

# Revista Latinoamericana de Política Comparada

Volumen N°.4 • enero 2011 • ISSN: 1390-4248



Centro Latinoamericano de Estudios Políticos



**Revista  
Latinoamericana  
de Política  
Comparada**

Volumen 4, Enero 2011

ISSN: 1390 - 4248

[www.politicacomparada.com](http://www.politicacomparada.com)

[info@politicacomparada.com](mailto:info@politicacomparada.com)

La Revista Latinoamericana de Política Comparada es una publicación semestral del Centro Latinoamericano de Estudios Políticos – CELAEP. Las opiniones vertidas en sus páginas son de exclusiva responsabilidad de sus autores. El CELAEP y la Revista como tal, así como las instituciones de la cual forman parte los respectivos autores, no asumen responsabilidad por los criterios vertidos en la misma.

**Editor de la Revista**

Sebastián Mantilla Baca, CELAEP (EC)

**Asistente Editorial**

Carolina Contreras

**Consejo de Redacción**

Javier Oliva-Posada, UNAM (MX)

Daniel Zovatto, IDEA (CR)

Simón Pachano, FLACSO (EC)

Andrés Mejía, IDS (UK)

Fernando Tuesta, PUCP (PE)

Flavia Freidenberg, Universidad de Salamanca (ES)

**Consejo Editorial Internacional**

Klaus Bodemer, CEISAL / Universidad de Hamburgo (ALE)

John Carey, Dartmouth University (USA)

Josep M. Colomer, CSIC, (ES)

Richard S. Conley, University of Florida – Gainesville (USA)

Olivier Dabène, Sciences Po (FR)

David Held, London School of Economics and Social Sciences (UK)

Scott Mainwaring, Notre Dame University (USA)

Cynthia McClintock, George Washington University (USA)

María Victoria Murillo, Columbia University (USA)

Dieter Nohlen, Universidad de Heidelberg (ALE)

Guillermo O'Donnell, Notre Dame University (USA)

Aníbal Pérez-Liñán, Universidad de Pittsburgh (USA)

Adam Przeworski, New York University (USA)

David Recondo, CERI / Sciences Po (FR)

David Scott Palmer, Boston University (USA)

Arturo Valenzuela, Georgetown University (USA)

Laurence Whitehead, Oxford University (UK)

Esta revista es una publicación del Centro Latinoamericano Estudios Políticos, CELAEP



**Centro Latinoamericano  
de Estudios Políticos**

Av. 12 de octubre N24-562 y Cordero  
Edif. World Trade Center, Torre B,  
Mezanine, 05-B

Telefax. (583-2) 256 6985

P.O. BOX 17-07-9651

Quito, ECUADOR

Web: [www.celaep.org](http://www.celaep.org)

e-mail: [revista@celaep.org](mailto:revista@celaep.org)

# Revista Latinoamericana de Política Comparada

ISSN: 1390-4248 • enero 2011 • Volumen N°. 4



# Índice

**Editorial** . . . . . 5-7

PARTE 1:  
PERSPECTIVAS TEÓRICAS

**La medición de la democracia: enmarcando un debate necesario** . . . . . 11-21  
Gerardo Munck

PARTE 2:  
ANÁLISIS LEGISLATIVO Y SISTEMAS POLÍTICOS

**El rol de las comisiones permanentes en las legislaturas de América Latina: un test del modelo informativo de éxito legislativo** . . . . . 25-48  
Ernesto Calvo  
Iñaki Sagarzazu

**Soluciones parlamentarias a las crisis presidenciales en Ecuador** . . . . . 49-73  
Andrés Mejía Acosta  
John Polga-Hecimovich

**¿Qué tanta política nacional discute un congreso? Una comparación de las agendas de las plenarias y comisiones posterior a la Constitución de 1991** . . . . . 75-98  
Mónica Pachón  
Margarita Ramírez

<b>Accountability horizontal en el legislativo brasileño: mecanismos legales y actividades políticas . . . . .</b>	<b>99-128</b>
Luzia Helena Herrmann de Oliveira	

PARTE 3:

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS:

<b>Reseña: Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina . . . . .</b>	<b>131-132</b>
María Eugenia Bonilla	

<b>Reseña: Introducción a la investigación comparada . . . . .</b>	<b>133-135</b>
Martha Liliana Gutiérrez	

<b>Reseña: Las élites parlamentarias en Colombia en el contexto de los países vecinos de la región andina 1990 - 2005 . . . . .</b>	<b>136-138</b>
Hugo Guerra	

<b>Reseña: Discutir a Alfonsín Carolina Contreras . . . . .</b>	<b>139</b>
---	------------

# EDITORIAL

---

**T**ras décadas de ciclos discontinuos de “consolidación” democrática, transiciones fallidas y reinstauraciones autoritarias, así como de los avances que se han dado en el ámbito de la ciencia política y los estudios comparados en América Latina, éste número de la *Revista Latinoamericana de Política Comparada* aborda dos temáticas de actualidad: la medición de la democracia y el papel del legislativo en los sistemas políticos.

El primer tema es tratado por Gerardo L. Munck desde un punto de vista más teórico y metodológico. Si se toma en cuenta que este tipo de estudios son relativamente nuevos en la región, el énfasis dado por Munck contribuye, sin lugar a dudas, al desarrollo de la disciplina y de la temática en cuestión por su intento de poner a prueba conceptos políticos, evaluar medidas e instrumentos tradicionalmente usados.

Su artículo sobre medición de la democracia muestra los pasos metodológicos que pueden seguirse en una investigación para que haya consistencia entre marco conceptual y producción de datos. En este sentido, Munck analiza las diferentes dimensiones conceptuales de democracia para luego hacer un interesante ejercicio en el que se seleccionan indicadores, asignan valores y se ponen en juego reglas para agregar valores a indicadores de medición.

El autor llama la atención de algunas prácticas comunes que se dan al momento de medir la democracia y que, generalmente, pueden inducir a error: “Los diseñadores de encuestas no asumen la responsabilidad de definir la democracia, de desagregarla en sus múltiples dimensiones, de desarrollar indicadores por cada dimensión y delinear las distinciones entre niveles. La mayoría de los datos generados a través de encuestas masivas combinan las opiniones de personas que conciben la democracia de diferentes maneras y tienen diferentes estándares de evaluación”.

Este tipo de errores son relativamente frecuentes no solo en los estudios de medición de la democracia sino incluso en el ámbito de los estudios comparados. La advertencia de Munck es muy oportuna, ya que nos permite tomar las debidas preocupaciones al momento del diseño y ejecución de nuestros proyectos de investigación y hace que los resultados sean un producto coherente de conceptos, instrumentos y datos. Aunque Munck no agota



la temática, da un paso adelante, lo cual es significativo tomando en cuenta el estado del debate y avance de los estudios sobre democracia en la región.

En la parte central de la Revista presentamos cuatro artículos de interés: *El rol de las comisiones permanentes en las legislaturas de América Latina*, de Ernesto Calvo e Iñaki Sagarzazu; *Soluciones parlamentarias a las crisis presidenciales en Ecuador*, de Andrés Mejía Acosta y John Polga-Hecimovich; *¿Qué tanta política nacional discute un Congreso?*, de Mónica Pachón y Margarita Ramírez; y, finalmente, *Accountability horizontal en el legislativo brasileño*, de Luzia Helena Herrmann de Oliveira.

Ernesto Calvo e Iñaki Sagarzazu se centran en un problema que ha recibido muy poca atención en los estudios de los congresos en América Latina: la relación entre las preferencias de los miembros de las comisiones permanentes y las preferencias del plenario. Para ello, analizan el caso argentino entre 1983 y 2007 y constatan que, si bien existe una extensa literatura que afirma que los miembros de las comisiones permanentes pueden imponer sus preferencias al plenario, sus resultados advierten lo contrario. Las comisiones permanentes cumplen funciones distintas cuando existe un control mayoritario por parte de un bloque partidario y, cuando ese control se pierde, éstas se convierten en ámbitos de negociación partidaria, delegando a la dirección de la cámara el control de la agenda.

El artículo de Andrés Mejía Acosta y John Polga-Hecimovich explota otro filón de los estudios legislativos: las estrategias de coalición. Estas, según ambos autores, serían determinantes en la solución de las crisis presidenciales que ha tenido el Ecuador en los últimos años. “En Ecuador, la rápida erosión de las coaliciones legislativas ha sido un factor influyente en la caída de tres presidentes durante la última década. Aunque otros factores como la intervención militar, el papel de los grupos indígenas y la amenaza de crisis económica contribuyeron a la situación de bloqueo político entre el presidente y el congreso, no fueron los únicos factores decisivos en provocar la destitución presidencial”.

Si tomamos en cuenta que América Latina está caracterizada por una larga fragilidad institucional e inestabilidad política, Mejía y Polga-Hecimovich profundizan en el análisis de las crisis de los sistemas presidenciales, poniendo de relieve la relación ejecutivo-legislativo. A diferencia de otros autores que se inclinan más bien por una opción parlamentarista, los autores en mención llaman la atención de un tema clave como son las estrategias de coalición que pueden darse en determinados sistemas políticos. En el caso de Ecuador el papel del legislativo ha sido clave para explicar varios casos de inestabilidad política y, sobre todo, dos aspectos relacionados con las coaliciones parlamentarias: primero, la naturaleza y disponibilidad de incentivos y, segundo, las expectativas temporales de los actores políticos.

El texto del Mónica Pachón y Margarita Ramírez, *¿Qué tanta política nacional discute un Congreso?*, analiza el comportamiento de las comisiones y del plenario tanto del Senado y del Congreso de Colombia a partir de las reformas de la Constitución de 1991. El hori-



---

zonte de la investigación va de 1998 – 2005. Para ello se analizan los órdenes del día de las sesiones de ambas cámaras tomando como ejes tres variables principales: si los proyectos agendados son en su mayoría de autoría legislativa o del ejecutivo; si los proyectos son de carácter local, regional o nacional, y; si éstos provienen de la coalición de gobierno o de la oposición.

Herrmann de Oliveira analiza el tema de *accountability horizontal* en el legislativo brasileño como la relación de control, de acuerdo a normas legales, en el que los agentes públicos rinden cuentas de sus acciones a otros agentes y el poder que tienen de aplicar sanciones. En este sentido, en este artículo se analizan los principales procedimientos de control horizontal del legislativo sobre el ejecutivo en Brasil y cómo estos han sido utilizados por los agentes políticos desde la instauración del proceso de democratización en 1988 al 2006.

Esperamos que los artículos que presentamos en este número de la Revista Latinoamericana de Política Comparada contribuyan al desarrollo de la disciplina y a una mejor comprensión de temas que son de mucho interés para investigadores y actores políticos.







Parte 1:

---

Perspectivas teóricas



# La medición de la democracia: enmarcando un debate necesario

---

Gerardo L. Munck

---

## Resumen

Con el propósito de enmarcar el debate sobre la medición de la democracia, se analizan en este artículo varias prácticas comunes que los expertos utilizan en la producción de indicadores e índices. Varios de los especialistas dedicados a la medición de la democracia han fallado y no han abordado cuestiones centrales dentro de éste ámbito de estudio, existiendo aún muchos retos por superarse. Un debate sobre estas cuestiones y retos es visto como crucial para el progreso futuro de la medición de la democracia y para la cristalización de mayores consensos acerca de como debería procederse.

**Palabras claves:** democracia, índices, medición de la democracia, consensos.

## Abstract

With the purpose of framing the debate about the measurement of democracy, common practices in the production of indicators and indices of democracy are analyzed. The producers of many frequently used measures of democracy are seen as having failed to adequately address key issues in the measurement of democracy, and many unresolved challenges are identified. A debate about these issues and challenges is seen as crucial to future progress on the measurement of democracy and the crystallization of greater consensus about how democracy should be measured.

**Keywords:** *democracy, indices, data, measurement methodology.*



## Introducción

La medición de la democracia se ha convertido en un tema importante en los últimos veinte años. Y gracias a los esfuerzos de muchos investigadores, hoy podemos usar bases de datos sobre la democracia y sus varias dimensiones en países de América Latina y otras regiones del mundo. Sin embargo, el trabajo sobre la medición de la democracia está, en cierta forma, recién empezando. La experiencia que hemos ganado como una comunidad de investigadores, nos ha dado una buena base para argumentar cómo debería y cómo no debería medirse la democracia. Pero también ha sacado a relucir muchas cuestiones que no han sido resueltas de forma adecuada y muchos retos que aún quedan por superar.

En este artículo presento algunas ideas acerca de la medición de la democracia que estimo merecen más consideración de la que han recibido. Mi intención no es resolver las cuestiones que discuto. No obstante, llamo la atención sobre algunas prácticas comunes pero problemáticas en la medición de la democracia con el fin de abrir un debate sobre el tema. Menciono algunas ideas con el propósito de encausar este debate necesario hacia una meta clave: la producción de medidas de la democracia que sean científicamente válidas y que también gocen de un grado considerable de consenso social.

Me baso en el trabajo que vengo realizando sobre la medición de conceptos políticos, el cual incluye la evaluación de medidas comúnmente usadas, el desarrollo de instrumentos de medición y la producción de datos nuevos.<sup>1</sup> Adicionalmente, uso un marco metodológico que he propuesto y refinado en el curso de esta investigación (Munck y Verkuilen 2002, Munck 2009: cap. 2, Hawken y Munck 2009a: 3-5). Más específicamente, los comentarios que presento a continuación están organizados en términos de las distinciones que establezco entre las múltiples tareas involucradas en la producción de datos sobre indicadores e índices (ver Tabla 1).

## 2. Identificación de las distintas dimensiones conceptuales

Cualquier intento de medición de la democracia debe comenzar con la siguiente pregunta: ¿qué es la democracia? Un buen punto de partida para responder a esta pregunta proviene del creciente consenso acerca de que la democracia se compone de, por lo menos, aquellos elementos destacados en la concepción minimalista schumpeteriana de la demo-

---

1 Mis investigaciones se han enfocado en gran parte en la democracia (Munck 2009), sin duda uno de los conceptos centrales en la ciencia política. Pero también he abordado dos conceptos que han sido medidos más por economistas que por politólogos, los conceptos de corrupción (Hawken y Munck 2008a, 2009a, 2009c) e igualdad de género (Hawken y Munck 2008b, 2009b).



Tabla 1. Un marco metodológico para la producción y evaluación de datos sobre indicadores e índices

Etapa en la construcción de un índice	Tarea	Pregunta clave	Criterio de evaluación
Concepto Global	Identificación de Dimensiones Conceptuales	¿Son identificadas las distintas dimensiones del <i>concepto global</i> que se está midiendo? Si es así, ¿cuáles son estas dimensiones conceptuales y cómo han sido formuladas?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificación, a luz de la teoría, de dimensiones conceptuales mutuamente excluyentes y conjuntamente exhaustivas</li> <li>• Exclusión de dimensiones conceptuales no pertinentes, esto es, dimensiones conceptuales de un concepto global diferente</li> </ul>
Datos sobre Indicadores	Selección de Indicadores	¿Qué indicadores son seleccionados para medir cada dimensión conceptual? ¿Cómo se relacionan los indicadores con cada dimensión conceptual?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Selección de indicadores mutuamente excluyentes y conjuntamente exhaustivos, ligados explícitamente a cada dimensión conceptual</li> <li>• Exclusión de indicadores no pertinentes, esto es, indicadores de una dimensión conceptual diferente o un concepto global diferente</li> </ul>
Datos sobre Índices	Diseño de Escalas de Indicadores	¿Cómo son diseñadas las escalas para distinguir los posibles valores de cada indicador?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Escalas de indicadores que son consistentes con el concepto que se está midiendo</li> <li>• Escalas de indicadores que ofrecen tantas distinciones como son justificables</li> </ul>
	Asignación de Valores a Indicadores	¿Cómo son asignados los valores a cada indicador?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uso de un método de asignación de valores a indicadores que es replicable y que genera medidas confiables y válidas</li> </ul>
	Elección de la Regla para Agregar Valores de Indicadores	¿Cómo son combinados los valores de los indicadores para generar un índice? ¿Cuál es la forma de la función entre los valores que se agregan y el valor agregado, cuál es la relación entre los valores que se agregan, y qué peso es asignado a los valores que se agregan?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un proceso de agregación teóricamente justificado</li> <li>• Robustez de los datos agregados a cambios en la regla de agregación, y replicabilidad del proceso de agregación</li> </ul>

Fuente: Adaptado de Hawken y Munnick (2009b: 4).



cracia (Schumpeter 1984). Por supuesto, una concepción minimalista de la democracia se enfoca sólo en algunas cuestiones básicas relativas a la formación del gobierno: ¿quiénes tienen el derecho de votar? ¿Está el proceso de votación desprovisto de violencia y de fraude? ¿Se permite la postulación de múltiples candidatos para los cargos públicos? ¿Ocupan los ganadores de las elecciones sus cargos públicos durante el tiempo que duren sus mandatos? Por lo tanto, un concepto minimalista capta sólo una parte del significado de la democracia y debería ser visto como el proveedor de un ancla conceptual para la medición de la democracia electoral más que de la democracia *tout court*.

Pero una concepción minimalista ayuda a estructurar el debate acerca del significado de la democracia. De hecho, tomando la concepción minimalista como punto de partida, la pregunta, ¿qué es la democracia? puede ser reformulada provechosamente de la siguiente manera: 1) ¿Qué elementos, además de aquellos identificados en una concepción minimalista de la democracia, son parte de la democracia? 2) ¿Qué elementos, no obstante de ser relativamente cercanos a la democracia, no son parte del concepto de democracia?

Los estudios recientes sobre esta cuestión ofrecen una gran variedad de propuestas para ir más allá de una concepción minimalista de la democracia. A grandes rasgos, algunas propuestas –especialmente aquellas que encuentran inspiración en la teoría democrática de Robert Dahl (1992)– son consistentes con el enfoque procesualista schumpeteriano. Estas propuestas ponen énfasis en los derechos que directamente atañen al proceso electoral –por ejemplo, la libertad de prensa, la libertad de expresión, la libertad de asociación, reunión y movimiento– pero también en el poder de las autoridades democráticas de fijar la agenda y, específicamente, en el rol del dinero y de las instituciones contramayoritarias.

En contraste, otras propuestas van más allá de un enfoque procesualista e incluyen los resultados de la política en la definición de la democracia. Este enfoque más expansivo es común entre aquellos que ven a la democracia y el constitucionalismo liberal como intrínsecamente enlazados. Pues, es común que desde esta perspectiva se proponga que una variedad de derechos fundamentales del individuo –también llamadas libertades negativas (Berlín 1996)– sean considerados parte de la democracia. Sin embargo, el mismo paso conceptual es dado por aquellos que, desde una perspectiva muy diferente, argumentan que una definición de la democracia debería incluir los derechos sociales –también llamados libertades positivas (Berlín 1996)–.

Sencillamente, el debate conceptual sobre el significado de la democracia no puede ser ignorado en el trabajo sobre la medición de la democracia. La diversidad de perspectivas y definiciones genera un problema grave a la hora de medir la democracia. Entonces, la clarificación de estas cuestiones conceptuales es uno de los retos fundamentales en la medición de la democracia.

### 3. Selección de indicadores

Con respecto a la segunda tarea en la producción de medidas y en la selección de indicadores, varias preguntas acerca de los indicadores usados en medidas de la democracia merecen atención. ¿Han sido elaborados estos indicadores en términos observables, esto es, de información que se puede verificar de forma objetiva? ¿Es equivalente el significado de estos indicadores en diferentes contextos? ¿Mide cada indicador una y sola una dimensión o atributo conceptual? Si más de un indicador podría ser utilizado para medir cierta dimensión o atributo conceptual, ¿deberían ser usados múltiples indicadores o es un indicador preferible a otros? Estas preguntas son raramente abordadas. Más aún, no se han usado pruebas empíricas que podrían dar respuesta a estas preguntas en la selección de indicadores. Por lo tanto, se podría hacer bastante para ir más allá del enfoque básicamente intuitivo que se ha usado en la mayoría de los casos en la selección de indicadores de democracia.

Sin embargo, probablemente el problema central en la selección de indicadores para medir la democracia ha sido la escasez de trabajo orientado al desarrollo de indicadores que capten el significado completo del concepto de democracia.<sup>2</sup> Este problema es evidente en la influyente propuesta de Dahl sobre indicadores: aunque el concepto de democracia de Dahl incluye tanto el proceso de formación de gobiernos como el proceso de toma de decisiones, los indicadores que él selecciona para medir la democracia están centrados completamente en el proceso electoral (comparar Dahl 1992: cap. 8 y Dahl 1992: 267). Y un similar desfasaje entre el concepto y los indicadores de la democracia afecta a la mayoría de las medidas de democracia. De tal manera, para evitar lo que puede ser pensado como un problema análogo con el sesgo por variable omitida en el análisis de regresión, es necesario ver cómo medir ciertas dimensiones de la democracia que son difíciles de medir y cómo incluir estos nuevos indicadores —aún cuando les falte mucho a estos indicadores para ser ideales— en las medidas de la democracia. En fin, es importante recalcar un punto metodológico raramente apreciado: es mejor incluir indicadores imperfectos en las medidas de la democracia que pasar por alto partes importantes del significado de la democracia (Bollen 2001: 7283).

### 4. Diseño de escalas de indicadores

El diseño de escalas de medición de los indicadores, es decir la tarea de la elaboración de medidas, ha sido materia de cierta discusión. Los proponentes de escalas continuas argu-

2 El problema opuesto —la inclusión de indicadores no pertinentes— es menos un problema en la medición de la democracia que en la medición de otros conceptos, como ser la corrupción.





mentan que estamos en la posición de hacer distinciones más matizadas e informativas que unas simples escalas dicotómicas, lo que es indudablemente cierto. A su vez, los proponentes de escalas dicotómicas argumentan que las escalas continuas que han sido propuestas generalmente no ofrecen una base para distinguir entre casos que satisfagan y que no satisfagan estándares democráticos, lo que también es cierto. De hecho, muchas escalas continuas utilizadas en la medición de la democracia simplemente ignoran el desafío de especificar el estándar que haría a un caso democrático, ofreciendo distinciones entre “grados de democracia” basados en escalas de tipo Likert.

