



- ¿Son dos cámaras mejor que una?  
Los sistemas bicamerales de América Latina

Detlef Nolte

- La difícil gobernabilidad sin mayorías  
parlamentarias en América Latina

Margarita Jiménez Badillo



s e m i n a r i o  
**PARTIDOS POLÍTICOS Y  
SISTEMAS ELECTORALES**  
p e r m a n e n t e



reflexiones  
de  
política  
democrática

---

**¿Son dos cámaras mejor que una? Los sistemas  
bicamerales de América Latina.  
La difícil gobernabilidad sin mayorías parlamentarias en  
América Latina.**

Serie: reflexiones de política democrática

Primera Edición, 2007

D.R.© 2007 Instituto Electoral del Estado de México  
Paseo Tollocan No. 944, Col. Santa Ana Tlapaltitlán,  
C. P. 50160, Toluca, México

ISBN 970-9785-39-7 (Serie)  
ISBN 970-9785-70-2

Impreso en México

---

## El estudio del Poder Legislativo: apuntes para revalorar a un actor olvidado

---

Javier Arzuaga Magnoni  
Igor Vivero Ávila  
Ivett Tinoco García  
Ramiro Medrano González

I. EL PODER LEGISLATIVO es uno de los actores centrales en la formulación y aprobación de las políticas públicas. Dicho Poder adquirió relevancia con el proceso del cambio político (Morlino, 1985) que ha experimentado nuestro país a partir de mitades de los años ochenta. Sin embargo, los estudios empíricos y comparativos sobre el Poder Legislativo siguen siendo escasos, de ahí la relevancia de realizar investigación sobre este tema.

La falta de interés por los estudios sobre el ámbito legislativo responde a motivos de diversa índole. En primer lugar, la subordinación del Poder Legislativo hacia el Poder Ejecutivo. Rasgo característico del régimen autoritario que operó en México hasta mediados de la década de los años noventa, dicha subordinación fue el resultado de la falta de condiciones para la competencia política, donde no había posibilidades ni condiciones de disputarle el poder al Partido Revolucionario Institucional (PRI) gracias a la conformación de un sistema de partidos hegemónico (Sartori, 1980[2000]),

y de un sistema electoral donde el partido hegemónico y su gobierno eran juez y parte en la organización y calificación de los procesos electorales (Nohlen, 1994[1998]). En este contexto, el interés de los especialistas se dirigió más a las condiciones de la competencia, a la dinámica electoral, que a la dinámica parlamentaria, la cual se encontraba fuertemente condicionada por la primera.

En segundo lugar, en la medida en que la existencia de un partido y un sistema de partidos hegemónicos constituían las bases político-institucionales del poder presidencial (Casar, 1996), el estudio del presidencialismo, del hiperpresidencialismo, del gobierno indiviso y unitario, de acuerdo con las diversas formas en que fue denominado, condenó al estudio del Poder Legislativo a la sola condición de indicador de las características de aquél.

Como indicador del accionar sin límites del Poder Ejecutivo, se afirma que el Congreso en México ha desempeñado un papel muy pobre como “hacedor de leyes” y como contrabalanceador del Ejecutivo (Casar, 1996).

Para mediados de los años sesenta, época de apogeo de lo que Molinar (1991) denomina “la etapa clásica” del régimen político posrevolucionario, González Casanova afirmaba que “se pueden hacer las siguientes observaciones sobre la naturaleza y las características del poder legislativo en México: 1) La oposición, en las tres primeras etapas de los regímenes revolucionarios, presenta tendencias a ligarse con los grupos y clases derrocados por la propia revolución, o con las facciones de revolucionarios armados.

Oposición en el Legislativo y rebelión o golpe de Estado son fenómenos fácilmente asociables. 2) Eliminar a la oposición en la cámara para la supervivencia del ejecutivo, es el razonamiento político inmediato. Provoca una serie de medidas que derivan en el control del congreso por el ejecutivo. 3) El control integral del legislativo sólo es roto hasta 1940. El rompimiento de la 'tradición' es en sí un hecho importante, dado los antecedentes. Su significado cuantitativo y cualitativo es muy escaso, sin embargo, en términos de fuerzas políticas, y de su representación y actuación legales e institucionales en el Congreso. 4) [...] El presidente tiene el control, tanto de los diputados elegidos durante el sexenio presidencial anterior, como de los diputados elegidos en su propio gobierno. 5) [...] En la política mexicana un gobierno apoyado en el pueblo y cuya política es esencialmente popular no corresponde necesariamente a una mayor oposición en el legislativo, y viceversa. Como es evidente, la democratización de un país tiene distintos canales. 6) Los proyectos que sólo alcanzan una aprobación mayoritaria nunca se enfrentan a una oposición que exceda del 5% [...] 7) [...] el sistema de 'equilibrios de poderes' no funciona. Hay un desequilibrio marcado que favorece al ejecutivo. [...] Aparentemente el legislativo tiene una función simbólica. Sanciona actos del ejecutivo. Les da una validez y una fundamentación de tipo tradicional y metafísico [...] obedeciendo a un mecanismo simbólico muy antiguo aunque de tipo laico. [...] Desde un punto de vista antropológico, las leyes en México son sistemas de creencias y los modelos de gobierno también" (González Casanova, 1965[1991]: 31-33).

Las causas de la abdicación del Congreso se deberían al hecho de que el presidente pudo intervenir en su papel representativo a través del control del reparto de cargos y la continuidad de las carreras políticas (Casar, 1996). Y esto, a su vez, sería consecuencia de la extraordinaria centralización de la toma de decisiones al interior del partido hegemónico producto en parte de mecanismos institucionales, así como del consenso al interior de la élite partidista acerca de la conveniencia de delegar el poder en una autoridad central (Weldon, 2002).

En tercer lugar, en el contexto de desigualdad electoral y política señalado, los partidos de “oposición” que llegaban a las cámaras legislativas eran más figuras decorativas que verdaderos adversarios políticos.

Dado que en México el autoritarismo se basó en un sistema de partido hegemónico altamente incluyente en el que se realizaban elecciones periódicamente para casi todos los puestos públicos, con derechos individuales y libertades garantizadas por la Constitución y ejercidos en cierto grado, los gobernantes permitían la participación limitada de los partidos de oposición como partidos de segunda clase (Palma, 2004).

Rodríguez Araujo sentenciaba de esta manera las razones de esta división en clase de los partidos: “la oposición no puede competir con el PRI no porque el partido en sí sea fuerte, sino porque la competencia no es con él sino con el gobierno, con el régimen, con el Estado. Estas instancias, y no el PRI, son las que resuelven problemas, incluso los del mismo PRI y los de sus sectores corporativos y semicorporativos. Y los

problemas se resuelven con recursos, financieros, logísticos y represivos, que nadie tiene en la magnitud de los públicos [...] Se enfrentan al conjunto del poder estatal, a las leyes electorales, diseñadas matemáticamente para defender al PRI, a 'los policías que no entienden la reforma política' [...] al fraude electoral, a la 'alquimia' y otros elementos más que muy poco tienen que ver con la democracia burguesa, la única a la que se puede aspirar en nuestro sistema" (Rodríguez Araujo, 1986: 157/158).

Como consecuencia de esta dinámica, antes de 1988 el PRI sólo había dejado en manos de la oposición un escaño en el Senado, mientras que en la Cámara de Diputados consiguió más del 90% de los escaños entre 1946 y 1961. La introducción de la representación minoritaria en esta Cámara no le impidió obtener al menos el 82% de los escaños entre 1964 y 1976. Las posteriores reformas, con sus límites más estrechos, le mantuvieron en un rango superior al 60% hasta 1994. La presencia abrumadora del PRI en el Congreso de la Unión tuvo como consecuencia que la mayor parte de la legislación sustantiva desde la Constitución de 1917 fuera producto de iniciativas presidenciales y que la mayor parte de las iniciativas presidenciales fuera aprobada en el Congreso (Weldon, 2002).

II. Este panorama de falta de competitividad y alternancia política se modificó en México gracias a un proceso de transición democrática donde la participación de los partidos políticos, así como de segmentos organizados de la sociedad civil impulsaron los consensos necesarios para lograr reformas electorales que propiciaron condiciones

de competencia política más equitativas que a su vez repercutieron en una nueva distribución del poder.

A pesar de ser figuras secundarias dentro del sistema político y de no actuar dentro de un sistema de partidos competitivo, después de 1988 los partidos de oposición adquirieron relevancia porque las reglas del juego estaban en proceso de redefinición. La actuación de los partidos de oposición se concentró fundamentalmente en el replanteamiento de los procedimientos para acceder al poder (Palma, 2004).

Los estudios de la ciencia política se concentraron, entonces, en explicar la mecánica del cambio político (Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000), la transición votada (Merino, 2003), el proceso de liberalización política (Cansino, 2000) o de apertura política gradual (Palma, 2004) donde pasaron a ser muy relevantes la negociación en torno de las reglas y el desempeño electoral de los partidos como indicador del desmantelamiento del sistema de partido hegemónico y de la instauración de la competitividad. En ambos casos, la actuación del Poder Legislativo quedó en un segundo plano, ya sea porque la negociación de las reglas se asumió como un proceso extraparlamentario que el Congreso sólo refrendaba con la misma automaticidad con que actuaba en el pasado, o porque el estudio de su composición era un indicador más del avance electoral y no siempre el más socorrido.

El fortalecimiento de algunos partidos políticos diferentes al PRI, las nuevas reglas del juego electoral y la participación



de la ciudadanía respecto al voto fueron factores importantes que modificaron la composición de los gobiernos. Uno de estos resultados fueron los “gobiernos divididos” que se refieren a la situación en que el titular del Ejecutivo pertenece a un partido y la mayoría del Congreso a otro. Con este nuevo contexto político también se produjeron “gobiernos sin mayoría” lo cual indica que ningún partido controla por sí solo el cincuenta por ciento más uno de los asientos del Congreso (Casar, 2002).

Pero lejos de estudiar los efectos políticos prácticos de los gobiernos sin mayoría, las investigaciones desarrolladas a partir de la aparición del fenómeno dejaron a éstos en el plano de los supuestos y se concentraron en documentar su aparición como indicador adicional de la transición. Sólo recientemente han aparecido estudios que ponen a la dinámica parlamentaria en el primer plano y que han dado cuenta de que estas situaciones de “gobiernos compartidos” (que vienen funcionando a nivel estatal desde 1989 y a nivel federal desde 1997) han provocado, como bien lo señaló Jiménez (2004), que el Poder Legislativo tenga un rol importante en la formación de las políticas, como resultado de compartir funciones y responsabilidades con el Ejecutivo.

Tal vez muchos de estos trabajos fueron consecuencia del temprano desencanto que acompañó al proceso de democratización que repercutió negativamente en la tarea de dar paso a una representación parlamentaria acorde a las expectativas de la ciudadanía (Bejar, 2004). La opinión negativa de la ciudadanía hacia la política y los políticos se dirigió así hacia el ámbito de actuación más visible de éstos, el

Congreso de la Unión. Paradójicamente, el Poder Legislativo adquirió notoriedad por su supuesta ineficacia más que por el lugar central que ocupa en el entramado institucional en el que se encuentra inmerso, y eso ha dado lugar a la mayor parte de los estudios que sobre él se han hecho.

III. Las causas que han llevado a que en México el estudio del Poder Legislativo haya quedado en un segundo plano son de una singularidad notable. No obstante ello, y a pesar de la heterogeneidad que caracteriza a los poderes legislativos latinoamericanos, la baja estima hacia este tipo de estudios en la región constituye un hecho extendido.

Más allá de las diferencias aludidas, algunos elementos comunes pueden expresarse como causas de este descuido. Una tendencia constante a favor del caudillismo, movimientismo, populismo; la personalización del poder presidencial y su preponderancia en el proceso político y legislativo que serían rasgos de las denominadas democracias delegativas; el pasado autoritario que determinaría la ausencia de pautas políticas sobre el accionar parlamentario entre las clases políticas o bien por la persistencia de estilos autoritarios entre sus miembros (Alcántara, 2007) estarían en el centro de la subvaloración del Poder Legislativo en la región.

Igualmente, el regreso a su estudio estaría afectado por la sensación generalizada de que la institución parlamentaria se encuentra en crisis.

IV. Los trabajos que se compilan a continuación, partiendo de documentar esos supuestos de desconfianza e ineficacia

en que se encuentran inmersos los poderes legislativos de la región, en general, y de México, en particular, procuran atender dinámicas institucionales y políticas que amplían el universo de análisis de su desempeño.

Detlef Nolte en “¿Son dos cámaras mejor que una? Los sistemas bicamerales en América Latina” procura sentar las bases para una discusión en torno del papel de las cámaras legislativas en el proceso de construcción de la política democrática y la gobernabilidad. Plantea las principales fortalezas y debilidades de la existencia de legislativos bicamerales en la región, los principios que los inspiran y los efectos que éstos producen.

Margarita Jiménez Badillo, por su parte, en “La difícil gobernabilidad sin mayorías parlamentarias en América Latina”, muestra cómo la dinámica de los congresos sin mayorías parlamentarias plantea un debate sobre la relación entre los poderes y el impacto que las dificultades para aprobar la agenda de gobierno tienen sobre la gobernabilidad democrática. A partir del estudio de la estructuración ideológica de los sistemas de partidos en México y América Latina, muestra las posibilidades de las dinámicas de coaliciones parlamentarias a partir de la distancia ideológica entre los partidos gobernantes y de oposición.

Presentar estos trabajos tiene por objeto ampliar las posibilidades de estudio sobre el Poder Legislativo, así como la intención de provocar una comprensión más compleja de los procesos políticos e impulsar con ello la consolidación democrática a partir de una cultura política consciente de su situación.

## Bibliografía

Alcántara Sáez, Manuel. 2007. *Los poderes legislativos en América Latina: situación actual y retos*, Conferencia Magistral, IV Asamblea General Anual, Conferencia Mexicana de Congresos y Legisladores Estatales.

Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg. 2000. *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. México: Cal y Arena.

Bejar, Luisa. 2004. "Representación y congreso". Salamanca, Universidad de Salamanca, documento de trabajo, Seminario de Doctorado Procesos Políticos Contemporáneos.

Cansino, César. 2000. *La transición mexicana, 1977-2000*. México: Centro de Estudios de Política Comparada.

Casar, María Amparo. 1996. "Las bases político-institucionales del poder presidencial en México", en *Política y Gobierno*, vol. III, núm. 1, primer semestre, México.

Casar, María Amparo. 2002. "Perspectivas políticas de un gobierno dividido en México", en Casar, María Amparo e Ignacio Marván (coordinadores), *Gobernar sin mayoría-México 1867-1997*. México: CIDE-TAURUS.

González Casanova, Pablo. 1965 (1991). *La democracia en México*. México: Ediciones Era.

Jiménez Badillo, Margarita. 2004. *La oposición parlamentaria en el presidencialismo mexicano (1997-2003)*. Tesis doctoral. Universidad de Salamanca: España.

Merino Huerta, Mauricio. 2003. *La transición votada: crítica a la interpretación del cambio político en México*. México: Fondo de Cultura Económica.

Molinar Horcasitas, Juan. 1991. *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*. México: Cal y Arena.

Morlino, Leonardo. 1985. *Cómo cambian los regímenes políticos*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Nohlen, Dieter. (1994[1998]). *Sistemas electorales y Partidos Políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.

Palma, Esperanza. 2004. *Las bases políticas de la alternancia en México. Un estudio del PAN y del PRD durante la democratización*. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.

Rodríguez Araujo, Octavio. 1986. "Partidos políticos y elecciones en México, 1964-1985", en Fernández Christlieb, Paulina y Octavio Rodríguez Araujo. *Elecciones y partidos políticos en México*. México: Ediciones El Caballito.

Sartori, Giovanni. (1980[2000]). *Partidos y sistema de partidos*. Madrid: Alianza Universidad.

Weldon, Jeffrey. 2002. "Las fuentes políticas del presidencialismo en México", en Mainwaring, Scott y Matthew Soberg Shugart (comp.) *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.

---

## ¿Son dos cámaras mejor que una? Los sistemas bicamerales de América Latina

---

Detlef Nolte

### 1. Introducción

EN EL AÑO 2006, en la mitad –es decir nueve– de los estados latinoamericanos con gobiernos democráticos y en una amplia mayoría de los de Suramérica (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay, Uruguay) existen sistemas bicamerales. De esa manera casi 80% de los latinoamericanos viven en sistemas políticos que tienen dos cámaras legislativas. Los parlamentos unicamerales predominan en Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá). La República Dominicana y México, en cambio, forman parte de los nueve sistemas bicamerales de América Latina.

Clasificando de manera general los nueve sistemas bicamerales en América Latina se puede decir que:

- Tres –México, Brasil y Argentina– cumplen con la regla que los sistemas federales disponen de un parlamento bicameral.

- Tres –Chile, Bolivia y República Dominicana– igualmente presentan un elemento de representación territorial en el senado.
- En tres casos –Uruguay, Paraguay y Colombia– los senadores se eligen por lista nacional. Al mismo tiempo, las cámaras de diputados son electas por distritos más pequeños y muestran cierta tendencia de representar intereses locales/regionales.

**Cuadro 1. Características de los países de América Latina**

<b>País</b>	<b>Estructura Legislativa</b>	<b>Forma del Estado</b>
Argentina	Bicameral	Federal
Bolivia	Bicameral	Unitario
Brasil	Bicameral	Federal
Chile	Bicameral	Unitario
Colombia	Bicameral	Unitario
Costa Rica	Unicameral	Unitario
Ecuador	Unicameral	Unitario
El Salvador	Unicameral	Unitario
Guatemala	Unicameral	Unitario
Honduras	Unicameral	Unitario
México	Bicameral	Federal
Nicaragua	Unicameral	Unitario
Panamá	Unicameral	Unitario
Paraguay	Bicameral	Unitario
Perú	Unicameral	Unitario



<b>País</b>	<b>Estructura Legislativa</b>	<b>Forma del Estado</b>
República Dominicana	Bicameral	Unitario
Uruguay	Bicameral	Unitario
Venezuela	Unicameral	Federal

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del proyecto de investigación: *Senados del Cono Sur* (IIK-Hamburg)

En décadas anteriores hubo aún más sistemas bicamerales. Pero en comparación con las democracias más consolidadas en otras partes del mundo, en América Latina se puede constatar una cierta tendencia hacia el unicameralismo en “la tercera ola” de democracia. En Nicaragua –caso único en Centroamérica– entre 1911 y 1979 existió un parlamento bicameral que después de la Revolución Sandinista fue sustituido por un parlamento unicameral. A pesar de que el bicameralismo fue casi una constante en la tradición constitucional ecuatoriana, el senado desapareció a partir del gobierno civil de 1979. En la década de los 90, Perú (1994) y Venezuela (1999) sustituyeron su sistema bicameral por un parlamento unicameral, cambios que se dieron en gobiernos con tendencias autoritarias, lo que hace pensar que los mismos tenían una clara intención de concentrar el poder. En los últimos años en diferentes países de América Latina hubo discusiones recurrentes o a favor de la abolición de las segundas cámaras –como por ejemplo en Argentina o Colombia –o de su restablecimiento– como en Perú o Ecuador.

A pesar de esos cambios institucionales de gran envergadura no existe una discusión política y científica bien fundamentada respecto a las ventajas o desventajas de contar con sistemas bicamerales. Ni tampoco son un tema de importancia en las discusiones sobre reformas para mejorar y dar más eficiencia a los parlamentos latinoamericanos. Estudios comparativos y empíricos sobre los parlamentos latinoamericanos generalmente se limitan a las cámaras de diputados, como por ejemplo las encuestas del proyecto elites parlamentarias de la Universidad de Salamanca.<sup>1</sup> Tampoco el estudio reciente del BID sobre *the politics of policies* incluye las segundas cámaras. Los autores argumentan que hacen falta informaciones comparativas sobre los senados y que la inclusión de las segundas cámaras complicaría la investigación (IADB, 2005: 45). Es discutible la exclusión de los senados ya que puede sesgar cualquier evaluación de los parlamentos respecto al cumplimiento de sus funciones. Existe la posibilidad que una segunda cámara podría acrecentar la efectividad y la capacidad técnica de los congresos: se agranda el número de integrantes del congreso, hay más comisiones parlamentarias, el staff de apoyo técnico crece y se puede ampliar la experiencia político-profesional del congreso.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Ver la base de datos en <<http://iberoame.usal.es/proyectos.htm>>

<sup>2</sup> Basado en un estudio comparativo de cuatros senados (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay) fue posible comprobar que los senadores tienen mejores calificaciones educacionales (graduación universitaria) y cuentan con más experiencia política que los diputados (Llanos/Sánchez, 2006). Además en cuatro de los nueve sistemas bicamerales los senadores tienen un mandato mucho más largo –a veces el doble de tiempo– que los diputados.

