaron descontento político y social.

En condiciones de suficiente homogeneidad social o de afortunada coordinación estratégica entre los líderes políticos y los votantes, las elecciones por la regla de la mayoría relativa pueden concentrar la mayor parte de los votos en dos partidos grandes (Cox, 1997). Sin embargo, y en contra de una opinión antigua acerca de los beneficios genéricos del bipartidismo, en la típica situación de gobierno dividido en la que el partido del Presidente no tiene una mayoría en el Congreso, los sistemas bipartidistas dificultan extraordinariamente la gobernanza. Si los legisladores mantienen una fuerte disciplina de partido, deberían esperarse ya sea difíciles acuerdos por unanimidad o, bien, más probablemente, confrontación y parálisis. En un Congreso bipartidista con gobierno dividido, sólo la indisciplina partidaria puede facilitar la formación de mayorías presidenciales y legislativas —como suele ocurrir en Estados Unidos (Riggs, 1988; Nino, 1992).

LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

Desde una perspectiva normativa favorable a arreglos institucionales capaces de promover alta eficiencia social, parece claro que un sistema electoral para la cámara baja o única del Congreso basado en alguna fórmula de representación proporcional (RP) con listas de partido debería ser considerado superior a cualquier fórmula de mayoría relativa. El principio de RP es el que con mayor frecuencia conduce a la creación de mayorías legislativas apoyadas por una mayoría de los votantes, incluido, por supuesto, el votante mediano (Powell, 2000).

Artículos

El principio de representación proporcional para la cámara baja o única del Congreso está en vigor virtualmente en todos los países democráticos de América Latina. Las principales diferencias entre estos sistemas dependen de la fórmula utilizada para convertir votos en escaños, de las reglas que determinan el grado de control partidario de la selección y el orden de los candidatos en la lista de partido, de la existencia de transferencia de votos entre candidatos de un mismo partido, y de la magnitud de los distritos (Shugart y Carey, 1992; Mainwaring y Shugart, 1997).

Cabe admitir que ciertas formas de RP pueden conllevar algunos inconvenientes. Tal es el caso de las fórmulas de cuota, que proveen de incentivos para la proliferación de pequeñas candidaturas. Asimismo, las listas abiertas promueven competencia entre candidatos de un mismo partido, lo cual puede inducir una mayor provisión de bienes privados a los votantes de distrito y una menor oferta de bienes públicos de amplia escala (Cox y Shugart, 1995; Ames, 2001; Cox y McCubbins, 2001). Sin embargo, un diseño institucional adecuado, como por ejemplo la fórmula d'Hondt o de "cifra repartidora" con magnitudes de distrito suficientemente grandes, puede permitir la formación de un sistema multipartidista que garantice una representación adecuada de los partidos capaz de establecer una fuerte correspondencia entre la preferencia del legislador mediano y la del votante mediano (Balinski y Young, 1982). Sobre esta base, el estadio ulterior de formación de mayorías congresuales multipartidistas puede ser capaz de abarcar a representantes de diferentes grupos de votantes en las decisiones legislativas, incluyendo siempre la preferencia del votante mediano.

Con respecto a la competencia intrapartidaria, la combinación de RP con listas de partidos y voto personalizado puede conseguir un balance eficiente entre el protagonismo de los partidos políticos y el de los candidatos individuales en la relación entre las candidaturas y los votantes (Shugart y Haggard, 2001). Esto debería llevar a elegir un sistema de "representación proporcional personalizada", por el cual virtualmente todos los escaños son asignados a los partidos sobre la base de sus cuotas de votos, pero los individuos que ocupan esos escaños son seleccionados en parte por las listas de los partidos y en parte

Artículos

en distritos uninominales. Esta combinación de los dos principios electorales da a los partidos una representación adecuada y les permite mantener altos grados de consistencia política y de disciplina de voto entre sus legisladores, al tiempo que crea incentivos para intercambios más estrechos entre los votantes y una parte de los representantes, así como la oportunidad de un mayor rendimiento de cuentas de estos últimos. Este sistema, que fue originariamente diseñado en Alemania y después ha sido adoptado por otros regímenes parlamentarios, está actualmente en vigor para las elecciones del Congreso en los regímenes presidenciales de Bolivia y Venezuela.

Este tipo de sistema electoral “mixto nominal-proporcional” como también ha sido llamado, debería distinguirse del sistema “mixto nominal-mayoritarista”, como el que existe por ejemplo en México. En este último tipo, una parte significativa de los escaños es asignada a los partidos en distritos uninominales por una regla de mayoría relativa o de mayoría absoluta, la cual tiende a crear fuertes distorsiones entre las cuotas de votos y las cuotas de escaños de los partidos, incluidas las mayorías de un solo partido apoyadas por sólo una minoría de votos populares (Shugart y Wattenberg, 2001).

REGLAS PRESIDENCIALES INCLUSIVAS

Para las elecciones presidenciales, el análisis anterior conduce a una evaluación negativa tanto del colegio electoral como de las elecciones directas basadas en la regla de la mayoría relativa. El conjunto de alternativas viables, más inclusivas y socialmente satisfactorias, incluye la regla de la mayoría absoluta y diversas reglas de mayoría relativa calificada con segunda vuelta bien por los votantes, bien por el Congreso. Lejos de aspirar a concluir la discusión, en los siguientes párrafos se consideran algunas de las ventajas y desventajas de cada una de estas reglas electorales con el propósito de facilitar la buena gobernanza en condiciones de separación institucional de poderes y gobierno políticamente dividido.

La regla de la mayoría absoluta con segunda vuelta entre los dos candidatos más votados ha sido criticada porque promueve un excesivo número de

Artículos

candidatos en la primera vuelta (Jones, 1995; Mainwaring y Shugart, 1997). Sin embargo, esta fórmula permite que se formen amplias coaliciones en la segunda vuelta en las cuales cada candidato menor puede ser recompensado según el apoyo en votos populares que haya obtenido en la primera vuelta. Como puede verse en el cuadro 1, la regla de la mayoría absoluta con segunda vuelta ha sido adoptada para las elecciones presidenciales en una gran parte de los países de América Latina durante los procesos de democratización más recientes, incluidos Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Desde la perspectiva adoptada en este artículo, las elecciones presidenciales con la regla de la mayoría absoluta con segunda vuelta han producido resultados mucho mejores que la anteriormente habitual regla de la mayoría relativa: en 80 por ciento de las 20 elecciones por mayoría absoluta en América del Sur hasta 2001, el presidente ganador había obtenido el apoyo del votante mediano en la primera vuelta (Colomer, 2001a). Aún más importante es el hecho de que el ganador en una segunda vuelta no puede ser nunca un candidato rechazado por una mayoría, en contraste con un resultado relativamente frecuente por mayoría relativa.⁵ Esto significa que, en el peor de los casos, el presidente electo será considerado al menos un mal menor por muchos de los votantes y, por lo tanto, cabe esperar que tenga suficiente apoyo popular y partidario para intentar construir una mayoría política consensual en torno a sus propuestas.

Las reglas de mayoría relativa calificada establecen un umbral de, por ejemplo, 40 o 45 por ciento de los votos populares para ganar, y si ningún candidato lo alcanza tiene lugar una segunda vuelta entre los dos más votados. Este tipo de regla, que se usa actualmente con diversas variantes de mayoría relativa calificada para las elecciones presidenciales en Argentina, Costa Rica, Ecuador y Nicaragua, crea mayores incentivos que la regla de mayoría relativa para for-

⁵ Más técnicamente, mientras el ganador por mayoría en una segunda vuelta no es por fuerza el ganador Condorcet, puesto que podría haber sido derrotado por otro candidato perdedor en una elección a pares, no puede ser nunca un “perdedor Condorcet”, es decir, alguien que hubiese perdido contra cualquier otro candidato en elecciones de a dos. Por el contrario, este resultado es perfectamente posible —y ha ocurrido en elecciones presidenciales por mayoría relativa.

Artículos

mar coaliciones amplias ya en la primera vuelta. De hecho, sólo una de las 18 elecciones presidenciales celebradas en América Latina por reglas de mayoría relativa calificada hasta 2002 han requerido una segunda vuelta. Alrededor de 90 por ciento de los ganadores por este tipo de procedimiento han obtenido el apoyo del votante mediano (Colomer, 2001a).

Por último, una segunda vuelta en el Congreso —una fórmula que tiene algunos precedentes históricos en América Latina durante el siglo XIX y se usa actualmente en Bolivia— obliga la formación en el Congreso de una coalición mayoritaria multipartidista en apoyo del Presidente (Gamarra, 1997). Esta coalición puede no ser tan estable como la típica coalición gubernamental en un régimen parlamentario (especialmente si no hay una efectiva moción de censura del gabinete de ministros por el Congreso, como se discutirá en otra sección de este trabajo). Pero ciertamente puede facilitar las decisiones legislativas ulteriores y la cooperación entre el Presidente y el Congreso, favoreciendo así uno de los objetivos de la buena gobernanza antes identificado para las reglas electorales.

Otras fórmulas capaces de favorecer que el Presidente electo cuente con amplio apoyo social pueden requerir mayorías múltiples, es decir, no sólo una mayoría del número total de votos populares, sino también una mayoría relativa en una mayoría de los distritos, estados o regiones, e incluso cierto umbral en todos los distritos. Este tipo de requisitos puede ser apropiado para países extensos con notables diferencias étnicas de base territorial (Horowitz, 1991).

ELECCIONES CONCURRENTES

Con respecto al calendario de las elecciones congresuales y presidenciales, cabe considerar dos posibles variables: las elecciones para las diversas instituciones pueden ser concurrentes o no concurrentes (o mixtas, es decir, a veces concurrentes y a veces no concurrentes o a medio término), así como totales o parciales. Cuando las elecciones de las dos cámaras del Congreso y del Presidente tienen lugar simultáneamente, todos los escaños congresuales se renuevan en cada elección y el Presidente es elegido por mayoría relativa a una sola vuelta,

Artículos

hay una alta probabilidad de que la campaña presidencial domine los mensajes en los medios de comunicación y el debate público, de modo que atraiga a un número importante de votantes a votar “en bloque” por el partido del Presidente. Esto puede crear un gobierno unificado con cierta frecuencia, incluso cuando las elecciones de la cámara baja o única se rigen por la regla de representación proporcional (Mainwaring y Shugart, 1997; Shugart y Haggard, 2001).