Pero, desafortunadamente, esta discusión acerca del nivel de medición apropiado ha girado alrededor de una falsa elección entre escalas dicotómicas y escalas continuas que ha oscurecido una cuestión central. En efecto, muy poco trabajo ha abordado el reto de desarrollar escalas matizadas, que vayan más allá de dicotomías, que también identifiquen el umbral crítico que separa casos democráticos y de no-democráticos. Además, confundiendo el tratamiento de esta cuestión aún más, algunas propuestas para medir la democracia y algunas medidas de democracia explícitamente postulan diferentes estándares para evaluar diferentes casos. Por lo tanto, el diseño de escalas de medición deberá ser abordado de manera más rigurosa y cuidadosa, si las medidas de la democracia van a ser usadas, tanto para distinguir países que satisfacen estándares democráticos de aquellos que no satisfacen dichos estándares, como para distinguir democracias en términos de sus grados o niveles de democracia, dos usos clave de las medidas de la democracia.

## 5. Asignación de valores a indicadores

Pasando a la cuarta tarea en la producción de datos, una conclusión que surge de la consideración de las medidas de democracia de las cuales disponemos es que los datos existentes sobre democracia han sido generados en su mayoría usando uno de los dos métodos de asignación de valores a los indicadores: encuestas masivas de ciudadanos (algunas medidas de democracia se basan en encuestas de expertos) y evaluaciones de expertos. Por lo tanto, es importante considerar el mérito relativo de estos dos métodos.

Con respecto a las encuestas masivas, una importante fuerza que es particularmente relevante desde la perspectiva de las auditorías de la democracia, –un uso crecientemente común de las medidas de la democracia– es que los datos de las encuestas, pese a ser usualmente clasificados como datos “subjetivos” y no “objetivos,” son ampliamente percibidos como expresión de la voz de la gente y por consiguiente como legítimos. No obstante, los datos de las encuestas disponibles sobre democracia no ofrecen una base sólida para determinar cuán democrático es un país, un requisito básico de una medida de la democracia.



La razón de esta deficiencia es la siguiente. La mayoría de los cuestionarios usados en estas encuestas simplemente plantean una pregunta como “En su opinión, ¿cuán democrático es el país X hoy en día?” y ofrecen opciones de respuestas como “el país X...no es una democracia, es algo democrático, es muy democrático, es una democracia plena”. En efecto, los diseñadores de encuestas no asumen la responsabilidad de definir la democracia, de desagregar la democracia en sus múltiples dimensiones, de desarrollar los indicadores por cada dimensión de la democracia y de delinear las distinciones entre niveles de democracia. Debido a esto, la mayoría de los datos generados a través de encuestas masivas combinan las opiniones de personas que conciben la democracia de diferentes maneras y tiene diferentes estándares de evaluación. Y, como resultado, es difícil de interpretar los datos de encuesta sobre la democracia de una forma clara y teóricamente coherente. Por consiguiente, para sacar plena ventaja del potencial de las encuestas masivas de ciudadanos, los encuestadores deben explícitamente abordar las tres tareas discutidas anteriormente: la identificación de las dimensiones conceptuales de la democracia, la selección de indicadores pertinentes y el diseño de las escalas de los indicadores.

Las medidas basadas en evaluaciones de expertos, el otro método de asignación de valores comúnmente usado, tienen algunas ventajas potenciales importantes en comparación a las medidas basadas en datos de encuesta. Estas medidas pueden incorporar una gran cantidad de información proveniente de diversas fuentes, tal como textos constitucionales y legales, registros administrativos, medios de comunicación masiva, fuentes secundarias, y hasta encuestas de expertos (por ejemplo, los cuestionarios que son completados por observadores electorales). Además, estas medidas pueden ser extendidas hacia el pasado y también pueden ser revisadas posteriormente a la luz de información nueva. Y el proceso de asignación de valores puede incluir un diálogo en el cual diferencias entre expertos son discutidas y posiblemente zanjadas.

Pero muchas de las medidas de la democracia basadas en evaluaciones de expertos también tienen deficiencias importantes. Primero, aunque la mayoría de las medidas de democracia generadas a través de evaluaciones de expertos se basan en una definición explícita de la democracia, desagregada en términos de diferentes dimensiones conceptuales y un conjunto de indicadores formalmente ligados a cada dimensión conceptual de la democracia, algunas medidas de la democracia basadas en evaluaciones de expertos se basan en instrumentos de medición problemáticos. Por ejemplo, algunas de estas medidas usan una mezcla de indicadores que es difícil de encuadrar con una definición de la democracia o usan escalas para medir indicadores que consisten en nada más que un conjunto de puntos ordenados. Segundo, muchas de estas medidas hacen poco para escapar a la crítica de que el uso de expertos los convierte en medidas arbitrarias. En particular, mucho más podría hacerse para asegurar que las reglas para la asignación de valores sean explícitas, que



la asignación de valores se fundamente en observaciones que son adecuadamente documentadas y que el proceso de asignación de valores incluya un diálogo entre expertos con diferentes antecedentes y/o una prueba empírica que demuestre la confiabilidad de los datos generados (un *intercoder reliability test*). En resumen, aunque la asignación de valores por medio de expertos es un método versátil y defendible para generar datos sobre la democracia, generalmente no ha sido aplicado con la rigurosidad requerida.

## 6. Elección de la regla para agregar valores de indicadores

Finalmente, es clave anotar que la mayoría de las aproximaciones teóricas al concepto de la democracia enfatizan su multidimensionalidad. Por lo tanto, para medir la democracia es necesario construir un índice en vez de ofrecer un conjunto de indicadores. Además, ya que la mayoría de las aproximaciones teóricas al concepto de la democracia sugieren que las dimensiones centrales de la misma son parte de un todo (por ejemplo, Dahl considera que participación y competencia son dos dimensiones necesarias de la democracia), no se presume que la agregación de los valores de los indicadores de la democracia operan sobre múltiples medidas paralelas. Por consiguiente, el consejo común de que es necesario llevar a cabo una prueba de dimensionalidad para cerciorar si pueden agregarse los datos sobre múltiples indicadores sin la pérdida de información, no es relevante. El punto crítico en la construcción de índices de democracia, entonces, es el proceso que se sigue para agregar los valores de los indicadores.

Con respecto a esta tarea clave —es difícil exagerar la importancia del proceso de agregación— el criterio fundamental es que debería hacerse tomando en cuenta los fundamentos teóricos y las pruebas empíricas. Pero, con algunas raras excepciones, el proceso de agregación usado en los índices de democracia más conocidos carece de una justificación firme. El problema del numerario, esto es, de la compatibilidad de las unidades de las escalas de los distintos indicadores que se agregan para formar un índice, es simplemente ignorado. Y, aunque la elección de la regla de agregación, esto es, la ecuación que se usa para agregar los valores de los indicadores, se hace usualmente del contraste entre la teoría y el análisis de los datos sobre indicadores (esto es, *theory-driven* en contraste con *data-driven*), la teoría invocada para justificar la regla de agregación es frecuentemente superficial y ocasionalmente incorrectamente formalizada. A fin de cuentas, la seguridad ofrecida por opciones por defecto, como una regla de adición y la asignación de un peso equivalente a cada indicador, parece ser una consideración decisiva. Pues, no es una sorpresa que los valores que generan muchos índices de democracia comunes no son interpretables de forma precisa en términos del concepto de democracia. De hecho, la distinción crítica entre casos democrá-



ticos y no democráticos se basa en gran parte en la identificación plenamente post hoc y ad hoc de un umbral que divide países democráticos de aquellos que no lo son.

La elección de la regla de agregación es, además, raramente sujeta a pruebas de robustez y a veces ni siquiera es posible llevar a cabo una prueba de este tipo. Éste es el caso de varios índices de democracia basados en evaluaciones de expertos para los cuales los datos sobre cada indicador no fueron sistemáticamente producidos; aparentemente, los productores de estos índices sólo usaron los indicadores como guías, asignando valores no al nivel de los indicadores sino directamente al nivel del índice agregado. Una conclusión ineludible es que la necesidad de fundamentar explícitamente la elección de la regla de agregación en la teoría y de tomar la decisión acerca de la regla de agregación a la luz de pruebas empíricas, no ha sido reconocida por los productores de la mayoría de los índices de democracia.



## 7. Conclusión

Se ha progresado mucho en la medición de la democracia. Hoy en día contamos con una variedad de bases de datos sobre la democracia y sus varias dimensiones. Sin embargo, los productores de muchas medidas de democracia frecuentemente usadas no han abordado cuestiones centrales a la medición de la democracia de manera adecuada. A su vez, varios análisis de las medidas de la democracia adoptan una concepción muy estrecha de las posibles fuentes de errores de medición. Por lo tanto, es importante lanzar un debate sobre el estado actual del conocimiento sobre la medición de la democracia y tratar de desarrollar mayores consensos acerca de cómo producir medidas de la democracia más válidas que las comúnmente usadas.

Con el propósito de enmarcar este debate, he identificado las cuestiones centrales a la metodología de la medición que deben ser consideradas y los diversos desafíos que deben ser sorteados si queremos producir mejores medidas de la democracia. Estas cuestiones y retos son complejos. Pero, en términos generales, he tratado de resaltar tres puntos básicos, esto es, que el progreso en el trabajo sobre la medición de la democracia requiere: i) una explícita consideración del *conjunto completo de decisiones metodológicas* que afectan la producción de datos y un enfoque que trate a las múltiples partes de los instrumentos de medición como partes de un todo, ii) un mayor énfasis en la articulación de una *teoría* que justifique estas decisiones, y iii) una mayor dependencia –en la etapa del diseño de los instrumentos de medición y no sólo como una ocurrencia tardía– sobre *pruebas empíricas* que nos brindan un sentido acerca de cuánta confianza podemos poner en la teoría detrás de cada decisión metodológica. Si no tomamos en consideración estos puntos básicos de la

metodología de la medición, estaremos condenados a perpetuar los problemas que actualmente aquejan a las medidas de la democracia.

La producción de medidas de la democracia científicamente más válidas que las que se usan comúnmente hoy en día y que también disfruten de un grado considerable de consenso social no va a ser un tarea fácil. En efecto, al reflexionar sobre la evolución de la política comparada sobre las últimas cuatro décadas, Dahl nota que “es espantoso que aún estamos esforzándonos para conceptualizar y medir la democracia” (Munck y Snyder 2007: 145). Y no cabe duda de que esta tarea debería ser una prioridad para politólogos y especialistas en la política comparada. Por ello, es necesario pensar que ante un fenómeno nuevo –la creciente importancia que se le ha acordado a la medición de la democracia, tanto en círculos académicos como políticos, durante las últimas dos décadas– genere en años venideros un impulso para abordar esta labor de forma fructífera que al menos podamos dar pasos importantes hacia la meta de contar con medidas de la democracia rigurosas y ampliamente aceptadas.



## Bibliografía

- Berlin, Isaiah, *Dos conceptos de la libertad*, Cuatro ensayos sobre la libertad, Madrid, Alianza Editorial, 1996.
- Bollen, Kenneth A., *Indicator: Methodology*, pp. 7282-87, en Neil J. Smelser y Paul B. Baltes (eds), *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*, Oxford, Elsevier Science, 2001.
- Dahl, Robert A., *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós, 1992.
- Hawken, Angela y Munck, Gerardo L., *A Corruption Monitoring System for Afghanistan*, Trabajo preparado para el proyecto del PNUD Accountability and Transparency (ACT), Kabul, Afghanistan, julio 2008.
- , *Measuring Gender Equality: The State of the Art and a New Index*, Trabajo preparado para el informe regional del PNUD sobre Asia y el Pacífico, Power, Voice and Rights: A Turning Point for Gender Equality in Asia and the Pacific, 2008.
- , *Measuring Corruption. A Critical Assessment and a Proposal*, pp. 71-106, en Anuradha K. Rajivan y Ramesh Gampat (eds), *Perspectives on Corruption and Human Development*, 2009, Vol. 1, Nueva Delhi, Macmillan India y PNUD.
- , *Cross-national Indices with Gender-differentiated Data: What do They Measure? How Valid are They?* Trabajo inédito, Universidad del Sur de California, 2009.
- , *Do You Know Your Data? Measurement Validity in Corruption Research*, Trabajo inédito, Universidad del Sur de California, 2009.

- Munck, Gerardo L., *Measuring Democracy: A Bridge Between Scholarship and Politics*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2009.
- Munck, Gerardo L. y Snyder, Rychard, 2007, *Passion, Craft, and Method in Comparative Politics*, Baltimore, The Johns Hopkins University Pres, 2007..
- Munck, Gerardo L. Y Verkuilen, Jay, *Conceptualizando y midiendo la democracia: Una evaluación de índices alternativos*, Política y Gobierno, 2002, Vol. 9, (2):403-41.
- Schumpeter, Joseph A., *Capitalismo, socialismo y democracia*, Barcelona, Ediciones Folio, 1984.





Parte 2:

---

Análisis legislativo y  
sistemas políticos



# El rol de las comisiones permanentes en las legislaturas de América Latina: un test del modelo informativo de éxito legislativo

Ernesto Calvo  
Iñaki Sagarzazu

## Resumen

¿Tienen las comisiones permanentes jurisdicciones políticas que son respetadas por el Plenario de la Cámara? ¿Pueden dichas comisiones imponer preferencias que son *distintas* a las de los votantes medianos de sus Cámaras? Luego de dos décadas de competencia democrática, los investigadores interesados en entender las legislaturas de América Latina tenemos a disposición una gran cantidad de material cuantitativo y cualitativo que nos permite modelar las interacciones entre los miembros individuales, colectivos y las instituciones legislativas que regulan el tratamiento y sanción de proyectos de ley. En este artículo nos enfocamos en un problema que ha recibido muy poca atención en la literatura legislativa de América Latina: la relación que existe entre las preferencias de los miembros de las comisiones permanentes y las preferencias del plenario. En particular, analizamos si las ventajas en el acceso a información y en la composición de las comisiones permanentes afectan la aprobación de legislación en el plenario.

**Palabras claves:** democratización, congreso, ejecutivo, legislativo, coaliciones, leyes, instituciones, comisiones permanentes, votante mediano.

## Abstract

Do the permanent committees have political jurisdictions that are respected by the Plenary of the House? Can these committees impose preferences that are different from those of the medium voters of their cameras? After two decades of democratic competition, the researchers interested in understanding the Latin American legislatures have available a large amount of quantitative and quality material that allows us to model the interactions between individual and collective members; and legislative institutions that regulate the treatment and sanctioning bills. In this article we focus on a problem that has received little attention in the Latin American legislation literature: the relationship between the preferences of members of the permanent committees and the preferences of the plenary. In particular, we analyze whether the advantages access to information and the composition of permanent committees affect the passing of legislation in the plenary.

**Keywords:** *democratization, congress, executive, legislative, coalitions, laws, institutions, permanent committees, medium voters.*





## Introducción

En los últimos diez años, el estudio de la actividad legislativa comparada ha concitado creciente interés en América Latina (Alemán 2006; Alemán and Tsebelis 2005; Amorim Neto, Cox, and McCubbins 2003; Cox, Morgenstern, and Latin American Studies Association. International Congress 1998; Crisp, Kanthak, and Leijonhufvud 2008; Desposato 2006; Jones and Hwang 2005; Llanos 2002; Morgenstern 2004; Mustapic and Goretti 1991; Taylor-Robinson and Diaz 1999). Luego de décadas caracterizadas por ciclos de inestabilidad institucional, transiciones fallidas y reinstauraciones autoritarias, la gran mayoría de los países de América Latina se encuentran actualmente gobernados por Ejecutivos y Legislativos democráticamente electos. El contexto institucional pre-democratización explica una agenda de investigación académica que en el pasado se enfocó primariamente en los problemas que caracterizan a los procesos de transición: estabilidad política, consolidación institucional, reparación, juicio y castigo por violaciones a los Derechos Humanos cometidas durante gobiernos autoritarios, etc. En tiempos recientes, sin embargo, una nueva generación de estudios ha surgido, abocada a entender el funcionamiento de las instituciones de gobierno en las democracias competitivas de América Latina. Entre dichas instituciones democráticas, el Congreso ocupa un lugar privilegiado tanto por su importancia en el armado de coaliciones políticas, como por su rol en la elaboración, discusión y sanción de leyes.

A pesar de este creciente interés en la política legislativa de América Latina, una gran cantidad de tópicos que son críticos para entender el funcionamiento de los distintos congresos han recibido escasa atención. Si bien existe una abundante literatura que estudia las relaciones ejecutivo-legislativo, vetos presidenciales, procedimientos de votación en el plenario y coaliciones de gobierno, pocos trabajos han analizado temas tales como los determinantes de la ambición política en carreras legislativas, la productividad legislativa, la organización institucional de las comisiones, la delegación de poder en autoridades de las cámaras (gatekeeping) o la distribución de poder entre los bloques políticos.<sup>1</sup> En gran medida, la presunción de que las legislaturas de América Latina carecen de independencia política y sancionan leyes sujetas a las demandas de los ejecutivos de cada país, constituyó un prejuicio teórico que ha limitado el surgimiento de nuevas agendas de investigación legislativa comparada. El resultado ha sido la proliferación de una literatura regional destinada a resaltar el presunto *excepcionalismo* de las legislaturas de América Latina, las cua-

1 Algunas excepciones incluyen recientes trabajos sobre la organización del sistema de comisiones en Brasil y México (Aparicio and Langston 2009; Pereira and Mueller 2004; Santos and Renno 2004), sobre productividad legislativa en Chile y Argentina (Alemán y Navia, 2009; Calvo, 2007), y sobre carreras legislativas (Tomasi et.al. 2005).



les son estudiadas desde una lógica propia que no se encuentra integrada a la literatura legislativa comparada existente.

La presunción de que existe un modelo político *delegativo* y una política pública *decretista* permea gran parte de la investigación legislativa, aún cuando en la mayoría de los países de la región los congresos son actores políticos relevantes y una gran mayoría de la legislación aprobada requiere la activa formación de coaliciones legislativas que condicionan las preferencias de los ejecutivos nacionales. Por tanto, mientras que gran parte de la literatura comparada se ocupa de entender la organización interna y la distribución del poder legislativo, la investigación legislativa comparada en América Latina tiende a restarle importancia a los “detalles” institucionales y a mirar la actividad del congreso desde el ejecutivo nacional.

En este artículo nos enfocamos en la letra chica del contrato democrático que caracteriza a los congresos latinoamericanos. Es decir, prestamos atención a los mecanismos institucionales que condicionan la sanción de legislación que es dictaminada y defendida por las comisiones permanentes de la cámara. Con este objetivo, analizamos la estructura y el funcionamiento de las Comisiones Permanentes de la Cámara de Diputados en Argentina. En particular, prestamos atención al modo en que las comisiones permanentes del congreso regulan el flujo de la legislación, el debate y la aprobación de leyes en Argentina.

Analizar las comisiones permanentes de la Cámara de Diputados argentina nos permite entender el modo en el que la organización institucional del proceso legislativo otorga ventajas comparativas a quienes tienen acceso privilegiado a las reglas e información requerida para el tratamiento y discusión de las iniciativas de ley (Cox and McCubbins 2005; Shepsle and Weingast 1987; Krehbiel 1988, 1998). Legisladores, bloques partidarios e instituciones legislativas, en quienes ha sido delegada la autoridad para regular el flujo de legislación a ser tratada por el plenario, tienen a su cargo la conformación de la agenda a ser discutida en el plenario de la Cámara, así como un rol privilegiado en el debate y aprobación de proyectos. En este artículo analizamos en qué medida la delegación de autoridad en *comisiones permanentes* con jurisdicción sobre áreas claves del temario legislativo afecta la probabilidad de aprobación de los proyectos de ley.

Estudiar la estructura y funcionamiento de las comisiones permanentes del Congreso es teórica y empíricamente relevante. Desde el punto de vista teórico, las comisiones tienen una doble función como instituciones especializadas que controlan información parlamentaria y como herramienta privilegiada de los partidos mayoritarios, quienes pueden ejercer su poder de agenda. Estas dos funciones, como repositorio de especialización de la cámara y herramienta de control mayoritario, explican la importancia que tienen las comisiones en la producción legislativa (Cox and McCubbins 1993; Krehbiel 1988, 1996; Weingast 1997).





Desde el punto de vista empírico, una gran mayoría de los proyectos que no son aprobados en el congreso mueren en las comisiones. Aquellos proyectos que son considerados por el plenario, por tanto, representan un pequeño porcentaje del total de iniciativas ingresadas por los legisladores. En contraste con gran parte de la literatura legislativa comparada, la cual se concentra en explicar el modo en que los distintos partidos políticos logran avanzar su agenda legislativa, nuestra investigación toma a las comisiones permanentes como actores políticos con preferencias propias y evalúa en qué medida los distintos votantes medianos de cada comisión son capaces de imponer sus preferencias en el plenario.

Estudiar las ventajas comparativas que las comisiones permanentes tienen al avanzar sus preferencias en el plenario es clave para entender el proceso legislativo, dado que dichas comisiones tienen capacidad no sólo para regular cuales proyectos llegan al piso sino, a su vez, deben ocuparse de la defensa de estos proyectos y sus modificaciones en el plenario. En el Congreso argentino, tanto la legislación propuesta por el ejecutivo como la legislación introducida por cada uno de los miembros del Congreso, es defendida en el plenario por un *miembro informante* que surge de las comisiones permanentes de la Cámara en la cual el proyecto es tratado.

A pesar de la difundida noción de que el congreso es simplemente una “escribanía” que “ratifica” los proyectos del poder ejecutivo, la gran mayoría de los proyectos del ejecutivo y de los legisladores que son discutidos en el plenario son extensamente enmendados en comisión y defendidos por miembros informantes con jurisdicción sobre la materia, tal y como es definida por los giros a las distintas comisiones.<sup>2</sup>

La presunción de que las comisiones constituyen un mecanismo de coordinación legislativa con jurisdicciones bien definidas y con capacidad para imponer sus preferencias al plenario, constituye uno de los pilares de los modelos legislativos existentes. La *Teoría Informativa* del congreso, por ejemplo, propone que la capacidad de las comisiones para anticipar las preferencias del piso y restringir el flujo de legislación a ser discutido en el plenario es clave para entender el contenido ideológico de la legislación aprobada. En este artículo sometemos esta hipótesis a un testeo empírico, analizando el efecto que tiene una mayor distancia ideológica entre los votantes medianos de las comisiones y los votantes medianos del plenario en la aprobación de legislación.