Como excusa, se puede alegar, que a primera vista, tampoco los ciudadanos tienen una visión diferenciada respecto a las dos cámaras en sistemas bicamerales. Si analizamos las encuestas del Latinobarómetro –que son indicador grueso– no existe gran diferencia en la evaluación de parlamentos unicamerales o bicamerales. En promedio hay un poco más de confianza en los parlamentos bicamerales que en los unicamerales. Y son dos parlamentos bicamerales –Chile y Uruguay– los que en el promedio de los años 1996-2004 presentan los valores más altos de confianza.

**Cuadro 2. Confianza en los Congresos: sistemas unicamerales y bicamerales en América Latina (promedio porcentaje 1996-2004)**

País	Confianza	
	1996-2004*	2004
<b>unicameral</b>		
Honduras	30.8	31.1
Costa Rica	29.9	35.3
El Salvador	27.7	21.8
Nicaragua	23.1	16.1
Panamá	22.5	24.8
Perú	22.1	14.5
Guatemala	19.9	19.2
Ecuador	13.3	8.3
Venezuela		30.6
<b>Promedio</b>	<b>23.7</b>	<b>21.3 22.3</b>

País	Confianza	
	1996-2004*	2004
<b>bicameral</b>		
Uruguay	38.2	30.0
Chile	36.0	29.7
México	27.4	23.1
Paraguay	25.0	19.5
Brasil	24.9	34.8
Argentina	20.5	20.7
Colombia	20.3	24.4
Bolivia	19.9	15.5
República Dominicana		43.6
<b>Promedio</b>	<b>26.5</b>	<b>23.5 25.7</b>

\* No hemos incluido Venezuela para el promedio de los años 1996-2004, porque en 1999 el congreso bicameral fue sustituido por un congreso unicameral; no existen encuestas del Latinobarómetro para la República Dominicana antes de 2004.

Fuente: IADB (2004: 44).

Según nuestras informaciones, Chile es el único país con encuestas de opinión pública que diferencian entre las dos cámaras. Las series de tiempo para muchos años no exhibieron grandes diferencias respecto a la confianza en el senado y en la cámara de diputados (Huneus, 2003: 212-213), pero en los últimos cuatro años –a pesar de que no hubo mucha confianza en las dos cámaras del congreso– el senado fue continuamente valorado mejor que la cámara de diputados. Sería interesante contar con encuestas parecidas para los otros sistemas bicamerales de América Latina

o incluir más indicadores que miden la percepción de la eficiencia de parlamentos unicamerales y bicamerales.<sup>3</sup>

**Cuadro 3. Confianza en las dos cámaras del congreso chileno 1996-2005**  
“mucho” y “bastante confianza” en %

	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
Senado	27	20	20	15	21
Cámara de Diputados	26	20	21	15	22
	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Senado	12	12	18	20	22
Cámara de Diputados	12	11	15	18	18

Fuente: CERC (2005: 6).

## 2. ¿Cómo ponderar los argumentos a favor y en contra de segundas cámaras?

LA POCA CONFIANZA en los parlamentos en su conjunto en América Latina, hace difícil abogar a favor de las segundas cámaras. Además, ni siquiera para la ciencia política es

---

<sup>3</sup> Según la percepción de las elites económicas, que forman la base para algunas evaluaciones del *World Economic Forum*, en promedio los parlamentos bicamerales en América Latina son evaluados mejor que los parlamentos unicamerales. En una escala de 1 (muy ineficiente) a 7 (muy eficiente) los congresos bicamerales en promedio recibieron un 2.4. Además, los cuatro congresos mejor evaluados (Chile, Brasil, Uruguay y Colombia) son parlamentos bicamerales. Los nueve parlamentos unicamerales en promedio fueron evaluados con un 1.9 (IADB, 2005: 44).

un tema de gran relevancia. Existen muy pocos estudios comparativos sobre los senados en América Latina, la mayoría son muy recientes.<sup>4</sup>

Los senados como instituciones políticas forman parte de un régimen institucional<sup>5</sup>, lo que quiere decir que su impacto en el proceso político depende de las inferencias con otras instituciones políticas. Cuando el parlamento en su conjunto funciona mal, es poco probable que una segunda cámara sea percibida como factor positivo y es más difícil de defender su existencia. Para sobrevivir en el

---

<sup>4</sup> Los libros de política comparada sobre segundas cámaras publicados recientemente ignoran los casos latinoamericanos. Ver, al respecto, Patterson y Mughan (1999), Baldwin y Shell (2001), Haas, Riescher, y Ruß (2000) y los números especiales sobre bicameralismo del *Revue Internationale de Politique Comparée* (1999) y *The Journal of Legislative Studies* (2001). Algunos trabajos sobre América Latina han considerado indirectamente cuestiones vinculadas al bicameralismo y las segundas Cámaras al ocuparse de temas como el sistema de representación (Jones, 1995), el federalismo (Calvo/Abal Medina, 2002, Stepan 2001) y los frenos y contrapesos en la toma de decisiones (Shugart, 2001). Entre los estudios de política comparada sobre América Latina que incluyen las segundas cámaras o se refieren exclusivamente a los senados hay que mencionar a Alcántara/García/Sánchez (2005); Anastasia/Melo/Santos (2004); Negretto (2003); Neiva (2004); Schiavon (2004) y el proyecto desarrollado en el Instituto de Estudios Iberoamericanos de Hamburgo sobre la función y el funcionamiento de los Senados en los países del Cono Sur (ver Llanos/Nolte, 2003; Nolte, 2003; Sánchez/Nolte/Llanos, 2005). Más resultados del proyecto son publicados en Llanos (2003); Llanos/Lemos (2005); Nolte/Sánchez (2004; 2005); Nolte (2004); Sánchez (2004).

<sup>5</sup> El concepto de “régimen institucional” fue introducido por Kaiser (1998) como una construcción conceptual que caracteriza al conjunto de estructuras institucionales y organizacionales, interconectadas entre sí, que influyen en el comportamiento de los actores políticos de manera sistemática.

tiempo las segundas cámaras necesitan una legitimidad reconocida y una percepción generalizada de que son útiles, de que les corresponde “una relevancia funcional”. Solamente cuando la ciudadanía percibe alguna plusvalía extra acepta la existencia de una segunda cámara y los senados pueden sobrevivir en el tiempo.

¿Pero cuáles son las funciones específicas de las segundas cámaras? Primero hay que constatar que las segundas cámaras son instituciones políticas multifuncionales que pueden cambiar su funcionamiento con el transcurso del tiempo, lo que produce que los motivos que se adujeron en un determinado momento para justificar la creación de segundas cámaras expliquen solamente una parte de su funcionamiento actual y su rol en el sistema político vigente. Las segundas cámaras influyen y también retroalimentan en el funcionamiento de todo el sistema político, en este sentido y desde una perspectiva neo-institucionalista “las instituciones no solamente tienen una historia, sino que hacen historia” (Lee/Oppenheimer, 1999: 18).

Tomando en cuenta esta advertencia neo-institucional, se pueden analizar los sistemas bicamerales con un enfoque estructural-funcional, como lo propone Cotta (1974). Pero es necesario diferenciar bien entre las funciones adscritas a las segundas cámaras y las funciones reales que cumplen. El enfoque estructural-funcional incluye dos pasos. En primer lugar, debe preguntarse:

- ¿Qué función cumple una estructura parlamentaria?

- En segundo lugar, la pregunta es: ¿qué tan bien cumple una determinada estructura dichas funciones?
- Además, en el análisis es necesario diferenciar entre las funciones específicas de las segundas cámaras y su aporte a las funciones comunes de todo el parlamento.

Es muy importante tener presente este último aspecto porque podría existir una cierta tensión entre el cumplimiento de las funciones particulares de las segundas cámaras y su aporte a las funciones del parlamento en su conjunto. Por ejemplo, una política de representación de los intereses territoriales en el marco del federalismo puede trabar los intentos de legislar basándose en intereses nacionales. Las necesidades de buscar consensos más amplios –por la aprobación en dos cámaras– puede chocar, a su vez, con la necesidad de encontrar soluciones rápidas a nivel nacional para problemas coyunturales y urgentes. La representación diferenciada del electorado en dos cámaras puede repercutir en la representatividad de todo el parlamento (ver 5.1.).

Las críticas más generales a los sistemas bicamerales mencionan, entre otros, los siguientes factores que harían poco recomendables a dichos sistemas:<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Hace poco, por ejemplo, en el seminario sobre el futuro del presidencialismo en América Latina, un político chileno ha argumentado: “El bicameralismo es parte del pasado, y salvo en los sistemas federales, no se justifica realmente, demora los procesos legislativos, genera un gasto innecesario y al final de cuentas debilita la fuerza del Parlamento como institución. Dos cámaras se traducen en dos opiniones, esa división obviamente debilita sus posiciones en favor del Ejecutivo. Esto es una cuestión central, si se asume realmente la necesidad de fortalecer el rol del Parlamento hay que pasar decididamente al unicameralismo” (Martínez, 2004).



- El riesgo de un bloqueo político (*deadlock o gridlock*) por mayorías no-congruentes en la dos cámaras, que puede resultar en el inmovilismo político;
- Las demoras y la duplicidad en el proceso legislativo (ineficiencia) especialmente en tiempos de emergencia política;
- Los costos económicos de sostener dos cámaras; y
- Los problemas de responsabilidad y representación democrática (*democratic accountability*) de los líderes políticos, crítica que se refiere a la dilución de responsabilidad política (por decisiones o no-decisiones) en los casos de mayorías no congruentes en las dos cámaras, (o entre las cámaras y el presidente), que hacen más difícil al votante castigar o premiar a los parlamentarios o al gobierno/presidente.

Pero también hay muchos argumentos a favor de segundas cámaras. La discusión sobre la función y las ventajas de las segundas cámaras en sistemas bicamerales tiene una larga tradición y se remonta a la antigüedad (Tsebilis/Money, 1997: 17-21; Manin, 1999). Entre las ideas claves hay que mencionar, primero, la idea de que el poder no debería concentrarse solamente en una persona o en una institución y, segundo, que se necesitan instituciones con una cierta sabiduría para garantizar el buen manejo del gobierno. En ese marco, pueden mencionarse las constituciones mixtas de Aristóteles y otros pensadores políticos (Wember, 1977; Nippel, 1978) o los elogios de Cicerón al Senado Romano –que ha dado el nombre a la

mayoría de las segundas cámaras– como un “Consejo de los Sabios”, que pone frenos a la corrupción del poder ejecutivo y otorga mayor calidad al proceso legislativo. Otra idea constitutiva se refiere a la representación de diferentes intereses sociales (y políticos) en cámaras separadas y tiene sus raíces históricas en las cortes medievales europeas de los siglos XIII y XIV, con el parlamento inglés como ejemplo más avanzado y con mayor continuidad institucional, lo cual lo ha convertido en uno de los ejemplos clásicos y uno de los referentes de la teoría política.<sup>7</sup> El análisis de la estructura institucional diseñado por la Constitución de los EE.UU. es otro elemento fundamental para comprender las funciones de los senados en los sistemas bicamerales como tal, y de los que operan en sistemas presidenciales en especial. En la justificación político-doctrinaria y funcional del Senado de los EE.UU. que fue desarrollada por Hamilton, Madison y Jay en los artículos de “El Federalista” –el argumento fue desarrollado en los artículos número 51 y 62– se combinaba lo nuevo de la representación igualitaria de los estados en el Senado –como órgano de representación de los intereses de los estados miembros de la Federación– con los argumentos clásicos para justificar una segunda cámara como un elemento de “frenos y contrapesos” y de amparo de los intereses de la minoría contra los abusos de la mayoría.

---

<sup>7</sup> Hay que recordar el famoso capítulo 6 (libro 11) sobre la constitución inglesa en la obra maestra de Montesquieu “El espíritu de las leyes” que contiene una defensa del sistema bicameral inglés, abogando por una cámara popular y una cámara de la aristocracia que se controlen mutuamente.

Por fin, en la teoría política, la división del poder legislativo en dos Cámaras ha recibido al menos cuatro justificaciones:<sup>8</sup>

- La representación de intereses distintos en cada una de las Cámaras.
- La contribución al sistema de pesos y contrapesos
- El mejoramiento de la calidad de la producción legislativa.
- La producción de resultados legislativos más estables.

Estas funciones no son excluyentes y, de hecho, muchas constituciones incluyen disposiciones que apuntan al cumplimiento de todas ellas simultáneamente. El cumplimiento de solamente una de estas funciones puede justificar la existencia de una segunda cámara. No tenemos la intención de medir el desempeño de las segundas cámaras en las cuatro dimensiones, tampoco es posible de ponderar las justificaciones y su cumplimiento. Lo que queremos presentar son algunas informaciones respecto al peso político de los senados en América Latina, que según sus atribuciones constitucionales son segundas cámaras

---

<sup>8</sup> Sobre las justificaciones para la inclusión de una segunda cámara en el diseño constitucional en la literatura más reciente, consultar, entre otros Cotta (1974), Mastias/Grangé (1987); Longley/Olson 1991, Riker (1992), Schüttemeyer & Sturm (1992), Tsebelis & Money (1997), Shell (1998), Patterson & Mughan (1999), Riescher, Ruß & Haas (2000), Rogers (2001), Russell (2001), Nolte (2003).

fuertes. Además, presentaremos resultados de una encuesta entre senadores en el Cono Sur que demuestran que los senadores, según su auto percepción, cumplen con la función de representar el electorado en forma específica y diferenciada en comparación con la cámara de diputados. Por lo demás, los senadores comparten muchos de los supuestos normativos sobre las segundas cámaras (ver cuadro 4). Están de acuerdo en que la discusión consecutiva de una ley en dos cámaras amplía la diversidad de los intereses sociales representados, aumenta el grado de consenso político y mejora la calidad técnica de la ley. Pero conceden que también demora el trámite de la ley.

#### Cuadro 4. Los efectos de la discusión consecutiva de una ley en dos cámaras (en %)

Pregunta: ¿Qué tan de acuerdo está usted con los siguientes enunciados relativos a la discusión consecutiva de un proyecto de ley en dos cámaras legislativas?

- Amplía la diversidad de los intereses sociales representados
- Aumenta el grado de consenso político
- Mejora la calidad técnica de la ley
- Demora el trámite de la ley

	Argentina	Brasil	Chile	Uruguay
<b>Amplía la diversidad de los intereses sociales representados:</b>				
Nada de acuerdo	—	1.6	6.0	13.0
Poco de acuerdo	9.2	2.9	21.7	8.6
Bastante de acuerdo	33.3	34.5	38.1	70.7
Muy de acuerdo	57.4	58.6	32.1	7.7
NS/NC	—	2.5	2.1	—
<b>Aumenta el grado de consenso político:</b>				
Nada de acuerdo	—	1.6	—	4.3
Poco de acuerdo	15.2	7.2	13.2	30.1
Bastante de acuerdo	32.0	29.8	41.2	57.9
Muy de acuerdo	52.8	58.9	43.6	7.7
NS/NC	—	2.5	2.1	—

Argentina					Brasil		Chile		Uruguay	
<b>Mejora la calidad técnica de la ley:</b>										
Nada de acuerdo	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Poco de acuerdo	9.9	13.6	13.7	13.6	13.6	13.7	13.6	13.7	34.5	34.5
Bastante de acuerdo	24.7	29.9	39.4	29.9	29.9	39.4	29.9	39.4	34.1	34.1
Muy de acuerdo	65.4	56.6	44.8	56.6	56.6	44.8	56.6	44.8	31.4	31.4
NS/NC	—	—	2.1	—	—	2.1	—	2.1	—	—
<b>Demora el trámite de la ley:</b>										
Nada de acuerdo	5.9	11.4	—	11.4	11.4	—	—	—	4.4	4.4
Poco de acuerdo	16.9	28.8	16.4	28.8	28.8	16.4	16.4	16.4	13.0	13.0
Bastante de acuerdo	29.5	32.3	31.4	32.3	32.3	31.4	31.4	31.4	44.2	44.2
Muy de acuerdo	47.7	27.5	50.1	27.5	27.5	50.1	27.5	50.1	38.3	38.3
NS/NC	—	—	2.1	—	—	2.1	—	2.1	—	—
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
N	52	35	37	35	35	37	35	37	23	23

Fuente: Sánchez/Nolte/Llanos (2005).

### 3. América Latina: bicameralismo fuerte y representación diferenciada

ES NECESARIO SUBRAYAR que a diferencia de otras cámaras altas fuera del continente americano, como por ejemplo *The House of Lords* en Inglaterra, los Senados latinoamericanos son cámaras poderosas y se trata de sistemas bicamerales fuertes. Los bicameralismos fuertes según la teoría política<sup>9</sup> combinan dos atributos:

- La simetría de poder y legitimidad, cuando las dos cámaras legislativas son electas por voto popular y tienen poderes constitucionales iguales o casi iguales; y
- La incongruencia legislativa, cuando ambas cámaras son electas por métodos distintos, que puede resultar en una diferente composición diferenciada y la representación de diferentes intereses en las dos cámaras.

Si están presentes las dos condiciones –simetría e incongruencia–, las cámaras altas están potencialmente

---

<sup>9</sup> Uno de los primeros politólogos que abordó el tema de la estructura unicameral o bicameral del Poder Legislativo en un estudio amplio y comparado sobre el desarrollo de los sistemas democráticos fue Arend Lijphart (1984; 1987; 1999), que propuso medir la fuerza del bicameralismo combinando las dimensiones simetría/asimetría y congruencia/incongruencia. La mayoría de los estudios posteriores trabaja con el enfoque de Lijphart o lo toma como base para un esquema de análisis más elaborado. Ver por ejemplo Llanos & Nolte (2003), Anastasia, Melo & Santos (2004), Navarro (2004), Schiavon (2004),

capacitadas –en términos alternativos, cuentan con poder de veto (ver Tsebelis, 2002; Tsebelis/Money, 1997)– para intervenir en el proceso legislativo en pie de igualdad con las cámaras bajas.

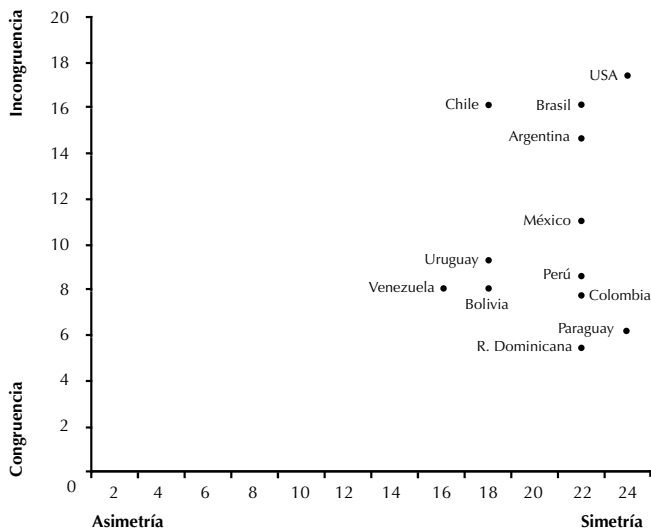
Existe una considerable variedad en cuanto a los grados de incongruencia y simetría entre los sistemas bicamerales en América Latina<sup>10</sup>, pero, al mismo tiempo, hay que resaltar que tales variaciones ocurren dentro de un grupo homogéneo en el que todos los Senados cuentan con importantes poderes de veto. Los sistemas bicamerales se diferencian más respecto a la congruencia o incongruencia de sus mecanismos de elección (o los criterios de selección para los candidatos). Es muy llamativo que los dos sistemas bicamerales donde fueron abolidas las segundas cámaras en los años 90 –Perú y Venezuela– presentan valores de incongruencia más bajas. Y además, Venezuela exhibe el valor más bajo respecto a la simetría. Parece que la congruencia o incongruencia en la composición de las dos cámaras es un factor importante que influye en sus oportunidades de sobrevivir. Si se diferencian poco, es difícil de justificar los gastos extras de una segunda cámara. Pero también la incongruencia puede tener sus costos políticos como veremos más adelante.