No obstante, aun en elecciones concurrentes muchos votantes pueden dividir su voto y producir un gobierno dividido —como ha ocurrido, por ejemplo, en algo más de la mitad de las elecciones presidenciales tanto en Estados Unidos como en América del Sur desde 1945. Pero sin duda las elecciones no concurrentes crean mayores oportunidades de que los votantes escojan diferentes partidos para diferentes cargos y contribuyan así a crear un gobierno dividido (Alesina y Rosenthal, 1995). Así, se ha producido gobierno dividido en unos tres cuartos de las elecciones separadas en Estados Unidos desde 1945. Actualmente, se usan ciclos electorales no concurrentes o mixtos en Argentina, Chile, Colombia, El Salvador, Estados Unidos, México y República Dominicana, mientras que las elecciones parciales se usan para la cámara baja de Argentina y los senados de Brasil, Chile, Estados Unidos y México.

Cabe argumentar que, en su origen, los constituyentes de Estados Unidos concibieron mecanismos como las elecciones no concurrentes y las elecciones parciales como frenos y contrapesos con el objetivo de producir diversas mayorías simultáneas y frecuentemente cambiantes en las distintas instituciones, de modo que así se dificultara la toma de decisiones socialmente vinculantes (Negretto, 2003). Esto se hizo tanto para dar prioridad a la libertad individual sobre el poder del Estado como para evitar decisiones arbitrarias dados los defectos del sistema electoral. El problema es que al mismo tiempo que retardan o bloquean el proceso decisorio, las elecciones no concurrentes y separadas pueden inducir un voto estratégico o insincero contra los gobernantes en el poder y la consiguiente falsificación de las preferencias de los ciudadanos.

En un sistema bipartidista las elecciones no concurrentes y parciales pueden ser atractivas porque crean más oportunidades de discutir separadamente diferentes temas que, en conjunto, pueden formar una amplia agenda pública.

Artículos

CUADRO 1. REGLAS ELECTORALES

País	Año	Congreso						Sistema de partidos	
		1ª Cámara		2ª Cámara		Presidente			Calendario electoral
		Término	Regla	Término	Regla	Término	Regla		
Argentina	1994	4+...	RP	6+...	Mixto	4+4	Mayoría relativa calificada	Mixto	Bipartidismo
Bolivia	1995	5+...	RP (P)	5+...	Mixto	5	Mayoría absoluta/Congreso	Concurrente	Multipartidismo
Brasil	1999	4+...	RP	8+...	Mayoría relativa	4+4	Mayoría absoluta/segunda vuelta	Concurrente/Senado parcial	Multipartidismo
Chile	1997	4+...	RP (M = 2)	8	Mayoría relativa y vitalicio	6	Mayoría absoluta/segunda vuelta	No concurrente/Senado parcial	Multipartidismo
Colombia	1997	4+...	RP	4+...	Mixto Mixto	4	Mayoría absoluta/segunda vuelta	No concurrente	Multipartidismo
Costa Rica	1997	4	RP	-	-	4	Mayoría relativa calificada	Concurrente	Bipartidismo
Ecuador	1998	2-4+...	RP	-	-	4	Mayoría relativa calificada	Concurrente	Multipartidismo
El Salvador	1982	3+...	RP	-	-	5	Mayoría absoluta/segunda vuelta	No concurrente	Bipartidismo
Estados Unidos	1951	2+...	Mayoría relativa	6+...	Mayoría relativa	4+4	Colegio electoral	Mixto	Bipartidismo

Artículos

Guatemala	1993	5+...	RP	-	-	5	Mayoría absoluta/ segunda vuelta	Concurrente	Multipartidismo
Honduras	1982	4+...	RP	-	-	4	Mayoría relativa	Concurrente Mixto/ Senado parcial	Bipartidismo
México	1996	3	Mixto	6	Mixto	6	Mayoría relativa Mayoría relativa calificada	Concurrente	Multipartidismo
Nicaragua	1995	5+...	RP	-	-	5+5	Mayoría relativa	Concurrente	Multipartidismo
Panamá	1994	5+...	RP	-	-	5	Mayoría relativa	Concurrente	Multipartidismo
Paraguay	1992	5+...	RP	5+...	Mayoría relativa	5	Mayoría relativa	Concurrente	Multipartidismo
Perú	1993	5+...	RP	-	-	5+5	Mayoría absoluta/ segunda vuelta	Concurrente	Multipartidismo
República Dominicana	1994	4+...	RP	4+...	Mayoría relativa	4	Mayoría absoluta/ segunda vuelta	Concurrente	Multipartidismo
Uruguay	1997	5+...	RP	5+...	RP	5	segunda vuelta	Concurrente	Multipartidismo
Venezuela	1999	5+5	RP (P)	-	-	6+6	Mayoría relativa	No concurrente	Multipartidismo

Fuente: Elaborado por los autores con base en Jorge Schiavon (<http://www.cide.edu/investigadores/jorgeschiavon/constitut.htm>), y en Mainwaring y Shugart (1997).

Notas:

+...: Reelección indefinida.

RP: Representación proporcional.

(P): Personalizada.

M: Magnitud de distrito.

Artículos

La ventaja de ampliar la agenda es más relevante en un sistema bipartidista puesto que allí el votante tiene que elegir un solo paquete de propuestas políticas más o menos heterogéneas reunidas bajo la etiqueta de un partido con el que el votante puede diferir en muchos temas. Esto puede afectar especialmente a los votantes intermedios o “centristas”, cuyas preferencias pueden ser capturadas en parte por diferentes bandos en diferentes temas. Pero esto no ocurriría en un sistema multipartidista, donde es más probable que cada votante pueda encontrar un partido que encaje aceptablemente con sus preferencias en la mayor parte de los temas prominentes.

Por esta razón, si las reglas electorales son suficientemente equitativas y no restringen el pluralismo partidario, por ejemplo, incluyendo una fórmula de representación proporcional y responsabilidad individual para el Congreso y alguna regla presidencial inclusiva, como la de mayoría absoluta, la fragmentación del calendario electoral puede distorsionar innecesariamente la representación de los ciudadanos. Bajo estas condiciones, las elecciones concurrentes pueden dar al votante mediano la oportunidad de ser decisivo al elegir tanto al legislador mediano como el Presidente, y facilitar así la ulterior cooperación entre los dos actores.

Así pues, una fórmula aceptable puede ser la de elecciones concurrentes con renovación total del Congreso en cada elección, siempre que el Presidente sea elegido con algún procedimiento, como la segunda vuelta, que limite el arrastre de su campaña electoral en la elección congresual. Si los ciclos electorales son concurrentes, los términos de los cargos públicos deben ser suficientemente cortos y las elecciones relativamente frecuentes para permitir que los votantes y los líderes respondan a los nuevos temas, las prioridades cambiantes en la agenda pública, los choques externos o los cambios repentinos de humor en el electorado —en cualquier caso, no más allá de tres o cuatro años. Para términos más largos, un mal menor pueden ser las elecciones separadas para diferentes cargos, las cuales crean ocasiones más frecuentes de revelar las preferencias de los votantes y pueden reducir el riesgo de que los representantes políticos se alejen de sus mandatos electorales iniciales

A partir de los principios normativos presentados al principio de este artículo, hemos identificado un conjunto de reglas electorales que pueden promover

Artículos

tanto una representación equitativa como la cooperación interinstitucional: representación proporcional personalizada para las elecciones congresuales, reglas de mayoría absoluta o de mayoría relativa calificada con segunda vuelta, bien por los votantes, bien por el Congreso, para la elección presidencial, y elecciones concurrentes con términos cortos. Globalmente, y sobre todo en sociedades complejas y heterogéneas, estas reglas pueden llevar a formas divididas de gobierno en el contexto de un sistema multipartidista moderado con partidos relativamente disciplinados. Aunque algunos autores han considerado que esta situación impediría una buena gobernanza en un régimen de división de poderes, sostenemos que éste es un supuesto sin fundamento. El multipartidismo y el gobierno dividido pueden llevar a resultados socialmente eficientes si la distribución de poderes entre instituciones separadas crea suficientes incentivos para la cooperación interinstitucional. Éste es el tema de la siguiente sección.

3. RELACIONES INTERINSTITUCIONALES

Una representación adecuada y una composición compatible de partidos políticos en los diversos cargos son condiciones necesarias pero no suficientes para la buena gobernanza en un régimen de separación de poderes. Estas condiciones deben ser completadas con una toma efectiva de decisiones institucionales para producir resultados políticos capaces de crear amplia satisfacción entre los ciudadanos. A continuación, analizamos la distribución de poderes legislativos y ejecutivos entre el Presidente y el Congreso que mejor puede promover la cooperación interinstitucional y la toma de decisiones socialmente satisfactorias. En concreto, se abordan algunas características de los resultados que cabe esperar de varios procedimientos legislativos, tanto a iniciativa del Congreso como a iniciativa del Presidente, el caso especial de la aprobación del presupuesto, el papel del bicameralismo y el control congresual del Gabinete. Véase el cuadro 2 para un sumario de las regulaciones actuales.

En el siguiente análisis se parte del supuesto, basado en la discusión de las reglas electorales en la sección anterior, de que el legislador mediano corresponde a la preferencia del votante mediano. En cambio, como se ha discutido,

Artículos

ninguna regla electoral con un ganador único puede garantizar que el Presidente cuente con el apoyo de tan importante elector. Por ello, en caso de conflicto interinstitucional, las decisiones que mejor correspondan a la preferencia del legislador mediano serán consideradas más socialmente satisfactorias que las correspondientes a la preferencia presidencial.

DECISIONES LEGISLATIVAS

Las reglas más relevantes para analizar las decisiones legislativas son las siguientes: quién introduce las propuestas de cambio legislativo (el actor “proactivo”); quién puede rechazar o enmendar estas propuestas (el actor “reactivo”); bajo qué procedimientos se aprueba una nueva política; y, finalmente, cuál es el resultado de reserva en caso de que la propuesta no sea aprobada. En general, en los sistemas de separación de poderes tanto el Congreso como el Presidente pueden actuar como iniciadores “proactivos” de propuestas y como actores “reactivos” dotados de la capacidad de aprobar o rechazar la iniciativa del otro. Sin embargo, mientras que en Estados Unidos el Congreso es siempre el actor proactivo, en los regímenes presidenciales latinoamericanos el Presidente suele contar con poderes significativos para iniciar procedimientos legislativos como actor proactivo (Cox y McCubbins, 2001; Cox y Morgenstern, 2001; Morgenstern y Nacif, 2002).

Los procedimientos básicos de decisión pueden definirse por dos variables. La primera es si el actor reactivo tiene capacidad de enmendar libremente la propuesta inicial (enmienda abierta) o si sus opciones se restringen a aprobarla o rechazarla (enmienda cerrada). La segunda es si la propuesta debe aprobarse mediante un voto afirmativo (aprobación explícita) o si puede convertirse en nueva política en caso de inacción del actor reactivo (aprobación tácita). El resultado de reserva es normalmente la política existente (o *statu quo*), pero pueden establecerse otros en caso de ausencia de aprobación explícita, incluida la propuesta inicial.