Nuestros resultados muestran que el rol de las comisiones permanentes varía de acuerdo con el grado de control mayoritario que existe en el plenario. En efecto, cuando un bloque partidario controla la mayoría de las bancas en el plenario, el rol de las comisiones se centra en el ejercicio del control de agenda (Calvo and Sagarzazu, 2010). En cambio, cuando un bloque partidario controla tan sólo la pluralidad de las bancas en el plenario, las

2 La importancia de los miembros informantes de las comisiones también ha sido destacado en otros congresos de América Latina. Para un estudio sobre este tema ver el reciente artículo de Pereira y Mueller (2004).

comisiones permanentes dedican mayor esfuerzo a enmendar legislación para que esta sea aceptable a la dirección de la cámara (Comisión de Labor Parlamentaria) y al plenario en su conjunto.

El resultado de esta doble dinámica puede ser resumido del siguiente modo: las comisiones permanentes con preferencias legislativas propias sólo tienen relevancia cuando existe un fuerte control mayoritario y su función primaria es regular el flujo de legislación favorecida por el partido de gobierno. En cambio, cuando no existe control mayoritario por parte de ningún partido, las comisiones tratan de generar dictámenes consensuados en lugar de imponer sus preferencias en el plenario.

La estructura del siguiente artículo es la siguiente. Una primera parte en la segunda sección discutimos en detalle el rol de las comisiones en el proceso de discusión, modificación y sanción de leyes. Una segunda parte en la tercera sección analizamos estadísticamente los determinantes de la aprobación de legislación en el congreso que es referida por comisiones con distinta composición política. Concluimos en la cuarta sección describiendo futuras extensiones de este trabajo.



## 2. La importancia de las comisiones permanentes en el proceso legislativo

El Congreso argentino es una institución fundada sobre dos pilares fundamentales: los bloques parlamentarios y la labor de comisiones (Calvo and Tow 2010). Las unidades políticas que definen la agenda legislativa son los bloques partidarios, sujetos a diversas instancias de articulación político-institucional en donde se coordinan los intereses de sus miembros. Las unidades que procesan las iniciativas legislativas, sin embargo, son las *comisiones permanentes* de la Cámara de Diputados y el Senado, que son responsables del estudio, análisis, discusión y en última instancia de la eliminación de un 90% de los proyectos de ley iniciados por miembros del Congreso (Calvo and Tow, 2010). Estas comisiones, a su vez, son las encargadas de defender en el plenario los proyectos sobre los que han dictaminado, son responsables de la gran mayoría de las modificaciones introducidas a los proyectos originales y el ámbito privilegiado de debate entre legisladores.

En el Congreso argentino, las disposiciones reglamentarias de las cámaras establecen el *dictamen* o *despacho* de las comisiones intervinientes como una etapa clave en el trámite legislativo. Tanto en el Senado como en Diputados, el proceso de aprobación de un proyecto comienza con su giro a comisión.<sup>3</sup> El trámite ordinario para su consideración en el

3 El giro a comisión puede incluir una o múltiples comisiones. Todas ellas deben producir un dictamen conjunto para autorizar su tratamiento en el plenario de la Cámara.

plenario requiere que la comisión o comisiones elaboren un dictamen de mayoría. Un proyecto *con* dictamen pasa a Labor Parlamentaria, que reúne a los presidentes de bloque y prepara el plan de labor a tratar en el plenario. Para incluir un proyecto *sin* dictamen en el plan de labor se requiere una mayoría de dos tercios de los votos en los respectivos plenarios.

El poder de las comisiones, tal y como son analizadas en este artículo, reside en su capacidad para frenar la legislación o enmendarla de modo tal de que al mismo tiempo sea aceptable para los miembros de la comisión y para el votante mediano del plenario.<sup>4</sup> Para conocer en qué medida la composición política de las comisiones afecta la aprobación de leyes utilizamos una base de datos que incluye la totalidad de los proyectos de ley introducidos en el Congreso argentino entre 1983 y el 2007.

Las jurisdicciones o competencias de las comisiones permanentes están definidas por reglamentos que son sancionados en cada una de las Cámaras. Distinto al Congreso de Estados Unidos (Cox and McCubbins 1993; Krehbiel 1996; Weingast 1997), los presidentes de las comisiones permanentes de la Cámara de Diputados en la Argentina son distribuidos en proporción con el número de bancas que tiene cada bloque. Por tanto, el partido de mayoría controla tan sólo una mayoría de las presidencias de comisión, en tanto que un número significativo de presidencias son controladas por partidos minoritarios.

### *Poder de las comisiones, autoridad del presidente y votante mediano*

En un estudio seminal sobre el conflicto entre las preferencias de las comisiones permanentes y el votante medio del plenario en los EEUU, Keith Krehbiel (1996) discute y somete a testeo empírico tres teorías que proponen interpretaciones contrapuestas sobre el rol que cumplen las comisiones en el proceso legislativo: (i) las comisiones como instituciones de poder con preferencias propias (el *poder negativo de agenda es ejercido para maximizar las preferencias del votante mediano de la Comisión*), (ii) las comisiones como mecanismo de ejercicio de la autoridad política delegada del partido mayoritario (el poder negativo de agenda es ejercido para maximizar las preferencias del votante mediano del partido mayoritario); y (iii) las comisiones como mecanismo de maximización de la información (*expertise*) de los miembros (donde las comisiones actúan en representación de la cámara y cuyas decisiones pueden ser desconocidas si no son consistentes con las preferencias del votante mediano del plenario).

Los primeros dos modelos tienen como característica común que las comisiones ejercen un poder de agenda negativo que previene cualquier discusión que no es preferida por

4 Los presidentes de comisión tienen un rol clave en este proceso, el cual es analizado en Calvo y Tow (2010).



sus miembros o por los miembros del partido mayoritario. En el modelo (i), el cual presume que las comisiones tienen preferencias propias, predice que la probabilidad de aprobación de un proyecto debería aumentar cuando más cerca se encuentran los proyectos a su propio votante mediano. Por otro lado, el modelo (ii) presume que la tasa de aprobación debería aumentar cuando los proyectos que reciben dictamen de comisión y son aprobados en el plenario se aproximan al votante mediano del partido mayoritario. Finalmente, cuando el plenario delega poder de agenda a las comisiones por razones técnicas –modelo informativo–, la probabilidad de aprobación sigue perteneciendo al plenario y, por tanto, la probabilidad de aprobación debería aumentar cuando la legislación propuesta se aproxima al votante mediano del plenario.

Krehbiel argumenta en *Committee Power, Leadership, and the median voter* que el tratamiento de la ley que prohíbe fumar en aerolíneas de los EE. UU., demostrando que el tercer modelo tiene mayor apoyo empírico. En el tratamiento de esta legislación, en efecto, el votante mediano de la Comisión de Obras Públicas (que dictaminaba sobre el proyecto) trató de ejercer su poder negativo de agenda pero, sin embargo, no logró evitar que el plenario forzara el tratamiento y aprobación de la ley. Por supuesto, analizar el tratamiento de un proyecto de ley carece de validez externa y sus resultados difícilmente pueden ser generalizados. En este artículo retomamos la discusión propuesta por Krehbiel y analizamos el efecto que una mayor o menor proximidad entre los votantes medianos de las Comisiones Permanentes tienen en la aprobación del universo de Leyes propuestas en el Congreso argentino entre 1983 y el 2007.

### ***La Composición de las comisiones permanentes y la distribución de puestos de autoridad***

Las comisiones permanentes del Congreso argentino deben por reglamento mantener una composición partidaria que replica la composición del plenario. Por tanto, la composición partidaria de las comisiones es congruente con el plenario y el votante mediano de cada comisión es por lo general miembro del partido de mayoría. Un análisis estadístico de la composición de las comisiones muestra, a su vez, que no existe un sesgo partidario ni mayoritario significativo en la composición partidaria de las comisiones. Es decir, las comisiones permanentes son relativamente proporcionales aun cuando su número de integrantes representa tan solo una fracción del total de representantes en la cámara.

Sin embargo, aún cuando las comisiones permanentes son similares al plenario en su composición partidaria, no reflejan necesariamente las preferencias del plenario en su conjunto. Por tanto, como será mostrado en la tercera sección, los votantes medianos de las

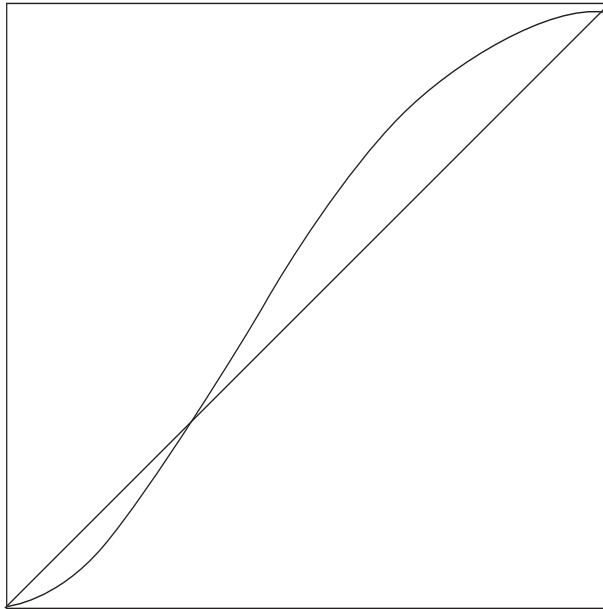


comisiones en ocasiones difieren significativamente de la posición del votante mediano de su propia Cámara. Sin embargo, por ahora basta notar que en composición partidaria las comisiones son congruentes con el plenario.

Sin embargo, aún cuando existe congruencia en la composición de las comisiones, existe un sesgo partidario importante en la delegación de autoridad política. En efecto, aún cuando las presidencias de comisión también son asignadas mediante un mecanismo relativamente proporcional, existen sesgos mayoritarios importantes que garantizan un control de agenda significativo a los partidos de mayoría.



**Figura 1: Sesgo Mayoritario en el Control de las Comisiones Permanentes**



Nota: La línea de predicción estimada mediante un modelo general lineal, familia binomial y link logístico. Variable dependiente es el número de presidencias asignadas a cada bloque partidario (Calvo, 2009). Las variables dependientes incluyen la fracción de votos de cada partido y el número efectivo de bloques partidarios.

Este mayor sesgo de mayoría puede ser observado en la Figura 1, la cual muestra en el eje horizontal el porcentaje de bancas controladas por cada bloque partidario en el plenario y en el eje vertical el porcentaje de presidencias de comisión controladas por cada bloque.

Como es posible observar, el sesgo mayoritario en el ejercicio de las presidencias de comisión es muy significativo. Por tanto, un partido mayoritario que controla un 50% de las bancas tiende a controlar un 74% de las presidencias de Comisión. Este control mayoritario aumenta significativamente conforme se fragmenta la Cámara de Diputados y un número significativo de terceros partidos controla pequeños porcentajes de bancas. Esta sobre-representación de los partidos mayoritarios en el control de las comisiones es clave para entender el proceso de sanción de leyes.<sup>5</sup>

El presidente de comisión ejerce la representación institucional de la comisión y dispone de una estructura de funcionarios permanentes encabezada por un secretario administrativo (Calvo y Tow, 2010). A disposición del presidente de comisión existen una cantidad de instrumentos que le permiten impulsar sus preferencias, los cuales se derivan de las potestades institucionales otorgadas por las reglas formales e informales de cada cámara—como por ejemplo un mayor control sobre el temario y la confección de los dictámenes, la posibilidad de solicitar que se amplíe o suprima a su comisión del giro de un proyecto o se unifiquen los giros de proyectos sobre el mismo asunto y la posibilidad de exigir nuevos informes sobre un proyecto antes de permitir que sea tratado—. <sup>6</sup> Dado que los presidentes de comisión tienen potestades especiales para definir la agenda de trabajo, incluir o suprimir giros, así como un doble voto en todas las decisiones que competen a la comisión; sesgos mayoritarios en el control de agenda en comisión explican también ventajas comparativas a favor de los bloques partidarios mayoritarios en el plenario de las cámaras.

El control de la agenda legislativa es a su vez garantizado no tan sólo por un premio de mayoría en presidencias de comisión sino, a su vez, por cuales comisiones permanentes son presididas por cada partido. El partido de mayoría en el Congreso argentino por lo general controla las presidencias de las comisiones más importantes, como son Presupuesto y Hacienda, Relaciones Exteriores, Asuntos Constitucionales, etc. Una mención especial merece la comisión de Presupuesto y Hacienda, la única comisión que tiene rango de secretaría y es clave para la aprobación de toda legislación que requiera asignación presupuestaria.

- 5 Es interesante destacar, sin embargo, que en diciembre del 2010, cambios en la composición política de la Cámara por primera vez llevaron a resultados contra-mayoritarios en la composición de las presidencias. En el futuro podremos ver si este cambio constituye el inicio de un cambio institucional de largo plazo, sostenido en la asignación de presidencias de Comisión mediante coaliciones políticas.
- 6 Se puede encontrar una descripción interesante del poder institucional de los presidentes de comisión en el análisis de Alejandro Bonvecchi y Jesús Rodríguez en torno al rol del Congreso en el diseño de la ley de presupuesto. Los autores muestran que gran parte de las modificaciones a la ley de presupuesto tienen que ser solicitadas a la presidencia de la Comisión de Presupuesto y Hacienda. La Secretaría de esta Comisión tiene la particularidad de ser la única del Congreso que tiene rango de Dirección Nacional (Rodríguez and Bonvecchi 2004).







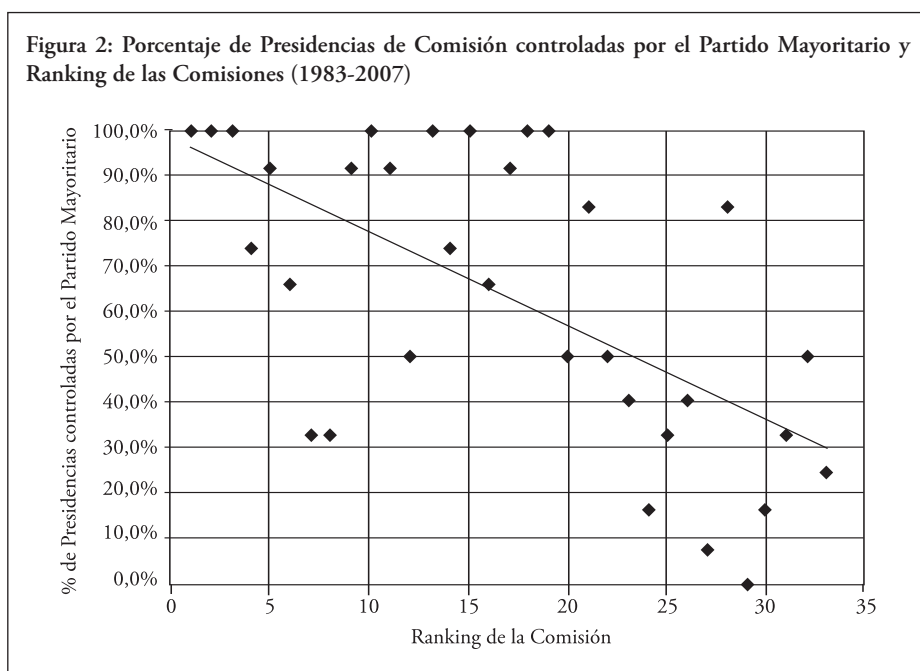
Tabla 1: Ranking de Comisiones y Control de Presidencias durante el Período 1984-2007.

Ranking (1984-2008)	Comisión	Miembros (2005-2007)	% Presidentes del partido mayoritario (1984-2008)	Ranking (1984-2008)	Comisión	Miembros (2005-2007)	% Presidentes del partido mayoritario (1984-2008)
1	Presupuesto y Hacienda	45	100.0%	17	Finanzas	29	91.7%
2	Acción Social	31	100.0%	18	Industria	31	100.0%
3	Relaciones Exteriores	39	100.0%	19	Previsión Social	30	100.0%
4	Transportes	29	75.0%	20	Derechos Humanos	26	50.0%
5	Educación	34	91.7%	21	Asuntos Municipales	30	83.3%
6	Obras públicas	31	66.7%	22	Ciencia y Tecnología	26	50.0%
7	Penal	29	33.3%	23	Consumidor	25	41.7%
8	Legislación General	31	33.3%	24	Economía	26	16.7%
9	Agricultura, Ganadería y Pesca	32	91.7%	25	Deportes	29	33.3%
10	Asuntos Constitucionales	35	100.0%	26	Recursos Naturales	31	41.7%
11	Trabajo	31	91.7%	27	Seguridad	29	8.3%
12	Cultura	30	50.0%	28	Turismo	31	83.3%
13	Informática	31	100.0%	29	Tercera Edad	19	0.0%
14	Defensa	32	75.0%	30	Mercosur	30	16.7%
15	Energía	31	100.0%	31	Discapacidad	24	33.3%
16	Comercio	27	66.7%	32	Minería	21	50.0%
			33	PYMES	29	25.0%	

Nota: La línea de predicción estimada mediante un modelo general lineal, familia binomial y link logístico. Variable dependiente es el número de presidencias asignadas a cada bloque partidario (Calvo, 2009). Las variables dependientes incluyen la fracción de votos de cada partido y el número efectivo de bloques partidarios.

La Tabla 1 muestra el grado de importancia de las distintas comisiones y el porcentaje de presidencias controladas por el partido de mayoría en el período 1984-2003. El ranking o importancia de las distintas comisiones es estimado utilizando información sobre la cantidad de giros o proyectos que son tratados por cada comisión en los últimos 25 años.<sup>7</sup> Como es posible observar, las tres comisiones más importantes han sido siempre controladas por el partido de mayoría, en tanto que las comisiones presididas por la oposición tienden a ser relativamente marginales. Una inspección visual de la relación entre el ranking de cada comisión y el porcentaje de presidencias controladas por el partido de mayoría en los últimos veinticinco años (Figura 2) hace presumir ventajas en el control de agenda ejercido por los partidos de mayoría.

**Figura 2: Porcentaje de Presidencias de Comisión controladas por el Partido Mayoritario y Ranking de las Comisiones (1983-2007)**

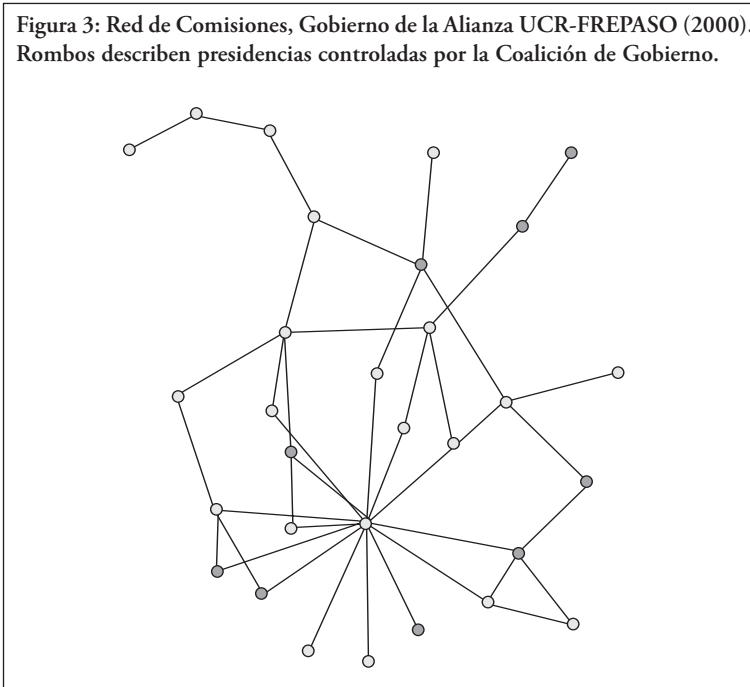


7 La importancia de cada comisión, por tanto, es medida a partir del grado de centralidad en la red de comisiones. Centralidad, en teoría de redes, mide la cantidad de enlaces de una comisión a todas las demás comisiones. En este caso, esta red puede ser medida dado que los distintos proyectos son referidos a múltiples comisiones.





**Figura 3: Red de Comisiones, Gobierno de la Alianza UCR-FREPASO (2000).  
Rombos describen presidencias controladas por la Coalición de Gobierno.**



La Figura 3 muestra la red de comisiones en el año 2000, cuando la Alianza UCR-FREPASO controlaba el ejecutivo nacional y la pluralidad del Congreso. Como es posible observar, la mayoría de las comisiones están presididas por miembros de la coalición de gobierno y, al mismo tiempo, la mayoría de las comisiones presididas por la oposición se encuentran en la periferia de la red. En el centro de la red, como es de esperar, se encuentra la comisión de Presupuesto y Hacienda, a la cual debe ser derivado todo proyecto que requiera asignación presupuestaria.

*Testeando los tres modelos alternativos*

Para testear los tres modelos descriptos en esta sección –poder de comisión, poder de agenda negativa de las autoridades de comisión y el modelo informativo–, nuestra estrategia es evaluar: (i) en qué medida la proximidad entre el votante mediano de la comisión y el votante mediano en el plenario afecta la tasa de aprobación de legislación que recibió despacho; y (ii) en qué medida la distancia entre el votante mediano del partido mayoritario en comisión y el votante mayoritario en el plenario reduce la aprobación de legislación.

Nuestra expectativa es que una mayor incongruencia entre el votante mediano del comité y el votante mediano del plenario (mayor distancia) debería reducir la tasa de aprobación de los proyectos propuestos por la comisión sólo en el modelo informativo (delegación). El poder negativo ejercido por las autoridades de comisión, en cambio, sólo debería limitar la sanción de aquellas leyes que se encuentran relativamente lejos de las preferencias de los votantes medianos de los partidos mayoritarios.

### 3. Midiendo la productividad legislativa de las Comisiones Permanentes

Para testear empíricamente el efecto que tiene una distinta composición de las comisiones permanentes en la tasa de aprobación de legislación que es referida al plenario, utilizamos una base de datos que incluye 22.814 proyectos de ley presentados por miembros de la Cámara de Diputados del Congreso de la Nación entre 1983 y 2007.