---

<sup>10</sup> Nos basamos en nuestro estudio más amplio sobre la temática (ver Llanos/Nolte, 2003). En el anexo hemos incluido nuestro esquema de análisis para clasificar los sistemas bicamerales de América Latina.



**Gráfico 1. Bicameralismo fuerte en las dimensiones de incongruencia/congruencia y asimetría/simetría en América Latina (2002)\***



\* Venezuela (1998) y Perú (1992).

Fuente: Llanos/Nolte (2003).

Como hemos demostrado, con base en sus sistemas electorales las dos cámaras en América Latina manifiestan diferentes grados de incongruencia. Eso puede crear intereses divergentes en las dos cámaras (*separation of purpose*), porque senadores y diputados representan diferentes electorados. Enseguida nos referimos a nuestro estudio comparativo sobre la función y el funcionamiento de los senados en el Cono Sur que incluye una encuesta de senadores. Analizaremos la auto percepción de los senadores respecto a su papel como representantes de su estado (distrito) en los tres sistemas bicamerales de mayor incongruencia y simetría: Argentina, Brasil y Chile.

**Cuadro 5. La representación de intereses específicos y diferenciados en los Senados de Argentina, Brasil y Chile, 2002 (en %)\***

	Argentina	Brasil	Chile**
<b>Importancia de diferentes funciones en el trabajo de los senadores</b>			
Representar a la Nación			
Ninguna importancia	7.2	1.6	2.6
Poca importancia	18.1	18.3	16.5
Bastante importancia	36.9	36.2	47.1
Mucha importancia	31.8	38.2	30.5
NS/NC	5.9	5.7	3.4
<b>Representar los intereses de las provincias, estados o regiones</b>			
Ninguna importancia	—	—	—
Poca importancia	—	5.0	16.3
Bastante importancia	21.5	34.9	41.1
Mucha importancia	78.5	57.6	42.6
NS/NC	—	2.5	—
<b>Importancia de diferentes criterios en el momento de integrar las comisiones del Senado:</b>			
<b>Los intereses de la provincia, estado o región del senador</b>			
Nada importante	—	8.0	12.0
Poco importante	4.0	33.8	29.6
Bastante importante	25.1	42.3	33.8
Muy importante	70.9	13.4	24.6
NS/NC	—	2.5	—

	Argentina		Brasil		Chile**	
<b>Influencia en la toma de decisiones políticas de los senadores: Los ciudadanos de su provincia, estado, región o distrito (diputados)</b>						
	Diputados	Senadores	Diputados	Senadores	Diputados	Senadores
Nada en cuenta	—	1.7	—	3.2	—	—
Poco en cuenta	7.5	5.9	2.2	16.8	2.2	7.8
Bastante en cuenta	22.5	30.3	26.5	61.7	26.5	35.9
Mucho en cuenta	70.0	59.9	71.3	15.8	71.3	50.0
NS/NC	—	2.1	—	2.5	—	6.3
<b>El gobierno de su provincia, estado o región del senador</b>						
Nada en cuenta	4.2		14.5	3.2	14.5	
Poco en cuenta	9.5		49.6	29.5	49.6	
Bastante en cuenta	31.9		28.4	39.8	28.4	
Mucho en cuenta	52.7		5.5	25.0	5.5	
NS/NC	1.7		2.1	2.5	2.1	
Total	100.0		100.0	100.0	100.0	
N	52		37	35	37	

- \* Las preguntas y opciones de respuesta fueron:  
Pensando en el trabajo que desempeñan los senadores, ¿cuál cree usted que es el grado de importancia que los senadores otorgan a las siguientes funciones?
- Representar a la Nación.
  - Representar los intereses de las provincias, estados o regiones.  
En su opinión, ¿cuál es la importancia de los siguientes criterios en el momento de integrar las comisiones del Senado?
  - Los intereses de la provincia, estado o región del senador.  
¿Hasta qué punto cree usted que los senadores de su país tienen en cuenta la opinión de cada uno de los siguientes grupos, personas o instituciones cuando toman decisiones políticas?
  - Los ciudadanos de su provincia, estado o región.
  - El gobierno de su provincia, estado o región.
- \*\* Hemos incluido a los senadores designados porque la pregunta se refiere a los senadores en general y no a la opinión/posición personal del senador entrevistado.

Fuente: Sánchez (Nolte/Llanos, 2005) y datos del proyecto “Elites Parlamentarias Latinoamericanas”, Instituto Interuniversitario de Iberoamérica y Portugal. Universidad de Salamanca.

### Cuadro 6. Importancia a conseguir fondos para su provincia/estado/distrito\* (en %)

Pregunta: ¿Qué grado de importancia concede usted durante su labor parlamentaria a conseguir recursos para su provincia/estado/región y distrito (diputados)?

	Argentina		Brasil		Chile	
	Diputados	Senadores	Senadores	Diputados	Senadores**	Senadores
Ninguna importancia	2.6	1.7	1.6	1.1	3.1	3.1
Poca importancia	11.3	9.0	5.4	10.3	16.7	16.7
Bastante importancia	32.9	23.2	45.5	28.3	31.3	31.3
Mucha importancia	53.2	66.1	45.0	60.3	49.0	49.0
NS/NC	—	—	2.5	—	—	—
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

\* Preguntamos por el distrito en el caso de los diputados. Las palabras en los cuestionarios para los senadores dependían de las denominaciones de las sub-unidades territoriales.

\*\* Chile: solamente respuestas válidas, porque los senadores designados no podían responder a la pregunta.

Fuente: Sánchez (Nolte/Llanos, 2005) y datos del proyectos “Elites Parlamentarias Latinoamericanas”, Instituto Interuniversitario de Iberoamérica y Portugal, Universidad de Salamanca.

La auto percepción de los senadores –y diputados– indica que la representación de diferentes electorados es un factor de gran importancia para diferenciar entre las dos cámaras. Eso es especialmente el caso en sistemas federales como Argentina y Brasil. Pero también en un estado unitario como Chile los senadores muestran una dedicación muy fuerte de prestar atención y servicios a su electorado (cuadros 5 y 6). Ellos conceden más importancia a la representación de los intereses de sus estados/provincias/regiones que a los intereses de la Nación. Los intereses de su distrito electoral son un factor importante –especialmente en Argentina– en el momento de integrar las comisiones del senado. En su labor parlamentaria los senadores en los tres países conceden mucha importancia a la tarea de conseguir fondos para su distrito electoral. Sorpresivamente, en el caso de Argentina los senadores otorgan más importancia a esa tarea que los diputados. Además, en Argentina –y en menor grado en Brasil– los gobiernos de las provincias (los estados) tienen mucha influencia en la toma de decisiones políticas de los senadores.<sup>11</sup>

## 5. Efectos secundarios de segundas cámaras

LOS SENADOS CUMPLEN con diferentes funciones que les son adscritas en las constituciones. Pero una segunda cámara puede tener efectos secundarios/adicionales (*sideeffects*)

---

<sup>11</sup> Los senadores chilenos conceden mucho menos importancia a los gobiernos regionales, porque no son elegidos por voto popular y porque dependen políticamente del gobierno central.

no previstos o deseados. A continuación nos referimos a posibles distorsiones en la representación política y problemas para llevar a la práctica cuotas de género.

### ***5.1. Mal aporcionamiento y desproporcionalidad***

En el marco de su estudio comparativo sobre sistemas federales Stepan (2004a; 2004b) se refiere a los “demos-constraining” características de muchas cámaras federales, en las cuales los estados/las provincias menos pobladas son sobre representados y los estados/las provincias más poblados son subrepresentados.

Por regla, las segundas cámaras en sistemas federales cumplen con la norma que cada estado o cada provincia tiene el mismo peso político independientemente del número de habitantes que representa. Pero el mismo principio de representación puede ser aplicado también en estados unitarios con un fuerte componente de representación sub-territorial. Por un lado, esta representación igualitaria de todos estados o subunidades territoriales puede ser justificada como un mecanismo para dar más influencia a la periferia política a expensas de los grandes centros urbanos o de la capital nacional. La dispersión de poder es otro argumento a favor de ese arreglo institucional. Por otro lado, la representación igualitaria de subunidades nacionales independientemente del número de habitantes vulnera otro principio de representación –una



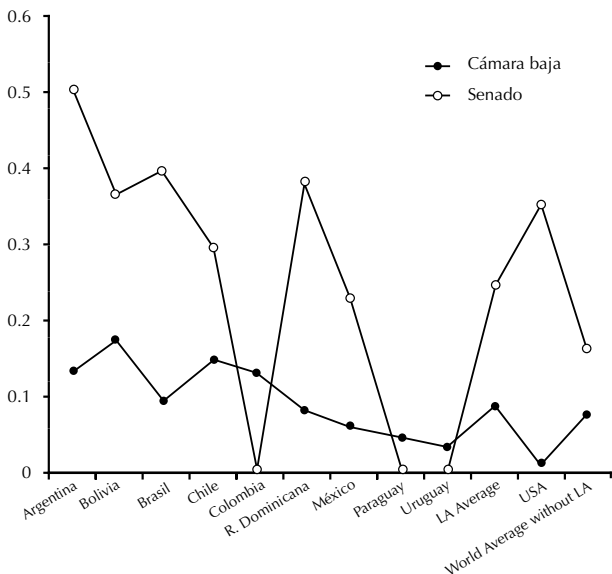
persona, un voto o que cada voto pesa igual<sup>12</sup> – y aumenta el nivel de “mal aporcionamiento” (*malapportionment*)<sup>13</sup>. Existe un mal aporcionamiento cuando la asignación de los escaños a las circunscripciones electorales no coincide con las proporciones poblacionales de cada una de ellas. En América Latina en promedio el “mal aporcionamiento” es más alto que en otras regiones del mundo y no se limita a las segundas cámaras (Samuels & Snyder 2001; gráfico 2). Además, el mal aporcionamiento tiene una larga tradición histórica en la región (Snyder & Samuels 2004).

---

<sup>12</sup> En un libro recién publicado sobre el federalismo en América Latina uno de los autores lamenta: “The norm ‘of one person, one vote’ is the most invoked and exalted norm of democratic theory, and the most violated norm of democratic practice. This is due not only to illegal manipulations by nefarious authoritarians, but to constitutional design by revered ‘founding fathers’ wary of potential excesses from majority rule as well” (Gibson 2004: 15).

<sup>13</sup> El neologismo fue creado por Josep Colomer (ver [http://www.concepts-methods.org/dictionary\\_intraduisibles.php](http://www.concepts-methods.org/dictionary_intraduisibles.php))

**Gráfico 2. Mal aporcionamiento en América Latina en la Cámara de Diputados y en el Senado, 1999**



Nota: un valor de 0.00 indica un aporcionamiento perfecto; un valor de 0.50 indica que 50% de los escaños son mal aporcionados.

Fuente: Snyder/Samuels (2001: 148).

Como fue previsible, los senados de Argentina y Brasil (como también el senado de Estados Unidos) exhiben un nivel muy alto de mal aporcionamiento. Pero también para Bolivia y República Dominicana los valores son muy altos. Según una muestra mundial, esos cuatro países

latinoamericanos poseen las cámaras con el nivel más alto de mal aporcionamiento (Samuels/Zinder, 2001). El mal aporcionamiento es menor pero todavía alto (31%) en Chile. Entre los sistemas federales México tiene el porcentaje más bajo de escaños mal aporcionados, porque un cuarta parte de los senadores es elegido en una lista nacional (representación proporcional). No es necesario explicar los casos de Colombia, Paraguay y Uruguay porque todos los escaños en el senado son distribuidos con base en una lista nacional (con representación proporcional).

Si incluimos las cámaras de diputados en nuestro análisis<sup>14</sup>, es posible identificar cuatro categorías de países (gráfico 2):

- Uruguay y Paraguay presentan un aporcionamiento casi perfecto para ambas cámaras. Colombia comparte esa característica para el senado, pero no para la cámara de diputados.
- México constituye un caso único con una distorsión pequeña en la cámara de diputados y un mal aporcionamiento mediano (alrededor de 25% de los escaños) en el senado.
- Un tercer grupo lo forman Bolivia, Brasil, Chile y República Dominicana. Esos países comparten una baja o moderada distorsión en la cámara de diputados con un mal aporcionamiento alto en el senado.

---

<sup>14</sup> No tenemos datos para investigar si el mal aporcionamiento en las dos cámaras se refuerza mutuamente respecto a las mismas entidades territoriales o si se nivela.

- Argentina ostenta el mal aporcionamiento más alto para el senado (alrededor de 50% de los escaños) y una distorsión moderada para la cámara de diputados.

Pero el mal aporcionamiento no es el único factor que puede distorsionar la representación política. Además, el sistema electoral (proporcional o mayoritario) y el tamaño (promedio) de los distritos electorales influyen tanto en el número de partidos con representación parlamentaria como en la proporcionalidad de la conversión de votos en escaños.

Cuadro 7. Sistemas Electorales para las Cámaras de Diputados y los Senados en América Latina

País	Sistema electoral Cámara de Diputados	Sistema electoral Senado	Tamaño distrito		Tamaño Cámara	
			Cámara	Sen.	Cámara	Sen.
Argentina	proporcional	mayoría simple con representación de minorías	5.4*	3	257	72
Bolivia	proporcional personalizada	mayoría simple con representación de minorías	1 y 14.4*	3	130	27
Brasil	proporcional	mayoría simple	19*	1 ó 2**	513	81
Chile	binominal	binominal	2	2	120	38
Colombia	proporcional	proporcional	4.9*	100	161	102
República Dom.	proporcional	mayoría simple	5	1	150	32
México	segmentado: plural/ proporcional	segmentado: mayoría simple con representación de minorías/proporcional	1 y 40	3 y 32	500	128
Paraguay	proporcional	proporcional	4.4*	45	80	45
Uruguay	proporcional	proporcional	19/99°	30	99	31°°

\* Magnitud promedio \*\* En Brasil cada estado es representado por tres senadores. Los senadores son elegidos alternamente –uno o dos– cada cuatro años con mayoría simple por un periodo de ocho años. Cuando se eligen dos tercios de los senadores los electores en cada estado tienen dos votos por diferentes candidatos que pueden formar parte de diferentes partidos. ° El sistema uruguayo está dividido en 19 circunscripciones de distintos tamaños. Pero la fórmula para asignar escaños se aplica a los porcentajes de votos acumulados en el nivel nacional. °° En Uruguay el vicepresidente es miembro del senado con plenos derechos (para votar).

Fuente: Payne *et al* (2002) actualizado por D. N.

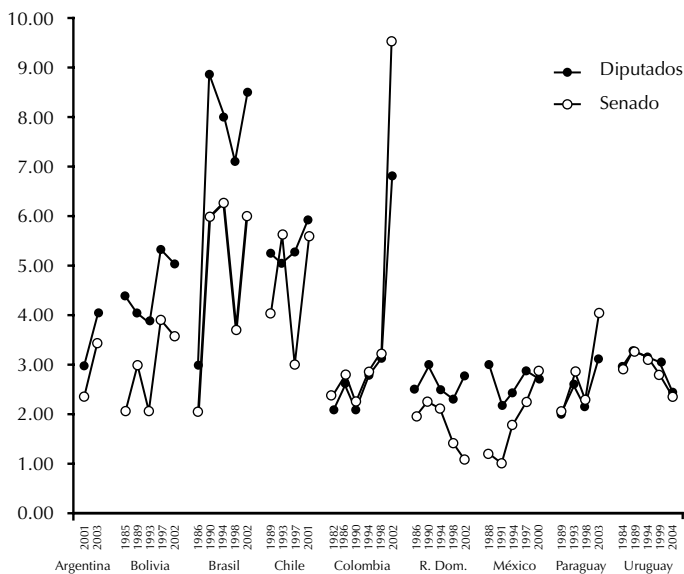
En todos los casos, en los cuales los senadores son electos por voto personalizado y mayoría simple (Argentina, Bolivia, Brasil, República Dominicana, México antes de 1997), tanto el número de partidos como el número efectivo de partidos en el senado es menor que en la cámara de diputados (ver gráfico 3). Ese efecto es muy fuerte en Brasil, Bolivia y República Dominicana. En países con el mismo sistema electoral para las dos cámaras o no existe gran diferencia (Uruguay) o una tendencia inequívoca (Chile) respecto al número de los partidos representados en la cámara de diputados y en el senado. En el caso chileno son el diferente tamaño de las dos cámaras, la renovación parcial del senado cada cuatro años y las negociaciones en las coaliciones electorales que explican el menor número de partidos en el senado en tres de las cuatro elecciones incluidas en el gráfico.<sup>15</sup> En Paraguay y Colombia, donde

---

<sup>15</sup> El sistema binominal chileno funciona con base en acuerdos nacionales entre los partidos aliados en las diferentes alianzas electorales. La alianza gobernante (Concertación de los Partidos por la Democracia) incluye más de dos partidos, por eso los diferentes partidos aliados no se presentan en todos los distritos electorales (binominales).

el senado a diferencia de la cámara de diputados es elegido con listas nacionales (y sistema electoral proporcional) el número de partidos con representación parlamentaria es mayor en el senado que en la cámara de diputados.

**Gráfico 3. Número efectivo de partidos en la Cámara de Diputados y el Senado**



Fuente: Nolte/Sánchez, 2005 basado en Payne *et al* (2002); *Political Database of the Americas* <<http://www.georgetown.edu/pdba/english.html>> y estadísticas electorales nacionales.

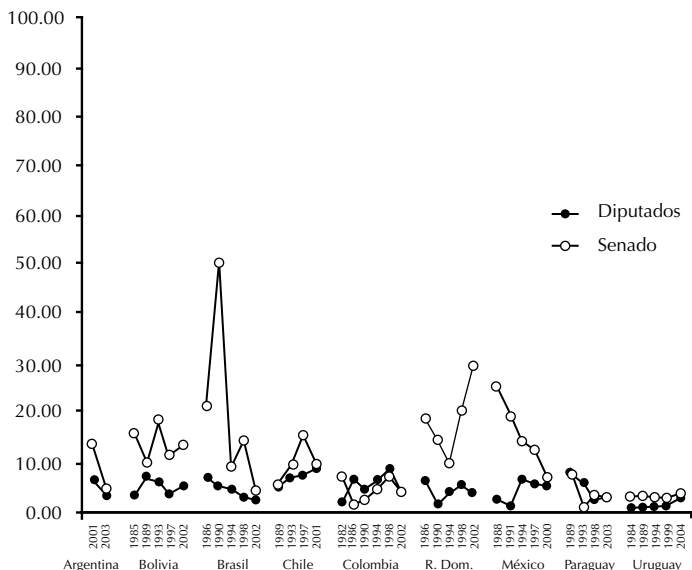
Mientras el mal aporcionamiento se refiere a distorsiones (respecto a las proporciones poblacionales) en la asignación de los escaños a las circunscripciones electorales, la desproporcionalidad se refiere a la diferencia entre el porcentaje de votos de los partidos políticos y su porcentaje de escaños. La desproporcionalidad depende del sistema electoral, es mayor en sistemas mayoritario, con distritos pequeños, con umbrales para entrar al parlamento y en parlamentos con número bajo de integrantes. Con la excepción de Colombia y Paraguay en los sistemas bicamerales de América Latina la desproporcionalidad es más alta en el senado que en la cámara de diputados.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Existen diferentes índices para medir la desproporcionalidad. Hemos optado por el Gallagher index o least-squares index (ver Gallagher, 2001) porque asigna más importancia a desviaciones grandes entre el porcentaje de votos y el porcentaje de escaños de partidos específicos. El Gallagher index se calcula como la suma de las diferencias cuadradas entre los porcentajes de votos y los porcentajes de escaños de los partidos, dividido por 2. Al final se extrae la raíz de ese valor.