Empezamos por el procedimiento legislativo ordinario, que es el habitual en Estados Unidos, en el que el Congreso es el actor proactivo y el Presidente el

Artículos

reactivo. Con este procedimiento observamos la siguiente estructura de interacción: el Congreso puede aprobar una ley por mayoría simple, el Presidente puede aprobarla o vetarla y, en este último caso, el Congreso puede superar el veto presidencial mediante una mayoría calificada. La regla de superación del veto más común es 2/3, pero en algunos países también existen otras reglas, como 3/5 o el requerimiento de mayorías calificadas en dos cámaras. Habitualmente, el actor reactivo, es decir, el Presidente, sólo puede aceptar o rechazar la nueva ley sin introducir enmiendas. Normalmente el Presidente tampoco puede vetar de modo implícito, con lo cual la ley enviada por el Congreso se considera aprobada en caso de inacción presidencial en un plazo preestablecido. En el supuesto de que el Presidente vete la ley y los legisladores carezcan de los votos necesarios para superar el veto, el resultado de reserva es la política inicial anterior o *statu quo*.⁶

Dependiendo de las preferencias de los actores principales y de la distribución de fuerzas entre los mismos, esta estructura de interacción podría dar lugar a la adopción de decisiones socialmente satisfactorias tanto en situaciones de gobierno “unificado” como de gobierno “dividido”. En concreto, existen dos formas de gobierno unificado en las que cabría garantizar resultados socialmente óptimos. La primera es aquella en la cual el partido del Presidente incluye al legislador mediano, es decir, el legislador cuya preferencia (según nuestro supuesto inicial) corresponde a la del votante mediano y que es capaz de reunir a una mayoría legislativa alrededor de su preferencia. Esta situación puede ser un resultado probable de elecciones concurrentes con reglas electorales inclusivas para Congreso y Presidente, como se ha discutido en la sección anterior. Obsérvese que para ello no se requiere que el partido del Presidente tenga una mayoría de escaños —la definición tradicional de gobierno unificado. Basta con que el partido del Presidente esté adecuadamente situado alrededor del “centro” del espacio político.

⁶ La existencia de un veto parcial no siempre cambia esta caracterización. Ciertamente incrementa el poder reactivo del Ejecutivo, dado que el Congreso no puede proponer un proyecto de ley que el primero deba aceptar o rechazar como un todo. Sin embargo, de manera diferente a la capacidad del Congreso de enmendar leyes bajo la regla abierta, el veto parcial normalmente sólo permite al Presidente eliminar pero no incluir nuevos artículos en una ley.

Artículos

Segundo, cabe obtener también resultados óptimos si un partido distinto del presidencial incluye tanto al legislador mediano como al legislador capaz de privar al Presidente de veto efectivo. Ésta sería, por ejemplo, la situación con una regla de superación del veto de 2/3 si el partido del Presidente tuviera menos de 1/3 de los escaños y se encontrara situado en una posición extrema. Esta situación podría ser un resultado relativamente probable de elecciones no concurrentes con alguna regla presidencial excluyente como la mayoría relativa (aunque, como se ha discutido, cualquier regla electoral puede producir esta situación).

Al carecer el Presidente de poder efectivo de veto, se crearía una especie de “gobierno congresual unificado” dominado por el partido mediano. Esta situación puede ser comparada con las que pueden existir en regímenes parlamentarios con un gobierno parlamentario en minoría que incluye al partido mediano. Sin embargo, en regímenes de división de poderes este tipo de “gobierno congresual unificado” puede agudizar los problemas de “legitimidad dual” y debilitar extremadamente al Presidente, quizá hasta el punto de provocar reacciones presidenciales de dudosa legalidad para recuperar algún poder o de incitar otros conflictos institucionales en torno al papel constitucional del Presidente. En general, no parece recomendable reducir a la nulidad una institución sujeta a elección popular.

En contraste con las dos situaciones hipotéticas que acabamos de identificar, las situaciones de gobierno dividido —que son las más habituales en los regímenes de división de poderes— crean dos actores decisivos: el partido que contiene al legislador mediano y el partido que contiene al legislador capaz de sostener un veto presidencial. El veto del Presidente será efectivo si su partido es el que controla al legislador con veto; por ejemplo, para la regla de superación del veto por 2/3, el Presidente con veto es aquel cuyo partido reúne más de 1/3 de legisladores a su favor.

En esta situación, el procedimiento legislativo ordinario por iniciativa del Congreso puede producir diferentes resultados según cuál sea el estado inicial.⁷

⁷ En el análisis que sigue nos basamos en el modelo desarrollado para Estados Unidos por Krehbiel (1996, 1998). La principal alteración que introducimos a este modelo es la suposición de que existen partidos y que éstos son relativamente disciplinados.

Artículos

Primero, si el *statu quo* inicial es muy insatisfactorio para los dos actores decisivos que acabamos de mencionar —más formalmente, si el *statu quo* está situado en una posición “muy distante” de las preferencias de los actores—, éstos pueden aceptar la preferencia del legislador mediano porque incrementará la satisfacción de todos. En cambio, si el *statu quo* inicial está situado en alguna posición más moderada y relativamente menos insatisfactoria, entre las preferencias del partido que contiene al legislador mediano y el partido que contiene al legislador con veto, los cambios de política pueden ser imposibles. En esta situación, si el partido del Presidente controla al legislador con veto, el Presidente vetará cualquier cambio que aproxime el resultado a la preferencia del legislador mediano y lo aleje de la suya. Este espacio entre los dos actores decisivos antes señalados define el “intervalo de parálisis” legislativa, es decir, el conjunto de políticas públicas que permanecerán estables a pesar de la existencia de una mayoría legislativa favorable al cambio (Krehbiel, 1998).

Estas reservas convierten al sistema de separación de poderes, especialmente en su versión estadounidense, en inferior al modelo ideal de régimen parlamentario multipartidista, en el que se supondría que el legislador mediano es el único actor decisivo. Sin embargo, la estrategia de separación de poderes de acuerdo con el modelo de “frenos y contrapesos” no es la única opción posible de diseño en un régimen de tipo presidencial (Negretto, 2003). La toma de decisiones en un régimen de división de poderes bien puede satisfacer la perspectiva normativa a favor de una buena gobernanza antes presentada si la distribución de poderes entre el Presidente y el Congreso permite que se cumpla la siguiente propiedad:

- Las preferencias políticas de los dos actores decisivos —el partido del legislador mediano y el partido del legislador con veto— deberían estar lo más próximas posible entre sí con objeto de reducir el “intervalo de parálisis” y favorecer el cambio de políticas cuando es apoyado por una mayoría de legisladores.

Esto puede lograrse mediante un diseño institucional adecuado de las reglas de superación del veto. La proporción de preferencias de los legisladores situa-

Artículos

da entre el partido del legislador mediano y el partido del legislador con veto que definen el “intervalo de parálisis” aumenta con la regla de superación del veto. Esto significa que cuanto más alto es el umbral de legisladores requerido para superar un veto presidencial —por ejemplo, $2/3$ en comparación con $3/5$ —, más fácil puede ser para el Presidente sostener vetos y más amplio puede ser el conjunto de preferencias políticas que el Presidente sea capaz de bloquear y estabilizar. Cuanto más amplio sea este conjunto, más socialmente ineficientes serán algunos de los posibles resultados. Por tanto, cabe preferir reglas que requieran un umbral relativamente bajo para superar el veto presidencial con el objeto de obtener resultados relativamente satisfactorios (así, $3/5$, por ejemplo, sería mejor que $2/3$). Esta recomendación es aún más relevante en sistemas bicamerales incongruentes, los cuales, como veremos, incrementan de por sí el “intervalo de parálisis”.

No obstante, la regla de superación del veto más baja posible —la mayoría simple en una sola cámara— elimina el poder de veto del Presidente, cualquiera que sea su preferencia política. En otras palabras, si el Congreso puede aprobar leyes por mayoría simple y puede superar los vetos presidenciales por mayoría simple, todos los vetos presidenciales serán superados. Esta regla se halla hoy en vigor en las constituciones de Nicaragua, Perú y Venezuela. Como se ha sugerido antes, un debilitamiento tal del Presidente puede inducirle la tentación de tratar de gobernar sin el Congreso y conllevar el riesgo de conflictos constitucionales acerca del papel del Presidente. Por lo tanto, parece aconsejable que la regla de superación del veto sea suficientemente baja (menor a $2/3$ en dos cámaras) para que los presidentes extremos y socialmente insatisfactorios no tengan poder efectivo de veto y de este modo se evite que prevalezcan resultados socialmente muy insatisfactorios, pero suficientemente alta (mayor a $1/2$ en una sola cámara) para no excluir de las negociaciones a un Presidente situado en una posición relativamente moderada y socialmente satisfactoria.

Los efectos de diferentes reglas de veto y superación pueden variar con el número de partidos congresuales y con el grado de disciplina partidaria de los legisladores. En un sistema con dos o pocos partidos, un mismo partido puede,

Artículos

por ejemplo, capturar tanto al legislador con 1/3 como al legislador con 2/5 de apoyo al Presidente, según su posición en el espacio político, en cuyo caso el cambio de la regla de 2/3 a 3/5 no tendría ninguna consecuencia. La probabilidad de que un solo partido controle los legisladores con veto correspondientes a diferentes reglas de veto es menor en un sistema multipartidista, así como en congresos con alta fragmentación producida por la indisciplina partidaria de los legisladores. El diseño institucional debería, pues, tomar en cuenta el número de partidos y los niveles de disciplina partidaria —los cuales dependen en gran medida de las reglas electorales— al elegir las reglas congresuales de decisión.

LA INICIATIVA LEGISLATIVA PRESIDENCIAL

Pasemos ahora a examinar una alternativa de procedimiento legislativo, predominante en muchos regímenes latinoamericanos, en la que el Presidente actúa como iniciador “proactivo” del proceso de cambio legislativo y el Congreso como actor “reactivo”. Existen cuatro instrumentos principales que le permiten al Presidente desempeñar esta función: la iniciativa común, la iniciativa exclusiva, las leyes de tratamiento urgente y los decretos de contenido legislativo.

En todos estos casos, el Presidente es el autor de la agenda en el sentido más literal de seleccionar aquellos temas sobre los que considera conveniente concentrar el debate público y la actividad legislativa. Sin embargo, en un sentido más técnico y estricto del término, sólo puede decirse que el Presidente es el actor proactivo cuando puede constreñir el poder de veto de los legisladores o limitar el tiempo en el que éstos deben decidir sobre sus propuestas (Cox y McCubbins, 2001). Como veremos más adelante, esto sólo ocurre con alguno de los instrumentos mencionados, como las leyes de tratamiento urgente o los decretos de contenido legislativo, cuando no se permite que los legisladores introduzcan enmiendas (enmienda cerrada), o cuando su inacción conduce a la aprobación tácita de la propuesta presidencial.