A pesar de que la mayoría de los proyectos mueren en comisión, existen alrededor de un 10% de iniciativas legislativas que reciben dictamen de comisión y cumplen con los requisitos formales para ser sometidos a consideración del plenario. De este 10% de proyectos que reciben dictamen de comisión, tan sólo alrededor de la mitad son aprobados en el plenario de la Cámara de Diputados. La Tabla 2 muestra diferencias en la Tasa de aprobación de proyectos que reciben despacho de Comisión de los distintos bloques legislativos. Como muestra la Tabla 2, la tasa de proyectos con dictamen de mayoría y que son puestos a consideración de la Comisión de Labor Parlamentaria (y el plenario); es considerablemente más alta para los dos partidos que han dominado la política argentina desde la transición en 1983: el Peronismo (12% en Diputados y 28% en el Senado) y la UCR (11% en Diputados y 21% en el Senado).<sup>8</sup>

Diferencias en las tasas de despacho de comisión muestran el premio que el control del proceso legislativo otorga a los partidos mayoritarios (gatekeeping). Sin embargo, nuestro interés se centra en diferencias en la productividad que son resultado de la diferencia que existe entre la composición de las comisiones y la composición del plenario. A continuación presentamos un análisis estadístico que mide la tasa de aprobación de legislación que es referida por comisiones cuya composición difiere del votante mediano de la cámara.

8 En un trabajo reciente Calvo y Sagarzazu (2010) muestran que la tasa de aprobación es también sensible a cambios en el estatus de la mayoría en el congreso. Es decir, un partido que controla la pluralidad de bancas (más bancas que cualquier otro bloque pero menos del 50% del total en la Cámara), disminuye marcadamente su tasa de aprobación de legislación.





Tabla 2: Proyectos Tratados en Comisión en la Cámara de Diputados y en el Senado

	Diputados				Senadores		
	Proyectos Muertos en Comisión	Proyectos con Despacho	Total de Proyectos		Proyectos Muertos en Comisión	Proyectos con despacho	Total de proyectos
Jucialista	12.667	1.719	14.386	Justicialista	4.467	1.686	6.113
	88%	12%	100%		72%	28%	100%
UCR	7.681	952	8.633	UCR	2.815	740	3.555
	89%	11%	100%		79%	21%	100%
Provinciales	1.494	110	1.604	Provinciales	992	251	1.243
	93%	7%	100%		80%	20%	100%
Centro-	1.329	122	1.451	Centro-	191	46	237
Izquierda	92%	8%	100%	Izquierda	81%	19%	100%
Derecha	1.222	89	1.311				
	93%	7%	100%				
Frepaso	2.315	204	2.519	Frepaso	108	26	135
Izquierda	145	10	155				
	94%	6%	100%				
Otros	2.795	221	3.016	Otros	485	82	567
	93%	7%	100%		86%	14%	100%
Total	29.648	3.427	33.075	Total	9.019	2.831	11.850
	90%	10%	100%		76%	24%	100%

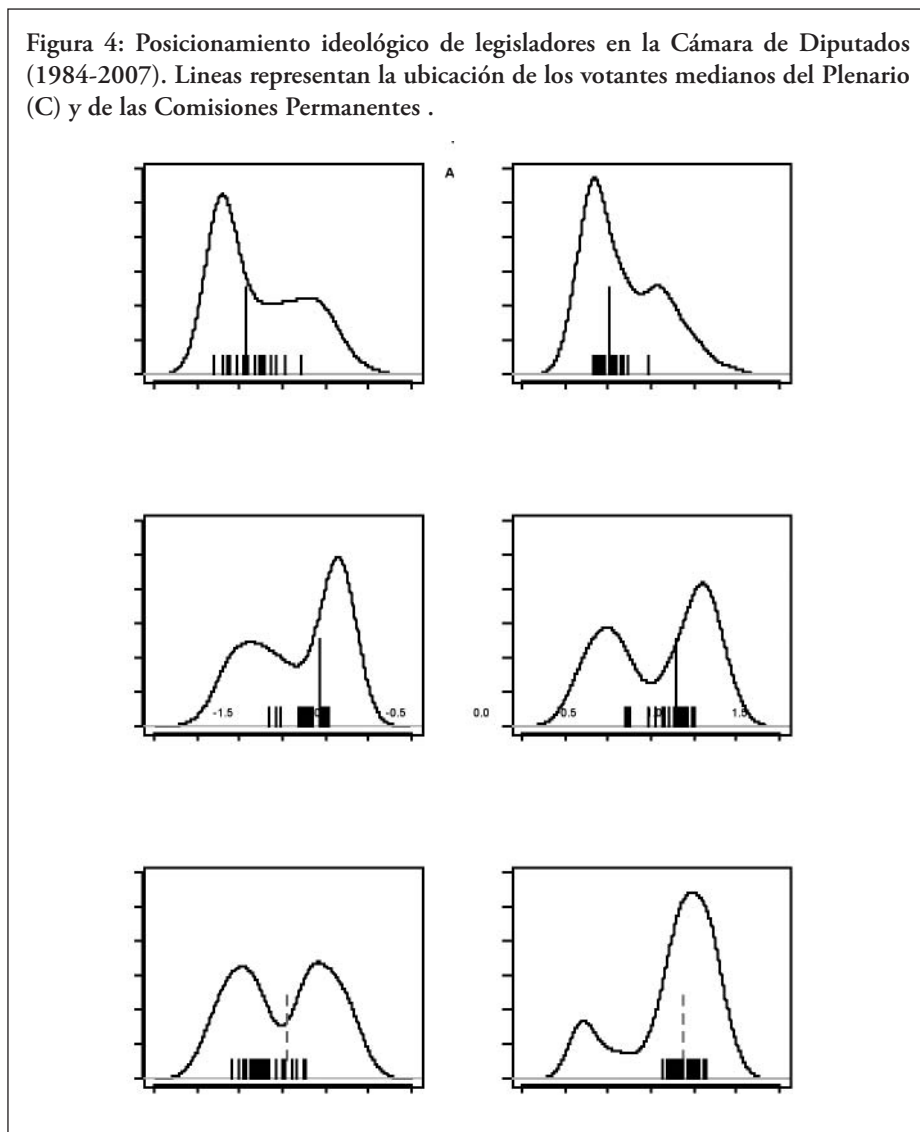
Fuente: Calvo y Tow (2010).

### Los Votantes medianos del plenario y de las comisiones permanentes de la cámara

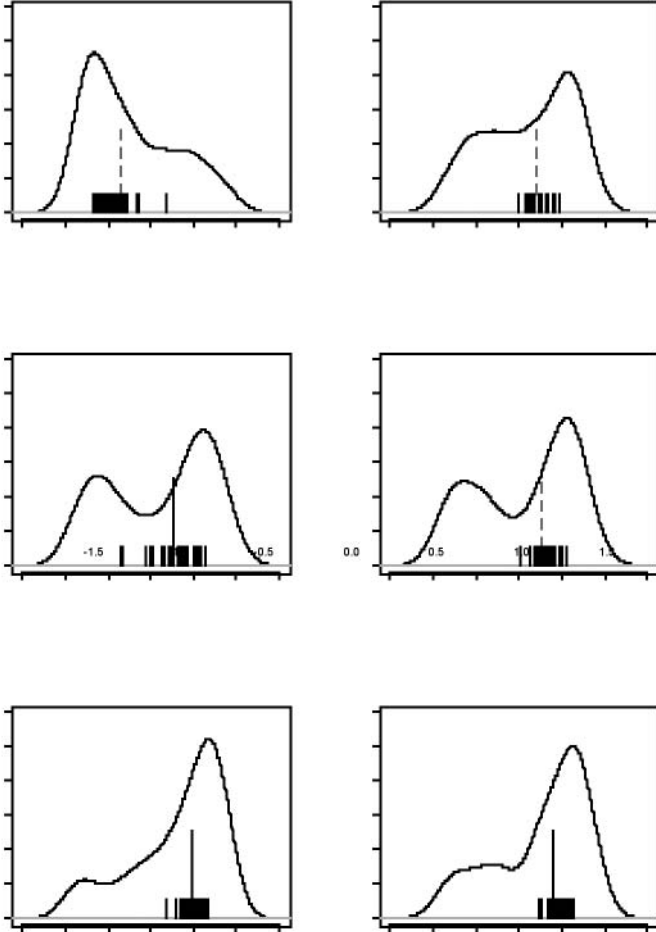
A pesar de que las comisiones son similares en composición al plenario de la cámara, no toda comisión se encuentra igualmente cerca del votante mediano del Plenario o igualmente cerca del votante mediano del partido mayoritario en el Plenario. Ello se debe a que la composición de las comisiones no resulta de una selección aleatoria de miembros del congreso sino que resulta de un proceso de selección basado en áreas de interés o *expertise* de los legisladores que están correlacionados con las agendas y programas de los partidos políticos. Por tanto, es de esperar que una comisión como la de trabajo tenga un mayor número de representantes ligados a actores Sindicales o Patronales, que la Comisión de Derechos Humanos se encuentre a la izquierda del votante mediano del plenario y que la comisión de seguridad tenga un votante mediano comparativamente conservador. Por tanto, diferencias en la distribución de preferencias entre partidos políticos y al interior de los partidos políticos resultan en Comisiones cuyas preferencias pueden ser distintas a las

observadas en el plenario. Estas diferencias, a su vez, reflejan tanto distintos niveles de especialización –como afirman las teorías informativas– como diferencias sustantivas en las preferencias de sus miembros –como afirman las teorías distributivas– (Krehbiel, Shepsle, and Weingast 1987).

Figura 4: Posicionamiento ideológico de legisladores en la Cámara de Diputados (1984-2007). Líneas representan la ubicación de los votantes medianos del Plenario (C) y de las Comisiones Permanentes .



continuación figura 4



La Figura 4 muestra la distribución de las preferencias en el plenario (línea de densidad) y los votantes medianos del congreso (letra C) y de las comisiones permanentes. Las preferencias de los representantes fueron estimadas utilizando un análisis de componente principal basado en la red de co-firmantes de los proyectos de ley (Alemán et al. 2009). Como puede ser observado en la Figura 4, los votantes medianos de las comisiones tienden a estar relativamente cerca de los votantes medianos del plenario en los distintos congresos, 1984-2007. Sin embargo, diferencias entre los votantes medianos del congreso y de las comisiones permanentes deberían tener un efecto sobre la tasa de aprobación de legislación. En los análisis estadísticos que presentamos a continuación analizamos el efecto que una mayor distancia entre las preferencias de las comisiones y del plenario tiene sobre la aprobación de legislación.

### *Variable dependiente: media sanción*

La variable dependiente de nuestro análisis utiliza una variable continua que describe el total de proyectos de ley que son propuestos por cada comisión permanente y aprobados por el plenario de la cámara de diputados (media sanción). Dicha variable no tiene una distribución normal, dado que el total de proyectos no puede ser menor a cero y existen diferencias significativas en el número de proyectos referidos por cada comisión que son aprobados en el piso. La variable que describe el total de proyectos aprobados en el plenario, por tanto, se encuentra sesgada hacia la derecha. Para estimar modelos cuya variable dependiente es el total de ocurrencias o eventos (count-event data), es común utilizar modelos generales lineares con una distribución Poisson o negativos binomiales en caso de sobre- o sub-dispersión.

Estimamos a su vez dos modelos distintos: El primero utilizando el total de proyectos aprobados que tienen dictamen de comisión y los siguientes modelos utilizando el total de proyectos aprobados, independientemente de la existencia de un dictamen en comisión. Debido a que existen condiciones de aprobación sustantivamente distintas cuando se pierde control mayoritario, analizamos modelos distintos para congresos en los cuales el partido con mayor cantidad de bancas tiene más del 50% de las bancas en el plenario o tiene menos del 50% de las bancas (Calvo y Sagarzazu, 2010).<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Los valores descriptivos de todas las variables pueden observarse en el Apéndice 1.





### *Variables independientes*

Las cuatro variables independientes principales miden la distancia ideológica entre la comisión y el plenario. En particular, consideramos las distancias entre cuatro actores principales: (i) el votante mediano de la comisión, (ii) el votante mediano del plenario, (iii) el votante mediano del partido mayoritario de la comisión y (iv) el votante mediano del partido mayoritario en el plenario. Distancias entre los dos votantes medianos de las comisiones permanentes y los dos votantes medianos del plenario, resultan en cuatro variables. La presunción de nuestra especificación es que en un modelo cartelizado de agenda, una mayor distancia entre los votantes medianos del partido mayoritario (en comisión y en el plenario) resultaría en una reducción de la tasa de aprobación. En el modelo informativo, en cambio, una caída en la tasa de aprobación debería estar correlacionado con una mayor distancia entre el votante mediano de la comisión y del votante mediano del plenario. Finalmente, en el modelo distributivo, una caída en la tasa de aprobación debería estar relacionada con una mayor distancia entre el partido de mayoría en comisión y el votante mediano de la cámara.

42



### *Otros controles*

Otros controles que afectan la tasa de aprobación de los proyectos son también importantes. En primer lugar, nuestro análisis controla por la cantidad de proyectos puestos a consideración de cada comisión, utilizando una variable continua que describe el total de *proyectos de ley* evaluados por cada comisión. Ello nos permiten diferenciar entre comisiones que, en función de su importancia política, jerarquía o composición política, reciben más proyectos.

Otro control importante mide si el *presidente de la comisión* es miembro del bloque mayoritario en la cámara. Dado que los presidentes tienen prerrogativas especiales para el tratamiento de proyectos así como su defensa en el plenario, esperamos que presidencias controladas por el partido de mayoría tengan una mayor tasa de aprobación. Una tercera variable independiente mide si el partido que controla la mayoría de bancadas en la cámara también controla la *mayoría en la comisión*.

Desde el punto de vista del tratamiento legislativo, la probabilidad de éxito de un proyecto también está relacionada con la jerarquía de las comisiones dentro de la cámara. Tres comisiones son particularmente importantes y por lo tanto se agregan tres variables nominales para controlar por cada una de ellas, estas son Presupuesto y Hacienda, Asuntos Municipales, y Relaciones Internacionales.

## Resultados

Los resultados del modelo empírico son presentados en la Tabla 3. Estos resultados muestran que existen diferencias importantes entre congresos con control mayoritario (en los cuales un partido controla más de la mitad de las bancas) y congresos sin control mayoritario (en los cuales un partido controla tan sólo la pluralidad de las bancas).

En congresos donde un partido controla la mayoría de las bancas, una mayor distancia ideológica del votante mediano de la comisión al votante mediano del partido mayoritario en el plenario, reduce significativamente el número de proyectos aprobados (proyectos que reciben media sanción). Es decir, la proximidad ideológica entre el partido mayoritario en comisión y en el plenario aumenta significativamente la tasa de aprobación de legislación.

Sin embargo, cuando el bloque más numeroso controla tan sólo una pluralidad de las bancas, la distancia ideológica entre la comisión y el plenario no afecta la aprobación de legislación. Es decir, la congruencia política entre los votantes medianos de la Comisión y el plenario sólo es importante cuando existe control mayoritario. Ello también indica que diferencias en la composición de las comisiones y el piso son procesadas en la agenda del plenario (gatekeeping).

A nivel teórico, los resultados indican que las comisiones tienen en general un peso político limitado, contrariamente a lo esperado bajo el modelo informativo de comportamiento legislativo. En efecto, el modelo informativo (Krehbiel 1996) presume que las comisiones actúan en representación del plenario, procesando información privilegiada que sirve los intereses de la cámara en su conjunto. En ese caso, esperaríamos que una mayor proximidad entre las preferencias de la comisión y del votante mediano de la cámara aumentaría la productividad legislativa. Sin embargo, encontramos que una mayor proximidad entre los votantes medianos del partido mayoritario en la comisión y en el plenario aumenta la productividad legislativa si existe control mayoritario. Este resultado indicaría que las comisiones tienen como función principal restringir el flujo de legislación que no es preferida por el partido que controla el plenario, cuando existe una mayoría clara.

Cuando se pierde el control mayoritario, por otro lado, las comisiones permanentes dejan de servir los intereses del partido de pluralidad, pero tampoco facilitan la aprobación de legislación preferida por el votante mediano de la cámara.

Los controles introducidos en los modelos se ajustan en mayor o menor medida a las expectativas ya expuestas. El efecto del número de proyectos introducido en la comisión es, como se esperaba, positivo y significativo. Así mismo, la comisión de presupuesto y hacienda tiene un coeficiente negativo, resultado de la competencia más intensa que existe en la aprobación de proyectos que tienen asignación presupuestaria. Las variables que



identifican las comisiones de asuntos municipales y relaciones internacionales, sin embargo, no son estadísticamente diferentes de cero. Lo mismo sucede con la variable que identifica si el partido mayoritario de la plenaria controla la presidencia de la comisión.

#### 4. Conclusión

Este artículo tiene como objetivo analizar el efecto que la distinta composición de las comisiones permanentes del Congreso argentino tiene en la aprobación de leyes. En particular, nuestro análisis busca estimar en qué medida la congruencia política entre los votantes medianos de las comisiones y el plenario reducen la aprobación de legislación. Si bien existe una extensa literatura que afirma que los miembros de las comisiones permanentes pueden imponer sus preferencias al plenario en función de ventajas para controlar el flujo de legislación en sus respectivas jurisdicciones, nuestros resultados no parecen validar los modelos informativos de sanción legislativa (Ames 2001; Cabrera 2001; Falletti 2005; Gibson and Calvo 2001; Leiras 2001; Levitsky 2003; Calvo and Escolar 2005).

En el Congreso argentino, como muestran nuestros resultados, las comisiones permanentes cumplen funciones distintas cuando existe un claro control mayoritario por parte de un bloque partidario y cuando este control mayoritario se pierde. Por un lado, en un Congreso con claro control mayoritario, la aprobación de legislación aumenta conforme el votante mediano del partido mayoritario en la comisión se aproxima al votante mediano del partido mayoritario en el plenario. Nuestros resultados son consistentes con un modelo de comportamiento legislativo en el cual el poder negativo de agenda está puesto al servicio del partido de mayoría y en el cual las comisiones no derivan ventajas legislativas como resultado de su mayor grado de especialización respecto del plenario.

Estas ventajas comparativas de las autoridades de las comisiones, sin embargo, desaparecen una vez que el partido con mayor número de bancas pierde control mayoritario en el plenario. Los resultados, consistentes con Calvo y Sagarzazu (2010), sugieren distintos roles por parte de las comisiones permanentes cuando el partido de gobierno pierde el control mayoritario. Es decir, mientras que las comisiones ejercen poder de agenda negativo cuando el partido de mayoría tiene control del plenario, las comisiones permanentes se transforman en ámbitos de negociación partidaria, delegando en la dirección de la cámara (Comisión de Labor Parlamentaria) el control negativo de agenda.



**Tabla 3: Aprobación de Proyectos con Dictamen de Comisión o sobre el total introducido en el Congreso Argentino. Modelo Negativo Binomial con observaciones por Comisión y Congreso, 1984-2007.**

	Proyectos Con Dictamen de Comisión				Proyectos Introducidos			
	Modelo A	Modelo B	Modelo C	Modelo D	Modelo E	Modelo F	Modelo G	Modelo H
	Pluralidad		Mayoría		Pluralidad		Mayoría	
Distancia de la Media del PM del Comite a la Media de la Camara	0.623 (0.428)	0.721* (0.434)	1.208** (0.506)	1.492*** (0.514)	0.543 (0.493)	0.674 (0.496)	2.096*** (0.568)	2.191*** (0.574)
Distancia de la Media del PM del Comite a la Media del PM de la Camara	-0.044 (0.24)	-0.007 (0.248)	-1.051** (0.445)	-1.121** (0.443)	-0.127 (0.269)	-0.106 (0.277)	-1.536*** (0.511)	-1.551*** (0.51)
Distancia de la Media del Comite a la Media de la Camara	0.515 (0.399)	0.434 (0.396)	-0.38 (0.38)	-0.524 (0.383)	0.556 (0.466)	0.509 (0.459)	-0.303 (0.431)	-0.425 (0.432)
Distancia de la Media del Comite a la Media del PM de la Camara	0.504* (0.277)	0.601** (0.289)	0.873*** (0.243)	0.938*** (0.245)	0.354 (0.325)	0.52 (0.333)	1.084*** (0.279)	1.131*** (0.279)
# de Proyectos Introducidos en el Comite	- (0.001)	0.009*** (0.001)	- (0.001)	0.008*** (0.001)	- (0.001)	0.016*** (0.001)	- (0.001)	0.014*** (0.001)
Presidente de la Mayoría	- (0.088)	0.131 (0.088)	- (0.088)	0.045 (0.088)	- (0.088)	0.108 (0.1)	- (0.101)	-0.031 (0.101)
Mayoría en Comisión	- (0.083)	0.092 (0.083)	- (0.091)	-0.108 (0.091)	- (0.091)	0.192** (0.094)	- (0.103)	-0.009 (0.103)
Comisión de Relaciones Internacionales	- (0.268)	-0.167 (0.268)	- (0.241)	-0.145 (0.241)	- (0.241)	0.02 (0.294)	- (0.27)	0.215 (0.27)
Comision de Presupuesto	-0.751*** (0.214)	- (0.214)	-0.69*** (0.204)	- (0.204)	-1.09*** (0.279)	- (0.279)	-0.994*** (0.279)	- (0.279)
Comision de Asuntos Municipales	-0.114 (0.268)	- (0.268)	0.019 (0.254)	- (0.254)	-0.071 (0.286)	- (0.286)	0.126 (0.276)	- (0.276)
Constante	0.036 (0.174)	-0.188 (0.203)	-0.046 (0.157)	-0.096 (0.177)	-0.66*** (0.2)	-0.924*** (0.23)	-1.119*** (0.177)	-1.127*** (0.198)
Alpha	-1.11*** (0.128)	-1.178*** (0.132)	-0.778*** (0.105)	-0.829*** (0.108)	-0.211** (0.1)	-0.295*** (0.105)	0.017 (0.089)	-0.035 (0.092)
Observaciones	500	500	595	595	797	797	963	963
AIC	2016.952	2011.350	2432.193	2429.644	2570.188	2561.001	3050.828	3047.300
Log Lik	-1001.476	-993.675	-1209.097	-1202.822	-1278.094	-1268.501	-1518.414	-1511.650



## Bibliografía

- Alemán, Eduardo, *Policy Gatekeepers in Latin American Legislatures*, Latin American Politics & Society, 2006, Vol. 48, (3):125-155.
- Alemán, Eduardo; Calvo, Ernesto; Jones, Mark y Kaplan, Noah, *Comparing Cosponsorship and Roll-Call Ideal Points*, Legislative Studies Quarterly, 2009, Vol. 34 (1):87-116.
- Alemán, Eduardo y Navia, Patricio, *Institutions and the Legislative Success of 'Strong' Presidents: An Analysis of Government Bills in Chile*, Journal of Legislative Studies, 2009, Vol. 15, (4):401-419
- Alemán, Eduardo y Tsebelis, George, *Presidential Conditional Agenda Setting Power in Latin America*, World Politics, 2005, Vol. 57, (3):396-420.
- Ames, Barry, *The Deadlock of Democracy in Brazil*, Unites States, University of Michigan Press, 2001, p. 1-321.
- Amorim Neto, Octavio, Gary Cox y McCubbins, Matthew, *Agenda Power in Brazil's Camara dos Deputados, 1989-1998*, World Politics, 2003, Vol. 55, (4):550-578.
- Aparicio, Francisco Javier y Langston, Joy, *Committee Leadership in Mexico's Chamber of Deputies, 1997 - 2006*, en Midwest Political Science Association National Conference, Chicago.
- Cabrera, Ernesto, *La Cuestión de la proporcionalidad y las elecciones legislativas en la República Argentina*, Revista Mexicana de Sociología, 1992, Vol. 54, (4):153-182.
- Calvo, Ernesto, *The Responsive Legislature: Public Opinion and Law Making in a Highly Disciplined Legislature*, British Journal of Political Science, 2007, Vol. 37, (2):263-280.
- Calvo, Ernesto, *The Competitive Road to Proportional Representation: Partisan Biases and Electoral Regime Change under Increasing Party Competition*, World Politics, 2009, Vol. 61, (2):254-295.
- Calvo, Ernesto y Escolar, Marcelo, *La nueva política de partidos en la Argentina*, Buenos Aires, Editorial Prometeo, 2005, p. 1-398.
- Calvo, Ernesto y Tow, Andres, *En el Cajón del presidente: autoridad política y productividad en el Congreso argentino*, Desarrollo Económico, 2010.
- Calvo, Ernesto y Sagarzazu, Iñaki, *Legislator Success in Committee: Gatekeeping Authority and the Loss of Majority Control*, Manuscript, 2010.
- Cox, Gary W. y McCubbins Mathew D., *Legislative leviathan: party government in the House*, California, University of California Press, 1993, p. 1-289.
- , *Setting the agenda : responsible party government in the U.S. House of Representatives*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005, p. 1-227.
- Cox, Gary W., Scott Morgenstern y Latin American Studies Association, *Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents*, Comparative Politics, 1998, Vol. 33, (2):171-189.