**Gráfico 4. Índice de desproporcionalidad**



Fuente: Nolte/Sánchez, 2005, basado en Payne *et al* (2002); *Political Database of the Americas* <<http://www.georgetown.edu/pdba/english.html>> y estadísticas electorales nacionales.

Combinando dos índices para medir “distorsiones” en la representación política, en seis de los nueve sistemas bicamerales en América Latina la desproporcionalidad y el “mal aporcionamiento” son más altas en el senado que en la cámara de diputados.

## ***5.2. Representación de mujeres en la segunda cámara***

Los sistemas electorales para los senados latinoamericanos (como también su tamaño menor respecto a sus integrantes) en general no son favorables para la elección de mujeres a la segunda cámara. En siete de nueve sistemas bicamerales en América Latina el porcentaje de mujeres en los senados es menor que en la cámara de diputados. Parece que las cuotas de género<sup>17</sup> tienen menos impacto para la representación de mujeres en la segunda cámara, pero hay excepciones como por ejemplo Argentina.

---

<sup>17</sup> Sobre cuotas de género y su impacto en América Latina ver IDEA (2003), Gray (2003).

**Cuadro 8. Cuotas de género y representación de mujeres en los parlamentos bicamerales de América Latina (en %)**

	Cuota*	Cámara de diputados	Senado
Argentina (2003/2001)	Sí	34.1	34.7
Bolivia (2002)	Sí	18.5	14.8
BraSíl (2002)	Sí	8.2	12.4
Chile (2001)	No	12.5	4.1/5.3**
Colombia (2002)	No	12.0	8.8
Rep. Dom. (2002)	Sí	17.3	6.3
México (2000)	Sí	16.0	15.6
Paraguay (2003)	Sí	10.0	8.9
Uruguay (2004)	No	12.1	9.7

\* En la constitución o la legislación electoral.

\*\* Porcentaje de los diputados/senadores electos.

Fuente: IDEA, *Global Database of Quotas for Women* <<http://www.quotaproject.org/>>

## 6. Conclusiones

CUATRO DE CADA CINCO latinoamericanos viven en países con dos cámaras legislativas. La mitad de las democracias latinoamericanas poseen un sistema bicameral. Se

trata de sistemas bicamerales fuertes, y los senados latinoamericanos son cámaras poderosas porque tienen poderes constitucionales iguales o casi iguales como las cámaras de diputados. Sin embargo, en la percepción de los ciudadanos no hay una gran diferencia entre parlamentos unicamerales y parlamentos bicamerales: en general las dos despiertan poca confianza. Además, en los años 90 en América Latina fueron sustituidas dos cámaras bicamerales por parlamentos unicamerales.

Para sobrevivir en el tiempo las segundas cámaras necesitan una legitimidad reconocida y una percepción generalizada de que son útiles, de que les corresponde “una relevancia funcional”. Solamente cuando la ciudadanía percibe alguna plusvalía extra acepta la existencia de una segunda cámara y los senados pueden sobrevivir en el tiempo. Por eso es necesario una especialización y división del trabajo entre las dos cámaras. Las segundas cámaras pueden ampliar las competencias técnicas del congreso porque muchas veces los senadores son más calificados (nivel profesional) y cuentan con más experiencia política. Hay que estudiar más a fondo cuáles son las funciones específicas de las segundas cámaras en un parlamento bicameral dado y cómo cumplen con esas funciones. Hay

que diferenciar entre las funciones específicas, los recursos para cumplir con las funciones (staff etc.) y los mecanismos para coordinar el trabajo de las dos cámaras.<sup>18</sup>

Según nuestro análisis, por el momento hay tres modelos respecto al papel de los senados con cierta aceptación: el modelo de la cámara revisora (Brasil), el modelo de la cámara arbitral para encontrar soluciones y acuerdos para los problemas políticos de mayor importancia (Chile, Uruguay) y el modelo de la cámara federal, para representar los intereses de los estados miembros (Argentina). En la práctica los modelos se mezclan. En general, el último modelo de senados en sistemas federales es el más aceptado, pero también tiene sus problemas.

Es necesario hacer hincapié en que una segunda cámara puede crear beneficios, pero también puede causar costos. Y muchas veces no hay beneficios sin costos. No todos los efectos de las segundas cámaras tienen la misma dirección. En los sistemas federales la función de los senados es

---

<sup>18</sup> Los arreglos institucionales más importantes para el proceso legislativo en sistemas bicamerales son los diferentes métodos que establecen las constituciones para resolver los eventuales desacuerdos entre las cámaras con respecto a un proyecto de ley. Hay dos sistemas: el sistema de “navette”, consiste en que un proyecto de ley “viaja” entre las cámaras hasta llegar a un acuerdo sobre una versión única. En el caso de las comisiones mixtas, ambas cámaras designan un número de delegados que se reúnen para intentar arribar a un consenso actuando como un miniparlamento unicameral. Parece que el segundo sistema facilita más la búsqueda de consensos que el sistema de “navette” –siempre y cuando las dos cámaras participan de manera igual en la comisión mixta.–

menos cuestionado, representan a los estados o provincias miembros de la federación. Las segundas cámaras se basan en una representación igual de los estados miembros de la federación en la segunda cámara, sin tomar en cuenta las diferencias cuantitativas en el número de habitantes. Por eso existe el riesgo de que los estados más pequeños en población, si son más numerosos que los estados grandes, vivan a costa de los más grandes y económicamente más fuertes. Es un peligro real en los sistemas federales de América Latina. Por todas estas razones, el tema del bicameralismo tiene una vinculación estrecha con el problema de un federalismo más o menos funcional.

Con base en los resultados presentados abogamos por una mejor integración de las segundas cámaras en estudios sobre la gobernabilidad en América Latina y sobre los efectos de las instituciones políticas en los resultados de las políticas públicas.

**Cuadro 9. Dispositivos institucionales del bicameralismo que fomentan la incongruencia entre las cámaras**

1	Representación de intereses provinciales y minoritarios en la cámara alta
2	Representación poblacional en ambas cámaras, pero con distritos y fórmula electoral distinta
3	Representantes no electos (hereditarios o designados) en la cámara alta
4	Elecciones indirectas de senadores
5	Diferente tamaño de los cuerpos (menor cámara alta)
6	Mínimo de edad mayor para legisladores de la cámara alta
7	Requisitos mínimos de <i>expertise</i> para la cámara alta
8	Diferente duración de mandatos (más largos para la cámara alta)
9	Renovación parcial de la cámara alta
10	Elecciones no simultáneas de ambas cámaras
<b>Dispositivos institucionales del bicameralismo que fomentan la simetría de ambas cámaras</b>	
11	El Senado puede presentar proyectos de ley, modificar o rechazar cualquier legislación
12	Origen indistinto de los proyectos de ley en ambas cámaras
13	Sistemas de resolución de desacuerdos entre las cámaras de naturaleza bicameral
14	Instrumentos de control del poder ejecutivo semejantes para ambas cámaras
15	Participación del Senado en nombramientos de funcionarios
16	División bicameral de tareas para el juicio político

Fuente: Llanos (2003).

**Cuadro 10. Puntajes para la incongruencia legislativa**

Variables de la incongruencia legislativa	Valores máximos: extrema incongruencia	Valores intermedios: mediana incongruencia	Valor negativo: congruencia
<b>1. Sistema electoral</b>			
1.a. Circunscripciones y fórmula electoral	2: Distintas para ambas cámaras	1: Parcialmente distintas, parcialmente superpuestas	0: Las mismas en ambas cámaras
1.b. Representación de minorías especiales	2: Las minorías ocupan más del cinco por ciento de la cámara alta	1: Las minorías ocupan menos del cinco por ciento de la cámara alta	0: No hay minorías especiales representadas
1.c. Senadores no electos	2: Las bancas de senadores designados o hereditarios ocupan más del cinco por ciento de la cámara alta	1: Las bancas de senadores designados o hereditarios ocupan menos del cinco por ciento	0: La cámara alta se compone de senadores electos
1.d. Elecciones indirectas	2: La elección de senadores es indirecta	—	0: La elección de diputados y senadores es directa



Variables de la incongruencia legislativa	Valores máximos: extrema incongruencia	Valores intermedios: mediana incongruencia	Valor negativo: congruencia
2. Tamaño de las cámaras	4: El senado equivale a un tercio o menos del tamaño de la cámara baja	2: El senado equivale a más de un tercio del tamaño de la cámara baja	0: Ambas cámaras tienen el mismo tamaño
<b>3. Requisitos para ser electo</b>			
3.a. Edad del senador	2: Más de nueve años mayor que el diputado	1: Entre uno y nueve años mayor que el diputado	0: Igual edad que la del diputado
3.b. Otros requisitos para ser senador	2: Requisitos más exigentes para ser senador que diputado	—	0: Iguales requisitos para senadores y diputados

Variables de la incongruencia legislativa	Valores máximos: extrema incongruencia	Valores intermedios: mediana incongruencia	Valor negativo: congruencia
<b>4. Duración del mandato</b>			
	4: El mandato del senador dura el doble que el del diputado	2: El mandato del senador dura más, pero no llega a duplicar el del diputado	0: Los mandatos de senadores y diputados son iguales
<b>5. Renovación de las cámaras</b>			
5.a. Escalonamiento de la elección del Senado	2: Renovación escalonada	—	0: Renovación total
5.b. Elecciones simultáneas	2: Las cámaras no se eligen simultáneamente	—	0: Las cámaras se eligen simultáneamente
<b>Puntaje Total</b>	<b>24</b>	<b>9</b>	<b>0</b>

Fuente: Llanos (2003).

Cuadro 11. Puntajes para la simetría legislativa

Variables de la simetría legislativa	Valores máximos: simetría	Valores intermedios: simetría moderada	Valor negativo: asimetría
<b>1. Atribuciones legislativas de los Senados</b>	4: El Senado puede modificar o rechazar cualquier legislación, así como presentar sus propios proyectos de ley en cualquier área temática	2: Los poderes legislativos del Senado (presentar, modificar, rechazar proyectos de ley) están restringidos a ciertas áreas temáticas	0: El Senado sólo demora el pasaje de la legislación. Sus decisiones pueden ser revocadas por la cámara baja
<b>2. Origen de los proyectos de ley</b>	4: Origen indistinto en ambas cámaras o ambas cámaras son origen exclusivo de ciertos temas	2: La Cámara de Diputados es cámara exclusiva de origen de algunos temas	0: Todos los proyectos ingresan por la Cámara de Diputados

Variables de la simetría legislativa	Valores máximos: simetría	Valores intermedios: simetría moderada	Valor negativo: asimetría
<b>3. Resolución de desacuerdos sobre legislación</b>			
	4: En caso de desacuerdos, el sistema mantiene la simetría entre ambas cámaras	—	0: En caso de desacuerdos, el sistema favorece la decisión de la cámara baja
<b>4. Instrumentos de control del Poder Ejecutivo</b>			
4.a. Participación del Senado en nombramientos de funcionarios	2: El Senado participa en el nombramiento de más de cuatro categorías de cargos	1: El Senado participa en el nombramiento de menos de cuatro categorías de cargos	0: El Senado no participa de nombramientos
4.b. Otros instrumentos de control	2: Ambas cámaras gozan de los mismos instrumentos de control del poder ejecutivo	1: La Cámara cuenta con más instrumentos de control que el Senado	0: La Cámara de Diputados cuenta con todos los instrumentos de control

Variables de la simetría legislativa	Valores máximos: simetría	Valores intermedios: simetría moderada	Valor negativo: asimetría
<b>5. División bicameral de tareas para el juicio político</b>			
	2: La cámara de senadores es jurado de sentencia en caso de juicio político	—	0: El Senado no tiene atribuciones en el juicio político
<b>Puntaje Total</b>	<b>18</b>	<b>6</b>	<b>0</b>

Fuente: Llanos (2003).

## Bibliografía

Alcántara, Manuel, Mercedes García y Francisco Sánchez. 2005. *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del poder legislativo en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.

Anastasia, Fátima, Carlos Ranulfo Melo y Fabiano Santos. 2004. *Governabilidade e representação política na América do Sul*. São Paulo: Fundação editora da UNESP.

Baldwin, D. J. y Donald Shell, eds. 2001. *Second Chambers*. London/Pórtland, Or: Frank Cass.

Calvo, Ernesto y Juan Manuel Abal Medina. 2001. *El federalismo electoral argentino. Sobrerepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*. Buenos Aires: EUDEBA.

CERC, 2005. Informe de Prensa. Encuesta Nacional, agosto 2005, Santiago de Chile.

Cotta, Mauricio. 1974. "A Structural-Functional Framework for the Analysis of Unicameral and Bicameral Parliaments". *European Journal of Political Research* 2, 201-224.

Gallagher, Michael. 2001. "Proportionality and Disproportionality". Richard Rose, ed., *International Encyclopedia of Elections*. London: Macmillan, 238-241.

Gibson, Edward L., ed. 2004a. *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore U. London.

Gibson, Edward L. 2004b. "Federalism and Democracy: Theoretical Connections and Cautionary Insights", in: Gibson, 2004: 1-28.

Gray, Tricia. 2003. "Electoral Gender Quotas: Lessons from Argentinian y Chile". *Bulletin of Latin American Research* 22.1, 52-78.

Hamilton, Alexander, James Madison y Jay John 1911 (repr. 1971). *The Federalist, or The New Constitution* (Everyman's Library No. 519), London.

Huneus, Carlos. 2003. *Chile: un país dividido. La actualidad del pasado*. Santiago de Chile: Catalonia.

IADB (Inter-American Development Bank). 2005. *The Politics of Policies. Economic and Social Progress in Latin America 2006 Report*, Washington D.C.: IADB

IDEA. 2003. *The Implementation of Quotas: Latin American Experiences*. Workshop Report. Stockholm: IDEA.

Jones, Mark. 1995. *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. Notre Dame/London.

Kaiser, André. 1998. "Institutional regimes", en: Jan W. van Deth, ed., *Comparative Politics. The problem of equivalence*, London/New York, 205-221.

Lee, Frances E. y Bruce I. Oppenheimer. 1999. *Sizing Up the Senate. The Unequal Consequences of Equal Representation*. Chicago.

Lijphart, Arend. 1984. *Democracies. Patterns and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven/London: Yale University Press.

Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.

Llanos, Mariana. 2003. "El bicameralismo en América Latina", en: *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*. Montevideo, 347-378.

Llanos, Mariana y Leany Barreiro Lemos. 2006. *The Politics of Senatorial Confirmations: a Comparative Study of Argentina and Brazil in Comparative Perspective*, Working Paper Global and Area Studies Nr. 18, Hamburg: GIGA.

Llanos, Mariana y Detlef Nolte. 2003. "Bicameralism in the Americas: Around the Extremes of Symmetry and Incongruence". *Journal of Legislative Studies* 9.3, 54-86.

Llanos, Mariana y Francisco Sánchez. 2004. "Councils of Elders? The Senate and its members in the in the Southern Cone". *Latin American Research Review* 41.1, 133-152.



Longley, Lawrence D. y David M. Olson. 1991. *Two into One: The Politics and Processes of National Legislative Cameral Change*. Boulder, Col.: Westview Press.

Manin, Bernard. 1999. "En guise de conclusion: Les secondes chambres et le gouvernement complexe." *Revue Internationale de Politique Comparée* 6.1, 189-200.

Martínez, Gutenberg. 2004. El presidencialismo y la necesidad de su reforma. Visión actual. Ponencia presentada en el seminario "Hacia el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática: situación y perspectiva del presidencialismo y el parlamentarismo en América Latina", October 21-22 2004, Georgetown University. <<http://www.georgetown.edu/pdba/ponencias.pdf>>

Mastias, J. y J. Grangé. 1987. *Les Seconde Chambres du Parlement en Europe Occidental*. Paris.

Navarro, Marc. 2004. "Intereses subestatales en legislativos bicamerales: sobre la cooperación interinstitucional en entornos descentralizados". *América Latina Hoy* 38, 57-76.

Negretto, Gabriel. 2003. "Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina". *Revista Mexicana de Sociología* 65.1, 41-76.

Neiva, Pedro Robson Pereira. 2004. *Estudio Comparado de Câmaras Altas: Os Poderes e o Papel dos Senados nos Sistemas Presidencialistas*, Tese de Doutorado em Ciência Política, Río de Janeiro: IUPERJ.

Nippel, Wilfried. 1978. *Mischverfassungstheorie und Verfassungsrealität in Antike und früher Neuzeit*. Stuttgart.

Nolte, Detlef. 2003. "Funciones y funcionamiento de los Senados en los sistemas bicamerales de América Latina: un enfoque comparado". *Res Pública*, No. 3, 9-61. Buenos Aires.

Nolte, Detlef. 2004. "Pautas de orientación socioeconómica y perfil ideológico de los senadores en el Cono Sur." *América Latina Hoy* 38 diciembre, 101-123.

Nolte, Detlef y Francisco Sánchez. 2004. "El Senado chileno: pautas de representación política y perfil ideológico", en: Carolina Stefoni, eds., Chile 2003-2004. *Los nuevos escenarios (inter)nacionales*. Santiago de Chile: FLACSO, 323-344.

Nolte, Detlef y Francisco Sánchez. 2005. *Representing Different Constituencies: Electoral Rules in Bicameral Systems in Latin America and Their Impact on Political Representation*, Working Paper Global and Area Studies Nr. 11, Hamburg: GIGA.

Patterson, Samuel C. y Anthony Mughan, eds. 1999. *Senates. Bicameralism in the Contemporary World*. Columbus, OH: Ohio State University Press.

Payne, J. Mark et al. 2002. *Democracies in Development. Politics and Reform in Latin America*. Washington D.C: Johns Hopkins University Press.

Riescher, Gabriele, Sabine Ruß y Christoph M. Haas, eds. 2000. *Zweite Kammern*. München/Wien: Oldenbourg.

Riker, William. 1992. "The Justification of Bicameralism". *International Political Science Review* 13.1, 101-116.

Rogers, James R. 2001. An Informational Rationale for Congruent Bicameralism, en: *Journal of Theoretical Politics* 13.1, 123-151.

Russell, Meg. 2001. "What are Second Chambers For?" *Parliamentary Affairs* 54, 442-458.

Samuels, David y Richard Snyder. 2001. "The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspective". *British Journal of Political Science*, 31.4, 651-671.

Sánchez, Francisco. 2004. "Cámaras diferentes, partidos iguales: los partidos políticos en los bicameralismos de Iberoamérica". *América Latina Hoy* 38 diciembre, 77-100.

Sánchez, Francisco, Detlef Nolte y Mariana Llanos. 2005. *Bicameralismo, Senados y senadores en el Cono Sur latinoamericano*. Barcelona: ICPS.

Schiavon, Jorge A. 2004. "Bicameralismo, configuración institucional y partidaria en América Latina: un modelo de puntos y jugadores con veto para explicar la provisión de políticas públicas, en: *Foro Internacional* 54.1, No. 175, 126-149.

Schüttemeyer, Suzanne y Roland Sturm. 1992. "Wozu Zweite Kammern? Zur Repräsentation und Funktionalität Zweiter Kammern in westlichen Demokratien". *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 23.3, 517-536.

Shell, Donald. 1998. The Second Chamber Question. *Journal of Legislative Studies* 4.2, 17-32.

Snyder, Richard y David Samuels. 2001. "Devaluing the Vote in Latin America". *Journal of Democracy* 12.1, 146-159.

Snyder, Richard y David Samuels. 2004. "Legislative Malapportionment in Latin America: Historical and Comparative Perspectives", en: Gibson (2004a: 131-173)

Stepan, A. 2001. "Towards a New Comparative Politics of Federalism, (Multi) Nationalism, and Democracy: Beyond Rikerian federalism", en: Alfred Stepan, *Arguing Comparative Politics*, New York: Oxford University Press, 315-362.

Stepan, Alfred. 2004a. "Toward a New Comparative Politics of Federalism, Multinationalism, and Democracy: Beyond Rikerian Federalism", en: Gibson (2004a: 29-84).

Stepan, Alfred. 2004b. "Electorally Generated Veto Players in Unitary and Federal Systems", in: Gibson (2004: 323-362).

Swenden, Wilfried. 2004. *Federalism and Second Chambers. Regional Representation in Parliamentary Federations: the Australian Senate and German Bundesrat Compared*. Brussels: P.I.E.-Peter Lang.