En contraste con Estados Unidos, todos los regímenes presidenciales latinoamericanos otorgan al Ejecutivo la capacidad formal de iniciar un proceso

Artículos

legislativo ante el Congreso. Esta capacidad de iniciativa ha sido señalada a veces como un instrumento de poder en manos del Ejecutivo. Sin embargo, la iniciativa ordinaria no confiere por sí misma ninguna ventaja. Si el Congreso puede modificar libremente la propuesta presidencial (o incluso no considerarla), cabe esperar que los resultados serán muy parecidos a los obtenidos por iniciativa congresual. Como en este procedimiento, si el *statu quo* inicial es muy insatisfactorio, el legislador mediano podrá imponer su preferencia socialmente satisfactoria. En cambio, si el *statu quo* inicial está situado en alguna posición intermedia entre las preferencias del legislador mediano y del Presidente con veto efectivo, éste vetará los cambios favorables al legislador mediano y se estabilizará la política existente a pesar de la existencia de una mayoría legislativa contraria.

El Presidente puede obtener una mayor ventaja si cuenta con iniciativa exclusiva en ciertas áreas de legislación. Como puede verse en el cuadro 2, así ocurre con diversas materias económicas y financieras en Bolivia, Chile, Colombia y Uruguay, con temas militares y administrativos en Brasil, así como con la presentación del proyecto de presupuesto del Estado, tema que será tratado por separado. Si hay iniciativa exclusiva presidencial, aunque exista una mayoría legislativa favorable al cambio de la política existente, el Presidente puede bloquear dicho cambio simplemente absteniéndose de iniciar el procedimiento correspondiente. Sin embargo, esta ventaja sólo es efectiva cuando el Presidente está interesado en preservar el *statu quo* (Mainwaring y Shugart, 1997). Si, en cambio, el Presidente busca introducir un cambio legislativo y el Congreso es contrario al sentido o la extensión de aquél, entonces la iniciativa exclusiva carece de consecuencias puesto que una vez realizada la propuesta, el legislador mediano del Congreso podrá rechazarla o enmendarla aproximando el resultado a su preferencia.

Las leyes de tratamiento urgente permiten que, en situaciones de emergencia, el Presidente solicite la discusión de un proyecto de ley con carácter prioritario y fuerce al Congreso a tomar una decisión en un plazo determinado. La presentación de proyectos legislativos urgentes por el Presidente está prevista en Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay. No obstante la restricción

Artículos

temporal que impone, la extensión del poder que confieren las leyes de tratamiento urgente depende de la capacidad de enmienda del Congreso y del método de aprobación de la propuesta presidencial. Si la iniciativa del Presidente puede ser libremente modificada por el Congreso y su aprobación requiere un voto afirmativo de los legisladores —como ocurre con el procedimiento que establecen las constituciones de Brasil, Chile y Perú—, cabe esperar que, al margen del constreñimiento temporal, el resultado no difiera demasiado del obtenido con un procedimiento legislativo ordinario. En otras palabras, si bien el tratamiento de urgencia puede forzar a los legisladores a suspender el tratamiento de otros temas, nada impide que el resultado final —sea la aprobación de la propuesta original, la aprobación con enmiendas o su rechazo— acabe reflejando la preferencia del legislador mediano.

Las leyes de tratamiento urgente, sin embargo, pueden otorgar al Presidente un máximo poder de agenda cuando los legisladores carecen de la capacidad de introducir enmiendas a la propuesta presidencial y ésta se considera aprobada en caso de ausencia de decisión en el Congreso. Con este procedimiento, los papeles se invierten en comparación con el procedimiento legislativo ordinario sometido a veto presidencial. Por un lado, el Congreso se convierte ahora en un actor propiamente “reactivo”, ya que la restricción de enmiendas fuerza a los legisladores (al igual que ocurría con el Presidente en el proceso ordinario) a elegir entre el *statu quo* inicial y la propuesta de ley. El Congreso adquiere una especie de poder de “veto” sobre la propuesta presidencial, pero carece de poder de enmienda.⁸ Con este procedimiento cabe prever que la propuesta presidencial sea aceptada si proporciona a una mayoría de legisladores mayor satisfacción que la política imperante o *statu quo*, aunque esa misma mayoría prefiera otra política socialmente más satisfactoria. Por otro lado, el Presidente puede también culminar imponiendo su propuesta debido al sistema de aprobación tácita (que es análogo a la promulgación de una ley no vetada por el Presidente luego de cierto tiempo en el procedimiento legislativo ordinario).

⁸ Cabe observar, sin embargo, que esta inversión de papeles beneficia notablemente al Ejecutivo que, como actor unitario, tiene una capacidad de acción y de decisión mucho mayor que un actor colectivo como es el Congreso.

Artículos

Basta la ausencia de suficiente oposición en la legislatura para que la propuesta sea aprobada, aunque no exista una mayoría legislativa de apoyo.

Este tipo de poder de iniciativa no existe actualmente en ningún régimen presidencial en América Latina y no sería recomendable incluirlo puesto que puede llevar a resultados de política legislativa significativamente alejados de la preferencia del legislador mediano. Podría pensarse, en cambio, que si el Congreso tiene libertad de enmienda, la regla de aprobación tácita, tal como se establece en las constituciones de Ecuador y Uruguay, podría ser conveniente para inducir cooperación interinstitucional allí donde el sistema electoral no permite cumplir las condiciones supuestas en este trabajo de relativa disciplina y cohesión interna de los partidos. En esta situación, el poder de agenda del Ejecutivo puede facilitar la provisión de bienes públicos y reducir los costos de transacción de los procedimientos legislativos.

Comparativamente, la forma más poderosa de iniciativa legislativa en manos del Presidente se encuentra en el poder constitucional de emitir decretos de contenido legislativo. Este tipo de decretos (que en América Latina suelen llamarse “decretos de urgencia”) han sido incorporados a las constituciones de Argentina, Brasil, Chile (sólo para materia presupuestaria), Colombia y Perú. De modo parecido a las leyes de tratamiento urgente, el poder constitucional de emitir decretos con fuerza de ley sólo procede en circunstancias de excepción y obliga al Congreso a tratar la iniciativa del Presidente en un plazo constitucionalmente determinado. Más aún, el poder de agenda que los decretos confieren al Ejecutivo también varía de acuerdo con las reglas de enmienda y de aprobación de éstos (Negretto, 2002).

Sin embargo, a diferencia de las leyes de tratamiento urgente, los poderes de decreto permiten que el Ejecutivo sustituya el *statu quo* con una nueva política sin requerir la aprobación previa de la propuesta ni la delegación de poderes legislativos por el Congreso (Carey y Shugart, 1998). El Congreso sólo interviene *ex post facto* para aprobar o no la permanencia del decreto en el futuro. Esto significa que un decreto fuerza a los legisladores a elegir no entre el *statu quo* inicial y la propuesta, sino entre la nueva política introducida por el decreto y el resultado de reserva que se produciría si el decreto fuese rechazado luego

Artículos

de producir efectos (Figueiredo y Limongi, 1998). Este efecto puede de por sí otorgar al Ejecutivo la capacidad de imponer cambios legislativos cercanos a su preferencia y alejados de la del legislador mediano en el Congreso.

Para comprender esto, supongamos que los legisladores pueden enmendar el decreto de manera libre y rechazarlo simplemente negándole la aprobación explícita en el periodo establecido. El legislador mediano no podrá atraer el resultado hacia su preferencia si el cambio legislativo surgido del decreto es muy radical con respecto al *statu quo* inicial (como puede suceder, por ejemplo, con una decisión sobre el tipo de cambio monetario). Dados los efectos legales inmediatos del decreto, un cambio extremo de legislación puede hacer inútiles las enmiendas o el rechazo del decreto si el resultado de reserva es muy cercano a la preferencia del Presidente. Por estas razones, ni aun bajo las reglas más favorables de enmienda abierta y aprobación explícita, como las que existen actualmente en Brasil, parece que la incorporación del poder de decreto sea una opción institucional capaz de mejorar la calidad de los resultados de una democracia con división de poderes. Si el problema es crear gobiernos más decisivos en contextos de alta división de objetivos entre instituciones separadas, las leyes de urgencia sometidas a enmienda abierta son una opción preferible.

Cabe observar que, aunque no existen hoy en los regímenes democráticos de América Latina presidentes con poderes de decreto sujetos a enmienda cerrada, en general la facultad presidencial de dictar decretos con fuerza de ley está sometida a la regla de aprobación tácita.⁹ Así ocurre en Argentina, Colombia (para decretos sobre el estado de emergencia económica) y Perú. En el caso de los decretos, la regla de aprobación tácita puede ser suficiente para que un Presidente con veto efectivo imponga sus preferencias. Esto es así puesto que para rechazar un decreto presidencial el Congreso tiene en este caso que aprobar una nueva ley sobre el tema, la cual está sujeta a su vez al veto presidencial. Esto significa que si el partido del Presidente posee el número de legisladores suficientes para sostener un veto, la regla de aprobación tácita permite al Ejecutivo impedir tanto la derogación como la modificación del decreto. Por esta

⁹ Sólo la constitución brasileña de 1967, elaborada por un régimen militar, otorgaba al Presidente un poder de veto sujeto a la regla de enmienda cerrada y a la regla de aprobación tácita al mismo tiempo.

Artículos

razón, aunque los decretos de contenido legislativo siempre producen resultados ineficientes, sus consecuencias son particularmente negativas cuando las políticas introducidas por decreto pueden perpetuarse gracias al procedimiento de aprobación tácita.

EL PRESUPUESTO

Veamos ahora el caso especial de enorme importancia de la aprobación del presupuesto anual. Hay dos reglas institucionales que parecen especialmente relevantes desde la perspectiva de los resultados esperables: en primer lugar, la existencia o no de restricciones a las enmiendas congresuales al proyecto presidencial; en segundo lugar, las diferentes disposiciones para el caso de que el desacuerdo entre el Presidente y el Congreso lleve a la ausencia de una decisión en la fecha límite, que es por lo común el fin del año fiscal (Ferejohn y Krehbiel, 1987; Stein *et al.*, 1998; Alesina *et al.*, 2000).