- Crisp, Brian F., Kristin Kanthak y Leijonhufvud, Jenny, *The Reputations Legislators Build: With Whom Should Representatives Collaborate*, American Political Science Review, 2008, Vol.98, (4):703-716.
- Desposato, Scott, Parties for Rent? Careerism, Ideology, and Party Switching in Brazil's Chamber of Deputies, *American Journal of Political Science*, 2006, Vol.50, (1):62-80.
- Falleti, Tulia G, *A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective*, American Political Science Review, 2005, Vol. 99, (3):327-346.
- Gibson, Edward y Calvo Ernesto F., *Federalismo y Sobrerrepresentación: La Dimensión territorial de la Reforma Económica en la Argentina*, Buenos Aires, EUDEBA Editorial, 2001, PAGINA.
- Jones, Mark P. y Hwang, Wonjae, *Party Government in Presidential Democracies: Extending Cartel Theory Beyond the U.S. Congress*, American Journal of Political Science, 2005, Vol. 49, (2):267-83.
- Krehbiel, Keith, *Spatial models of legislative choice*, Legislative Studies Quarterly, 1998, Vol. 13, (3):259-319.
- , *Committee Power, Leadership, and the Median Voter: Evidence from the Smoking Ban*, Journal of Law, Economics, & Organization, 1996, Vol. 12, (1):234-256 .
- , *Pivotal Politics*, Chicago, University of Chicago Press, 1998, p. 1-31.
- Krehbiel, Keith, Shepsle, Kenneth A. y Weingast, Barry R., *Why Are Congressional Committees Powerful?* The American Political Science Review, 1987, Vol. 81, (3):929-945.
- Leiras, Marcelo, *Instituciones de gobierno, partidos y representación política en las democracias de América Latina: Una revisión de la literatura reciente*, Contribuciones, 2001, (1):7-56.
- Levitsky, Steven. *Transforming labor-based parties in Latin America : Argentine Peronism in comparative perspective*. Cambridge, Cambridge University Press, 2003.
- Llanos, Mariana, *Privatization and democracy in Argentina : an analysis of President-Congress relations*, New York, Palgrave in association with St. Antony's College Oxford, 2002, p.1-256.
- Morgenstern, Scott, *Patterns of legislative politics : roll call voting in Latin America and the United States*, Cambridge y New York, Cambridge University Press, 2004, p. 1-125.
- Mustapic, Ana María y Goretti, Mateo, *Gobierno y oposición en el Congreso: la práctica de la cohabitación durante la Presidencia de Alfonsín (1983-1989)*, Desarrollo Económico, 1992, Vol.32, (32): 251-269.
- Pereira, Carlos y Mueller, Bernardo, *A theory of executive dominance of congressional politics: the committee system in the Brazilian chamber of deputies*, Journal of Legislative Studies, 2004, Vol.10, (1):9 - 49.



- Rodríguez, Jesús y Bonvecchi, Alejandro, *El papel del poder legislativo en el proceso presupuestario : la experiencia argentina*, Serie Macroeconomía del desarrollo, 2004, (32): 1-56.
- Santos, Fabiano, and Lucio Renno, *The selection of committee leadership in the Brazilian chamber of deputies*, Journal of Legislative Studies, 2004, Vol 10, (1):50 - 70.
- Shepsle, Kenneth A. y Weingast, Barry R, *The institutional foundations of committee power*, The American Political Science Review, 1987, Vol. 81, (1): 85-104.
- Taylor-Robinson, Michelle M., y Diaz Christopher, *Who Gets Legislation passed in a Marginal Legislature and is the Label Marginal Legislature Still Appropriate? A Study of the Honduran Congress*, Comparative Political Studies, 1999, Vol. 32, (5):590-626.
- Weingast, Barry, *The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law*, American Political Science Review, 1997, Vol. 91, (2):245-263.



# Soluciones parlamentarias a las crisis presidenciales en Ecuador<sup>1</sup>

Andrés Mejía Acosta\*  
John Polga-Hecimovich\*\*

## Resumen

Este capítulo propone que las estrategias de coalición en regímenes presidenciales y parlamentarios convergen cuando los gobiernos minoritarios carecen del suficiente apoyo legislativo para aprobar su cartera de reformas. Un creciente volumen de trabajos ha mostrado cómo los presidentes minoritarios en América Latina utilizan una amplia gama de herramientas compuesta de incentivos para formar coaliciones con partidos de la oposición. Hay menor atención académica a la hora de explicar la otra cara de la misma moneda, esto es, cuando las coaliciones legislativas en proceso de erosión llevan la iniciativa política a punto muerto o bien producen inestabilidad en el régimen y cambio de gobierno como sucede en sistemas parlamentarios. Utilizando el caso de Ecuador, exploramos cuatro casos donde una oposición del Congreso articuló soluciones parlamentarias de facto a las crisis presidenciales. Nos centramos en dos dimensiones críticas de la supervivencia de la coalición: la naturaleza de la coalición y la duración del horizonte temporal de los políticos.

**Palabras Claves:** presidencialismo, parlamentarismo, democracia, congreso, coaliciones, bloqueo político, crisis presidencial, cooperación, partidos políticos, incentivos, corrupción.

## Abstract

This chapter proposes that coalition strategies in presidential and parliamentary regimes converge when minority governments lack sufficient legislative support to pass its portfolio of reforms. A growing body of work has shown how minority presidents in Latin America use a wide range of tools made up of incentives to form coalitions with opposition parties. There is less academic attention in explaining the other side of the same coin, that is, when legislative coalitions in the process of erosion take the political initiative to deadlock or produce instability in the system and change of government as it happens in parliamentarian systems. Using the case of Ecuador, we investigated four cases where a congressional opposition articulated parliamentary solutions *de facto* to the presidential crisis. We focus on two critical dimensions of the survival of the coalition: the nature of the coalition, and the duration of the politicians.

**Keywords:** *presidential system, parliamentary system, democracy, congress, coalitions, political deadlock, presidential crisis, cooperation, political parties, incentives, and corruption.*

1 Una versión anterior de este ensayo fue publicada como 'Parliamentary solutions to Presidential Crises' (with John Polga Hecimovich), en *Presidential Crises in Latin America*, editado por L. Marsteintredet and M. Llanos. Palgrave: Basingstoke. Los autores agradecen los comentarios de Pablo Andrade, Mariana Llanos, Leiv Marsteintredet, y Aníbal Pérez-Liñán.

\* Institute of Development Studies, University of Sussex [a.mejia@ids.ac.uk]

\*\* Universidad de Pittsburgh [jop42@pitt.edu]





## Introducción

**D**urante la última década, Ecuador ha presenciado un auge en el malestar social y económico que desembocó en la destitución de tres presidentes elegidos constitucionalmente y generó importantes episodios de inestabilidad política. El papel del Congreso fue crítico en el desarrollo de estas crisis cuando: a) validó las demandas de dimisión presidencial provenientes de grupos de presión que incluían a los pueblos indígenas, las fuerzas armadas, la ciudadanía o los mismos partidos políticos con una pérdida del “voto de confianza” de facto, y b) posteriormente nombró un sucesor presidencial. En todos los casos, el Congreso eludió la posibilidad de iniciar el proceso de impugnación como mecanismo formal de rendición de cuentas del ejecutivo. Defendemos que esta intervención del Congreso se asemeja al “voto de confianza” del parlamento sobre el ejecutivo, entendiendo que una nueva mayoría legislativa destituyó al ejecutivo en el cargo y sustituyó al gobierno para romper el bloqueo político. En el contexto ecuatoriano, sin embargo, esta intervención cuasi-parlamentaria violó dos principios fundamentales de los regímenes presidenciales: la independencia formal del poder ejecutivo y legislativo y la elección de gobiernos por un período fijo.

El manejo parlamentario de las crisis presidenciales es un punto de partida útil para analizar las consecuencias de la erosión de la coalición en los cambios de políticas y, aún más importante, en la supervivencia del gobierno. Hay trabajos que se han centrado en la comprensión de las prerrogativas formales e informales que puede utilizar el ejecutivo para conseguir el apoyo legislativo (Power, Pereira, y Rennó 2005, Amorim Neto 2002, Deheza 1995). Este capítulo se inscribe en esta línea de trabajo. Mediante el análisis de dos factores que ayudan a explicar la caída de las coaliciones legislativas, la erosión gradual de los incentivos para la cooperación y la naturaleza del ciclo electoral. En Ecuador, la rápida erosión de las coaliciones legislativas ha sido un factor influyente en la caída de tres presidentes durante la última década. Aunque otros factores, como la intervención militar, el papel de los grupos indígenas y la amenaza de la crisis económica contribuyeron a la situación de bloqueo político entre el presidente y el congreso, no fueron los únicos factores decisivos en provocar la destitución presidencial.

La primera parte del capítulo ofrece una revisión rápida de los estudios en torno a la formación de coaliciones en América Latina y explora los vínculos entre la supervivencia de las coaliciones y la inestabilidad presidencial. La segunda parte expone el argumento teórico del capítulo. La tercera ofrece una versión estilizada de los acontecimientos del congreso que desembocaron en la salida del vicepresidente Dahik en 1995 y los presidentes Bucaram (1997), Mahuad (2000), y Gutiérrez (2005). Además, analiza la supervivencia de los tres presidentes provisionales que gobernaron durante estos periodos. La cuarta parte explora la influencia de otros actores constitucionales y extra-constitucionales sobre los



acontecimientos y ofrece explicaciones alternativas. En una quinta parte, el capítulo finaliza con las conclusiones.

## 2. Coaliciones presidenciales en América Latina

Cuando se valora la composición de las coaliciones presidenciales producidas en las elecciones más recientes en América Latina, se comprueba que la “difícil” combinación, señalada por Mainwaring (1993), de presidentes fuertes enfrentados a una oposición fragmentada en el congreso, se ha convertido en la combinación “más habitual”. El autor advertía que la combinación de fuertes poderes presidenciales con un sistema multipartidista podía aumentar la probabilidad de una parálisis legislativa, que afectara a la estabilidad democrática, así como al desempeño económico en América Latina. Los acontecimientos revelan que estos gobiernos de “difícil combinación” no sólo han sobrevivido en el tiempo, sino que además se han convertido en una situación habitual.

La literatura apunta a tres factores claves para explicar la formación y supervivencia de las coaliciones: el papel de los gabinetes partidistas, los incentivos inter-temporales de los actores y la práctica de compensación selectiva o particularista. Inspirados por la experiencia parlamentarista, un gran número de trabajos se han centrado en la importancia de incluir partidos de la oposición en el gabinete de gobierno. De este modo, se han señalado tres elementos que favorecen la perdurabilidad de la coalición. En primer lugar, la coalición tenderá a reflejar un compromiso ideológico o programático con el cambio de políticas, puesto que es más probable que los presidentes inviten a partidos que comparten su agenda política y con los que se sientan más próximos en el espectro ideológico. La proximidad ideológica, además, reduce la distancia entre los puntos ideales de los presidentes y las preferencias de los partidos aliados. Esta tendencia a minimizar la dispersión ideológica se confirma en el caso ecuatoriano. La segunda característica ideal de la formación de gabinete es que ofrece a los partidos de oposición incentivos de largo plazo para “contribuir con” y “beneficiarse de” los éxitos gubernamentales en ciertas áreas (Amorim Neto 2002). Un tercer factor defendido por Amorim Neto (2006) es que es más probable que las coaliciones presidenciales sean más estables cuando los partidos aliados cuentan con una representación proporcional a su fuerza legislativa en el gabinete.

En cuanto a los incentivos temporales de los posibles socios para permanecer dentro de la coalición presidencial, los legisladores estarán dispuestos a formar y apoyar coaliciones gubernamentales cuando su propio futuro político se vincule directamente a la supervivencia del gobierno y al éxito de las políticas públicas (Carey y Shugart 1995). Esta situación es más probable cuando los legisladores buscan afianzar su carrera política mediante la reelección legislativa inmediata (como sucede en los casos de Brasil o Chile) o la ocupación de otro



cargo político en el gobierno nacional o subnacional (como en México o Costa Rica). En cambio, los incentivos de los políticos para mantenerse dentro de la coalición gubernamental son menores al acercarse las citas electorales así como cuando el ejecutivo se enfrenta a límites temporales (Altman 2001). Otro factor para aproximarse a los incentivos de los partidos para cooperar o abandonar el gobierno son los índices de popularidad del presidente.

Finalmente, los estudios académicos han señalado el peso que la distribución de incentivos particularistas o inversiones focalizadas (*pork*) pueden tener a la hora de explicar la conformación de coaliciones gubernamentales. Al respecto se ha advertido sobre los efectos perjudiciales y la ineficiencia de la distribución clientelar de pagos a individuos a cambio de apoyo legislativo (Ames 1995, Mainwaring 1999). Algunos trabajos recientes apuntan a que la distribución de asignaciones presupuestarias selectivas para legisladores concretos puede generar su cooperación y no tener un efecto perjudicial siempre y cuando el ejecutivo mantenga el poder de hacer esos pagos efectivos y el poder judicial asegure la transparencia de tales transacciones (Alston, et. al. 2005, Pereira y Mueller 2006). No obstante, es preciso señalar que el uso de pagos selectivos aumenta la probabilidad de la corrupción política y da lugar a una endeble cooperación política.

Con pocas excepciones (Pereira y Mueller 2006), la literatura no ha analizado la estabilidad temporal de las coaliciones en regímenes presidenciales. Para analizar la evolución de coaliciones en el tiempo, es oportuno considerar dos premisas fundamentales. La primera es que los presidentes cuentan con un portafolio diverso pero fijo de recursos políticos para atraer la cooperación. Dada esta gama limitada y la disponibilidad de recursos, es más probable que la capacidad negociadora de los presidentes se vea reducida para (re)negociar nuevas coaliciones con socios diferentes en negociaciones posteriores. La segunda premisa es que el valor de la compensación de la coalición tiende a erosionarse en el tiempo. Esto implica que nuevas –y más devaluadas– coaliciones son menos estables que las anteriores, en términos de compromisos tanto temporales como ideológicos.

El siguiente apartado expone un marco analítico de formación y supervivencia de coaliciones, incorporando estas dos premisas y aplicando este argumento al contexto ecuatoriano. Basadas en la consideración de que los incentivos de coaliciones están limitados y se erosionan con el paso del tiempo, se pueden formular algunas preguntas relevantes como: ¿qué factores llevan a la formación y desintegración de coaliciones? La desintegración de coaliciones, ¿reduce la probabilidad de cooperación posterior? ¿Cuándo desembocan los patrones de erosión de las coaliciones en inestabilidad presidencial?



### 3. Respuestas parlamentarias a las crisis presidenciales.

Desde este trabajo se defiende la tesis de que la dinámica de formación de las coaliciones en regímenes presidenciales y parlamentarios es similar cuando los gobiernos carecen de una mayoría monopartidista para aprobar su agenda de reformas. En ambos regímenes, los partidos se apoyan en mecanismos formales e informales para asegurar ganancias mutuas a través de la cooperación política. En estas circunstancias, la posibilidad de formar coaliciones multipartidistas con partidos de la oposición es crítica, no sólo para asegurar el éxito (o fracaso) de los cambios en las políticas, sino también para la supervivencia (o desaparición) del gobierno.

De forma convencional se asume que la incapacidad de formar coaliciones por parte del gobierno en un sistema presidencial probablemente produzca el bloqueo en la decisión sobre un tema cualquiera, pero su supervivencia política no se ve inmediatamente amenazada dado que el ejecutivo y el legislativo son elegidos independientemente el uno del otro y por un periodo fijo. En contextos parlamentarios, uno de estos bloqueos abre la oportunidad para que la oposición promueva un voto de confianza sobre el gobierno y busque nuevos liderazgos bien dentro del partido de gobierno, bien mediante una nueva convocatoria electoral.

Aunque no hay evidencia empírica clara que demuestre que los gobiernos minoritarios en contextos presidencialistas tiendan a inducir situaciones de bloqueo o que afecten la supervivencia de las democracias (Cheibub 2002), defendemos que la legitimidad dual del mandato presidencial y la duración fija en el cargo limitan la disponibilidad de incentivos que empujen a los partidos de la oposición a colaborar con el gobierno.

Acontecimientos recientes en América Latina sugieren que los partidos legislativos cada vez desarrollan más respuestas “parlamentarias” a las crisis presidenciales, no sólo a la hora de facilitar reformas políticas, sino también en casos de bloqueo entre el ejecutivo y el legislativo a través de la destitución del gobierno. Haciendo uso de una muestra de democracias de la tercera ola, Marsteintredet y Berntzen (2006) defienden que las interrupciones presidenciales lideradas por el congreso muestran “una flexibilización” de dos características presidenciales: el origen independiente y la supervivencia independiente del ejecutivo y legislativo.

Este nuevo fenómeno de interrupciones presidenciales lideradas por el congreso desvía la atención de la formación de coaliciones a su supervivencia. Proponemos que las coaliciones estables y fiables dependen de la habilidad de los presidentes para distribuir una amplia gama de incentivos colectivos y selectivos entre los miembros de la coalición que mantengan su valor con el paso del tiempo. Defendemos, entonces, que existen dos dimensiones críticas para la supervivencia de las coaliciones:





La primera dimensión se refiere a la naturaleza de los intercambios políticos o a la naturaleza de la coalición. Si las coaliciones multipartidistas se cimientan en torno a concesiones programáticas significativas entre el ejecutivo y los partidos de la oposición (mediante mecanismos de poder compartido), o si se sustentan en torno a incentivos particularistas *ad hoc* distribuidos entre legisladores individuales (a menudo fundamentales).

La segunda dimensión se refiere a la utilidad esperada de la cooperación por parte de los miembros de la coalición, dependiendo de los horizontes temporales. Si las coaliciones tienen lugar en contextos donde los actores tienen expectativas de largo plazo, se habla de que los actores tienen incentivos de cooperación que se mantienen válidos a lo largo del tiempo (es decir, tienen bajas tasas de descuento). Si los actores operan bajo horizontes de corto plazo, con un alto grado de incertidumbre en cuanto a los beneficios esperados por la participación en la coalición gubernamental, entonces los incentivos para desarmar coaliciones aumentan con la proximidad de nuevas elecciones (tienen altas tasas de descuento). Las dos dimensiones se resumen en la tabla 1.

		Naturaleza de los intercambios político al interior de la coalición	
		Particularistas	Orientadas a las políticas
Horizontes temporales	Horizontes de largo plazo	Interacciones de más largo plazo, menores incentivos, largo plazo Ecuador (1995-2005)	Intercambios valiosos a través del tiempo
	Horizontes de corto plazo de corto plazo	Coaliciones ad hoc: incentivos particularistas Ecuador (1979-1994)	Intercambios valiosos, pero beneficios de corto plazo.

Además, la naturaleza de los incentivos de los políticos y la duración del horizonte temporal interactúan entre sí afectando la supervivencia de la coalición. Proponemos que:

- i) La disponibilidad limitada de incentivos de coalición (puestos en el gabinete, patronazgo) tiende a afectar los intercambios de las coaliciones posteriores; mientras que las primeras coaliciones se forman en torno a ejes programáticos o ideológicos, las nuevas se cimientan en torno a incentivos más inconsistentes y débiles como intereses particularistas y de corto plazo.
- ii) Al aproximarse el fin del mandato presidencial y con él las nuevas elecciones, el valor de los incentivos de pertenecer a una coalición de los políticos tiende a reducirse, afectando así la durabilidad de nuevas coaliciones.