Tsebelis, George y Jeannette Money. 1997. *Bicameralism*. Cambridge: Cambridge University Press.

Tsebelis, George. 2002. *Veto Players. How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.

Wember, Viktor. 1977. *Verfassungsmitte und Verfassungsmischung*. Moderne Formen gemischter Verfassung in der politischen Theorie des beginnenden Zeitalters der Gleichheit, Berlín.



---

## Dr. Detlef Nolte

---

ES DOCTOR EN ciencia política por la Universidad de Mannheim. Pertenece al GIGA German Institute of Global and Area Studies, que es financiada por el Gobierno Federal Alemán y por la Ciudad Libre y Hanseática de Hamburgo.

Ha publicado más de ochenta artículos sobre América Latina en revistas científicas en español, inglés y portugués; además de varios libros en alemán y español. En 2005 publicó *Bicameralismo, Senados y senadores en el Cono Sur latinoamericano*, (con Mariana Llanos y Francisco Sánchez), Barcelona: ICPS/Parlamento de Cataluña.

Desde 1989 es profesor en el área de estudios latinoamericanos y de ciencia política en la Universidad de Hamburgo, además, se desempeña como investigador y subdirector del Instituto de Estudios Iberoamericanos de Hamburgo.





---

## La difícil gobernabilidad sin mayorías parlamentarias en América Latina

---

Margarita Jiménez Badillo

Resumen: La “normalidad” en América Latina es cohabitar entre el poder Ejecutivo y el Legislativo en un gobierno sin mayorías parlamentarias. En este marco, el debate versa en que la institución presidencial encuentra dificultades para hacer aprobar su agenda de gobierno en el Congreso. En el presente estudio se aportan elementos que contribuyen a definir la estructuración ideológica de los sistemas de partidos en América Latina y en México, considerados componentes relevantes para definir los apoyos legislativos al presidente mediante la conformación de coaliciones entre partido gobernante y partidos de oposición. Se sostiene que a mayor distancia ideológica, menos posibilidades de integrar coaliciones para despejar la agenda política. La evidencia empírica muestra también que aún con gobiernos sin mayorías, los presidentes en América Latina logran un alto porcentaje de aprobación en sus iniciativas presentadas al Congreso.

**Palabras clave:** Relaciones Ejecutivo-Legislativo, legislaturas latinoamericanas, gobiernos sin mayorías parlamentarias, capacidad de gobernar, frenos y contrapesos, ingobernabilidad, calidad de la democracia.

“La virtud, el espíritu y la esencia de una Cámara de los Comunes consiste en que sea la imagen expresa de los sentimientos de la nación. No se instituyó para que fuera un control sobre el pueblo. Se proyectó como un control para el pueblo”.  
(Burke, 1839)<sup>1</sup>

## I. Presentación

LA RELACIÓN ENTRE LOS PODERES ejecutivo y legislativo en América Latina se ha caracterizado por una distribución de poderes sin mayorías parlamentarias, un punto de atención que ha devenido en argumentaciones de crisis políticas, bloqueo institucional y hasta ingobernabilidad. Contrariando esta línea de análisis, se muestra aquí, mediante algunos componentes institucionales e ideológicos, que esta variable no es determinante para generar distorsión en el funcionamiento de las instituciones políticas. El desempeño de los presidentes con contingentes legislativos minoritarios alienta más bien, el contrapeso de poderes, así como un papel reivindicador de los congresos, que tradicionalmente se les ha considerado como subordinados a las decisiones de la figura presidencial.

---

<sup>1</sup> Citado por Sartori, 1976/1999: 44.

Factores de diseño institucional, reformas políticas y de carácter electoral han propiciado que el poder ejecutivo opere con gobiernos sin mayorías parlamentarias, y al no alcanzar el partido del presidente o coalición de gobierno, al menos el 50% más uno de los escaños en el Congreso, se crea un ambiente que hace vulnerable la generación de políticas porque se dificultan más los acuerdos legislativos. Cuando el presidente controla la mayoría absoluta en el Congreso (gobierno unificado), su capacidad para ver aprobados proyectos de ley ordinarios y reformas constitucionales será mucho más flexible.

Sin embargo, contar con un gobierno unificado puede limitar ampliamente el contrapeso de poderes. Así, ante una presencia significativa de fuerzas de oposición, el conflicto deviene de tener los dos bloques, intereses distintos, por lo que se pone en riesgo las decisiones eficientes para determinar las políticas de gobierno.

El objetivo de este estudio es exponer los componentes ideológicos que determinan la posibilidad de articular consensos entre los partidos en la arena parlamentaria. Esto es, qué elementos favorecen la capacidad de los presidentes para despejar su agenda política en un contexto de minoría parlamentaria y si cumplen eficazmente los Congresos su función de elaborar leyes en coordinación con el poder ejecutivo.

Los datos obtenidos de la región latinoamericana representan una diversidad del comportamiento institucional que difícilmente puede llevar a generalizaciones teóricas y/o empíricas. Se asume más bien el precepto de que dicha diversidad es apenas un recorrido exploratorio que ofrece pautas para interpretar los procesos políticos contemporáneos en América Latina.

En el primer apartado de este estudio, se identifica la imagen que tienen las instituciones políticas (presidente, parlamento y partidos) a partir de la opinión pública, así como de los propios legisladores, un componente relevante para valorar el comportamiento de las elites y su compromiso con la democracia. Después se adelantan elementos para definir la estructuración ideológica de los sistemas de partidos, considerando que se trata de un factor clave para determinar las posibilidades con que cuentan los presidentes para hacer aprobar su agenda de gobierno. Más adelante se muestra que la agenda presidencial ha tenido un grado elevado de éxito sea en gobiernos unificados o de mayorías divididas. Por último, se adelantan algunas reflexiones finales.

## **II. Valoración del desempeño de las instituciones políticas**

EL TEMA DE LA DIVISIÓN de poderes en el presidencialismo latinoamericano ha provocado un amplio debate que resalta problemas de gobernabilidad por los conflictos en el desempeño institucional entre el ejecutivo y el legislativo. Reiterados argumentos acentúan la tesis de que en un

escenario de mayorías divididas, se dificulta la formulación de las políticas públicas, ya que las fuerzas representadas en el Congreso tienen un potencial poder de veto capaz de impedir la aprobación de las iniciativas presidenciales.<sup>2</sup>

En la literatura académica se han identificado dos generaciones de debate sobre las dificultades para gobernar en el presidencialismo latinoamericano. Mainwaring (2004) ubica la primera cuando inician las transiciones a la democracia. Una vez superada esta fase, la segunda, –a decir del autor de referencia–, se da hoy cuando se centra la atención en *cómo construir democracias que funcionen*.

Efectivamente, luego de las transiciones democráticas de los sistemas políticos latinoamericanos, desde mediados de los años setenta, al ser desplazados los regímenes militares como fórmulas de gobierno, los partidos políticos fueron recobrando su identidad como vías fundamentales de articulación política con la sociedad. Un contexto en el que los valores democráticos empezaron a dominar la arena política y en el que los distintos actores apostaron

---

<sup>2</sup> Uno de los principales teóricos que ha suscitado gran controversia a favor, o contraviniendo estas tesis, ha sido Juan Linz, al sostener que las características propias del presidencialismo latinoamericano no pueden favorecer la democracia y en cambio existen más bondades del sistema parlamentario. Ver Linz, (1997: 25-143). Las tesis que sostiene Linz son relativas a la rigidez del presidencialismo, ausencia de un poder legislativo autónomo, doble legitimidad (Presidente y Congreso), que el sistema parlamentario garantiza más la durabilidad de la democracia que el presidencialismo. Un presidencialismo con sistema multipartidista ha sido igualmente puesto a debate porque dificulta las relaciones de cooperación entre poderes ejecutivo y legislativo (Mainwaring, 1995).

por “la democracia como preferible a cualquier otra forma de gobierno”, como lo indica el seguimiento que por más de una década, la Corporación Latinobarómetro en Chile, ha venido haciendo, de la opinión pública en 18 países de América Latina.<sup>3</sup>

Diluidas hoy las amenazas de reemplazar a la democracia por el autoritarismo, han surgido nuevos desafíos que apuntan a consolidar los procesos democráticos con acciones políticas que mejoren la calidad de vida de las sociedades. Es en este marco que cobra importancia el desempeño institucional y el rol que juegan los partidos políticos, el parlamento y la presidencia en la calidad de la democracia,<sup>4</sup> un reto para superar las falacias en el quehacer político donde prevalecen estructuras clientelares y poderes personalistas que impiden una eficaz coordinación interinstitucional evidenciada en la percepción de los ciudadanos respecto al funcionamiento de dichas instituciones políticas.

---

<sup>3</sup> El Informe 1996-2006 del Latinobarómetro al preguntar a la ciudadanía de los 18 países de América Latina, si “la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno”, reportó estar de acuerdo en una media del 58% frente al 53% obtenido en 2005. Estos datos indican que existe un apoyo a la democracia cada vez superior si se compara con el año 2001 cuando registró un 48%. Una población más escéptica es aquella a la que le da lo mismo un gobierno democrático o uno autoritario (media de 17% en 2006).

<sup>4</sup> La calidad de la democracia es una noción muy amplia que está orientada a encontrar mecanismos para lograr la eficacia de las instituciones políticas para superar los niveles de vida y bienestar social de la población. O’Donnell (1999) agrega un argumento moral y político considerando que la democracia se funda en valores que exigen una actitud respetuosa hacia la dignidad y autonomía de cada ser humano y por muy imperfecta que sea la democracia, sigue siendo la forma de gobierno que ofrece mayores posibilidades que cualquier otra forma política.

Intentando indagar con qué credibilidad cuentan las instituciones políticas en su desempeño, se han seguido aquí dos procedimientos. En el primero, se retoma la opinión ciudadana obtenida del Latinobarómetro, respecto al funcionamiento de las instituciones de referencia. En el segundo se recoge la opinión de los legisladores de cada Congreso en Latinoamérica,<sup>5</sup> esto es, la valoración de sí mismos como representantes de la voz ciudadana.

Siendo la confianza en las instituciones una variable que permite evaluar el funcionamiento de la democracia, y consultando nuevamente los resultados del Latinobarómetro al hacer un balance de 18 países durante una década (1996-2006),<sup>6</sup> la institución presidencial en América Latina ha aumentado su nivel de confianza ante los ciudadanos (de 39% en 1997 a 47% en 2006). El Gráfico 1 muestra que el más bajo nivel de confianza lo tienen los partidos y el parlamento<sup>7</sup> con un 27 y 22% respectivamente.

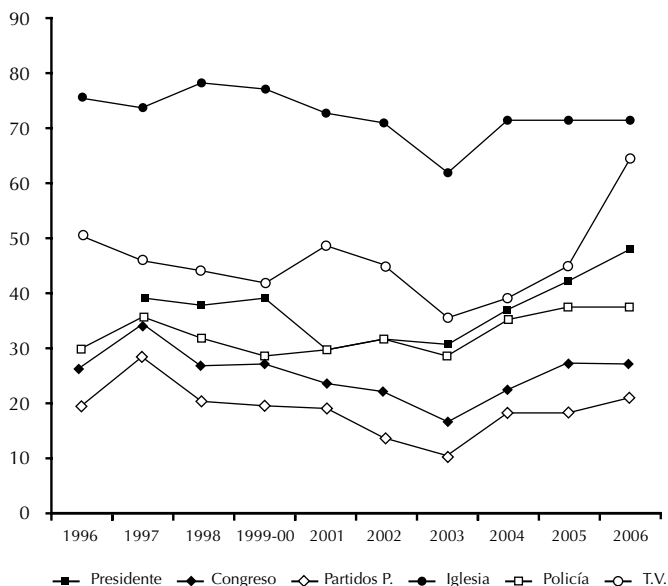
---

<sup>5</sup> Para este fin se consultaron los Boletines del Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal de la Universidad de Salamanca, publicados en el marco del *Proyecto Elites Parlamentarias Latinoamericanas*, coordinado por Manuel Alcántara Sáez y financiado por el Plan Nacional de Ciencia y Tecnología, España.

<sup>6</sup> La pregunta que dicha Corporación ha aplicado a la población de Latinoamérica es: Diría usted que tiene mucha, algo, poca o ninguna confianza en... el Presidente, el Congreso, etc. Los promedios concentran las respuestas de mucha y de algo de confianza.

<sup>7</sup> Una explicación del Latinobarómetro al bajo nivel de confianza en los partidos y el parlamento es que se trata de actores "invisibles", esto es, que no son cercanos a la ciudadanía, al no existir interacción de vida de los ciudadanos con estas instituciones. Se trata de un argumento dentro de lo que dicha Corporación ha definido como democracia experiencial, esto es, que los latinoamericanos aprecian las cosas no conceptualmente sino en la medida que las pueden experimentar (Ver Informe Latinobarómetro, 2006: 31).

**Gráfico 1. Grado de confianza social en las instituciones (%)**



Fuente: Elaboración propia con datos del Informe Latinobarómetro, 1996-2006.

La desconfianza en dichas instituciones políticas en Latinoamérica puede tener su explicación en la forma de hacer política, donde sus actores políticos no han podido apartarse de prácticas de corrupción y mal manejo de los recursos nacionales. Las características propias de un sistema presidencial en el que el presidente es jefe de



Estado, jefe de gobierno, jefe de las fuerzas armadas y en algunos países hasta de su partido, como lo fue del PRI en México, ha devenido igualmente en una concentración del poder político que ha obstaculizado el ejercicio de las responsabilidades delegadas a mandos intermedios. A efectos de comparación, se incluyen otras instituciones en el mismo Gráfico 1, como son la policía, la televisión y la iglesia. Se observa claramente, que la imagen de la policía en 2006 es también de escasa confianza (37%), mientras que la televisión tiene mayor aceptación (64%), y ambas, son superadas por la iglesia, que tiene un nivel de confianza ciudadana del 71%.

Ahora bien, siguiendo el tópico de valoración del Presidente, el Congreso y los partidos, oportuno es determinar el grado de confianza que los propios diputados expresan sobre dichas instituciones políticas. Los datos de la Tabla 1 representan la percepción de los legisladores entrevistados por el equipo de elites parlamentarias de la Universidad de Salamanca. Las medias obtenidas de los 17 países de América Latina estudiados<sup>8</sup>, indican que las elites legislativas dan una valoración mucho mayor al Parlamento en las dos etapas de estudio (71.7 y 72.3), que la otorgada por la ciudadanía —si se promedian los porcentajes obtenidos de 1996 a 2006, dando un 26.1 %—. Una tendencia que da cuenta de la escasa presencia del Parlamento entre la sociedad, mientras la clase política

---

<sup>8</sup> Desafortunadamente no se cuenta con entrevistas de los legisladores de Brasil.

tiene una opinión esperada al evaluar al Parlamento en un cómodo porcentaje porque es como si a sí mismos se autoevaluaran como representantes de la sociedad con la etiqueta de un partido.

**Tabla 1. Grado de confianza que otorgan las elites parlamentarias a las instituciones políticas de su país (valores de *mucho* y *bastante* en porcentajes)**

Primera Etapa*				
País	Legislatura	Presidente	Parlamento	Partidos
Argentina	1997-2001	46.9	65.6	59.8
Bolivia	1997-2002	65.3	54.1	32.7
Chile	1997-2001	91.0	84.1	56.2
Colombia	1998-2002	87.3	66.3	45.5
Costa Rica	1998-2002	85.8	79.6	67.3
Ecuador	1998-2002	69.7	75.0	34.0
El Salvador	2000-2003	60.6	53.4	42.6
Honduras	1997-2001	80.3	81.7	64.8
Guatemala	2000-2004	39.3	63.3	38.0
México	2000-2003	61.0	89.4	58.5
Nicaragua	1997-2001	42.8	50.0	32.9
Panamá	1999-2004	60.9	59.4	51.6
Paraguay	1998-2003	54.7	83.1	66.2
Rep. Dom.	1998-2002	69.9	81.4	74.7
Uruguay	2000-2005	84.9	89.8	88.5
<b>Medias</b>		<b>66.7</b>	<b>71.7</b>	<b>54.2</b>

Segunda Etapa				
País	Legislatura	Presidente	Parlamento	Partidos
Argentina	2003-2007	76.7	66.5	36.3
Bolivia	2002-2007	37.2	40.3	25.9
Brasil	2003-2007	67.9	76.9	51.5
Chile	2001-2005	96.6	81.5	55.3
Colombia	2002-2006	87.9	63.6	24.1
Costa Rica	2002-2006	76.5	72.5	33.4
Ecuador	2002-2006	29.6	62.2	20.4
El Salvador	2003-2006	47.6	60.1	46.3
Honduras	2001-2005	74.9	82.0	59.4
Guatemala	2004-2008	59.4	62.2	29.7
México	2003-2006	64.0	72.2	65.8
Nicaragua	2002-2006	34.4	64.4	58.9
Panamá	2004-2009	82.4	88.2	73.5
Paraguay	2003-2008	82.3	87.9	55.1
Perú	2001-2006	83.2	74.3	40.5
Rep. Dom.	2002-2006	56.9	76.3	70.2
Uruguay	2005-2010	87.8	96.5	93.2
Venezuela	2000-2005	63.7	74.7	18.3
<b>Medias</b>		<b>62.5</b>	<b>72.3</b>	<b>47.6</b>

Pregunta: En relación con las siguientes instituciones, ¿qué grado de confianza mucha, bastante, poca o ninguna le merece la actuación en la vida pública de su país? Presidente, Parlamento y Partidos.

\* En la primera etapa, por falta de datos se omiten Brasil, Perú y Venezuela.

Fuente: Elaboración propia con datos de: *Boletines de Opinión Elites Parlamentarias Latinoamericanas*. Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal. Universidad de Salamanca.

Se observa en la Tabla también, que Chile es la nación que mayor confiabilidad le ha representado su Presidente (91 y 96.6%), y en contraparte, Ecuador, Guatemala, Bolivia, Nicaragua en alguna de las dos etapas, son los países que menor valoración de confianza otorgan al Presidente. Esta mínima credibilidad de los ecuatorianos tiene que ver con la pervivencia de las instituciones políticas en un clima constante de desestabilización política. En cambio, Chile ostenta una de las más consolidadas democracias en el continente.

El Presidente es evaluado por las elites legislativas en un grado de confianza del 66.7 y 62.5 respectivamente. De las dos fuentes de información existe coincidencia en que los partidos son la institución a la que menor confianza se le otorga en su funcionamiento.<sup>9</sup> La mayor crisis en el sistema de partidos está nuevamente en Ecuador, Colombia, Bolivia, Guatemala y Venezuela. De dichos datos se desprende que Nicaragua es el país con mayores problemas en el funcionamiento de sus instituciones políticas y que los partidos son en América Latina, los de menor ascendencia política entre los legisladores, a pesar de que éstos pertenecen a un partido y que representan una determinada preferencia política e ideológica.

---

<sup>9</sup> Sin embargo, en otra interrogante que el Latinobarómetro hace a la población latinoamericana, respecto a si está de acuerdo en que no puede haber democracia sin partidos políticos, en 2005 el promedio en la región reportó un 54% de acuerdo. Es decir, se reconoce que los partidos siguen haciendo operativo el sistema político desempeñando sus funciones de representación, articulación de demandas, dirección de gobierno o bien actuando como oposición (Alcántara, 2006: 10).

Dada la limitada credibilidad de estas instituciones políticas que tienen una parcela de poder, y que de su grado de articulación próximo al conflicto o bien a la negociación, depende la elaboración de las políticas, se esperarían fueran éstas, orientadas a favorecer la calidad de la democracia. Es preciso recuperar otros criterios para determinar la posibilidad de coaligar para votar las reformas constitucionales o proyectos de ley presidenciales. “La cooperación interinstitucional puede producir resultados poco satisfactorios si no se basa en una amplia representación de las diversas tendencias políticas que cuentan con apoyo de los ciudadanos” (Colomer, 2003).

Esta cooperación depende también de los poderes constitucionales y legislativos que regulan las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo. Entre estos componentes cuenta significativamente el contingente legislativo que da apoyo al presidente y que puede provenir de su propio partido y/o la coalición de gobierno.