Empecemos por el supuesto de que el Congreso no tiene restricciones en sus enmiendas al proyecto presidencial de presupuesto, de modo que una mayoría de los legisladores puede aumentar, por ejemplo, el monto total de los gastos, de los impuestos o incluso del déficit público. La ausencia de decisión en la fecha límite o el rechazo por el Congreso del proyecto presidencial crea un nuevo resultado de reserva. En los regímenes de división de poderes en las Américas se han establecido tres resultados de reserva diferentes para tal situación. En algunas constituciones, como las de Argentina, Guatemala, República Dominicana, Uruguay y Venezuela, así como en las de Colombia, Panamá y Paraguay, tras un rechazo del proyecto presidencial, el presupuesto del año anterior queda automáticamente prorrogado a partir del primer día del nuevo año fiscal. Una segunda modalidad es que, en ausencia de decisión en la fecha límite, deja de haber presupuesto y cabe declarar una suspensión de las actividades del gobierno, tal como ocurre en Estados Unidos y México. Por último, el proyecto presidencial se convierte en ley, según se establece en las constituciones de Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador y Perú, así como en Colombia, Panamá y Paraguay si el Congreso no llega a aprobar ningún presupuesto.

Artículos

No es difícil darse cuenta de que, bajo la disposición mencionada en último lugar, el Presidente con veto tiene una enorme ventaja negociadora. Si el resultado de reserva en caso de no decisión es la conversión del proyecto presidencial en ley, el conjunto de resultados posibles a negociar estará situado muy cerca de la preferencia del Presidente, de modo que cabe esperar que, en una situación típica, se introduzcan pequeños cambios en el proyecto presidencial.

Si, por el contrario, la ausencia de decisión interinstitucional sitúa a los actores ante la perspectiva de suspender las actividades gubernamentales, presumiblemente el poder negociador relativo del Presidente y del Congreso estará más balanceado, ya que tanto el Presidente como los legisladores tendrán interés en llegar a un acuerdo para evitar las protestas de los ciudadanos. Cabe argüir, sin embargo, que si el Presidente tiene veto efectivo, en ciertas situaciones críticas podrá forzar a los legisladores a elegir entre un presupuesto que él esté dispuesto a aceptar y la suspensión de actividades del gobierno, la cual podría ser atribuida a la incapacidad de los legisladores de realizar su labor.

Sólo si existe una cláusula de prórroga automática del presupuesto anterior, el legislador mediano del Congreso tendrá incentivos fuertes para introducir enmiendas más notables. Esta situación se parece a la analizada anteriormente para la legislación ordinaria, ya que el presupuesto del año anterior puede ser asociado al *statu quo* existente. Así, se aprobará un presupuesto correspondiente a la preferencia del legislador mediano si el presupuesto del año anterior está situado en una posición extrema y muy distante con respecto al actual legislador mediano y al Presidente con veto. Esta situación, que implica cambios drásticos en las preferencias de los legisladores decisivos con respecto a las del año anterior, puede derivarse de unas elecciones recientes con resultados innovadores (o del impacto derivado de algún súbito cambio en las condiciones económicas del país). En cambio, se prorrogará el presupuesto del año anterior —lo equivalente a la parálisis legislativa— si éste está situado entre las preferencias actuales del Presidente y del legislador mediano. Esta misma situación de continuidad debería corresponder habitualmente a los años sin elecciones, así como a los años con elecciones que reproduzcan los resultados anteriores.

Artículos

Cabe, pues, inferir que, en regímenes democráticos con reglas electorales estables y cláusula de prórroga automática del presupuesto del año anterior, el presupuesto anual sólo será innovador para aproximarse a la preferencia del legislador mediano inmediatamente después de una elección congresual con resultados innovadores. Pero en la mayor parte de los años sin elecciones o con elecciones que reproduzcan los resultados anteriores, cabe esperar sólo cambios incrementales o incluso suaves prórrogas de los presupuestos anteriores, los cuales estarán siempre situados en torno a la preferencia del Presidente con veto, es decir, en una posición subóptima.

Los resultados en la aprobación del presupuesto bajo el supuesto alternativo de que el Congreso está significativamente restringido en sus enmiendas pueden compararse a los discutidos anteriormente para otra legislación bajo un procedimiento cerrado de enmienda. De hecho, cabe considerar que el Congreso opera con un procedimiento de enmienda cerrada con respecto a ciertos aspectos del presupuesto —habitualmente, el monto total de gasto público y de déficit—, mientras que está autorizado a introducir enmiendas más abiertas en otros aspectos —básicamente, la reasignación de ingresos y gastos que se compensen mutuamente. Existen límites de este tipo a las enmiendas congresuales en la gran mayoría de los países latinoamericanos (con las excepciones de Bolivia, Costa Rica, Guatemala, Honduras y Paraguay).

Bajo las disposiciones por las que el resultado de reserva en caso de no decisión es el proyecto presidencial o la ausencia de presupuesto, el resultado con el procedimiento de enmienda cerrada se aproximará aún más al proyecto presidencial que bajo el supuesto anterior de libertad de enmienda. Bajo la cláusula de prórroga del presupuesto del año anterior, cabe esperar resultados innovadores favorables a la preferencia del legislador mediano en años electorales con resultados innovadores, excepto si la propuesta presidencial se sitúa más cerca del legislador mediano que el presupuesto anterior. En años sin elecciones o cuando las elecciones reproducen los resultados anteriores, el alto grado de continuidad o los cambios incrementales de un año respecto al otro serán aún más satisfactorios para la preferencia del Presidente que cuando el Congreso no tiene restricciones de enmienda.

Artículos

BICAMERALISMO

Cuando hemos examinado las decisiones legislativas hemos supuesto que se desarrollaba una interacción entre el Presidente y una asamblea unicameral con poderes separados. Examinemos ahora las consecuencias esperables para la legislación de la existencia de un Congreso que, como en el modelo tradicional de “frenos y contrapesos”, se integra con dos cámaras con composición diferenciada y poderes iguales. La “incongruencia” de esta forma de bicameralismo se deriva de la elección de miembros de cada cámara en diferentes ciclos y por medio de reglas electorales sustancialmente diferentes. La “simetría”, por su parte, se deriva de la igual capacidad de cada cámara de actuar en forma proactiva o reactiva (Riker, 1992; Tsebelis y Money, 1997; Lijphart, 1999).

En un Congreso bicameral de este tipo cabe distinguir cuatro actores decisivos: el partido que contiene al legislador mediano y el partido que contiene al legislador capaz de apoyar el veto presidencial en cada una de las dos cámaras. En este caso, el intervalo de parálisis en el que políticas socialmente insatisfactorias pueden permanecer estables estará definido por el espacio entre los dos actores decisivos más distantes, el cual será siempre mayor que en un régimen unicameral (excepto en el caso de que los actores decisivos de cada una de las dos cámaras tuvieran las mismas preferencias políticas). El rango de políticas estables que sean socialmente insatisfactorias será, pues, mayor cuanto mayor sea la incongruencia política de las dos cámaras.

El tamaño del intervalo de parálisis también aumenta, como se ha discutido antes, con la regla de superación del veto presidencial. Pero un régimen bicameral incongruente equivale de por sí al aumento de la regla de superación del veto. Así sucede cuando se aplica, por ejemplo, la regla de 2/3 a cada una de las dos cámaras, como en Argentina, Chile, Estados Unidos, México y República Dominicana, lo cual permite al Presidente vetar una decisión legislativa con el apoyo de 1/3 del total de los legisladores en una sola cámara. Incluso el requerimiento de una mayoría simple para superar el veto presidencial —el cual, como se ha mencionado, priva al Presidente de poder efectivo de veto cuando se usa en un Congreso unicameral— equivale a introducir una regla de

Artículos

mayoría calificada cuando se aplica a cada una de dos cámaras incongruentes. Así ocurre en Colombia y Paraguay.

En caso de desacuerdo entre las dos cámaras, caben distintos procedimientos de decisión que llevan a distintos resultados. El menor incremento del intervalo de parálisis se consigue con una sesión conjunta de dos cámaras, como en Bolivia y Uruguay. Dado que habitualmente la cámara baja es más numerosa que la cámara alta, una decisión mediante sesión conjunta aumenta la probabilidad de que el resultado sea cercano a las preferencias del legislador mediano en la cámara baja. Se podrían obtener resultados parecidos con un sistema de *navette* o de vueltas sucesivas entre las dos cámaras en el que la cámara baja tomara la decisión final —como es habitual en muchos regímenes parlamentarios (Tsebelis y Money, 1997).

En cambio, el incremento del intervalo de parálisis, es decir, el rango de las políticas ineficientes que no podrán ser alteradas, es mayor si las diferencias entre las dos cámaras se resuelven en un comité conjunto bicameral con representación paritaria de cada una —como en Colombia— o con un número de vueltas indefinido que, en el límite, tiende a igualar el poder de decisión de cada cámara, como ocurre, por ejemplo, en Argentina o en México. Estos mecanismos de frenos y contrapesos pueden ser especialmente perversos con una fórmula mixta como la que se usa en Chile. Si la cámara revisora enmienda el proyecto, éste vuelve a la cámara de origen, la cual puede tomar la decisión final mediante su aprobación por mayoría simple. Pero si la cámara revisora rechaza el proyecto, se forma un comité mixto con representación paritaria de cada cámara, lo cual ciertamente da incentivos a la cámara alta para rechazar totalmente un proyecto, aunque pueda coincidir con gran parte del mismo, y obtener así mayor poder de negociación.

La versión tradicional del bicameralismo como “freno y contrapeso” sólo puede contribuir a la buena gobernanza en un régimen federal o en uno unitario con importantes diferencias regionales. Esta fórmula ha sido adoptada, en general, en países extensos y variados en los que, junto a la dimensión básica izquierda-derecha, existe otra dimensión de preferencias políticas desarrollada sobre una base territorial. Habitualmente esto implica la formación de grupos

Artículos

étnicos diferenciados en el territorio por características de religión, raza o lengua. Los países federales con régimen presidencial incluyen Argentina, Brasil, Estados Unidos, México y Venezuela, aunque con distintos grados de descentralización y capacidad de los gobiernos locales de tomar decisiones finales. Por razones de diversidad étnica y territorial, también Bolivia, Chile y Colombia han adoptado estructuras descentralizadas en algunos periodos. En países diversos, la descentralización de las decisiones puede ser socialmente satisfactoria si da la oportunidad a distintas comunidades relativamente homogéneas de tomar decisiones colectivas vinculantes en aquellos temas en los que tienen preferencias distintas de las demás. Los esquemas institucionales de ámbito local o regional pueden así favorecer que las decisiones colectivas correspondan al votante mediano de cada una de las comunidades.