El siguiente apartado aborda cómo la falta de incentivos para formar coaliciones combinadas con los horizontes de corto plazo de los políticos que contribuyeron a la continua erosión del apoyo legislativo en Ecuador. Ilustramos cómo las reformas constitucionales aprobadas desde 1994 redujeron los incentivos de coalición disponibles y cambiaron de forma significativa las dinámicas de formación de las coaliciones. La devaluación de los incentivos aceleró la erosión de la coalición y, en algunos casos, desembocó en una terminación anticipada del mandato ejecutivo (Dahik en 1995, Bucaram en 1997, Mahuad en 2000 y Gutiérrez en 2005). Desde 1996, ningún gobierno electo pudo completar su mandato. Aquellos que sobrevivieron al juego de coalición fueron presidentes interinos que salieron al paso de la oposición legislativa durante su corto período en el cargo (Alarcón, Noboa y Palacio).



#### 4. Escasez de recompensas, incentivos oportunistas, y erosión de coaliciones en Ecuador.

El intenso nivel de reforma institucional en Ecuador durante los últimos 15 años hace que éste sea un caso excepcional para evaluar las variaciones a lo largo de estas dos dimensiones y cómo afectaron la naturaleza y durabilidad de las coaliciones legislativas. Defendemos que hay dos períodos claramente identificables. Durante el primer período (1979-1994), los presidentes disfrutaron de una amplia gama de herramientas para armar coaliciones legislativas como la distribución de puestos en el gabinete, empleos en la administración pública o cargos diplomáticos. Los presidentes gozaron de discrecionalidad para otorgar incentivos selectivos a potenciales socios y realizar concesiones políticas. Mientras que hubo notables incentivos para la conformación de coaliciones, los actores políticos (tanto los que conformaban el ejecutivo como el legislativo) se enfrentaban a límites temporales en sus cargos así como a elecciones frecuentes, que depreciaban de forma significativa el valor de los intercambios dentro de la coalición a largo plazo. Durante un segundo período (1995-2005), el juego de coalición se invirtió. Mientras que los límites se eliminaron y los horizontes electorales se expandieron, los actores políticos se vieron constreñidos por algunas reformas que limitaron la disponibilidad y discrecionalidad del intercambio incentivos dentro de la coalición.

Las distinciones entre los dos escenarios de formación de coaliciones y sus implicaciones para la productividad legislativa se han explorado en otros trabajos (Mejía Acosta, Araujo, Pérez-Liñán y Saiegh 2008). Aquí nos centramos en los patrones de erosión de coaliciones y su impacto en la inestabilidad presidencial, sobre todo durante el segundo período.

## A. Formación de coaliciones en Ecuador (1979-1994)

Pese a la asunción de que “el ganador se lo lleva todo”, propia del sistema presidencial, y a la gran fragmentación electoral y legislativa de Ecuador, los presidentes fueron capaces de formar coaliciones de gobierno desde el retorno del país a la democracia en 1979. Esta observación empírica viene del hecho de que los presidentes utilizaron un amplio portafolio de mecanismos formales e informales para superar –aunque sea sólo de forma temporal– los altos niveles de fragmentación legislativa y el interés local de corto plazo de los posibles socios de la coalición.

En vez de depender únicamente de la emisión de decretos o el poder de veto para hacer política, como se asumía de forma rutinaria, los presidentes se apoyaban en diferentes tipos de incentivos para la formación de coaliciones, desde la distribución más formal (semejante a la que se produce en contextos parlamentarios) de puestos en el gabinete a partidos en la oposición, al más informal –pero legal– uso de gastos reservados para financiar proyectos de desarrollo por parte de legisladores individuales entre 1979 y 1994. Además, los presidentes tenían potestad para nombrar o nominar autoridades de control y supervisión, nombrar embajadores a misiones en el exterior o gobernadores provinciales, pero también podían otorgar perdones judiciales, licencias empresariales o bien utilizar gastos reservados para promover la inversión a nivel local.

La efectividad de estas estrategias de coalición tuvo cierto impacto a la hora de impulsar reformas en ciertas políticas, aunque se erosionaron con el tiempo.

Las negociaciones al interior de las coaliciones se desplazaron gradualmente de lo programático a lo particularista a medida que los presidentes cedían a las crecientes demandas de sus socios de coalición. Los partidos políticos y los legisladores también contaban con mayores incentivos para deshacer la coalición gubernamental ante la proximidad de nuevas elecciones. Dado que ni los miembros del ejecutivo ni del legislativo podían apostar por la reelección inmediata, partidos y legisladores prefirieron proteger sus perspectivas políticas con el nuevo gobierno a la vez que se distanciaban de cualquier cooperación con el gobierno saliente.

En 1994 se produjeron dos cambios constitucionales que modificaron de forma importante la naturaleza de las negociaciones para la conformación de coaliciones. En primer lugar, la capacidad de hacer intercambios al interior de las coaliciones se vio reducida de forma drástica. Tras los escándalos de corrupción del gobierno, las reformas constitucionales, aprobadas vía referéndum, limitaron la capacidad de los legisladores de negociar las asignaciones presupuestarias para sus provincias a la vez que se restringió enormemente el uso presidencial del gasto extra-presupuestario (gastos reservados). En 1998 el Congreso aprobó reformas para sancionar cualquier intento por parte de los legisladores de compra



votos o intercambio de influencias. De modo que este comportamiento podía llevar a la expulsión del legislador. Otro paquete de reformas, aprobadas en el mismo referéndum de 1994, permitió la reelección legislativa y finalmente una modificación constitucional llevada a cabo en 1997, eliminó las elecciones legislativas a mitad de período, extendiendo así el horizonte temporal de los legisladores (ver la tabla 1).

El siguiente apartado ilustra cómo estos cambios constitucionales afectaron negativamente a los incentivos políticos para conformar coaliciones, acelerando la erosión de las mismas, contribuyendo a la inestabilidad presidencial así como a las tres destituciones presidenciales. Defendemos que después de 1994 los presidentes contaron con menos capacidad de distribución de recursos al interior de la coalición, especialmente aquellos que normalmente ayudaban a solidificar acuerdos particularistas con jugadores clave; y los horizontes temporales se extendieron para los legisladores pero no así para los presidentes, brindando entonces mayores incentivos para que los legisladores cooperasen a largo plazo —entre ellos—, pero no necesariamente con los gobiernos que seguían afectados por las limitaciones temporales. Desde la perspectiva legislativa, estos factores disminuyeron aún más el valor de formar parte de la coalición de gobierno.

## B. Erosión de las coaliciones y crisis presidenciales (1994-2006)

La conformación de coaliciones en Ecuador ha sido difícil en un contexto de legislaturas fragmentadas e incentivos políticos cortoplacistas. Aunque los presidentes se movían entre los acuerdos programáticos y los particularistas con partidos y legisladores individuales, los gobiernos se las arreglaron para superar la oposición legislativa y aprobar legislación relevante entre 1979 y 1994.

Los cambios institucionales formales e informales desde comienzos de la década de 1990, incluyendo ciertas reformas electorales, condujeron a lo que Freidenberg (2008) ha denominado (entre 1994 y 2006) como el “momento antipartidos” de la historia democrática reciente de Ecuador. Este período se definió por el cambio en el papel del Estado como punto central de acumulación de recursos y distribución, el auge de la protesta social como un actor extra-constitucional y (por lo general) la deferencia militar hacia el gobierno civil. Como se argumentó en el apartado anterior, la menor disponibilidad y discrecionalidad de los incentivos para la conformación de coaliciones, combinados con expectativas desiguales de los gobiernos y legisladores, impusieron mayores obstáculos a la formación y mantenimiento de las coaliciones legislativas a partir de mediados de la década de 1990. Este cambio, en nuestra opinión fue un factor fundamental a la hora de explicar por qué tres presidentes y un vicepresidente fueron incapaces de cumplir su mandato (el





Vicepresidente Dahik en 1995, el Presidente Abdalá Bucaram en 1997, el Presidente Jamil Mahuad en 2000 y Lucio Gutiérrez en 2005). De modo que los partidos políticos de la oposición en el Congreso jugaron un papel decisivo en la caída prematura o en la legitimación de la caída de los gobiernos mencionados.

### La impugnación de Dahik

La impugnación por parte del Congreso al Vicepresidente Alberto Dahik por un presunto escándalo de corrupción en 1995 representa el primer caso en que la rápida erosión de una coalición legislativa desafió la estabilidad política del gobierno. Dahik había formado parte de una alianza electoral entre el Partido Unión Republicano (PUR) y el Partido Conservador Ecuatoriano (PCE) que llevó a Sixto Durán Ballén a la presidencia (1992-1996). Pese a la victoria electoral, los conservadores se vieron obligados a buscar apoyo en el Congreso del partido al que derrotaron en esta elección, el Partido Social Cristiano (PSC). La alianza gubernamental PUR-PCE había ganado 18 de 77 escaños en el Congreso, y el conservador PSC, con sus 21 escaños, se convirtió en el socio de coalición más obvio para hacer progresar la agenda de reformas orientadas hacia el mercado.

El Vicepresidente Dahik y el Jefe de Gabinete Marcelo Santos se reunieron con los líderes del PSC, León Febres Cordero y Jaime Nebot, en una residencia privada en Guayaquil, para elaborar un “amplio acuerdo político” con beneficios para ambas partes. A cambio de apoyo, el PSC exigía acceso a recursos estatales, incluyendo asignaciones presupuestarias que excedían los 100 millones de dólares para las provincias de Guayas, Manabí, Los Ríos y Esmeraldas, controladas por el PSC, así como transferencias directas de dinero desde el fondo de gastos reservados del ejecutivo a los legisladores del PSC. El PSC también tuvo un papel fundamental en el nombramiento por parte del Congreso de jueces de la Corte Suprema y miembros del Tribunal Electoral (Dahik 1995, Mejía Acosta 2006). Durante dos años (2002-2004), la coalición gubernamental contó con los suficientes votos para promover su ávida agenda de reformas proclives al mercado, incluyendo la Ley Presupuestaria del Sector Público, una reforma impositiva, la Ley de Modernización del Estado, la desregulación de la ley sobre los derechos de propiedad intelectual y régimen de inversión extranjera, la reforma del sistema financiero, una Ley de Mercados Capitales, una Ley de Hidrocarburos y una Ley de Reforma Agraria.

Mantener este nivel de cooperación legislativa por un largo período de tiempo suponía un esfuerzo con un alto precio. Ya en 1995, Dahik creía que la frecuencia e intensidad de las exigencias de los legisladores del PSC sobrepasaban los parámetros aceptables, y argu-



mentaba que los recursos del gobierno no eran un “saco sin fondo”<sup>4</sup>. En este contexto, el gobierno promovió activamente reformas (aprobadas vía referéndum) para: a) reducir la capacidad de los legisladores de negociar asignaciones presupuestarias para sus provincias, y b) reducir el gasto discrecional del ejecutivo. Políticamente, Dahik también amenazó con hacer pública la estrategia negociadora del PSC. En julio de 2005, en una entrevista con el periodista Jorge Vivanco, Dahik insinuó que los jueces de la Corte Suprema vinculados con el PSC habían buscado sobornos del Ejecutivo para fallar a favor del gobierno en juicios pendientes (NotiSur 08/18/95 y 09/01/95). Esta estrategia se volvió en su contra y el PSC de Febres Cordero interpuso una demanda ante la Corte Suprema, acusando a Dahik del uso indebido de millones de dólares de fondos gubernamentales para comprar lealtades legislativas. La oposición del Congreso inició el proceso de impugnación contra Dahik en octubre; si bien fue absuelto del supuesto escándalo de corrupción, utilizó las sesiones de impugnación en el Legislativo para revelar los detalles de pagos como resultados del acuerdo legislativo firmado entre el gobierno y el PSC en 1992 (Dahik 1995). Pese a que su destitución no fue aprobada en el Congreso, el presidente de la Corte Suprema, Carlos Solórzano Constantine (cercano al PSC), ordenó su arresto preventivo, alegando posibles cargos criminales por el uso ilegal de las cuentas discrecionales. Este hecho llevó a Dahik a enviar una carta de renuncia al Presidente del Congreso, Fabián Alarcón, y a solicitar asilo político en Costa Rica (“Weekly News Update on the Americas”, No. 298, 10/15/95).

La impugnación de Dahik afectaron a las perspectivas electorales de 1996 del PSC y de su candidato presidencial Jaime Nebot. Un actor fundamental, dentro del Congreso, para que no prosperara la censura contra Dahik fue el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) de Abdalá Bucaram, el cual se abstuvo del voto final de impugnación.<sup>5</sup> La decisión de Bucaram de salvar a Dahik – y legitimar las acusaciones contra el PSC – parece que surtieron efecto pues ganó las siguientes elecciones presidenciales contra Jaime Nebot del PSC en 1996.

### La “incapacidad mental” de Bucaram.

El PRE de Abdalá Bucaram lideró un breve gobierno entre agosto de 1996 y febrero de 1997. Bucaram entró a Carondelet<sup>6</sup> como un *outsider* político con un discurso anti-elitista y anti-sistema. En el congreso tuvo 20 de los 78 escaños. (Freidenberg 2003). Su mino-

4 Entrevista personal. Alberto Dahik, San José, Costa Rica. Octubre 2006.

5 Cuando se le pidió que explicara su voto, el líder del PRE Abdalá Bucaram contestó: “Dahik debería ir a prisión por corrupción, pero no es el juicio político lo que le meterá entre rejas, es el juicio criminal.” (Notisur 10/13/95).

6 Nombre del palacio presidencial.





ría legislativa le obligó a buscar apoyo en el bloque legislativo más grande, una vez más conformado por el Partido Social Cristiano (PSC). Aunque negaron rotundamente cualquier forma de colaboración con el gobierno de Bucaram, el PSC jugó un papel fundamental a la hora de nombrar jueces a la Corte Suprema y colaborar con la Ley del Régimen del Sector Eléctrico del gobierno.<sup>7</sup> El líder del PSC, Heinz Moeller, insistió en que era “coincidencia” el que el PRE y PSC se alinearan de cara al veto de la Ley Eléctrica.<sup>8</sup>

La efímera coalición se derrumbó en noviembre de 1996 cuando el PSC se opuso abiertamente a la propuesta del gobierno de aumentar los impuestos y terminar con las exenciones del Impuesto de Valor Agregado en el presupuesto fiscal de 1997.<sup>9</sup> En lugar de ir en busca de la renegociación política con el PSC o bien una coalición alternativa con un partido político tras cuatro años de gobierno, Bucaram decidió eludir la influencia de los partidos “tradicionales” controlando el procedimiento de aprobación del presupuesto fiscal. Formalmente, el presupuesto presidencial era revisado por la Comisión de lo Tributario, Fiscal y Bancario y aprobado por una mayoría simple al interior del *plenario de las comisiones legislativas*, una sub-cámara de 35 diputados generalmente controlada por los partidos más grandes (Mejía Acosta, Albornoz y Araujo 2006, 25-26). Puesto que Bucaram no podía formar una coalición presupuestaria más amplia a través de la adjudicación presupuestaria a legisladores provinciales, promovió el presupuesto de 1997 cooptando a seis de los siete miembros en la comisión de presupuesto y trasladando la aprobación del presupuesto al plenario donde su partido contaba con ocho de dieciocho votos, así como las lealtades de otros diez legisladores “independientes”<sup>10</sup>. En nuestra opinión, la aprobación repentina del primer presupuesto sin mayor influencia de los partidos tradicionales en diecisiete años de política democrática envió un mensaje preocupante al congreso: que el gobierno no tenía intención de buscar colaboración partidista continuada en un futuro inmediato. Este hecho contribuyó al debilitamiento del apoyo del congreso al presidente. El impacto social de las medidas de austeridad fiscal y el aumento del precio de bienes básicos (electricidad, gas y servicios telefónicos), combinado con las repetidas acusaciones de corrupción gubernamental y nepotismo, cimentaron la formación del “Frente Patriótico” contra el gobierno de Bucaram. Los partidos políticos liderados por el Partido Social Cristiano pronto cayeron en la cuenta de que carecían de los dos tercios de votos en el congreso necesarios para destituir al presidente y propusieron en su lugar una resolución legislativa declarando la “incapacidad mental” de Bucaram, quien fue destituido, en una polé-

7 El 30 de agosto, el bloque del PRE sorprendentemente apoyó el veto parcial a la “ley eléctrica” del PSC, cuando previamente se opusieron a esta medida. El veto parcial implicó evitar un periodo de tres años de espera en favor de la promulgación inmediata de la ley de privatización.

8 “No hay pacto alguno con el gobierno, Moeller”, *Diario Hoy*, 30 de agosto de 1996.

9 “PSC: Una oposición sin sorpresas”, *Diario Hoy*, 16 de noviembre de 1996.

10 “Mayoría adicta al gobierno aprobará las medidas”, *Diario Hoy*, 11 de diciembre de 1996.

mica sesión, por el voto favorable de 44 legisladores frente a 34, el 6 de febrero de 1997. Tras una lucha inicial sobre quién debería suceder al líder del PRE, fue declarado presidente interino el Presidente del Congreso Fabián Alarcón.

### La “tormenta perfecta” de Mahuad

El gobierno interino de Fabián Alarcón tenía como cometido explícito la puesta en marcha de una Asamblea Constitucional y la convocatoria de elecciones anticipadas para 1998. Las reformas constitucionales resultantes reflejaron los objetivos contradictorios de: a) fortalecer el poder y las prerrogativas presidenciales sobre la legislatura (limitando la capacidad de toma de decisión del Congreso), y b) aumentar la representatividad y responsabilidad del Congreso hacia los votantes (eliminando las elecciones entre periodos y adoptando un sistema electoral de voto personalizado).

Jamil Mahuad ganó las elecciones presidenciales de 1998 con un 51% del voto popular, por encima del magnate Álvaro Noboa. Su partido, Democracia Popular (DP), de carácter demócrata cristiano, sólo alcanzó 35 de los 123 escaños en el congreso y, al igual que sus dos antecesores, Mahuad buscó el apoyo del PSC para formar una coalición gubernamental. La alianza con el PSC parecía viable porque se perfilaba como un partido ideológicamente cercano que compartía una visión similar sobre la implementación de reformas económicas en torno al mercado y ofrecía un partido disciplinado y confiable<sup>11</sup> en el congreso.

La coalición DP-PSC produjo, entre otras cosas, un voto favorable en el legislativo que ratificaba el tratado de paz entre Ecuador y Perú en octubre de 1998, una iniciativa liderada por el PSC para adoptar un impuesto del 1% sobre toda transacción financiera (ICC, Impuesto a la Circulación de Capitales) para ayudar con el financiamiento de proyectos de obras públicas en distritos del PSC (como el Malecón 2000 en Guayaquil), y la Reforma Tributaria y Financiera del gobierno, que incluía nuevos impuestos, balance presupuestario, y reformas a la Agencia de Garantía de Depósito (AGD). La llamada “mayoría aplaudadora”, como se conocía en los medios de comunicación, también procedió a nombrar al Fiscal General del Estado, al Defensor del Pueblo, al Superintendente de Bancos y al Presidente del Tribunal Supremo Electoral.

La crítica inicial a la coalición vino desde las propias filas del partido del gobierno; algunos creían que la alianza con el PSC imponía un precio muy alto a la agenda presidencial. Por ejemplo, el Ministro de Economía Fidel Jaramillo dimitió cuando el gobierno se alió con el PSC para impedir las reformas fiscales necesarias (un incremento del IVA del

11 Jamil Mahuad. Entrevista Personal. Cambridge, Massachusetts, junio de 2002.



10% al 15%) para financiar el déficit fiscal en aumento. La profundización de la crisis económica (la crisis financiera asiática, la caída de los precios del crudo y el colapso del sistema bancario ecuatoriano) polarizaron aún más las diferencias políticas. La “aplanadora” fue desmantelada cuando el gobierno tuvo que declarar un feriado bancario e imponer una congelación de un año de duración sobre las cuentas para poder evitar el colapso del sistema bancario.

Tras esta enemistad, Mahuad perdió la credibilidad, las concesiones políticas y otras fichas de cambio para formar y mantener un segundo frente de coalición. No obstante, se formó una coalición clandestina “fantasma” con la izquierda (Pachakutik, Izquierda Democrática), para aprobar las reformas al sistema bancario y las finanzas públicas. Algunos miembros del congreso se opusieron a la distribución de empleos gubernamentales a los aliados políticos, así como a las asignaciones discrecionales por parte del presidente y ningún partido quiso asumir la responsabilidad de aceptar un puesto en el gabinete. Tal como parecía previsible, la coalición con la izquierda no era lo suficientemente consistente para reducir a la oposición y aprobar un paquete más amplio de reformas económicas en junio de 1999 (Ley Marco). Hacia el final del año, el presidente acudió a una alianza desesperada con el PRE de Bucaram para aprobar el presupuesto del 2000 a cambio de ciertas concesiones particularistas, incluyendo algunas revisiones propuestas al código penal que permitirían el regreso de Bucaram de su exilio panameño. Una alianza con el PRE implicaba que Mahuad se cerraba las puertas a la colaboración tanto con la izquierda como con la derecha tras sólo dieciocho meses de gobierno. Cuando el descontento social y económico se extendió a nivel nacional, Mahuad se vio en una posición de gran vulnerabilidad frente a la oposición política en el congreso. El 21 de enero del 2000, una alianza indígena-militar tomó el Palacio Presidencial y derrocó a Mahuad. La mayoría del congreso se reunió en Guayaquil y “aceptó” una dimisión de Mahuad que él nunca ofreció y, siguiendo el artículo 168 de la Constitución, nombró al Vicepresidente Gustavo Noboa como su sucesor constitucional.