Si el planteamiento inicial ha sido sostener que los gobiernos sin mayorías no son determinantes para una parálisis institucional, bien pueden entonces abonarse argumentos que expliquen por qué se ha mantenido el funcionamiento de los poderes ejecutivo y legislativo en la mayoría de los países latinoamericanos que se desempeñan con mayorías divididas en la arena parlamentaria.

### III. Atribuciones constitucionales y partidarias del Presidente

LA CAPACIDAD DEL PRESIDENTE en el proceso legislativo está estrechamente relacionada con la interacción entre sus *poderes constitucionales* (veto y decreto) que le otorgan flexibilidad para ejercer poder en la agenda política<sup>10</sup> aún sin contar con una mayoría legislativa y los *poderes partidarios*, que son las facultades presidenciales para definir el proceso de elaboración de las leyes, así como del control que tiene sobre su partido o partidos y del número de los escaños que éstos ostenten (Shugart y Mainwaring, 1997/2002: 20).

Las competencias legislativas del presidente, se identifican como *poderes reactivos*, que son los que le permiten defender el *statu quo* contra las tentativas de la mayoría legislativa (poder de veto). Los *poderes proactivos* son los poderes que permiten al Presidente tomar decisiones para establecer –o tratar de establecer–, un nuevo *statu quo* (decreto). Shugart y Mainwaring (1997/2002: 50). La Tabla 2 resume estas competencias tanto presidenciales como de los parlamentos latinoamericanos.

---

<sup>10</sup> El poder de agenda de un presidente es la capacidad que tiene para determinar qué iniciativas de ley someterá al Congreso y cuándo lo hará. Un mayor poder de agenda es la capacidad del Ejecutivo para influir directamente en el trabajo legislativo. (Limongi y Figueiredo, 1988: 86, citados en Nolte, 2003: 50).

Tabla 2: Poderes del Presidente y el Parlamento en América Latina

Poderes constitucionales y legislativos	
Amplias competencias presidenciales	Poderes de decreto, poder de veto y capacidad de iniciativa de ley exclusiva (Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Colombia, Perú)
Proactivo	Poder de veto débil y capacidad de iniciativa de ley
Reactivo	Poderes de decreto débiles, poder de veto fuerte y capacidad de iniciativa de ley
Menores competencias presidenciales	Sin poder de decreto-ley, poder de veto y capacidad de iniciativa de ley exclusiva (Bolivia, México, Paraguay, Uruguay)
Potencialmente marginal	Sin poder de veto

El caso mexicano es interesante porque en la práctica la figura presidencial fue “fuerte” durante el período hegemónico donde un partido concentró el poder político, sin embargo, despojada la institución presidencial de sus facultades metaconstitucionales o reglas no escritas, se está ante un presidencialismo más acotado.

Fuente: Elaboración propia.

El Presidente mexicano cuenta con poderes reactivos, es decir, que sólo tiene poder de veto y no de decreto y no puede fijar de manera exclusiva la elaboración de las políticas; el Congreso según su composición, puede influir en la agenda conjuntamente con el Ejecutivo. De estas variaciones institucionales depende el rendimiento de los actores políticos en la elaboración de las políticas.

Ahora bien, ¿cómo definir si el Presidente ve aprobada su agenda política y con qué grado se da ésta?, ¿cómo definir si el Presidente es fuerte o débil? En la literatura politológica se ha sostenido que un Presidente es fuerte cuando define las políticas, y por tanto tiene capacidad para llevar a cabo su agenda; por el contrario, los Presidentes débiles son cuando sus Asambleas son las que definen la agenda, no tienen autoridad constitucional independiente sobre la legislación; y son muy débiles si carecen del control de un partido mayoritario. Así, determinar cuánto poder tiene el presidente en términos constitucionales, está en razón de sus facultades legislativas y en particular de su poder de veto. Presidentes con poder de veto “fuerte” pueden ratificar o vetar la legislación y presidentes con poderes de decreto pueden incluso legislar sin la participación del Congreso (Shugart y Carey, 1992).

Los Presidentes fuertes lo son por el marco constitucional en el que se desempeñan y al canalizar las iniciativas para el Congreso, éste tiene en cuenta las preferencias del Presidente a la hora de ser dictaminadas. Asimismo, se tratará de un Presidente fuerte cuando tenga el control de su partido y más aún si éste tiene la mayoría de escaños en



el Congreso (poderes partidarios). Así, un Presidente tiende a ser más fuerte o débil dependiendo de la posición que tenga frente al sistema de partidos y de sus facultades en materia legislativa.

#### **IV. Las dificultades de gobernar en Congresos de mayorías divididas**

UN ASPECTO CLAVE del funcionamiento de los regímenes presidencialistas es el apoyo que el Presidente tiene del Congreso. En América Latina es una práctica común que el partido al que pertenece el Presidente no tenga el control de la Asamblea parlamentaria. En México se da desde 1997, y en ambas situaciones es imperativa la necesidad de alcanzar acuerdos para facilitar la conformación de coaliciones parlamentarias y despejar la agenda política. Por tanto, es a partir de este nuevo escenario que las relaciones institucionales entre los poderes ejecutivo y legislativo se modifican sustancialmente de cara a su desempeño legislativo en gobiernos de mayorías divididas.

Por ello, el principal rol de los partidos en este marco, es desafiar a la elite gobernante participando en el proceso decisorio de la vida política, pues “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” (Colomer y Negretto, 2003: 15). Es así que los mecanismos para gobernar con estabilidad política, están en razón de la capacidad de ambos poderes, de lograr coaliciones

partidarias y sancionar las iniciativas de ley que son parte de la agenda de gobierno.

Los legisladores en su calidad de actores relevantes tienen poder de veto para mantener el *statu quo* o producir el cambio en las políticas de la agenda de gobierno. Tal recurso de poder político es el que frena o favorece las condiciones para evitar el conflicto entre los poderes ejecutivo y legislativo. Aquí intervienen variables como la heterogeneidad de los intereses de los legisladores y sus grupos parlamentarios, así como las prioridades que cada cual pretende impulsar, y en todo caso los consensos para facilitar la cooperación (Shepsle y Bonchek, 2004/2005: 301-310).

La Tabla 3 resume el apoyo parlamentario con el que ha contado el presidente latinoamericano, traducido a número de escaños que le respalda. Obsérvese que en la mayoría de los países se han establecido las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo con Congresos de mayoría dividida, donde el partido o coalición del Presidente no alcanzó un número de escaños superior al 50% más uno para contar con la mayoría absoluta y tener la capacidad de definir por sí mismo la agenda de gobierno. Por el contrario, se tiene una pluralidad de fuerzas políticas representadas en la arena parlamentaria, lo cual obliga tanto al ejecutivo como al legislativo, a la negociación para generar consensos en la elaboración de las políticas, más aún cuando se trata de reformas constitucionales, que exigen un número mayor de legisladores a favor de una ley para producirse el cambio.

**Tabla 3. Gobiernos unificados y sin mayorías en América Latina (escaños en número y porcentaje del partido o coalición de gobierno)**

País	Periodo	Presidente	Partido o coalición en el gobierno	Cámara baja		Cámara alta		Tipo gov.
				N	%	N	%	
Argentina	1997-1999	Carlos Menem	Partido Justicialista	118	46.0	37	51.4	SM
Argentina	1999-2001	Fernando de la Rúa	Alianza (UCR/FREPASO)	124	48.2	20	27.7	SM
Argentina	2001-2003	Rodríguez Saa, Duhalde y otros	Partido Justicialista	116	45.1	40	55.5	SM
Argentina	2003-2005	Nestor Kirchner	PJ/Frente para la Victoria	129	51.0	41	56.9	U
Argentina	2005-2007	Nestor Kirchner	PJ/Frente para la Victoria	107	41.6	43	59.7	SM
Bolivia	2006-2007	Evo Morales	Movimiento al Socialismo	72	55.3	12	44.4	SM
Brasil	1999-2003	Fernando E. Cardoso	Partido Social Democracia Brasileño	95	18.5	16	19.6	SM
Brasil	2003-2007	Inácio Lula da Silva	Partido de los Trabajadores	91	17.7	10	12.3	SM
Chile	2000-2006	Ricardo Lagos	Concertación de Partidos por la Democracia	62	47.9	20	51.3	SM
Chile	2006-2010	Michelle Bachelet	Concertación por la Democracia	64	53.3	20	52.6	U
Colombia	2006-2010	Ávaro Uribe	Primero Colombia	86	51.8	68	66.6	U
Costa Rica	1998-2002	Miguel Ángel Rodríguez	Partido Unidad Social Cristiana	27	47.4	n/a	n/a	SM
Costa Rica	2002-2006	Abel Pacheco	Partido Unidad Social Cristiana	19	33.3	n/a	n/a	SM
Costa Rica	2006-2010	Oscar Arias	Partido Liberación Nacional	25	43.9	n/a	n/a	SM

País	Periodo	Presidente	Partido o coalición en el gobierno	Cámara baja		Cámara alta		Tipo gov.
				N	%	N	%	
Ecuador	1998-2000	Jamil Mahuad	Democracia Popular	35	28.0	n/a	n/a	SM
Ecuador	2003-2005	Lucio Gutiérrez	Partido Sociedad Patriótica 21 de Enero	13	13.0	n/a	n/a	SM
Ecuador	2005-2007	Alfredo Palacios	Partido Social Cristiano	24	22.2	n/a	n/a	SM
El Salvador	1999-2004	Francisco Flores	Alianza Republicana Nacionalista	29	34.5	n/a	n/a	SM
El Salvador	2004-2009	Elias Antonio Saca González	Alianza Republicana Nacionalista	27	32.1	n/a	n/a	SM
Guatemala	2000-2004	Alfonso Portillo Cabrera	Frente Republicano Guatemalteco	63	55.7	n/a	n/a	U
Guatemala	2004-2008	Oscar Rafael Berger	PP-MR-CANA	39	30.7	n/a	n/a	SM
Honduras	2002-2006	Ricardo Maduro Joest	Partido Nacional	61	47.6	n/a	n/a	SM
Honduras	2006-2010	Manuel Zelaya Rosales	Partido Liberal Hondureño	53	41.1	n/a	n/a	SM
México	2000-2003	Vicente Fox	Partido Acción Nacional	153	30.6	46	35.9	SM
México	2003-2006	Vicente Fox	Partido Acción Nacional	207	41.4	47	36.7	SM
México	2006-2009	Felipe Calderón	Partido Acción Nacional	205	41.0	52	40.6	SM
Nicaragua	2002-2007	Enrique Bolaños	Partido Liberal Constitucional	52	57.7	n/a	n/a	U
Nicaragua	2007-2012	Daniel Ortega	Frente Sandinista de Liberación Nacional	38	41.3	n/a	n/a	SM
Panamá	1999-2004	Mireya Moscoso	Partido Arnulfista	17	23.9	n/a	n/a	SM
Panamá	2004-2009	Martín Torrijos Espino	Partido Revolucionario Democrático	41	52.5	n/a	n/a	U
Paraguay	1998-1999	Raúl Cubas Grau	P. Colorado/UNR	45	52	24	49.3	SM

País	Periodo	Presidente	Partido o coalición en el gobierno	Cámara baja		Cámara alta		Tipo gov.
				N	%	N	%	
Paraguay	1999-2003	Luis Ángel González Machi	Partido Colorado	37	45,3	16	35,5	SM
Paraguay	2003-2008	Nicanor Duarte	Asociación Nacional Republicana Partido Colorado ANR	43	53,7	18	40	SM
Perú	2001-2006	Alejandro Toledo	Perú Posible	35	29,2	n/a	n/a	SM
Perú	2006-2011	Alan García	Partido Aprista Peruano PAP	36	30,0	n/a	n/a	SM
Rep. Dom.	2000-2004	Hipólito Mejía	Partido Revolucionario Dominicano	71	47,7	28	90,6	U
Rep. Dom.	2004-2006	Leonel Antonio Fernández Reyna	Partido de la Liberación Dominicana	41	27,5	1	3,1	SM
Uruguay	2000-2004	Jorge Batlle	Partido Colorado	33	33,3	10	32,2	SM
Uruguay	2005-actual	Tabaré Vázquez	Frente Amplio	52	52,5	16	51,6	U
Venezuela	2005-2006	Hugo Chávez	Movimiento Quinta República	114	68,3	n/a	n/a	U
Venezuela	2006-actual	Hugo Chávez	Movimiento Quinta República y aliados	167	100	n/a	n/a	U*

SM Sin mayorías.

U Gobierno unificado.

n/a: No aplica porque son países unicamerales.

\* Sin partidos de oposición representados en el Congreso, dado que se retiraron en bloque en 2005 al desconfiar del sistema de recuento de la votación.

Fuente: Elaboración propia.

En el escenario político de América Latina predomina este tipo de gobierno y sólo Argentina, Chile, Colombia, Guatemala, Nicaragua, República Dominicana, Uruguay y Venezuela han experimentado un gobierno unificado en los últimos años. Lo relevante es que desde la oleada de democratización iniciada en la década de los setenta, la gran mayoría ha gobernado sin crisis constitucionales (Carey, 1996/2005: 26).<sup>11</sup>

El bloque de países de gobierno dividido por su parte, además de las dificultades de carecer de mayorías, ha tenido que afrontar otras características de su gobierno. Tal es el caso de Brasil y México, en tanto los presidentes se encuentran con limitados apoyos a nivel regional. El Partido dos Trabalhadores en Brasil, que llegó al poder con el 61.3% pero no ganó en los tres estados más importantes (Río de Janeiro, Sao Paulo y Minas Gerais).

El caso mexicano también es ilustrativo al producirse la alternancia en el poder en el año 2000 con el Partido Acción Nacional que derrotó al Partido Revolucionario Institucional luego de 71 años consecutivos de gobierno.

---

<sup>11</sup> Características muy peculiares son las del caso venezolano que, producto de una crisis institucional en su segundo mandato, ha llevado a neutralizar el papel de los partidos de oposición y a un reposicionamiento fuerte del Presidente Chávez. Como un asunto de urgencia reglamentaria, en los primeros días de su tercer gobierno, ha sometido ante la Asamblea Nacional una iniciativa de ley conocida como *Proyecto de Ley Habilitante*, en la que se reforma la Constitución para otorgar al Presidente, poderes para legislar unilateralmente y por vía rápida en un lapso de año y medio. Diario *El País*, 20 de enero de 2007, España.

El PAN con Vicente Fox, ganó la presidencia, pero de 31 estados del país, apenas mantuvo el control de 7 entidades de la federación. Asimismo, el gobierno foxista tuvo que asumir que el Partido de la Revolución Democrática, gobernara el Distrito Federal, que es una de las ciudades más grandes del mundo y que representa un capital electoral muy significativo.

Hasta aquí, en el estudio se han identificado los niveles de confianza en las instituciones políticas que ejercen una parcela del poder político en América Latina. Se han distinguido los componentes que determinan las competencias del poder ejecutivo y del legislativo para convivir en un marco de gobierno sin mayorías. Para continuar con el eje planteado inicialmente, esto es, por qué funcionan los poderes ejecutivo y legislativo en gobiernos sin mayorías, se avanza en el siguiente apartado, algunos elementos para determinar la estructuración ideológica de los sistemas de partidos en América Latina. Se considera aquí un predictor relevante que puede contribuir a definir cómo forjar alianzas interpartidarias en la arena parlamentaria, pues su cooperación puede darse en razón del grado de polarización ideológica entre los partidos.

## V. Estructuración ideológica de los sistemas de partidos

LA POSICIÓN MINORITARIA del Presidente a nivel nacional, así como en el Congreso, se profundiza según el grado de polarización ideológica del sistema de partidos.<sup>12</sup> Entre más fragmentado es un sistema de partidos, más se dificultan los acuerdos en los trabajos parlamentarios, y se vuelve fácilmente vulnerable la relación entre ejecutivo y legislativo en tanto no puede haber acuerdos con partidos volátiles o con un alto grado de indisciplina.

De ahí que los presidentes más exitosos –léase aquellos que han logrado la aprobación de sus iniciativas de ley en el Congreso–, se dé en sistemas políticos más moderados, pues existen más posibilidades de consensos entre oposición y partido gobernante en la medida que se acercan más al centro del espectro político. En contraparte, los sistemas de multipartidismo polarizado son los más vulnerables a problemas de ingobernabilidad y aún así, las instituciones políticas pueden funcionar. Brasil registra un número

---

<sup>12</sup> La polarización es entendida como “la distancia o proximidad percibida por las elites políticas (en general, miembros del Parlamento), en términos de cuán cercanos o alejados se sienten de los demás partidos, o bien la distancia que resulta de un análisis de contenido de plataformas electorales y/o de las posiciones ideológicas de los partidos” (Sartori, 1976/1999: 424-428).



efectivo de partidos<sup>13</sup> de 8.3 actualmente y sin embargo el presidente Lula ha sido reelecto para un segundo mandato y no hay amenazas de cerrar el Congreso o movilizaciones sociales como ha sucedido en Perú o Ecuador, países donde la crisis institucional no proviene de gobernar sin mayorías sino de la falta de un diseño institucional orientado a fortalecer la calidad de la democracia.

Así, para determinar la estructuración ideológica del sistema de partidos se parte de las preferencias actitudinales de los partidos representados en el poder legislativo, las cuales son un indicador confiable para identificar la distancia ideológica entre éstos y así evaluar su disposición de coaligar entre sí para despejar la agenda política. Empíricamente, la estructuración ideológica puede medirse a partir de dos variables: *autoubicación ideológica de los legisladores* (o bien, ubicación de diputado) y *ubicación ideológica de su partido*.

A las preguntas hechas a cada legislador respecto a dichas variables<sup>14</sup>, el Gráfico 2 concentra el promedio de las medias

---

<sup>13</sup> El número efectivo de partidos es un índice que acuñaron Laakso y Taagepera (1979). "Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe". *Comparative Political Studies* nº 12, pp. 3-27 para ponderar el peso de cada partido en función de su tamaño en la arena electoral o parlamentaria. Es también funcional para definir el número real de jugadores que controlan los puntos de veto en la elaboración de las políticas públicas (Nacif, 2003: 4).

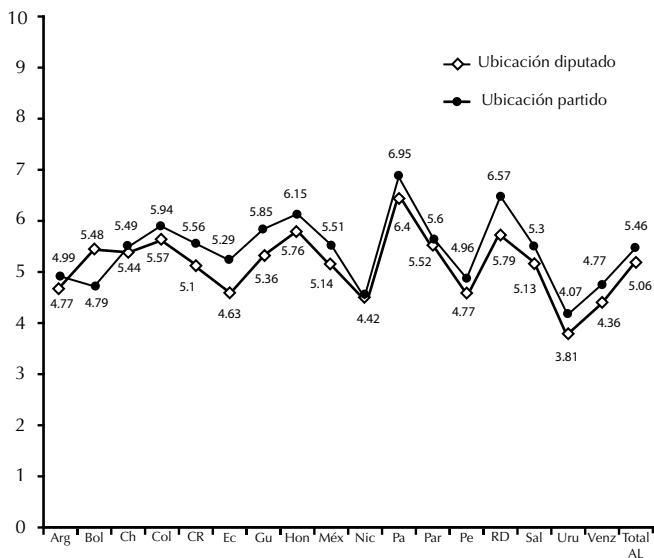
<sup>14</sup> Las preguntas realizadas fueron: "Cuando se habla de política se utilizan normalmente las expresiones izquierda y derecha. En una escala donde el 1 es izquierda y el 10 la derecha, ¿en qué casilla se colocaría usted teniendo en cuenta sus ideas políticas?". En la misma escala, ¿dónde ubicaría usted a su propio partido?

por país entre 2000 y 2006<sup>15</sup> y la lectura que arroja es que los sistemas de partidos en América Latina están identificados más en el centro del espectro ideológico. La media total de los 17 países estudiados es de 5.06 en la ubicación del diputado y 5.46 en la ubicación de su partido.

---

<sup>15</sup> Las entrevistas fueron realizadas por el Equipo de Elites Parlamentarias del Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal en el marco de los Proyectos de Elites Parlamentarias Latinoamericanas que han venido desarrollándose desde 1994 bajo la coordinación de Manuel Alcántara Sáez, financiado por el “Plan Nacional Español de I + D”.