En este marco, la segunda cámara desempeña un papel de representación de las preferencias ganadoras en las unidades políticas locales o regionales con base territorial. Su codecisión junto a la primera cámara puede producir resultados satisfactorios en dos aspectos. Por un lado, la segunda cámara puede ser el escenario de una cooperación interterritorial para acordar políticas de gran escala con consecuencias significativas sobre las diversas comunidades locales y sobre la distribución territorial del poder. Por otro lado, el requerimiento de que ciertas decisiones legislativas sean también aprobadas por una segunda cámara incongruente con la primera —lo cual es equivalente a la exigencia de una mayoría calificada— puede impedir que los representantes de una mayoría electoral ajustada tomen decisiones favorables a uno de los grupos territoriales a costa de los demás. Desde este punto de vista, la ampliación del intervalo de parálisis mediante la intervención de la segunda cámara puede ser una garantía de que no se tomarán decisiones vinculantes sobre ciertos temas cuya jurisdicción corresponde a las comunidades locales.

Sin embargo, aun en regímenes federales la decisión de la cámara baja debería prevalecer en aquellos asuntos que son ajenos a la distribución territorial del poder. Esto puede lograrse —como en diversos regímenes parlamentarios— haciendo del Senado una cámara revisora con poder de demora, pero sin poder de veto en estos temas o, como se ha indicado anteriormente, mediante un

Artículos

método de resolución de conflictos entre las dos cámaras que favorezca la preferencia del legislador mediano en la cámara baja (como el voto en sesión conjunta o la decisión final a la cámara baja). Como se ha mencionado, sólo países unitarios como Bolivia y Uruguay usan este método.

La conclusión lógica de este análisis es que, en ausencia de una dimensión relevante de temas políticos con una base territorial, la existencia de dos cámaras incongruentes y simétricas puede distorsionar la representación y producir resultados legislativos que sean relativamente más distantes de la preferencia del legislador mediano que en un Congreso unicameral basado en reglas electorales de representación proporcional. Por esta razón, no cabe esperar que este tipo de bicameralismo conduzca a resultados eficientes en países pequeños y homogéneos con una forma unitaria de estado, como la República Dominicana. En países comparables, como Paraguay y Uruguay, el impacto del bicameralismo está moderado por reglas electorales que producen mayor congruencia entre las dos cámaras. Pero esta congruencia puede hacer superflua la existencia de una segunda cámara.

EL GABINETE

En un esquema de estricta separación de poderes, el Presidente elegido popularmente puede tener la prerrogativa de nombrar y destituir libremente a los miembros de su Gabinete ejecutivo. Esta fórmula puede corresponder a un diseño de frenos y contrapesos entre el legislativo y el Ejecutivo, o a un intento de reforzar los poderes presidenciales para facilitar una toma efectiva de decisiones. No obstante, desde la perspectiva de una mejor integración de poderes, es preferible que se desarrollen interacciones más estrechas entre el Presidente y el Congreso. Éstas pueden ser facilitadas por la posibilidad de que los legisladores interpelen a los miembros del Gabinete, así como de crear comisiones de investigación. Sin embargo, el Congreso también puede participar en el proceso de nombrar y destituir al Gabinete ejecutivo.

En correspondencia con las propiedades deseables de las reglas electorales y legislativas antes enunciadas, el objetivo de estas interacciones debería ser el siguiente:

Artículos

- Las preferencias políticas del Gabinete presidencial deberían ser lo más próximas posible a la preferencia del legislador mediano con objeto de promover acuerdos cooperativos y socialmente satisfactorios entre el Presidente y la mayoría del Congreso. Bajo las otras condiciones institucionales y políticas antes señaladas a favor de una buena gobernanza, en muchas ocasiones este objetivo puede llevar a la formación de un Gabinete multipartidista con apoyo más amplio que el apoyo electoral obtenido por el Presidente.

Concretamente, el Presidente puede estar obligado a obtener la ratificación por el Congreso de sus nombramientos para cargos ejecutivos en el Gabinete. Asimismo, el Congreso puede tener la oportunidad de censurar y provocar la destitución de los miembros del Gabinete a título individual o colectivo. Estas fórmulas pueden combinarse de diferentes modos con distintas consecuencias. La ratificación del Gabinete por el Congreso debe distinguirse de la típica investidura del Gabinete por el Parlamento en un régimen parlamentario. En ésta, una mayoría de los legisladores, pertenecientes a un solo partido, o más frecuentemente, a una coalición multipartidista, nombra al Primer ministro o jefe ejecutivo y conforma así la composición partidaria del Gabinete. Habitualmente, cabe formar más de una mayoría parlamentaria y la decisión se toma a través de un proceso de deliberación y negociación entre varios partidos. En cambio, en un régimen de división de poderes el jefe ejecutivo es elegido en una elección separada, por lo que la variedad de fórmulas políticas para integrar el Gabinete suele ser más limitada (Shugart y Carey, 1992).¹⁰

En consistencia con la discusión antes desarrollada, especialmente con respecto a las reglas electorales, la forma más eficiente de ratificación de los nombramientos ejecutivos presidenciales por el Congreso debería corresponder a la cámara baja, si hay más de una, de modo que se estableciera una estrecha correspondencia entre el legislador mediano de la misma —el cual refleja presumiblemente las preferencias del votante mediano—, y el ejecutivo presiden-

¹⁰ Sobre la formación de gabinetes presidenciales multipartidistas en América Latina, véanse Deheza (1998) y Neto (1998).

Artículos

cial. Sin embargo, la única regla existente de ratificación de los miembros del Gabinete que hoy existe en regímenes de división de poderes es la que rige en Estados Unidos, la cual coloca esta facultad en manos del Senado. Pero esto más bien aumenta las desviaciones de la representación y las dificultades para la toma de decisiones insertas en el típico modelo de frenos y contrapesos.

Existe cierta analogía entre el derecho de veto del Presidente en la legislación ordinaria y el derecho de ratificación o rechazo por el Congreso de los nombramientos ejecutivos presidenciales. Así como las reglas bajas de superación del veto pueden producir resultados eficientes en las decisiones legislativas, si se establece un sistema de ratificación de los nombramientos ejecutivos por el Congreso, sería congruente con nuestro análisis que se basara en una regla de mayoría simple de los legisladores. En cambio, las reglas de mayoría calificada obligarían al Presidente a negociar la formación del Gabinete con legisladores con veto situados en posiciones alejadas de la mediana socialmente satisfactoria.

La posibilidad de que el Congreso presente mociones de censura a los miembros del Gabinete puede reforzar la interacción entre el Legislativo y el Ejecutivo. La censura ha sido incorporada en muchas reformas constitucionales recientes en América Latina desde la década de 1990, como las de Argentina, Colombia y Paraguay, las cuales siguieron el ejemplo de mecanismos introducidos anteriormente en Bolivia, El Salvador, Guatemala, Perú, Uruguay y Venezuela. Cabe hacer algunas precisiones con respecto al diseño de este mecanismo.

En primer lugar, y por las mismas razones mencionadas para la ratificación, en congresos bicamerales la aprobación de una moción de censura debería corresponder a la cámara baja. Sin embargo, todos los congresos bicamerales con capacidad de presentar mociones de censura en América Latina colocan este poder en manos de las dos cámaras. Además, debería mencionarse que, en ausencia de una ratificación previa por el Congreso (la cual, como hemos dicho, no está incluida en ninguna constitución latinoamericana), las mociones de censura por sí mismas pueden no ser suficientes para garantizar una estrecha cooperación entre el Ejecutivo y el Legislativo y, de hecho, pueden producir una responsabilidad dual de los miembros del Gabinete que induzca conflictos interinstitucionales (Shugart y Carey, 1992).

Artículos

Por otra parte, para ser efectiva, la censura debería comportar la destitución del funcionario correspondiente, como ocurre en Argentina (aunque se limita al Jefe de Gabinete), Colombia, Guatemala, Perú, Uruguay y Venezuela. De otro modo, las mociones de censura no vinculantes —como las establecidas en las constituciones de Bolivia, El Salvador y Paraguay— pueden crear oportunidades para que los legisladores desarrollen críticas oportunistas de los cargos públicos dirigidas a la opinión pública sin consecuencias responsables en el marco del funcionamiento regular de las instituciones. Las fórmulas que cabe considerar más capaces de favorecer relaciones consensuales y cooperativas entre el Presidente y el Congreso son, pues, la ratificación congresual de los nombramientos ejecutivos o la ratificación y la censura vinculante, pero no la censura solamente.

La tentación de los legisladores de presentar mociones de censura del Gabinete sin corresponsabilizarse de los nombramientos consiguientes puede estar limitada por la capacidad legal del Presidente de disolver el Congreso y convocar elecciones anticipadas, como se establece en las constituciones de Uruguay y, tras varias mociones de censura contra sus secretarios, en Perú y Venezuela. Sin embargo, en un régimen de separación de poderes la disolución del Congreso por el Presidente puede ser contradictoria con los dos principios de legitimidad producidos por las elecciones separadas de las dos instituciones. Por ello, puede ser preferible limitar los poderes de censura efectiva de los miembros del Gabinete mediante otras restricciones, como el requerimiento de una mayoría calificada para que la dimisión de los miembros del Gabinete sea obligatoria, como se establece en las constituciones de Costa Rica, Guatemala, Paraguay y Venezuela.