### Los “forajidos” de Gutiérrez

La administración de Lucio Gutiérrez (2003-2005), como sus antecesores, hizo grandes inversiones en la conformación de una coalición de gobierno con el PSC para llevar a cabo su agenda de reformas. Como ocurrió con las administraciones de Bucaram y Mahuad, las desavenencias con el partido conservador redujeron la capacidad de negociación del gobierno para establecer y mantener coaliciones posteriores con otros partidos. Al igual que en otros casos, la disolución de la coalición legislativa afectó negativamente a la estabilidad del gobierno y, finalmente, a su propia supervivencia.



Lucio Gutiérrez fue elegido en noviembre de 2002 encabezando el Partido Sociedad Patriótica (PSP) —una alianza electoral con el izquierdista MPD y el partido indígena Pachakutik—. Sin embargo, esta versión de la misma alianza indígena-militar que ayudó a derrocar a Mahuad casi tres años antes resultó efímera. De forma casi inmediata, Gutiérrez apartó a sus aliados de izquierda para cumplir con sus medidas de austeridad fiscal y reformas orientadas al mercado con el objetivo de rentabilizar al máximo el aumento internacional del precio del crudo. Apenas un mes después de asumir el cargo, Gutiérrez firmó una carta de intenciones con el FMI comprometiéndose a privatizar el sector petrolero, la electricidad y las telecomunicaciones, así como asumir reformas fiscales. Aunque ambos partidos negaron la colaboración legislativa, ya en agosto de 2003 se “formalizó” su agenda mediante una coalición con el PSC. La agenda incluía la reorganización —a cargo del PSC y de los jueces de la Corte Suprema, la negociación de un acuerdo bilateral de libre comercio con Estados Unidos, y la aprobación del presupuesto fiscal de 2004.<sup>12</sup> La coalición PSP-PSC duró poco más de un año— hasta octubre de 2004. Al igual que con la crisis de Dahik, una serie de presuntos escándalos de corrupción y acusaciones entre el sobrino del presidente, Renán Borbúa, y el líder del PSC, León Febres Cordero, pusieron de manifiesto la posible naturaleza de los incentivos de coalición y la incapacidad de los partidos para renegociar las condiciones de la cooperación.<sup>13</sup> Repitiendo la misma estrategia que 10 años antes, el PSC, junto con ID y Pachakutik, iniciaron el proceso de impugnación contra Gutiérrez por malversación de fondos (PSC) y por poner en peligro la seguridad del Estado (Pachakutik e ID).

Gutiérrez armó un escudo legislativo con el apoyo del PRE de Bucaram y el PRIAN de Álvaro Noboa, aunque los partidos de la oposición carecían de los dos tercios de mayoría necesaria para destituir al presidente.<sup>14</sup> Para dar cabida a las demandas de los nuevos socios en el congreso, Gutiérrez forzó la redistribución de compensaciones en la coalición. El 9 de diciembre, violando la Constitución de forma flagrante, Gutiérrez destituyó a todos los jueces de la Corte Suprema (pudiendo poner en riesgo a los defensores afiliados al PSC) y los sustituyó por magistrados cercanos al PSP, PRE y PRIAN. También reorganizó el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo Electoral. Tras asumir el cargo, en marzo de 2005 el nuevo presidente de la Corte Suprema retiró los cargos contra los ex pre-

12 “PSC, PSP y PRE tienen siete temas en común”, *Diario Hoy*, 27 de junio de 2003.

13 Borbúa declaró públicamente el 13 de abril que, “[Vice del PSC, Xavier] Neira está detrás de todos los contratos petroleros, Pacifictel y Andinatel”, y acusó a la jerarquía del PSC de pertenecer a un “círculo oscuro” que controlaba desembolsos de contratos (“Borbúa armó la grande”, *Diario Hoy*, 14 de abril de 2004). El PSC de Febres Cordero respondió con acusaciones de “tráfico de influencias” contra Borbúa en el Tribunal Constitucional”.

14 A la oposición formada por el PSC (25), ID (15), Pachakutik (7) y el MPD (3) aun le faltaban más de 15 votos adicionales para censurar al presidente (“Inicio de juicio a presidente Gutiérrez, cuestión de horas”, *Diario Hoy*, 4 de noviembre de 2004).



sidentes Abdalá Bucaram y Gustavo Noboa, permitiendo así su regreso del exilio. Las violaciones constitucionales y el regreso de Bucaram molestaron a la clase media<sup>15</sup> que rechazaban el estilo dictatorial del Gutiérrez. En un contexto de protestas, marchas y manifestaciones generales en las áreas metropolitanas, el Alto Mando de las Fuerzas Armadas retiró formalmente su apoyo a Gutiérrez. Los partidos de la oposición llamaron a una sesión legislativa el 20 de abril y votaron 60-0 (con dos abstenciones) destituir al presidente por “abandono del cargo”. El presidente solicitó asilo en la Embajada de Brasil y, tras un tour en el exilio de varios países, finalmente regresó a Ecuador para reclamar un papel activo en la política.



### El juego de supervivencia del gobierno provisional

Pese al final anticipado y anticonstitucional de tres presidentes electos, los tres sucesores provisionales – Fabián Alarcón, Gustavo Noboa y Alfredo Palacio – pudieron cumplir con su mandato bajo sus propias condiciones. ¿Fueron estos presidentes capaces de formar coaliciones alternativas e invertir el patrón de erosión legislativa e inestabilidad que afectó a sus antecesores? ¿O fueron simplemente saliendo del paso en su relación con el legislativo hasta la siguiente elección?

El marco que nosotros proponemos resalta la importancia de dos dimensiones para la formación y sostenimiento de coaliciones. Una, disponibilidad de incentivos para los miembros de la coalición y los límites temporales de los actores políticos. Otra, los tres presidentes contaban con pocos incentivos en la primera dimensión ya que comenzaron sus gobiernos sin apoyo legislativo propio, mientras que sus antecesores utilizaron todo el capital político potencial para reunir nuevas coaliciones de gobierno. Cuando asumieron el cargo, los presidentes Noboa y Palacio carecían del apoyo de una organización partidista formal, y el partido en el Congreso de Alarcón contaba con sólo dos legisladores. Con la excepción de Noboa, los demás asumieron el cargo sin mandatos limitados: convocar nuevas elecciones y crear una Asamblea Nacional para abordar el tema de las reformas constitucionales (en el caso de Alarcón) o establecer – no convocar – un proceso para discutir las reformas políticas hasta las siguientes elecciones generales (en el caso de Palacio). En torno a la segunda dimensión, ninguno de los presidentes tuvo el suficiente tiempo para comenzar una agenda ambiciosa de reformas hasta la siguiente elección (17 y 18 meses respectivamente), de modo que ambos optaron por “salir del paso” y no enviaron ninguna legislación sustancial al Congreso.

---

15 Cuya reacción ruidosa les confirió la denominación de “forajidos” por parte del presidente.

El presidente Noboa no podía permitirse “salir del paso”, en parte porque faltaban aún tres años para la siguiente elección presidencial pero, sobre todo, porque se enfrentaba al reto de implementar la dolarización económica, una política decretada por su antecesor Jamil Mahuad unas semanas antes de ser destituido del cargo en 2000. Para tal fin, Noboa resucitó la coalición de centro-derecha que apoyó las primeras reformas de Mahuad (PSC, DP, FRA, CFP, PRE). La “super aplanadora”, como la prensa apodó a la mayoría recién formada, aprobó el Trole I. El primer esfuerzo de dolarización que contenía más de 69 artículos nuevos y fue ratificado por el presidente dos meses después de asumir el cargo. Cuando llegó el turno de aprobación en el Congreso del segundo paquete de reformas (Trole II) en agosto de 2000, la coalición original había roto filas, sobre todo por las discrepancias partidistas internas entre la DP y el PSC. Noboa entonces adoptó la estrategia utilizada por la administración conservadora de Durán Ballén de formar un nuevo pseudo partido con los miembros disconformes de los partidos enfrentados, el Movimiento de Integración Nacional (MIN).<sup>16</sup> El MIN fue un punto crítico en el apoyo directo o indirecto de una importante agenda de reformas, incluyendo la promulgación de Trole II, la aprobación del presupuesto fiscal de 2001, el rescate del Ministro de Energía, Pablo Terán, de la impugnación en el Congreso por supuestas irregularidades contractuales, y un esfuerzo casi exitoso de reforma fiscal en abril de 2001. A cambio, el MIN y otros socios de coalición recibieron puestos en el gabinete, concesiones políticas y, supuestamente, ciertas concesiones particularistas incluyendo empleos gubernamentales y misiones diplomáticas. De forma similar a los antecesores, las lealtades gubernamentales comenzaron a desmoronarse con la cercanía de nuevas elecciones, tal como muestra el intento fallido de aprobar un tercer paquete de reformas de dolarización (Trole III). Tras un ciclo de erosión de coaliciones, en menos de dos años la administración de Noboa optó por salir del paso en cuanto a su relación con el Congreso durante el último año en el cargo.

Pese a no haber pruebas suficientes para ilustrar el camino exitoso hacia el sostenimiento de coaliciones en Ecuador, hemos demostrado sistemáticamente cómo la falta de incentivos suficientes para la supervivencia de la coalición y los horizontes de corto plazo de los actores políticos, facilitaron la rápida erosión de las coaliciones legislativas y contribuyeron a agravar las crisis presidenciales en Ecuador desde finales de la década de 1990.

16 No es coincidencia que ambos gobiernos tuvieran el mismo jefe de gabinete a cargo de la negociación legislativa.





## 5. Explicaciones alternativas a la inestabilidad presidencial.

En un análisis comparativo en torno a las quiebras presidenciales, Pérez-Liñán (2007) advierte en contra de asumir que los únicos actores relevantes en un proceso de impugnación presidencial son el ejecutivo y el legislativo. Esta sección ofrece una revisión crítica de por qué otras explicaciones no dan cuenta de forma sistemática de estas crisis presidenciales en Ecuador, aún admitiendo el papel de terceros en la facilitación de la caída del ejecutivo. Tres son los factores que se suelen citar como fundamentales para la destitución de los presidentes Bucaram, Mahuad, Gutiérrez y el Vicepresidente Dahik: la presencia y el papel de las fuerzas armadas; el auge de movimientos indígenas y sus demandas; y el efecto desestabilizador de la crisis económica. Pese a su relevancia, defendemos que en estos casos tales factores por sí solos no explican de manera consistente la interrupción de los mandatos.

Los estudios centrados en torno al papel de las fuerzas armadas han sabido explicar su función en las crisis presidenciales, pero fracasan a la hora de evaluar a las fuerzas armadas como una causa de esa crisis. Fitch (1977) propone un marco conceptual para comprender los golpes de estado militares. Basándose en entrevistas con miembros de las fuerzas armadas participantes de golpes militares, encuentra pautas por las cuales los militares determinan si una situación política amerita intervención.<sup>17</sup> En un estudio más reciente, Fitch (2005) vuelve a este marco para comparar el golpe contra Mahuad con intervenciones militares anteriores. De este modo, concluye que el golpe del 2000 se debe a factores situacionales únicos (crisis económica y financiera, acusaciones de corrupción contra el presidente y amenazas a los intereses militares) y a una erosión del principio de profesionalidad democrática por parte de la jerarquía militar. A nivel estructural, concluye acertadamente que “salvo alguna revisión fundamental en las condiciones... subyacentes, golpes e intentos de golpes como la salida forzosa de Bucaram continuarán ocurriendo” (Fitch, 2005: 56), mientras que los golpes militares *à la* Mahuad se convertirán en una estrategia de último recurso. Esto es, mientras que las fuerzas armadas cometieron el golpe del 2000, no fue ésta la causa de los otros ejemplos de crisis presidenciales. Tras la destitución de Gutiérrez, García Gallegos (2005) defiende la persistencia de un proyecto militar en la sociedad desde las dictaduras de los años setenta al gobierno de Gutiérrez. Conforme a este argumento, el papel militar en la destitución de Mahuad en el 2000 muestra la continuidad ideológica con el pasado, mientras que revive su mentalidad de “doctrina de seguridad nacional”. Este proyecto ganó legitimidad adicional como fuerza política al dar el paso al ámbito electoral en forma del PSP de Gutiérrez.

17 La opinión pública y el llamamiento de intervención militar; desorden público y protestas generales; el fracaso de luchar contra la “amenaza comunista”; las decisiones gubernamentales que benefician o perjudican el interés de las fuerzas armadas; y la constitucionalidad de las acciones gubernamentales (Fitch 2005).



Dicho de otro modo, las fuerzas armadas no han instigado, sino mediado y finalmente arbitrado en el destino del presidente en todas las crisis presidenciales salvo la del 2000. Aún en este caso excepcional, la institución militar estaba dividida ideológicamente y fue una rama la que participó activamente una vez que Mahuad capeó el temporal de otras crisis debilitadoras. Las fuerzas militares son sensibles a otras condiciones más sistemáticas, como defiende Fitch, específicamente a las crisis presidenciales que se originan en la legislación. Esta interpretación es consistente con los hallazgos de Pérez-Liñán (2007), quien apunta que desde el final de la Guerra Fría, las fuerzas armadas en Latinoamérica han tenido un papel importante en dar forma a los resultados de las crisis presidenciales sin provocarlas.

Los grupos indígenas en Ecuador, sobre todo la CONAIE, también han jugado un papel importante en la oposición contra los presidentes electos, pero en ningún caso han sido la causa de la crisis. En términos generales, los movimientos indígenas latinoamericanos han aparecido a lo largo de las tres últimas décadas para desafiar al Estado y denunciar sus generalmente desventajosas condiciones de ciudadanía (Yashar 1998). Las redes preexistentes brindaron la base para la posterior movilización de las comunidades. Estos movimientos fueron capaces de influenciar la agenda política, exigir reformas económicas y movilizar coaliciones de grupos para destituir a funcionarios electos. Más recientemente, estos movimientos se han fusionado en partidos políticos en busca de un cambio institucional desde el sistema político formal para mejorar la dimensión de la representatividad (Van Cott 2003, 2005). Por su parte, Yashar (2006) explica el surgimiento de movimientos indígenas en Ecuador y Bolivia, y resalta cómo estos movimientos se convirtieron en actores sociales claves. También aborda el argumento de que el auge de los movimientos indígenas haya amenazado la estabilidad democrática en los Andes. Concluyendo que mientras los movimientos indígenas lideraron protestas masivas y organizaron una oposición contra los tres presidentes ecuatorianos destituidos, incluyendo la conspiración para derrocar a Mahuad, el activismo indígena no es la causa de la inestabilidad política sino un reflejo de la misma. Por tanto, las debilidades estructurales como la pobreza y desigualdad, el estado frágil y el escaso desempeño económico –que ayudaron a engendrar movimientos indígenas– son los verdaderos culpables del acortamiento de los mandatos presidenciales. Madrid (2005) también defiende esta postura, argumentando que el surgimiento de partidos indígenas en realidad profundiza la democracia, mejora la representatividad política, amplía la participación política y reduce la fragmentación partidista.<sup>18</sup> Resumiendo, aunque el movimiento indígena en Ecuador se comenzó a cristalizar a principios de la

18 Birnir & Van Cott (2007) demuestran un descenso estadístico en la fragmentación legislativa en Ecuador desde antes de la aparición de Pachakutik en 1995 hasta la actualidad.



década de 1990, no participó de la caída de Dahik en 1995 y fue una de las muchas voces de protesta contra Bucaram en 1997. Aunque la CONAIE fue protagonista del golpe de 2000, el movimiento se había minimizado como amenaza (mas no de-sensamblado) con la administración de Gutiérrez y tuvo un papel marginal en las protestas de 2005. En suma, la oposición por parte de los movimientos indígenas parece condición necesaria, pero no suficiente, para afectar negativamente a la estabilidad presidencial.

Una tercera explicación a la inestabilidad presidencial desde 1995 a 2007 es el impacto de las sucesivas crisis económicas. Haggard y Kaufman (1995) demuestran que las democracias, así como las no democracias, se desestabilizan con las crisis políticas y económicas, y Przeworski, et al. (1996, 2000) descubren que la vulnerabilidad en contextos de crisis económica contribuye a la fragilidad de la democracia. Uno de los puntos claves de Acemoglu y Robinson (2006) es que las personas aceptan más riesgos durante períodos de crisis económica, lo cual les vuelve menos apegados al orden establecido y más dispuestos a derrocar al régimen. Weyland (1996, 2002) utiliza hallazgos cognitivo-psicológicos para explicar el comportamiento riesgoso en el ámbito de las pérdidas, como los gobiernos que llevan a cabo reformas draconianas de mercado para lidiar con la crisis económica cuando existen alternativas menos extremas y más viables. Aplicados a un país con una economía no diversificada, basada en la exportación de materias primas, como es el caso de Ecuador, estos hallazgos sugerirían que comportamientos inclinados al riesgo como las destituciones presidenciales anticonstitucionales, ocurrirán con mayor frecuencia que en países menos sujetos a las fluctuaciones y caprichos del mercado mundial. En este sentido, la crisis económica brinda una explicación perfecta del derrocamiento de Mahuad, quien se enfrentó a la mayor crisis económica en la historia contemporánea ecuatoriana. Sin embargo, un repaso rápido a los casos muestra que esto no termina de explicar las crisis presidenciales aquí examinadas. La inestabilidad de 1995 y 2005 ocurrió en momentos de relativa bonanza, estabilidad y logros económicos moderados. Gracias sobre todo a las políticas auspiciadas por Dahik, la administración de Durán Ballén supervisó un período de crecimiento económico acelerado, mientras que Gutiérrez se benefició de precios récord de crudo. Bucaram sufrió por la percepción pública de la crisis económica, aunque esta no llegaba a articularse del todo. De hecho, esto deja un sólo caso inequívoco de crisis financiera, fiscal y económica, con Jamil Mahuad en 1999 hasta 2000. Sin embargo, es difícil aportar una causalidad aún a este caso, ya que Mahuad sufrió una “tormenta perfecta” de factores terminales, incluyendo desobediencia militar, exigencias indígenas, divisiones regionales, oposición en el Congreso y caos económico, que perfilaron su destino.

Los conflictos ejecutivo-legislativo en América Latina muestran la interacción de múltiples instituciones y actores que se potencian en la resolución de la crisis, incluyendo la movilización social y el papel de los medios (Pérez-Liñán 2007, 13). En Ecuador, la inclu-



sión de estos otros actores definitivamente inclina la balanza a favor del Congreso: mientras los ciclos de la coalición legislativa del presidente inevitablemente siguen su curso y el ejecutivo cuenta con menos fichas de intercambio con las cuales negociar y menos apoyo institucional, el presidente se vuelve más susceptible a sacudidas externas de las fuerzas armadas, la economía o la sociedad en general.

## 6. Conclusiones

Este capítulo propone la idea de que los regímenes presidencialistas y parlamentarios se comportan de forma similar cuando los gobiernos carecen del apoyo legislativo suficiente para sacar adelante sus políticas públicas. Mientras que la literatura existente sobre coaliciones latinoamericanas ha demostrado cómo los presidentes utilizan una amplia gama de incentivos, amenazas y sanciones para atraer apoyo legislativo por parte de los partidos en la oposición, la literatura es menos explícita en torno a lo que implican las situaciones de parálisis política. Utilizando el ejemplo ecuatoriano, exploramos cuatro casos en que la oposición en el Congreso ideó soluciones parlamentarias *de facto* a las crisis presidenciales. En otras palabras, estos son casos donde el Congreso superó las dos premisas fundamentales de los regímenes presidenciales: el origen independiente de las ramas de poder y los períodos fijos de mandato.

Este capítulo mostró cuatro casos en que los partidos del Congreso iniciaron acciones políticas para provocar una terminación anticipada del ejecutivo (en el caso de la impugnación de Dahik), o legitimaron expresiones *de facto* de malestar social para inducir un final anticipado del mandato. En todos los casos, defendemos que las coaliciones de gobierno tendieron a erosionarse en el tiempo en términos de contenido y duración, debido a la disminución de los incentivos para participar en la coalición. En términos de contenido, las coaliciones tendieron a cambiar desde los acuerdos programáticos con los partidos políticos a los arreglos particularistas con legisladores individuales. En términos temporales, estas coaliciones redujeron su durabilidad, desde las amplias agendas de reforma a acuerdos puntuales sobre determinadas leyes.

Este capítulo contribuyó a la comprensión de la perdurabilidad de las coaliciones poniendo el foco de atención en el valor de los incentivos de participar en la coalición a través del tiempo. Proponemos que existen dos dimensiones que influyen en la durabilidad de la coalición: la naturaleza y disponibilidad de incentivos de coalición, y las expectativas temporales de los actores políticos. Lo ideal indicaría que las coaliciones se sostienen de forma más exitosa cuando los actores políticos tienen incentivos claros (políticos e ideológicos) para cooperar y tienen expectativas de largo plazo de los beneficios que la par-





ticipación en la coalición traerá en el futuro. En Ecuador, antes de mediados de la década de 1990, los presidentes y los legisladores cimentaron acuerdos políticos en torno a una amplia gama de incentivos orientados hacia la política y los cargos. Sin embargo, las coaliciones resultaron efímeras puesto que la mayoría de los legisladores se veían obligados a dejar sus cargos al final de los dos años —con la renovación legislativa de mitad del período— sin que pudieran buscar la reelección. Después de mediados de la década de 1990, las reformas constitucionales limitaron de forma dramática la gama de incentivos de coalición, disponibles tanto para el ejecutivo como para el legislativo. Restringiendo severamente la capacidad del ejecutivo para brindar recompensas políticas verosímiles a cambio de cooperación legislativa. Sostenemos que este factor contribuyó a la rápida erosión de las coaliciones, y finalmente a la destitución presidencial, cuando la mayoría de los actores partidistas presentes en el Congreso se percataron de que ya no podían obtener beneficios por su apoyo a la agenda gubernamental.

Explicaciones alternativas a las crisis presidenciales como la intervención militar, la movilización indígena o la presencia de malestar social debido a las crisis económicas, demostraron ser influyentes pero no factores sistemáticos en todos los casos. Estos elementos, sin embargo, se convirtieron en factores decisivos para el despido presidencial, cuando previamente el ejecutivo había perdido todas las fuentes de apoyo político en el congreso. A corto plazo, la pérdida del “voto de confianza” del congreso ofrece mecanismos informales para romper con la rigidez institucional existente y deshacer el bloqueo político con la elección de un nuevo gobierno. Sin embargo, dada la arbitrariedad e inconstitucionalidad de la forma en que se llevaron a cabo las destituciones, los partidos políticos se vieron aún más desacreditados como oportunistas y corruptos. Esta percepción por parte del electorado se confirmó en las elecciones generales de 2006 y la elección posterior de la Asamblea Nacional en 2007, brindando al Presidente Rafael Correa —y su Movimiento Alianza País— una victoria aplastante sobre los “partidos tradicionales”.