**Gráfico 2. Autoubicación y ubicación ideológica, 2000-2006 (en medias)**



Fuente: Boletín: Ideología y valores de los parlamentarios latinoamericanos: Datos de opinión, Elites Parlamentarias Latinoamericanas. Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal. Universidad de Salamanca.

Estas medias muestran una relativa coherencia entre las dos variables de estudio, y un ligero desplazamiento más a la derecha al ubicar a su partido. Analizando el Gráfico por país, es claro que tanto Argentina, Nicaragua y Uruguay

son los países que se colocan más a la izquierda; mientras que los más identificados con la derecha son Panamá y República Dominicana. El espectro ideológico del total de países no se localiza en la extrema derecha ni se observa una fuerte polarización en alguno de los países entre las dos variables de estudio, con lo cual se confirma que América Latina tiene sistemas de partidos moderados y de centro y centro-derecha.<sup>16</sup>

Las coaliciones interpartidarias se favorecen cuando existe una estrecha distancia ideológica entre los partidos, de tal suerte que es un componente factible para no dificultar los acuerdos institucionales. El partido mediano es el que determina la orientación de la votación, es decir, que de acuerdo con su posición ideológica en el eje de izquierda-derecha, tiene tanto a su izquierda como a su derecha más o menos el mismo número de partidos en sus preferencias.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Las posiciones actitudinales se agrupan considerando como izquierda a las medias ubicadas en los cuadrantes 1 y 2; centro-izquierda 3-4; centro 5-6; centro-derecha 7-8 y derecha cuando se autoubican entre las escalas de 9 y 10.

<sup>17</sup> “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” (Colomer y Negretto, 2003: 15), que en este caso implicaría la factibilidad para aprobar las iniciativas de ley entre coalición gobernante y partidos de oposición.

Expuesto lo anterior, se hace necesario calcular la *distancia ideológica* de acuerdo con la noción de Sartori (1976/1999: 433),<sup>18</sup> con el fin de evidenciar qué tan polarizado es el sistema de partidos en cada país, un indicador que apoya la hipótesis de que entre más cercanos se encuentren los partidos extremos desde el punto de vista ideológico, mayores posibilidades hay de construir coaliciones legislativas. Por el contrario, cuanto más distancia exista entre los dos partidos extremos, el presidente encontrará mayores dificultades para hacer aprobar sus iniciativas de ley (Tabla 4).

---

<sup>18</sup> “La *distancia* entre dos grupos cualesquiera, medida por la diferencia (absoluta) entre su autocolocación media dividida por el máximo teórico, que, en la escala izquierda-derecha en cuestión, es 9”.

**Tabla 4. Distancia ideológica de los sistemas de partidos en América Latina (medias de los partidos extremos en ubicación de diputado)**

País	Periodo Legislativo	Partidos extremos	Autoubicación ideológica	Distancia ideológica
Argentina	1997-2001	FREPASO/PJ	3.0-6.6	0.40
Bolivia	1997-2002	MIR/ADN	3.4-6.0	0.28
Chile	1997-2001	PS/UDI	2.5-7.9	0.60
Costa Rica	1998-2002	RD/PUSC	4.0-6.2	0.22
Ecuador	1998-2002	MUPP-NP/PSC	3.2-6.8	0.40
El Salvador	2000-2003	FMLN/ARENA	1.9-7.7	0.64
México	1997-2000	PRD/PAN	2.8-5.9	0.34
México	2000-2003	PRD/PAN	3.0-5.9	0.29
Guatemala	2000-2004	URNG/PAN	2.3-6.2	0.39
Honduras	1997-2001	PINU-SD/PN	4.5-7.0	0.27
Nicaragua	1996-2001	FSLN/UNO96	2.6-9.0	0.71
Paraguay	1998-2003	PEN/ANR	4.9-5.8	0.10
Perú	2001-2006	UPP/PERÚ POSIBLE	3.3-5.2	0.21
Rep. Dom.	1998-2002	PLD/PRSC	4.2-8.0	0.42
Uruguay	1997-2001	EP-FA/PC	2.6-5.4	0.31
Venezuela	1997-2001	MVR/PRVZL	3.6-6.5	0.32

El índice de distancia es el resultado de restar la media (autoubicación) del valor más extremo a la izquierda del valor más extremo a la derecha, dividiendo el resultado por nueve (Sani y Sartori, 1976/1999).

Fuente: Elaboración propia con datos del *Proyecto Elites Parlamentarias en América Latina (PELA, 1994-2004)*. Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal. Universidad de Salamanca.

Cuando se obtiene una distancia más próxima a 0 representa una menor distancia ideológica entre dos partidos; y cuando está más cercana al 1 significa que hay mayor distancia ideológica. La coalición por tanto, dependerá de la proximidad de la política que proponga el presidente y la política preferida por cada agrupación parlamentaria. Los resultados observables en la Tabla 4 muestran mayor polarización ideológica en Chile, El Salvador y Nicaragua.

Una estrategia presidencial para superar la polarización es que en la práctica se busca establecer apoyos de otros partidos para constituir coaliciones en la arena parlamentaria. Es el caso de Argentina con Kirchner que en la Cámara de diputados la oposición controló el 49% de escaños y en el Senado la oposición más significativa representaba un tercio de orientación ideológica de derecha y cercanos a Carlos Menem. Así, la estrategia del Presidente Kirchner fue la transversalidad, es decir, buscar apoyo político mediante la cooptación de líderes partidarios y sociales fuera del Partido Justicialista (Amorim Neto, 2004).

Desde cualquiera de estas rutas, lo relevante es la presencia protagónica de los partidos de oposición en la arena parlamentaria. La proclividad de los partidos para acotar los mecanismos institucionales del presidencialismo exacerbado de antaño (Argentina, México) es el atributo rescatable de los escenarios sin mayorías que tiene que afrontar la institución presidencial, abonando así elementos favorables para el funcionamiento adecuado de las democracias en América Latina.

## VI. Producción legislativa de la institución presidencial

QUEDA POR RESOLVER el grado de éxito presidencial en materia de producción legislativa. En otros términos, si su agenda propuesta al Congreso es aprobada por éste, tanto en los gobiernos unificados como en los gobiernos sin mayorías parlamentarias. El caso argentino es sintomático por su reconocida aprobación de Kirchner frente a un sistema de partidos con escaso margen de credibilidad, especialmente en los últimos años, luego de la crisis económica de 2001.

Kirchner, de 2003 a 2006 ha orientado su política gobernando por decreto y en menor medida, enviando iniciativas de ley al Congreso.<sup>19</sup> La práctica presidencial de gobernar por decretos de necesidad y urgencia (DNU) se ha institucionalizado como un ejercicio común y aceptable entre las elites de decisión política. Esto significa que el presidente asume las facultades propias del Congreso, que son dictar normas con rango de ley, modificarlas o derogarlas.<sup>20</sup> De

---

<sup>19</sup> Los decretos de necesidad y urgencia (DNU) fueron resultado de una reforma constitucional en 1994, en la que se otorgó al Presidente, la facultad de dictar leyes sólo “cuando circunstancias excepcionales hicieren imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución” (artículo 99). Goretti y Ferreira Rubio (2006) consideran que dichos decretos sólo se justifican en caso de crisis extrema, la necesidad de sancionar un tema resistido por la ciudadanía o un Congreso cerrado o con el oficialismo en minoría. Sin embargo, Kirchner ha seguido esta política preferencial de decreto y no canalizar sus iniciativas al Congreso aún cuando tuvo mayoría absoluta en el Parlamento y sin un escenario de crisis económica extrema.

<sup>20</sup> Este comportamiento político de los poderes ejecutivo y legislativo en Argentina contradice la tesis sostenida aquí, en lo general respecto a América Latina sobre el rol proactivo que están asumiendo los Congresos porque su mayor presencia en escaños le otorga recursos para influir en la elaboración de las políticas públicas.



las emitidas en mayo 2005 a mayo 2006, que fueron un total de 61, alrededor de 35 se refieren a políticas públicas como jubilaciones, subsidios, asignaciones familiares, indemnizaciones, así como 22 fueron relativas a la ley de presupuesto, los fondos fiduciarios y la deuda pública, y ratificaciones de acuerdos y tratados internacionales, es decir, son temas de carácter ordinario que sin menoscabo pasan en el Congreso (Tabla 5).

**Tabla 5. El Presidente legisla por Decreto en Argentina (2003-2006)**

Periodo	Iniciativas enviadas al Congreso (proyectos de ley)	Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU)
2003-2004	56	67
2004-2005	45	73
2005-2006	57	61
Total: 359 Iniciativas y DNU	158 (44%)	201 (56%)

Fuente: Elaboración propia con datos de Delia Ferreira Rubio y Matteo Goretti (2006). Estudio del Centro de Estudios de Políticas Públicas Aplicadas (CEPPA).

Si bien, los temas relativos al presupuesto son rubros muy sensibles y en los que por regla general los Congresos intentan mayor protagonismo respecto al Ejecutivo pretendiendo imponer su criterio, es notable que el presidente tuvo preferencia por asegurar su agenda de gobierno mediante este canal y no sujetándose al férreo control político que implica pasarlas por el Congreso, máxime cuando un

tercio de los diputados estaban definidos más hacia el menemismo, aunque ha tenido un contingente favorable controlando 34 de 45 comisiones ordinarias en la Cámara baja y 19 de 24 en el Senado. En otras palabras, el papel que Kirchner ha jugado, es desplazar de sus funciones al Congreso, pues con los DNU que no son de urgencia, ha asumido facultades propias del Congreso.

Se trata de una práctica común desde Carlos Menem, quien en sus diez años de gobierno decretó 545 DNU (54.5 por año). La interpretación de estos procesos está en razón de que prevalecen en Argentina los resabios del hiperpresidencialismo de antaño, donde la concentración del poder en la institución presidencial era parte de la política cotidiana. Kirchner sigue esta estrategia para asegurar la concreción de su agenda política y su partido argumenta que es válido el procedimiento de legislar por decreto, una prerrogativa que en estos días está siendo revisada por el Senado para modificar su contenido y otorgar su lugar de legislador al Congreso.

En Argentina, las iniciativas prioritarias surgen de la presidencia; en México también, sin embargo, el presidente mexicano no tiene el poder de decreto-ley que tienen Argentina, Brasil (*medidas provisionales*) y Venezuela.

El éxito del presidente mexicano es alto porque su porcentaje de iniciativas aprobadas en relación a las presentadas fue de un 90.5 por ciento en las dos legislaturas del sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000); mientras que

Vicente Fox alcanzó un 75% de éxito.<sup>21</sup> Estos datos sin embargo corresponden al total de iniciativas presentadas, sin distinguir ordinarias o prioritarias, por lo que no puede concluirse que Fox haya tenido un muy alto éxito en su agenda política ya que quedaron aplazadas para negociación y acuerdos, las reformas estructurales que consideró prioritarias en su gestión pública.<sup>22</sup>

En Argentina y en México, los presidentes en la práctica, han sido dominantes para fijar la agenda política tanto en un contexto de gobierno unificado como en los gobiernos sin mayorías. Si bien se han reducido sus prerrogativas pragmáticas o reglas no escritas al prevalecer un contingente mayor de oposición en la arena parlamentaria, no han reducido su éxito en hacer aprobar sus iniciativas

---

<sup>21</sup> En el primer periodo sin mayorías en México (1997-2000), el presidente tuvo un éxito del 82% de las iniciativas que presentó en el Congreso; en el periodo de 2000 a 2006, que implica todo el sexenio de Vicente Fox, y caracterizado por gobierno sin mayorías, el presidente presentó al Congreso 162 iniciativas de ley o decreto, de las cuales, se le aprobaron 121, esto es, el 74.8%.

<sup>22</sup> Intenso debate e imagen pública suscitaron las propuestas de Vicente Fox para gravar impuestos a artículos de primera necesidad, así como medicamentos, libros y revistas. El impuesto al valor agregado fue una de sus propuestas prioritarias, así como atender la reforma fiscal, laboral y privatización de la energía eléctrica. Tales temas de agenda denominados reformas estructurales no fueron desahogados en el Congreso en ninguna de las dos legislaturas de su gestión. Desde la óptica de la oposición, cooperar con el presidente les representaba mayores costos políticos, resultando insuficientes los incentivos para definir sus preferencias ideológico-programáticas a favor de dichos proyectos. Ningún partido de oposición sacrificó votos electorales al aproximarse las elecciones intermedias de julio 2003.

de ley, o ha disminuido muy ligeramente en el marco en el que desarrolla su función, que es el de un presidencialismo más acotado porque la institución presidencial ha visto reducida la concentración del poder político.

Datos menos recientes muestran en otros países latinoamericanos, la tasa de éxito presidencial en la aprobación de sus iniciativas (Tabla 6). Nótese que tratándose de gobiernos unificados o sin mayorías, los presidentes han logrado coaliciones interpartidarias en el Congreso para definir su agenda legislativa.

**Tabla 6. Tasa de aprobación de las iniciativas propuestas por el poder Ejecutivo en América Latina**

<b>País</b>	<b>Periodo</b>	<b>Porcentaje</b>
México	1982-1999	96
Paraguay	1990-1999	83
Honduras	1990-1996	79
Chile	1990-2000	69
Venezuela	1958-1988	68
Perú	2001-2004	65
Argentina	1983-2000	64
Uruguay	1985-2000	57
Ecuador	1979-1996	42
Costa Rica	1986-1988	41

Fuente: <[http://www.iadb.org/res/ipres/2006/PDFs/chapter3\\_SP.pdf](http://www.iadb.org/res/ipres/2006/PDFs/chapter3_SP.pdf)>

Las tasas más reducidas corresponden a Ecuador y Costa Rica a final de los años noventa. Sin embargo, el México todavía hegemónico que sufría en ese periodo, la debacle de crisis económica o “la década perdida”, fue el que alcanzó una tasa de éxito muy superior a otros países.

En Chile, parece seguirse el mismo patrón de predominar más la agenda del presidente que la de los legisladores. Durante el gobierno de Aylwin (1990-1993) el Ejecutivo alcanzó una tasa del 91.8% de sus iniciativas aprobadas, mientras los legisladores apenas lograron ver aprobadas el 8.2 de sus iniciativas (Siavelis, 2001). El mismo autor analiza el periodo de Eduardo Frei (1994-1997) en donde el Ejecutivo vio un éxito del 75.1 frente al 25% de los legisladores. Este éxito, no obstante con mayoría parlamentaria, no refleja un Ejecutivo muy exitoso, lo que muestra que no necesariamente en los gobiernos sin mayorías es donde se dan tasas disminuidas de éxito presidencial.

Sin embargo, oportuno es tener en consideración que en el presidencialismo latinoamericano, como en el caso chileno, e igualmente en México, cuando la agenda política presidencial no es atendida en tiempos por el congreso, el ejecutivo no tiene ningún mecanismo de sanción y el congreso puede prorrogar el análisis o incluso no hacerlo, de las iniciativas presidenciales. Así, en el gobierno de Aylwin, si bien se alcanzó una tasa elevada de aprobación, el proceso para llegar a esta fase fue muy lento en casi todas las iniciativas presidenciales dictaminadas.

A Ricardo Lagos se le aprobó el 64% de sus iniciativas presentadas, frente al 36% de los legisladores. Un factor favorable al Ejecutivo para hacer pasar sus iniciativas en el Congreso es que “concentra una enorme masa de capacidad técnica que le permite mejores oportunidades para imponer sus iniciativas legislativas. Cada ministerio posee su propia técnico-estructura, que lo habilita como co-legislador en su propia área. La presidencia, a través de su Secretaría General —que tiene rango de ministerio—, no solamente coordina la elaboración de los proyectos de leyes, sino también su presentación constitucional y la estrategia que en cada caso conviene seguir en el Congreso” (Godoy, 2003).<sup>23</sup>

Lo anterior es apenas un indicador que muestra la fortaleza de la institución presidencial en los gobiernos tanto unificados como sin mayorías y en estos últimos se favorece el presidencialismo más acotado, dándose una división de poderes más equilibrada. Por tanto, la producción legislativa no parece ser una variable que genere ingobernabilidad en América Latina, y en cambio sí sigue pendiente el análisis cualitativo de qué tipo de leyes son las que se aprueban, esto es, si son protocolarias, de permisos presidenciales para viajar al exterior, o verdaderamente son iniciativas que se convierten en políticas de gobierno. Sigue quedando como agenda pendiente también, evaluar qué tanto aporta esa

---

<sup>23</sup> El mismo autor hace un recuento del trabajo legislativo de 1990 a 2003, donde se registran 962 leyes aprobadas y promulgadas, de las cuales 725 se originaron en el poder ejecutivo y 237 en el Congreso. Esto es, 75.3% provienen de la presidencia y sólo 24.6% de los legisladores.

actividad legislativa a la calidad de la democracia, prioridad que merece un estudio más minucioso.

## VII. Las dificultades para gobernar

Zovatto y Burdman (2005: 2-3) han identificado tres factores que no están funcionando en América Latina como se esperaría y más bien alteran el desempeño institucional, alentando la ingobernabilidad por su incumplimiento: los *poderes públicos*, el *imperio de la ley* y la *rendición de cuentas*. Los mismos autores agregan que “lo frecuente es que los ciudadanos tengan problemas de acceso a los bienes públicos y que los gobernantes enfrenten dificultades para reformar el Estado, aplicar políticas públicas modernizadoras, o reducir el desempleo, la pobreza y la desigualdad en la mayor parte de los países”, lo que incide directamente en la calidad de la democracia, dado que persisten factores adversos para garantizar el acceso a los mínimos de bienestar social.

El énfasis que los autores hacen expresamente en la debilidad institucional en América Latina demostrada con la crisis de estabilidad política, que desembocó en más de doce países con periodos presidenciales inconclusos porque el jefe del Ejecutivo se vio obligado a renunciar dadas las presiones sociales por la insatisfacción de sus demandas (ver Tabla 7), lleva a plantearse que la ingobernabilidad se traduce en la calidad de los políticos para defender y llevar a cabo una agenda política de amplia envergadura e interés social; en la falta de incentivos para cooperar entre los poderes ejecutivo y legislativo; en los resabios autoritarios

que prevalecen en los sistemas políticos de América Latina como son el clientelismo político, así como corruptelas y mal manejo de los recursos nacionales; incapacidad de instrumentar políticas que garanticen una mejor calidad de vida de la población.



Tabla 7. Presidentes de América Latina que no concluyeron su periodo presidencial (1991-2005)

País	Presidente	Duración	Retiro	Causas de su retiro
Argentina	Fernando de la Rúa	24 meses	2001	Crisis política. Debilidad de la coalición de gobierno; "cacerolazo".
Argentina	Adolfo Rodríguez Saá	7 días	2001	Crisis económica y plan económico neoliberal.
Argentina	Eduardo Duhalde	18 meses	2003	Crisis económica.
Bolivia	Carlos Mesa	20 meses	2005	Renuncia a su cargo en un ambiente de convulsión social: pobreza del 62% de la población; conflicto por la administración de los hidrocarburos, demandando la población, la nacionalización de estos recursos.
Bolivia*	Gonzalo Sánchez de Lozada	14 meses	2003	Explosión social contra el modelo neoliberal.
Brasil	Color de Mello	19 meses	1992	Corrupción. Manejo de recursos ilícitos para campaña presidencial. Renuncia antes de que el Congreso aplique <i>impeachment</i> (juicio político).
Ecuador	Abdala Bucaram	6 meses	1997	Aplicación de drásticas medidas de ajuste económico. Ineficaz atención inflacionaria 1997. Depuesto por el Congreso.

<b>País</b>	<b>Presidente</b>	<b>Duración</b>	<b>Retiro</b>	<b>Causas de su retiro</b>
Ecuador	Jamil Mahuad	17 meses	2000	Explosión social, particularmente indígena, fueron retirados del gobierno sus representantes (Pachahakuti). 1999.
Ecuador	Lucio Gutiérrez	3 años	2005	Explosión social por el desconocimiento de sus promesas de campaña y aplicación del modelo neoliberal. Depuesto por el Congreso.
Guatemala	Jorge Serrano	30 meses	1993	Fallido autogolpe, cierra el Congreso.
Haití	Jean-Bertrand Aristide	9 meses	1991	<i>Putsch</i> militar
Haití	Jean-Bertrand Aristide		2004	Huida por persecución social.**
Paraguay	Raúl Cubas Grau	7 meses	1999	Liberalización de Oviedo ( <i>Marzo paraguayo</i> ).
Perú	Alberto Fujimori	10 años	2000	Asociación ilícita, peculado. Disuelve el Congreso. Huye del país, renuncia desde el exterior.
Rep. Dom.	Joaquín Balaguer	Diversos periodos	1994	Políticas autoritarias, descontento social, recorte de período de mandato.
Venezuela	Carlos Andrés Pérez	1989-1993	1993	Estallido social ( <i>caracazo</i> ) Malversación de fondos. Depuesto de su cargo por el Congreso.