Las reglas para el juicio político y la destitución del Presidente también pueden ser revisadas desde esta perspectiva. Históricamente, la censura y la destitución de los miembros del Gabinete se originó durante el proceso de reducción gradual de los poderes de la Corona por el Parlamento, en especial en Inglaterra, y desde ahí se difundió a escenarios políticos que se convirtieron en regímenes ya sea parlamentarios, en Europa, o de división de poderes, en Estados Unidos y América Latina. La destitución, aplicada tanto al jefe ejecutivo como

Artículos

CUADRO 2. RELACIONES INTERINSTITUCIONALES

País	Año	Regla para superar el veto	Iniciativa del Presidente			Enmiendas al presupuesto		Decisión bicameral	Censura del Gabinete	Juicio político	Disolución del Congreso
			Exclusivo	Urgencia	Decretos	Restricciones	Reserva				
Argentina	1994	2/3 cada cámara	No	No	Sí	Déficit	Prórroga	2/3 Cámara origen	Jefe de Gabinete	Diputados 2/3 Senado	No
Bolivia	1995	2/3 en sesión conjunta	Sí	No	No	-	-	Sesión conjunta	Gabinete/ no vinculante	Diputados/ Corte	No
Brasil	1999	1/2 en sesión conjunta	Sí	Sí	Sí	Déficit y gasto	Propuesta presidente	Cámara revisora	-	Diputados/ Senado/ Corte	No
Chile	1997	2/3 cada cámara	Sí	Sí	Sí	Déficit y gasto	Propuesta presidente	Comité mixto/ Cámara origen	-	Diputados/ Senado/ Corte	No
Colombia	1997	1/2 cada cámara	Sí	No	Sí	Déficit y gasto	Prop. Pdte. / próroga	Comité mixto	Gabinete	-	No
Costa Rica	1997	2/3	No	No	No	-	Propuesta Presidente	-	2/3 Gabinete	2/3 Diputados/ Corte	No
Ecuador	1998	2/3	No	Sí	No	Déficit y gasto	Propuesta Presidente	-	-	2/3 Diputados	No
El Salvador	1982	2/3	No	No	No	Déficit y gasto	Nuevo proyecto del Pdte.	-	Gabinete/ no vinculante	Diputados/ Corte	No
Estados Unidos	1951	2/3 cada cámara	No	No	No	-	Sin fondos	Comités	-	Diputados/ 2/3 Senado	No

Artículos

Guatemala	1993	2/3	No	No	No	-	Prórroga	-	2/3 Gabinete	-	No
Honduras	1982	2/3	No	No	No*	-	Nuevo proyecto del Pdte.	-	-	?	No
México	1996	2/3 cada cámara	No	No	No	Déficit	Sin fondos	Cámara revisora	-	Diputados/Senado	No
Nicaragua	1995	1/2	No	No	No	-	?	-	-	-	No
Panamá	1994	2/3	No	No	No	Déficit y gasto	Prop. Pdte./prórroga	-	Gabinete	Diputados	No
Paraguay	1992	1/2 cada cámara	No	Sí	No	-	Prop. Pdte./prórroga	Cámara revisora	2/3 Gabinete/no vinculante	?	No
Perú	1993	1/2	No	Sí	Sí	Gasto	Propuesta Presidente	-	Gabinete	Diputados	Sí
República Dominicana	1998	2/3 cada cámara	No	No	No	Déficit y gasto	Prórroga	Cámara revisora	Gabinete/no vinculante	Diputados/3/4 Senado	No
Uruguay	1997	3/5 cada cámara	Sí	Sí	No	Déficit y gasto	Prórroga	2/3 sesión conjunta	3/5 Gabinete	Diputados/2/3 Senado	Sí
Venezuela	1999	1/2	No	No	No**	Ingresos y gasto	Prórroga	-	3/5 Gabinete, 2/3 Vicepdte.	-	Sí

Fuente: Elaborado por los autores con base en *Political Database of the Americas* (www.georgetown.edu/pdba).

Nota: La columna "Año" se refiere a la regulación más reciente actualmente en vigor.

* El presidente puede regular derechos económicos por decreto a través de medidas extraordinarias en asuntos económicos y financieros.

** El presidente puede regular derechos económicos por decreto durante el estado de emergencia económica.

Artículos

a sus ministros o secretarios de despacho, también se llamó “juicio parlamentario”. Ya las asambleas representativas en las colonias británicas en América del Norte destituían a los ministros del Gabinete no sólo bajo acusaciones de comportamiento delictivo, sino también por razones políticas (Black, 1974; Ehrlich, 1974; Tite, 1974; Hoffer y Hull, 1984).

Literalmente, la mayor parte de las regulaciones para la destitución del Presidente en las actuales democracias de tipo presidencial no establecen la necesidad de que haya una sentencia judicial para remover al Presidente o a otros funcionarios. Pero la distinción procedimental entre un juicio político y un juicio penal del Presidente sólo es explícita en unos pocos países, como Bolivia y Chile. Desde la perspectiva aquí adoptada, la destitución del Presidente no debería considerarse como un procedimiento judicial especial, sino como una forma extrema de control y destitución del Ejecutivo por el Congreso. La regla de decisión en este caso debiera ser, como ocurre en la mayoría de los regímenes presidenciales, una mayoría calificada.

Puede ocurrir, sin embargo, que cuanto más accesibles y vulnerables sean los secretarios de despacho y otros cargos ejecutivos, menor sea la presión del Congreso para destituir al Presidente. Otra medida complementaria para evitar una excesiva concentración de la censura congresual en el Presidente puede ser la existencia de un jefe de Gabinete (que también puede ser llamado primer ministro, ministro coordinador o vicepresidente ejecutivo) a cargo de las relaciones con el Congreso, el cual puede ser también responsable prioritario de la labor del Gabinete ante el Congreso.

4. CONCLUSIÓN

Coincidimos con otros autores en la estimación de que, aunque algunos tipos de presidencialismo pueden producir resultados muy negativos, ciertos regímenes con poderes divididos pueden producir una buena gobernanza si cuentan con los adecuados arreglos institucionales. Sin embargo, diferimos de algunos de estos autores en las fórmulas institucionales que pueden ser más apropiadas.

Artículos

Con respecto al sistema electoral, subrayamos las ventajas de las reglas inclusivas (excluida la mayoría relativa) para las elecciones presidenciales, las formas personalizadas de representación proporcional para la cámara baja o única del Congreso y las elecciones concurrentes con términos cortos. Estas fórmulas, que pueden producir gobierno dividido y un multipartidismo moderado, son significativamente diferentes de las reglas más restrictivas que defienden los partidarios del gobierno unificado.

Con respecto a la distribución de poderes, hemos discutido fórmulas alternativas a la política de poderes negativos propia del modelo tradicional de frenos y contrapesos, a favor de una mayor cooperación entre las diferentes ramas del gobierno. Desde esta perspectiva, subrayamos las ventajas de una regla relativamente baja de superación del veto presidencial, sobre todo en sistemas bicamerales, un poder de agenda moderado del Ejecutivo en forma de leyes de urgencia sujetas a enmienda abierta, el unicameralismo en los estados unitarios, el bicameralismo incongruente pero asimétrico en los estados federales, y una mayor cooperación entre el Presidente y el Congreso en el proceso de formación del Gabinete. Todas estas fórmulas han sido analizadas por su capacidad de crear formas de representación y procesos de decisión colectiva cuyos resultados pueden producir satisfacción al mayor número de ciudadanos.

Aunque creemos que el modelo normativo de utilidad social aquí presentado puede resultar atractivo para muchos lectores, en el mundo real la elección de instituciones comporta una interacción estratégica en la que diversos actores con preferencias diferenciadas deciden de acuerdo con su propio interés. En otras palabras, los actores políticos eligen instituciones no para aumentar la eficiencia social sino para maximizar su probabilidad de ganar cargos y ejercer influencia sobre las políticas públicas una vez elegidos. Por ejemplo, los individuos y los partidos que controlan o esperan controlar la Presidencia suelen favorecer una fuerte concentración de poderes en el Ejecutivo, mientras que los legisladores ordinarios y los partidos que esperan perder la Presidencia en la próxima elección tienden a apoyar reglas que incrementen el poder del Congreso. El resultado de esta interacción estará determinado por las promesas, las amenazas y los compromisos creíbles que constituyen el poder de negociación

Artículos

relativo de cada actor (Przeworski, 1991; Elster, 1991, 1993; Lijphart, 1992; Colomer, 1995, 2000, 2001b; Geddes, 1996; Negretto, 1999; Alexander, 2001).

Desde esta perspectiva, los procesos y marcos institucionales caracterizados por la existencia de poderes separados y múltiples partidos tienden a promover decisiones institucionales pluralistas en las que los múltiples actores ya existentes buscan nuevas oportunidades de obtener o compartir el poder. De hecho, cabe observar que muchas de las fórmulas institucionales que hemos identificado como capaces de producir una buena gobernanza en un sistema de separación de poderes han obtenido creciente aceptación en los regímenes de división de poderes en América Latina, sobre todo en aquellos países en los que las reformas constitucionales requirieron un acuerdo relativamente inclusivo entre los intereses de diferentes partidos. Un sumario de estas fórmulas institucionales en los regímenes democráticos presidenciales actuales de Estados Unidos y América Latina ha sido presentado en los cuadros 1 y 2.

En concreto, junto con una adopción generalizada de sistemas de representación proporcional para la elección de la cámara baja o única del Congreso, en los últimos diez años muchos países han sustituido el sistema de elecciones presidenciales por mayoría relativa por fórmulas más incluyentes de mayoría absoluta o mayoría relativa calificada con una segunda vuelta. Mientras que hasta la década de 1970 casi todos los países latinoamericanos elegían a los presidentes por mayoría relativa, actualmente sólo 5 de los 18 países considerados en este trabajo mantienen esta regla excluyente. Con respecto a otros aspectos del sistema electoral, cabe observar que, mientras en algunos casos, como Perú en 1993 y Venezuela en 1999, el Presidente obtuvo la posibilidad de reelección por términos relativamente largos, otros cambios constitucionales, como los de Argentina en 1994 y Brasil en 1993-1994, introdujeron la reelección limitada del Presidente a cambio de una reducción de su término. Estas últimas reformas deberían ser evaluadas positivamente dado que aumentan la posibilidad de que haya una mayor correspondencia entre las preferencias de los votantes y las del Presidente.

Con respecto a las relaciones interinstitucionales, cabe observar que, mientras ciertas reformas constitucionales recientes concedieron al Presidente poderes

Artículos

constitucionales de decreto para hacer frente a crisis súbitas en situaciones de gobierno dividido, otras constituciones han tratado situaciones similares mediante la concesión al Presidente de la capacidad de iniciar leyes de urgencia. Además, el reforzamiento de los poderes de agenda del Ejecutivo se ha compensado a menudo con una reducción de la regla de superación del veto. Por último, aunque hemos señalado algunos problemas en el modo en que los mecanismos de responsabilidad parlamentaria del Ejecutivo han sido incorporados en reformas recientes, también pueden constituir un paso adelante promotor hacia una mayor cooperación entre los presidentes y los congresos en la conducción de los gobiernos.

Las fórmulas institucionales que hemos analizado pueden, pues, ser útiles para evaluar el rendimiento y los resultados de los regímenes democráticos con división de poderes. Los resultados obtenidos son, sin duda, incompletos. Pero con ellos hemos querido proponer un marco de análisis para futura discusión, ampliación y verificación empírica. Nuestro objetivo ha sido identificar aquellos elementos que, en un sistema de división de poderes, pueden producir una toma de decisiones efectiva en correspondencia con las preferencias de los votantes. Sospechamos que estos elementos también aumentan el apoyo social y político al régimen y, por tanto, la durabilidad de la democracia. **Pg**

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alesina, Alberto y Howard Rosenthal (1995), *Partisan Politics, Divided Government, and the Economy*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Alesina, Alberto, Ricardo Hausman, Rudolf Hommes y Ernesto Stein (2000), "Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America", Working Paper Series 394, Washington, D.C., Inter-American Development Bank, Office of the Chief Economist.
- Alexander, Gerard (2001), "Institutions, Path Dependence, and Democratic Consolidation", *Journal of Theoretical Politics*, vol. 13, núm. 3, pp. 249-271.
- Ames, Barry (2002), *The Deadlock of Democracy in Brazil*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.