- \* El periodo presidencial en Bolivia de 2002-2007 fue interrumpido por la renuncia de Gonzalo Sánchez de Lozada y más tarde de Carlos Mesa. Le sucede Eduardo Rodríguez, quien cubriría la presidencia temporalmente para preparar las elecciones en 2006. Bolivia ha sufrido otro periodo de fractura del poder político: Hernán Silas Suazo dejó la presidencia en 1985.
- \*\* En 1991 a menos de ocho meses en la presidencia, Aristide fue depuesto mediante golpe de Estado (de Raúl Cedras).

La tabla 7 indica que en los últimos 15 años, 14 presidentes dejaron inconcluso su periodo de gobierno, y uno de ellos en dos ocasiones (Jean-Bertrand Aristide en Haití) siendo destituidos por el Congreso o bien, por renuncia al cargo, en un ambiente de acentuados conflictos entre los distintos actores sociales, que impidieron el funcionamiento “normal” de las instituciones y decisiones de poder político. En otros términos, un ambiente de ingobernabilidad que implica el disfuncionamiento de las instituciones políticas.

El término anticipado de la gestión de estos presidentes que fueron electos mediante votación electoral y en un marco democrático, tuvo lugar 1) por alterar la normativa constitucional para reelegirse y mantenerse en el poder (Alberto Fujimori, Perú); 2) porque el poder legislativo asumió un rol distanciado de la tradicional subordinación al ejecutivo (Brasil con Color de Melo; Venezuela con Carlos Andrés Pérez; Ecuador con Abdalá Bucaram y con Lucio Gutiérrez; 3) por el hartazgo de la sociedad civil del “mal gobierno” y su capacidad para luchar por sus demandas (Argentina, Bolivia, Ecuador, Haití, Paraguay).

El que los Congresos hayan tenido la capacidad de deponer a dichos presidentes, está en razón de tres factores: a) el escándalo político erosiona su autoridad; b) la opinión

pública se moviliza en su contra —usualmente como resultado de una economía en crisis—, y c) el Ejecutivo carece de recursos para controlar al Congreso. Tras estas condiciones normalmente se esconde un marcado aislamiento político del presidente y una fuerte oposición de las elites a su estilo de gobierno (Pérez Liñán, 2000).

En este estudio se consideran superados los argumentos que sostenían una subordinación del poder legislativo respecto al ejecutivo. Se coincide más bien con la argumentación de John M. Carey (1996/2005: 12) al sostener que “la autoridad legislativa sobre el Ejecutivo marca un resurgimiento regional del equilibrio de poderes sobre el presidencialismo”. Un atributo que permite regular los excesos del poder presidencial, contar con una pluralidad de intereses representados en el Congreso, instrumentando mecanismos para una rendición de cuentas.

El gobierno sin mayorías reivindica el papel del legislativo frente al ejecutivo en tanto el primero adquiere tanta capacidad y peso político para definir la agenda legislativa como el ejecutivo, al sujetarse a la voluntad del Congreso. Negretto sostiene que los gobiernos divididos en América Latina tienen el doble efecto de que pueden generar decisiones efectivas colectivas y representativas del pluralismo ciudadano como también el riesgo de producir conflictos irresolubles o decisiones colectivas ineficientes y poco representativas (Negretto, 2004).

Los efectos más inmediatos de gobernar sin mayorías han

sido los bloqueos de decisión para pasar las iniciativas de ley, lo cual tiene costos en el proceso de negociación traducidos en tiempo y recursos, y aún cuando buscan estrategias que incentiven la convergencia de intereses, se corre el riesgo de conducirse evitando el cambio y manteniendo el *statu quo* existente, lo cual no beneficia a ningún actor político porque ofrece una imagen de inercia y limitado protagonismo. Sin embargo, cuando se trata de gobiernos unificados, que son donde el presidente tiene mayoría en el Congreso, el problema puede estar en la limitada cohesión interna de los partidos, y consecuentemente una indisciplina que obligaría al presidente a buscar negociaciones con diputados y/o senadores clave para comprar su voto, actores que bien pueden acceder y cambiar de decisión en términos oportunistas. Así, a partir de las reflexiones anteriores, se hace necesario profundizar en estudiar las características propias de cada país y valorar otras variables para explicar por qué en unos países ha funcionado la división de poderes y en otros se tiende más a las crisis institucionales o ingobernabilidad. Los cambios democráticos son una coyuntura favorable para esta tarea que deja aún muchos cabos sueltos.

## **VIII. Reflexiones finales**

UNA PARTICULARIDAD DE LOS GOBIERNOS de mayoría dividida, es la posibilidad de una competencia entre partidos, institucionalizando el disenso en donde las fuerzas de oposición adquieren un valor cualitativo para avanzar en la calidad de la democracia. Se ha transitado de la inexistencia de partidos en los regímenes autoritarios, al reconocimiento

de éstos como instancias de intermediación de los intereses sociales, que si bien tienen un rango de credibilidad muy limitado, siguen siendo la expresión más acabada de la voz ciudadana, y la articulación del conflicto que tiene su cauce en la negociación entre los actores políticos y no las decisiones verticales y autoritarias que se dieron en los tiempos de dictadura.

La ausencia de mayoría absoluta en el Congreso, del partido o coalición gobernante, puede propiciar el equilibrio de poderes; es un aspecto determinante para que las instituciones asuman nuevas actitudes, nuevas formas de hacer política con la sensibilidad de renovarse adoptando acciones de gobierno para la implementación de políticas públicas que reporten beneficios sociales a una colectividad y no que favorezcan intereses de minorías.

Con gobiernos sin mayorías es más factible valorar el papel del poder legislativo como instancia con capacidad decisoria en la elaboración de políticas. De este cuerpo legislativo salen aprobadas las leyes que son remitidas al ejecutivo para su decreto y puesta en marcha. Se ha avanzado en ir superando la imagen de congresos débiles, sumisos y reactivos como podría leerse con la evidencia empírica de que en Argentina, México, Chile y otros países, sigue siendo el ejecutivo el de mayor éxito en la aprobación de sus iniciativas. El rol legislativo no está únicamente en la producción legislativa, su influencia y rol de representación de los intereses ciudadanos, son indispensables en el quehacer de la democracia.

Para el caso mexicano, no ha habido disfunción en el papel de las instituciones. Los distintos partidos políticos han conformado coaliciones de votación para aprobar los proyectos de ley del ejecutivo. De 1997 a 2000, concurrieron partidos de oposición y gobernante para construir coaliciones de votación en el 46.8% de las iniciativas aprobadas durante toda la legislatura. Asimismo, de 2000 a 2003 la gran coalición donde concurrieron todas las fuerzas políticas se dio en el 76.8% de las iniciativas aprobadas (Jiménez, 2006). Estos datos demuestran que sí hay acuerdos entre partido de gobierno y partidos opositores.

En las tres legislaturas sin mayorías en México (1997-2000; 2000-2003 y 2003-2006), no hubo riesgo de gobernabilidad porque se hayan bloqueado los proyectos presidenciales. Por el contrario, el comportamiento político de los poderes ejecutivo-legislativo fue articulado mediante la cooperación que se manifestó en la disposición de las fuerzas políticas para construir coaliciones y despejar la agenda política, aún cuando los contenidos de las enmiendas a las propuestas presidenciales, no hayan sido óptimas para la presidencia. La tesis de Linz de que al no contar el partido del Presidente, con el apoyo mayoritario en el legislativo, los partidos de oposición carecen de incentivos para cooperar con el Presidente, no se adapta al caso mexicano. La constante conformación de coaliciones de votación lo demuestra desde el primer gobierno sin mayorías que experimenta el país en 1997 y hasta lo que va de la cuarta legislatura sin mayorías (2006-2009).

Lejos de descalificar los sistemas políticos con congresos de gobierno dividido, es preciso reivindicar el pluralismo político en la arena parlamentaria. Si bien la fragmentación partidaria sigue siendo un obstáculo para construir coaliciones estables, los hechos muestran que las crisis de gobernabilidad provienen más de la cultura de corrupción que sigue enconada en la región latinoamericana, además del culto al personalismo y lealtades clientelares que se han convertido en la obstrucción de la calidad de la democracia. Dichos resabios del quehacer político de antaño pueden superarse mediante rediseños institucionales que regulen el comportamiento político de los actores en juego, instrumentando reformas que favorezcan la rendición de cuentas para un mejor aprovechamiento de los recursos y decisiones políticas.

Quizá sería oportuno poner a prueba la tesis sostenida por Pérez-Liñán (2005), cuando afirma que a corto plazo, el principal desafío para la gobernabilidad latinoamericana no está en el conflicto entre los poderes ejecutivo y legislativo, sino en la amenaza del alzamiento popular en un contexto de insatisfacción del funcionamiento de las nuevas democracias. Es decir, los esfuerzos tendrían que apuntar a valorar los alcances concretos que se han logrado en materia económica y social para garantizar mejores niveles de vida en la población. No puede ser incompatible democracia con calidad de vida, por el contrario, es este el reto que habría que tenerse presente en las agendas de gobierno.



Coincidiendo con Nolte (2003: 52), el bloqueo político que producen los gobiernos de mayorías divididas ha resultado en la práctica política, menos complicado que en la teoría. Un mecanismo que prevalece para llegar a acuerdos entre los poderes ejecutivo y legislativo han sido los arreglos institucionales entre los actores en juego. En México no se ha llegado a una disfunción institucional —léase ingobernabilidad—, porque los partidos políticos aún cuando ostentan ideologías diferenciadas, han logrado consensos para definir las políticas en el país.

Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo que han experimentado gobiernos de coalición son en gran medida una alternativa para evitar bloqueos y parálisis institucional. Chile es uno de los países que ha mostrado avance en esta ruta; Brasil también, aún con un sistema multipartidista polarizado Uruguay es una experiencia reciente y que también tiene altas condiciones para consolidar su democracia.

## Bibliografía consultada

Alcántara, Manuel. 2004. *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos políticos latinoamericanos*. Barcelona: Institut de Ciències Politiques i Socials.

Alcántara, Manuel. 2006. *Partidos políticos en América Latina: precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros*. Seminario Permanente "Partidos Políticos y Sistemas Electorales" (7-79) México: IEEM-UAEMEX.

Amorim, Neto Octavio. 1994. "Formação de gabinetes presidenciais no Brazil: coalizão versus cooptação". *Nova Económica* 4 n° 1 (9-34). Brazil.

Amorim, Neto Octavio. 2004. "En defensa del semipresidencialismo, pero solamente para algunos países". Seminario Internacional: "Hacia el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática: situación y perspectivas del presidencialismo y parlamentarismo en América Latina". Disponible en Internet, en: <[http://www.upd.oas.org/lab/executive\\_coo/events/2004/georgetown/merged\\_ponencias.pdf](http://www.upd.oas.org/lab/executive_coo/events/2004/georgetown/merged_ponencias.pdf)>, consultado el 2 de junio de 2006.

Bases de datos del *Proyecto Elites Parlamentarias en América Latina (PELA) 1994-2004*. Coordinado por Manuel Alcántara Sáez. Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal. Universidad de Salamanca.

Boletín Ideología y valores de los parlamentarios latinoamericanos: "Datos de opinión, Elites Parlamentarias Latinoamericanas". Coordinado por Manuel Alcántara Sáez. Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal. Universidad de Salamanca.

Carey, John M. 1996/2005. "Presidencialismo e instituciones representativas" (11-46). En Domínguez, Jorge y Shifter, Michael (editores). *Construcción de gobernabilidad democrática en América Latina*. Colombia: Fondo de Cultura Económica.

Colomer, Joseph. 2003. "Reflexiones sobre la reforma política en México". Disponible en Internet, en: <<http://www.grupochoarlavi.org/php/doc/documentos/reflexionemexico.pdf>, >consultado el 19 de enero de 2007.

Colomer, Josep y Negretto, Gabriel. 2003. "Gobernanza con poderes divididos en América Latina" (13-61). En *Revista Política y Gobierno*, Vol. X nº 1, primer semestre. México: CIDE.

Domínguez, Jorge. 1996/2005. *Construcción de gobernabilidad democrática en América Latina*. Serie Continente Americano. México: FCE.

Ferreira, Rubio Delia y Goretti, Matteo. 2006. Estudio del Centro de Estudios de Políticas Públicas Aplicadas (CEPPA).

Godoy, Arcaya Óscar. 2003. "Parlamento, presidencialismo y democracia protegida" (7-42). *Revista de Ciencia Política* n° 2, vol. 23, Santiago de Chile.

Informe Latinobarómetro 2006. Disponible en Internet, en <[http://www.latinobarometro.org/uploads/media/2006\\_02.pdf](http://www.latinobarometro.org/uploads/media/2006_02.pdf)>, consultado el 12 de enero de 2007.

Jiménez, Margarita. 2006. *La oposición parlamentaria en México. Su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida*. México: Miguel Ángel Porrúa y LIX Legislatura de la Cámara de Diputados.

Linz, Juan. 1997. "Democracia presidencial o parlamentaria: ¿qué diferencia implica? En Linz, J. y Valenzuela, Arturo (Comps). *La crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas* (25-143). Madrid: Alianza Universidad.

Lujambio, Alonso. 2001. "Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México" En Lanzaro, Jorge y Mayorga René Antonio. *Tipos de Presidencialismo y coaliciones legislativas en América Latina* (251-282). Buenos Aires: CLACSO.

Mainwaring, Scout. 1995. "Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la combinación difícil". *Revista Sociología y Política* n° 7, Nueva Época, año III: 115-144. México: Universidad Iberoamericana.

Mainwaring, Scout. 2004. "Presidencialismo y gobierno dividido". Foro: *América Latina y México: saldo y oportunidades del gobierno dividido*. Centro Latinoamericano de la Globalidad. Mayo 2004.

Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew (Comps). 1997/2002. *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Paidós: Buenos Aires.

Nacif, Benito. 2003. "Policy making under divided government in Mexico. Working Paper n° 305 (marzo). México: CIDE.

Negretto, Gabriel. 2006. "Minority Presidents and Types of Government in Latin America", *Latin American Politics and Society*, accepted, publication pending, Autumn.

Negretto, Gabriel. 2002). "Distribución de poderes y gobierno dividido en América Latina". Paper preparado para el Seminario *El gobierno dividido en México: riesgos y oportunidades*. México: CIDE, mayo 6 y 7 de 2002. Disponible en Internet, en: <<http://www.ibergop-mx.org/documentos/1/2/4/art/archivos/tahhccxz.pdf>>, consultado el 26 de mayo de 2006.

Nolte, Detlef. 2003. "El congreso chileno y su aporte a la consolidación democrática en perspectiva comparada". *Revista de Ciencia Política*. n° 2, vol. XXIII. Santiago de Chile.

O'Donnell, Guillermo. 1999. "Pobreza y desigualdad en América Latina. Algunas reflexiones políticas". En Tockman, Victor y O'Donnell, Guillermo. *Pobreza y desigualdad en América Latina*: Buenos Aires: Paidós.

Pérez, Liñán Aníbal. 2000. "¿Juicio político o golpe legislativo? Sobre las crisis constitucionales en los años noventa" (67-74). Revista *América Latina Hoy* n° 26. Salamanca: Universidad de Salamanca.

Pérez-Liñán, Aníbal. 2005. *Pugna de Poderes y Crisis de Gobernabilidad: ¿Hacia un Nuevo Presidencialismo?* Disponible en Internet, en: <<http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=article&sid=972>>, consultado el 20 de julio de 2006.

Powell, Bingham Jr. 1989. "Constitutional Design and citizen electoral control". *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 1: 107-130.

Sani, Giacomo y Sartori, Giovanni. 1976/1999. "Polarización, fragmentación y competición en las democracias occidentales". En Sartori, Giovanni (1980/1999). *Partidos y sistemas de partidos*, 413-450. Madrid: Alianza Editorial.

Santos, Fabiano; Anastásia Fátima y Carlos Ranulfo de Melo. "Transformações recentes no presidencialismo sul-americano" (103-121). En *Revista Iberoamerica de Análisis Político*, año 1, n° 2, Buenos Aires: FCE, FLACSO Argentina, Instituto Universitario de Pesquisas do Rio de Janeiro, Universidad Torcuato di Tella.

Sartori, Giovanni. 1976/1999. "Partidos y sistemas de partidos", 1ª ed. en *Ensayo*. Madrid: Alianza Editorial.

Shepsle, Kenneth A. y Bonchek, Mark S. 2004/2005. *Las fórmulas de la política. Instituciones, racionalidad y comportamiento*. México: Taurus, CIDE.

Shugart, Matthew S. y Carey, John, M. 1992. *Presidents and Assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Nueva York: Cambridge, University, Press.

Shugart, Matthew y Mainwaring, Scott. 1997/2002. "Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate". En Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew. *Presidencialismo y democracia en América Latina*, 19-64. Buenos Aires: Paidós.

Siavelis, Meter. 2001. "Chile: las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo después de Pinochet". En Lanzaro, Jorge (Comp.). *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina.*, 203- 249. Buenos Aires: CLACSO/ASDI.

Thibaut, Bernhard. 1998. "El gobierno de la democracia presidencial: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay en una perspectiva comparada". En Nohlen, Dieter y Fernández, Mario. *El Presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, 127-150. Caracas: Nueva Sociedad.

Zovatto, Daniel y Burdman. Julio 2005. *Balance Electoral Latinoamericano 2003-2004*. En Observatorio Electoral Latinoamericano. Octubre de 2005. Disponible en Internet, en: <<http://www.observatorioelectoral.org>>, consultado el 16 de junio de 2005.



---

## Dra. Margarita Jiménez Badillo

---


PROFESORA-INVESTIGADORA del Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados, Acapulco, Guerrero; miembro del Sistema Nacional de Investigadores (nivel I). Doctorado en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad de Salamanca y Maestría en Estudios Latinoamericanos por el Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal, Universidad de Salamanca.





reflexiones  
de  
política  
democrática

---

 No. uno

---

**Abstencionismo: crisis de partido  
y fragilidad democrática**

Alfonso Zárate

 No. dos

---

**Calidad de la Democracia y Estado de Derecho**

Miguel Carbonell Sánchez

 No. tres

---

**Partidos políticos en América Latina: precisiones  
conceptuales, estado actual y retos futuros**

Manuel Alcántara Sáez

**El sindicalismo corporativo mexicano y los partidos  
políticos en tiempos de alternancia**

Aldo Muñoz Armenta

**Cultura y participación política de las mujeres. Hacia  
una definición de las condiciones que facilitan su  
integración ciudadana**

María Luisa Tarrés Barraza

**El cambio de valores y la trayectoria mexicana**

Alejandro Moreno

**Leales y volátiles: proceso de consolidación del nuevo sistema de partidos mexicano a través de las elecciones de diputados federales en México, 1994–2003**

Silvia Gómez Tagle



reflexiones  
de  
política  
democrática

---

Centro de Información Electoral  
Departamento de Promoción Editorial

**Área de Diseño Gráfico y Editorial**

Jorge Armando Becerril Sánchez  
José Antonio Urbina Ferreyro

**Área Editorial**

Ana Lleyly Reyes Pérez  
Tania López Reyes



reflexiones  
de  
política  
democrática

---

**¿Son dos cámaras mejor que una? Los sistemas bicamerales de América Latina. La difícil gobernabilidad sin mayorías parlamentarias en América Latina.** Se terminó de imprimir en el mes de agosto de 2007. En los talleres

La edición estuvo a cargo del Departamento de Promoción Editorial del Centro de Información Electoral del Instituto Electoral del Estado de México. Esta edición consta de 2,000 ejemplares.