 Artículos

- Balinski, Michel L. y H. Peyton Young (1982), *Fair Representation: Meeting the Ideal of One Man, One Vote*, New Haven, Yale University Press.
- Black, Charles L. (1974), *Impeachment: A Handbook*, New Haven, Yale University Press.
- Brady, David y Craig Volden (1998), *Revolving Gridlock*, Boulder, Westview Press.
- Buchanan, James y Gordon Tullock (1962), *The Calculus of Consent, Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor, University of Michigan Press (*El cálculo del consenso*, Madrid, Espasa-Calpe, 1977).
- Cameron, Charles M. (2000), *Veto Bargaining. Presidents and the Politics of Negative Powers*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Carey, John y Matthew S. Shugart (1998) (eds.), *Executive Decree Authority*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Colomer, Josep M. (2002) (ed.), *Political Institutions in Europe*, 2a. ed., Londres, Routledge.
- (2001a), *Political Institutions: Democracy and Social Choice*, Nueva York, Oxford University Press (*Instituciones políticas*, Barcelona, Ariel, 2001).
- (2001b), "Disequilibrium Institutions and Pluralist Democracy", *Journal of Theoretical Politics*, vol. 13, núm. 3, pp. 235-248 ("La estrategia del cambio institucional", *Claves*, abril 2002).
- (2000), *Strategic Transitions: Game Theory and Democratization*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press (*Transiciones estratégicas*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001).
- (1995), "Strategies and Outcomes in Eastern Europe", *Journal of Democracy*, vol. 6, núm. 2, pp. 74-85 ("Estrategias institucionales en Europa oriental", *Claves*, 49, 1995).
- Cox, Gary (1997), *Making Votes Count*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Cox, Gary y Samuel Kernell (1991), *The Politics of Divided Government*, Boulder, Westview.
- Cox, Gary y Matthew D. McCubbins (1993), *Legislative Leviathan: Party Government in the House*, Berkeley, University of California Press.

Artículos

- Cox, Gary y Matthew D. McCubbins (2001), "The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes", en Stephan Haggard y Matthew D. McCubbins (eds.), *Presidents, Parliaments, and Policy*, Nueva York, Cambridge University Press, pp. 21-63.
- Cox, Gary y Scott Morgenstern (2001), "Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents", *Comparative Politics*, también en Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 2002.
- Cox, Gary y Matthew S. Shugart (1995), "In the Absence of Vote Pooling: Nomination and Vote Allocation Errors in Colombia", *Electoral Studies*, vol. 14, núm. 4, pp. 441-460.
- Davis, Otto A., Melvin J. Hinich y Peter C. Ordeshook (1970), "An Expository Development of a Mathematical Model of the Electoral Process", *American Political Science Review*, vol. 64, pp. 426-448 ("Un desarrollo expositivo de un modelo matemático del proceso electoral", en Josep M. Colomer (ed.), *Lecturas de teoría política positiva*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1991).
- Deheza, Grace Ivana (1998), "Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur", en Dieter Nohlen y Mario Fernández (eds.), *El presidencialismo renovado: Institucionalismo y cambio político en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, pp. 151-169.
- Elster, Jon (1993), "Constitution-Making in Eastern Europe. Rebuilding the Boat in the Open Sea", *Public Administration*, vol. 71, núm. 2, pp. 169-217.
- (1991), "Constitutionalism in Eastern Europe: An Introduction", *The University of Chicago Law Review*, vol. 58, núm. 2, pp. 447-482.
- Ehrlich, Walter (1974), *Presidential Impeachment: An American Dilemma*, St. Charles, Forum.
- Ferejohn, John y Keith Krehbiel (1987), "The Budget Process and the Size of the Budget", *American Journal of Political Science*, vol. 31, pp. 296-320.
- Figueiredo, Argelina y Fernando Limongi (1998), "Institutional Legacies and Accountability: Executive Decrees in Brazil and Italy", documento presentado en la Conference on Institutional Legacies, Buenos Aires.
- Fiorina, Morris (1992), *Divided Government*, Nueva York, Macmillan.

 Artículos

- Gamarra, Eduardo (1997), "Hybrid Presidentialism and Democratization: The Case of Bolivia", en Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Geddes, Barbara (1996), "Initiation of New Democratic Institutions in Eastern Europe and Latin America", en Arend Lijphart y Carlos H. Waisman (eds.), *Institutional Design in New Democracies*, Berkeley, University of California Press.
- Grofman, Bernard (2000), "Arend Lijphart and the New Institutionalism", en *Democracy and Institutions: The Life and Work of Arend Lijphart*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- Haggard, Stephan y Matthew D. McCubbins (eds.) (2001), *Presidents, Parliaments, and Policy*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Hammond, Thomas H. y Gary J. Miller (1987), "The Core of the Constitution", *American Political Science Review*, vol. 81, pp. 1155-1174.
- Hinich, Melvin J. y Michael C. Munger (1997), *Analytical Politics*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Hoffer, Peter C. y N. E. H. Hull (1984), *Impeachment in America, 1635-1805*, New Haven, Yale University Press.
- Horowitz, Donald (1991), *A Democratic South Africa? Constitutional Engineering in a Divided Society*, Berkeley, University of California Press.
- Huber, John D. y G. Bingham Powell, Jr. (1994), "Congruence Between Citizens and Policymakers in Two Visions of Liberal Democracy", *World Politics*, vol. 46, núm. 3, pp. 291-326.
- Jacobson, Gary (1990), *Electoral Origins of Divided Government*, Boulder, Westview Press.
- (1987), *The Politics of Congressional Elections*, 2a. ed., Glenview, Scott, Foresman.
- Jones, Mark P. (1995), *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- Krehbiel, Keith (1998), *Pivotal Politics: A Theory of U.S. Lawmaking*, Chicago, The University of Chicago Press.

 Artículos

- Krehbiel, Keith (1996), "Institutional and Partisan Sources of Gridlock: A Theory of Divided and Unified Government", *Journal of Theoretical Politics*, vol. 8, pp. 7-40.
- Lanzaro, Jorge (ed.) (2001), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO.
- Laver, Michael y Kenneth Shepsle (1991), "Divided Government: America is not Exceptional", *Governance*, vol. 4, núm. 3, pp. 250-269.
- Lijphart, Arend (1999), *Patterns of Democracy*, New Haven, Yale University Press (*Modelos de democracia*, Barcelona, Ariel, 2000).
- (1992), "Democratization and Constitutional Choices in Czechoslovakia, Hungary and Poland 1989-91", *Journal of Theoretical Politics*, vol. 4, núm. 2, pp. 207-223.
- Lijphart, Arend y Carlos H. Waisman (eds.) (1996), *Institutional Design in New Democracies*, Berkeley, University of California Press.
- Linz, Juan J. (1990a), "The Perils of Presidentialism", *Journal of Democracy*, vol. 1, núm. 1, pp. 51-69.
- (1990b), "The Virtues of Parliamentarism", *Journal of Democracy*, vol. 1, núm. 4, pp. 84-91.
- Linz, Juan y Arturo Valenzuela (eds.) (1994), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press (*La crisis de la democracia presidencial*, Madrid, Alianza, 1997).
- Mainwaring, Scott (1993), "Presidentialism, Mutipartism, and Democracy: The Difficult Combination", *Comparative Political Studies*, vol. 26, pp. 198-228.
- Mainwaring, Scott y Matthew S. Shugart (eds.) (1997), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Morgenstern, Scott y Benito Nacif (eds.) (2002), *Legislative Politics in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Négretto, Gabriel (2003), "Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina", *Revista Mexicana de Sociología*, enero.
- (2002), "¿Gobierna solo el Presidente? Poderes de decreto y diseño institucional en Brasil y Argentina", *Desarrollo Económico*, diciembre.
- (1999), "Constitution-Making and Institutional Design: The Transfor-

 Artículos

- mation of Presidentialism in Argentina”, *Archives Européennes de Sociologie*, vol. XL, núm. 2.
- Neto, Octavio Amorim (1998), *Of Presidents, Parties and Ministers: Cabinet Formation and Legislative Decision-Making Under Separation of Powers*, tesis doctoral, University of California, San Diego.
- Nino, Santiago (1992), *Fundamentos de Derecho Constitucional. Análisis Filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional*, Buenos Aires, Astrea.
- Nohlen, Dieter y Mario Fernández B. (eds.) (1998), *El presidencialismo renovado*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Powell, Jr., G. Bingham (2000), *Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions*, New Haven, Yale University Press.
- Power, Timothy (1998), “The Pen is Mightier than the Congress: Presidential Decree Power in Brazil”, en John Carey y Matthew S. Shugart (eds.), *Executive Decree Authority*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Power, Timothy J. y Mark J. Gasiorowski (1997), “Institutional Design and Democratic Consolidation in the Third World”, *Comparative Political Studies*, vol. 30, núm. 2, pp. 123-155.
- Przeworski, Adam (1991), *Democracy and the Market*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam, Michael E. Alvarez, José A. Cheibub y Fernando Limogí (2000), *Democracy and Development*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Riggs, Fred W. (1988), “The Survival of Presidentialism in America: Para-constitutional Practices”, *International Political Science Review*, vol. 9, núm. 4, pp. 247-278.
- Riker, William H. (1992), “The Justification of Bicameralism”, *International Political Science Review*, vol. 13, núm. 1, pp. 101-116.
- (1982), *Liberalism Against Populism. A Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*, San Francisco, Freeman.
- Shugart, Matthew S. y John M. Carey (1992), *Presidents and Assemblies*.

Artículos

Constitutional Design and Electoral Dynamics, Nueva York, Cambridge University Press.

Shugart, Matthew S. y Martin P. Wattenberg (eds.) (2001), *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?*, Nueva York, Oxford University Press.

Stein, Ernesto, E. Talvi y A. Grisanti (1998), "Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience", National Bureau of Economic Research (NBER) Working Paper 6358.

Sundquist, James L. (1992), *Constitutional Reform and Effective Government*, Washington D.C., The Brookings Institution.

——— (1988), "Needed: A Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States", *Political Science Quarterly*, vol. 103, pp. 613-35.

Tite, Colin G. C. (1974), *Impeachment and Parliamentary Judicature in Early Stuart England*, Londres, Athlone.

Tsebelis, George (1995), "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartism", *British Journal of Political Science*, vol. 25, pp. 289-326.

Tsebelis, George y Jeanette Money (1997), *Bicameralism*, Nueva York, Cambridge University Press.