## Bibliografía

- Acemoglu, Daron y Robinson, James A., *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*, New York, Cambridge University Press, 2006, p 1-416.
- Alston, Lee J., Melo, Marcus, Mueller, Bernardo y Pereira, Carlos, *Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Brazil*, Washington D.C., Research Division: Inter-American Development Bank: December, 2006, p3-88.
- Altman, David, *Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Democracies: The Case of Uruguay (1989-1997)*, Party Politics, 2001, Vol. 6, (3): 259-83.
- Ames, Barry, *Electoral Strategy Under Open-List Proportional Representation*, American Journal of Political Science, 1995, Vol. 39, (2):406-433.
- Amorim Neto, Octavio, *Presidential Cabinets and Legislative Cohesion in Brazil*, Legislative Politics in Latin America, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, p..
- Amorim Neto, Octavio, *The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas*, Comparative Political Studies, 2006, Vol. 29, (4):415-440.
- Carey, John M. y Shugart, Mathew S., *Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas*, Electoral Studies, 1995, Vol. 14, (4):417-439.
- Cheibub, José Antonio, *Minority Governments, Deadlock Situations, and the Survival of Presidential Democracies*, Comparative Political Studies, 2002, Vol. 35, (3):284-312
- Dahik, A, Personal Interview. San José, Costa Rica, 2006.
- Dahik, Alberto, Actas del Juicio política del Vice Presidente Alberto Dahik. Congreso Nacional del Ecuador, Quito, 1995.
- Deheza, Grace Ivana, Coaliciones de gobierno en el sistema presidencial: América Latina, Washington D.C., International LASA Congress XIX, 1995.
- ECLAC (Economic Commission for Latin America and the Caribbean), *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean 2005*, New York, United Nations Publications, 2006.
- Fitch, J. Samuel, *Post-Transition Coups: Ecuador 2000, an Essay in Honor of Martin Needler*, Journal of Political and Military Sociology, 2005, Vol. 33, (1):39-58.
- Fitch, Samuel, *The Military Coup D'Etat as a Political Process: Ecuador, 1948-1966*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1977.
- Freidenberg, Flavia, *Jama, Caleta y Camello. Las estrategias de Abdalá Bucaram y el PRE para ganar elecciones*, Quito, Corporación Editora Nacional, 2003.
- Freidenberg, Flavia, *El sueño frustrado de la gobernabilidad: instituciones, actores y política informal en Ecuador*, Barcelona, CIDOB, 2008.
- García Gallegos, Bertha, *El 20 de abril: presente y pasado de un proyecto militar corporativo*, Íconos, 2005, (23):95-102.





- Haggard, Stephan y Kaufman, Robert R., *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton, Princeton University Press, 1995.
- Madrid, Raúl L., *Indigenous Parties and Democracy*, Latin American Politics and Society, 2005, Vol. 47, (4):161-79.
- Mahuad, J., Personal Interview, Cambridge, 2002.
- Mainwaring, Scott P., *Presidentialism, Multipartism, and Democracy: the difficult combination*, Comparative Political Studies, 1993, Vol. 26, (2):198-228.
- Mainwaring, Scott P., *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*, Stanford, Stanford University Press, 1999.
- Mainwaring, Scott P. y Scully Timothy R., *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press, 1995.
- Marsteintredet, Leiv y Berntzen, Einar, *Reducing the Perils of Presidentialism in Latin America through Presidential Interruptions*, Comparative Politics, 2008, Vol. 41, (1):83-101.
- Mejía Acosta, Andrés, *Crafting Legislative Ghost Coalitions in Ecuador: Informal Institutions and Economic Reform in an Unlikely Case*, en *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2006.
- Mejía Acosta, Andrés, Vicente Albornoz y Araujo, M. Caridad, *The Political Economy of the Budget Process: The Case of Ecuador*, preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.
- Mejía Acosta, Andres, M. Caridad Araujo, Aníbal Pérez-Liñán y Saiegh, Sebaatián, *Veto Players, Fickle Institutions, and Low-Quality Policies: the Policymaking Process in Ecuador*, En *Policymaking in Latin America : how politics shapes policies*, E. Stein, M. Tommasi, C. Scartascini y P. T. Spiller (eds.), Washington, DC y Cambridge, Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University Press, 2008.
- NotiSur - South American Political Affairs (1995) Ecuador: Criminal charges against vice-president Alberto Dahik deepen political crisis, 5 (September 1).
- NotiSur - South American Political Affairs (1995) Ecuador: Vice president Alberto Dahik resigns after congress fails to impeach him; now faces legal charges, 5 (October 13).
- Pérez-Liñán, Aníbal, *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*, New York, Cambridge University Press, 2007.
- Power, Timothy, Carlos Pereira, y Rennó, Lucio, *Under What Conditions Do Presidents Resort to Decree Power? Theory and Evidence from the Brazilian Case*, Journal of Politics, 2005, Vol. 67, (1):178-200.
- Przeworski, Adam, Michael E. Alvarez, José Antonio Cheibub y Fernando Limongi, *Democracy and Development: Political Institutions and Material Well-Being in the World, 1950-1990*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

- Przeworski, Adam, Michael E. Alvarez, José Antonio Cheibub y Fernando Limongi, *What Makes Democracies Endure*, Journal of Democracy, 1996, Vol. 7, (1):39-55.
- U.S. Energy Information Administration, *Annual Oil Market Chronology*, Last viewed April 1, 2008 (<http://www.eia.doe.gov/cabs/AOMC/Overview.html>)
- Van Cott, Donna Lee, *Institutional Change and Ethnic Parties in Latin America*, Latin American Politics and Society, 2003, Vol. 45, (2):1-39.
- Van Cott, Donna Lee, *Country Report: Bolivia, Countries at the Crossroads*, Freedom House, 2005.
- Vela, A, Personal Interview, Quito-Ecuador, 2006.
- Weekly News Update on the Americas (1995). Ecuadorian Vice President Resigns, Flees Country. New York, Nicaragua Solidarity Network of Greater New York. #298, October 15, 1995.
- Weyland, Kurt, *Risk-Taking in Latin American Economic Restructuring*, International Studies Quarterly, 1996, Vol. 40, (2):185-207.
- Weyland, Kurt G., *The Politics of Market Reform in Fragile Democracies*, Princeton, Princeton University Press, 2002.
- Yashar, Deborah, *Ethnic Politics and Political Instability in the Andes*, En Paul W Drake y Eric Hershberg (eds.), *State and Society in Conflict*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2006.
- Yashar, Deborah J., *Contesting Citizenship: Indigenous Movements and Democracy in Latin America*, Comparative Politics, 1998, Vol. 31, (1):23-42.
- “No hay pacto alguno con el gobierno, Moeller”, *Diario Hoy*, 30 de agosto de 1996
- “PSC: Una oposición sin sorpresas”, *Diario Hoy*, 16 de noviembre de 1996
- “PSC, PSP y PRE tienen siete temas en común”, *Diario Hoy*, 27 de junio de 2003
- “Borbúa armó la grande”, *Diario Hoy*, 14 de abril de 2004
- “Inicio de juicio a presidente Gutiérrez, cuestión de horas”, *Diario Hoy*, 4 de noviembre de 2004





# ¿Qué tanta política nacional discute un congreso? Una comparación de las agendas de las plenarias y comisiones posterior a la Constitución de 1991

Mónica Pachón  
Margarita Ramírez

## Resumen:

El objetivo de este trabajo es el de comparar el comportamiento de las comisiones constitucionales con el comportamiento promedio de la plenaria, analizando los órdenes del día de cada una de estas en Cámara y Senado para el período de 1998-2005. El artículo se divide en tres secciones. La primera sección es una introducción al caso colombiano; la segunda sección resume las investigaciones realizadas acerca de las comisiones colombianas y establece la metodología utilizada para el análisis de los órdenes del día de comisiones y plenarias; y la tercera sección concluye presentando los resultados.

**Palabras claves:** regímenes presidenciales, proceso legislativo, plenarias, comisiones constitucionales, agenda, órdenes del día.

## Abstract:

The aim of this study is to compare the behavior of constitutional commissions with the average behavior of the plenary, analyzing the order of the day of each one of these in the Chamber and the Senate for the period 1998-2005. The article is divided into three sections. The first section is an introduction to the Colombian case, the second section summarizes the research about the Colombian committees and establishes the methodology used for the analysis of the order of the day of committees and plenary, and the third section concludes by presenting the results.

**Keywords:** *presidential system, legislative process, plenary, constitutional committees, agenda, rules of procedure, order of the day.*



## Introducción

En octubre de 2008, el congreso colombiano comenzó a discutir uno de los proyectos de mayor controversia durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez. El acto legislativo 242/08 de Senado buscaba convocar un referendo para someter a consideración de los ciudadanos un proyecto de reforma constitucional sobre la reelección presidencial, el cual permitiría al entonces presidente presentarse en la contienda electoral por una tercera vez. Desde la Constitución de 1991, se había prohibido la reelección inmediata, lo cual ya había cambiado en el 2004, y ahora se buscaba la posibilidad de que el primer mandatario pudiera ser elegido para un tercer período consecutivo.

El acto legislativo fue aprobado luego de ocho debates en las plenarias y en la comisión primera de Cámara y Senado. Sin embargo, mientras la comisión primera discutía un tema tan trascendental de nivel nacional, la comisión cuarta —encargada de los temas de economía e industria nacional— daba primer debate en la Cámara de Representantes a un proyecto de ley que buscaba rendirle un homenaje al municipio de Tello, del departamento del Huila, con motivo de los 200 años de su fundación. Es decir, que a pesar de ser las dos comisiones encargadas de discutir proyectos nacionales, una definía la suerte del régimen político colombiano, mientras la otra se dedicaba a discutir el homenaje al municipio de Tello — el cual representa el 0,0316% de la población nacional—.

¿Cuál de estas situaciones es la que más se parece a la labor de la plenaria y del congreso en general? ¿Cómo comparamos las labores de las comisiones y las plenarias en el contexto colombiano? Una de las discusiones más importantes en la literatura académica sobre el congreso norteamericano es el debate sobre la razón de ser de las comisiones al interior del congreso y la naturaleza de su poder.<sup>1</sup> ¿Permiten las comisiones a los congresistas concretar recursos específicos para su circunscripción? En un artículo clásico, Shepsle y Weingast (1987) sugieren que los legisladores buscan comisiones que sean compatibles con los intereses de sus votantes, lo cual les permite extraer recursos y administrar eficientemente su capital político —independientemente del partido—. Parecería que en este caso, las preferencias de la plenaria y aquellas de los miembros de la comisión deberían ser significativamente diferentes. Sin embargo, Krehbiel (1992, 1998) por ejemplo, ha sostenido la tesis de que las comisiones son el reflejo de la plenaria, y que tienen como propósito su especialización y la provisión de información a las plenarias sobre los temas de su jurisdicción.<sup>2</sup> Esta teoría es criticada por Cox & McCubbins (1993, 2005), quienes consideran

1 Martorano, Nancy. "Balancing Power: Committee System Autonomy and Legislative Organization", en *Legislative Studies Quarterly* 31, 2006, pp. 205-34.

2 Adler, Scott y Wilkerson, John D., *Intended Consequences: Jurisdictional Reform and Issue Control in the U.S. House of Representatives*, en *Legislative Studies Quarterly*, 33, 2008, pp. 85.



que si bien las comisiones tienen diversas especializaciones, éstas no le responden a la mediana del congreso como un todo, sino a la mediana del partido mayoritario: las comisiones son entendidas como agentes delegados del partido mayoritario que, por medio del proceso y la conformación de sus mesas directivas, le permiten al partido controlar los resultados legislativos.<sup>3</sup>

En los regímenes presidenciales latinoamericanos se han hecho pocos estudios de las comisiones constitucionales y su rol en el proceso legislativo (algunas excepciones son: Pereira y Mueller, 2004; Pachón 2002; Escobar-Lemmón 2002). Sabemos que aunque se comparten algunas funciones básicas, existen diferencias significativas en cuanto a su número – en Argentina existen más de 40 comisiones, mientras que en Colombia sólo hay siete–; diferencias en cuanto a su capacidad para ejercer poder de veto en la aprobación de la ley y capacidad para determinar su propia agenda. En el caso brasilero, Pereira y Mueller (2004) sugieren que las comisiones son agentes del presidente de la república, pues este puede –de prever oposición en una cierta comisión– hacer un llamado de urgencia que le permita discutir el proyecto en plenarios, sin la necesidad de ser aprobado en la comisión. Adicionalmente, dado que el presidente tiene poder discrecional de ejecución sobre el presupuesto nacional, los legisladores no tienen incentivos para irse en contra de sus preferencias por su poder de retaliación.

El congreso colombiano ha sido clasificado como uno personalista, parroquial y reactivo, que delega en el presidente de la república el desarrollo de la política nacional (Archer y Shugart 1997). Sin embargo, en diversos artículos, se ha demostrado que a partir de la Constitución de 1991 se han generado incentivos para que los legisladores produzcan política de carácter nacional como parte de su estrategia para ser reelectos (Crisp e Ingall 2001, Pachón 2008). Se conoce igualmente, por estudios de las carreras políticas (Botero y Rennó 2007), que existen diferentes tipos de legisladores. Por ende, es de esperar que las comisiones del Congreso de la República reflejen esa variedad en su composición y actuación. ¿Qué tanto se parecen las comisiones a la plenaria? ¿Existe un comportamiento promedio de éstas, independientemente de su jurisdicción?

El objetivo de este trabajo es el de comparar el comportamiento de las comisiones constitucionales con el comportamiento promedio de la plenaria, analizando los órdenes del día de cada una de éstas en Cámara y Senado para el período de 1998 – 2005. Siguiendo la clasificación de los proyectos de ley de Taylor & Robinson (1999) se evalúa el comportamiento de tres variables principales: si los proyectos agendados son en su mayoría de autoría legislativa o del ejecutivo, si los proyectos son de carácter local, regional o nacional, y si estos provienen de la coalición de gobierno o de la oposición.

3 Para ver evidencia sobre las asambleas estatales, ver Hedlund, et. al 2009.



En suma, encontramos que las comisiones y las plenarias divergen de la lectura tradicional del caso colombiano: se discuten más proyectos nacionales de autoría del legislativo que lo que se sugiere cuando se habla de Colombia como la asamblea netamente parroquial. Por otro lado, se encuentran diferencias marcadas entre el rol del ejecutivo y las comisiones. Y finalmente, se observa un mayor rol de los partidos en el control de la agenda de lo que originalmente se sugiere observando únicamente el sistema electoral.

El artículo se divide en los siguientes apartados. La primera sección es una introducción al caso colombiano, en la cual se discute cómo funciona el congreso colombiano, cuál es el proceso legislativo y cuál es el rol del presidente en éste. La segunda sección resume las investigaciones realizadas acerca de las comisiones colombianas y establece la metodología utilizada para el análisis de los órdenes del día de comisiones y plenarias. La tercera sección presenta los resultados y, finalmente, la última sección concluye.



### ¿Cómo funciona el congreso colombiano?

Una de las variables que inciden en el funcionamiento del congreso colombiano son las reglas internas que afectan la distribución de los recursos y el poder de agenda. Por ejemplo, en casos donde los líderes de los partidos controlan la asignación de las comisiones, es fácil premiar o sancionar a los legisladores distribuyéndolos en las comisiones de sus preferencias a cambio de lealtad en los lineamientos del partido.<sup>4</sup> El controlar la agenda también permite influenciar el curso del trabajo legislativo, determinando finalmente cuáles proyectos van a ser discutidos y cuáles no. Si existe un partido o una coalición mayoritaria que cuente con el poder de fijar la agenda de la plenaria cuenta con la facultad de dar prioridad a aquellos proyectos que le interesan y dejar de lado los que desee.<sup>5</sup> Sin embargo, dependiendo del rol de los partidos en contraposición al rol de los legisladores individuales, es posible que la descentralización del trabajo legislativo funcione a favor de aquellos que buscan permanecer en el poder y proteger a sus electores, independientemente de su partido.

Para comprender el funcionamiento del congreso, a continuación se explica cómo funcionan las comisiones constitucionales y el proceso legislativo.<sup>6</sup>

---

4 Fenno, Richard, "Congress and Committees: a Comparative Analysis", en *Congress: Structure and Policy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1982.

5 Cox, Gary, "On the Effects of the Legislative Rules, en *Legislative Studies Quarterly*", 25, 2002.

6 Con el objetivo de entender cómo se organizan y cómo trabajan las comisiones y plenarias en el Congreso de Colombia, es necesario conocer el reglamento del Congreso que rige a partir de 1992 (Ley 5° de 1992 y Ley 3° de 1992).

## ¿Cómo funcionan las comisiones y quién determina la agenda en el caso colombiano?

El congreso colombiano se divide en dos cámaras: Senado y Cámara de Representantes. La primera elegida por jurisdicción nacional y la segunda por departamentos.<sup>7</sup> Ambas comparten las mismas facultades, como la posibilidad de reformar la Constitución Nacional y elaborar, interpretar, reformar y derogar leyes y códigos. Igualmente, las cámaras tienen una función judicial, de control político, electoral y administrativa. Aunque originalmente (en 1886) el Senado tenía como función representar los territorios, esto fue cambiado por las reformas constitucionales de Rafael Reyes a comienzos del siglo XX. Rafael Reyes determinó que el número de senadores sería proporcional a la población, y que su período sería de 4 años, mientras que el de la Cámara sería de 2 años. Desde entonces, hasta 1991, la diferencia entre senadores y representantes fue básicamente el número de curules elegidas por departamento, ya que en términos prácticos las facultades eran las mismas. A partir de 1991, se cambió la circunscripción del Senado a una nacional con el objetivo de nacionalizar la agenda, convirtiendo al Senado en la cámara más proporcional del Congreso. En Colombia, la Cámara de Representantes es la que actualmente cumple las funciones de la representación regional, con un mínimo de dos representantes por departamento.

Aunque sus funciones legislativas son iguales, el Senado y la Cámara también tienen atribuciones especiales. Al Senado le corresponde aprobar o negar la renuncia del presidente o del vicepresidente y los ascensos militares, conceder licencias al primer mandatario para faltar temporalmente a su cargo, y permitir el tránsito de tropas extranjeras por territorio colombiano. Así mismo, tienen la función de autorizar al gobierno para declarar la guerra a otra nación, elegir Magistrados de la Corte Constitucional y al Procurador General de la Nación, y adelantar los juicios de las acusaciones que formula la Cámara contra el presidente, los magistrados de las Altas Cortes y el Fiscal General de la Nación. Por su parte, a la Cámara de Representantes le corresponde elegir al Defensor del Pueblo, examinar las cuentas del presupuesto general de la nación que presente el Contralor General, conocer e investigar las denuncias del Fiscal General de la Nación o cualquier ciudadano contra el Presidente de la República, los magistrados de las Altas Cortes y el Fiscal General de la Nación. Igualmente, es la encargada de acusar ante el Senado a los mismos funcionarios para que esta corporación los investigue.

La Constitución establece que las cámaras se dividen en siete comisiones constitucionales permanentes con una jurisdicción definida en la ley y cada congresista debe pertenecer tan sólo a una de ellas.<sup>8</sup>

7 Para conocer sobre el sistema electoral colombiano, ver por ejemplo: Shugart, Moreno & Fajardo, 2006.

8 De igual manera, funcionan comisiones legales, comisiones especiales y comisiones accidentales. Para las intenciones de esta investigación, resulta pertinente el trabajo de las siete comisiones constitucionales permanentes.





Tabla 1. Comisiones y jurisdicción	
Comisión	Jurisdicción
Comisión I	Reforma constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para la paz; asuntos étnicos.
Comisión II	Política internacional; defensa nacional y fuerza pública; tratados públicos; carrera diplomática y consular; comercio exterior e integración económica; política portuaria; honores y monumentos públicos; servicio militar.
Comisión III	Hacienda y crédito público; impuesto y contribuciones; leyes sobre el Banco de la República; sistema de banca central; regulación económica; planeación nacional; régimen de cambios, actividad financiera bursátil, aseguradora y de captación de ahorro.
Comisión IV	Leyes orgánicas de presupuesto; sistema de control fiscal financiero; enajenación y destitución de bienes nacionales; regulación del régimen de propiedad industrial, patentes y marcas; control de calidad y precios, y contratación administrativa.
Comisión V	Régimen agropecuario; ecología; medio ambiente y recursos naturales; adjudicación y recuperación de tierras; recursos ictiológicos y asuntos del mar; minas y energía; corporaciones autónomas regionales.
Comisión VI	Comunicaciones; tarifas; calamidades públicas; funciones públicas y prestación de los servicios públicos; medios de comunicación; investigación científica y tecnológica; sistemas digitales de comunicación e informática; espacio aéreo; obras públicas y transporte; turismo y desarrollo turístico; educación y cultura.
Comisión VII	Estatuto del servidor público y trabajador particular; régimen salarial y prestacional del servidor público; organizaciones sindicales; seguridad social; cajas de previsión social; fondos de prestaciones; carrera administrativa; servicio civil; recreación, deportes; salud; vivienda; asuntos de la mujer y la familia.
Fuente: Elaboración de los autores.	

La elección de los miembros de las comisiones se da en la sesión inaugural del congreso por medio del voto de los congresistas a través del sistema de cociente electoral. Una vez posesionado el nuevo congreso, las distintas bancadas designan un representante, “compromisario”, que es el encargado de organizar la composición de las comisiones y de las mesas directivas. De manera porcentual, se establecen los cupos a que tienen derecho cada una de las bancadas en las comisiones; luego, internamente, y teniendo en cuenta el perfil profesional, la trayectoria y la lealtad al partido o movimiento político, se asignan los cupos a los congresistas.

Cada año se eligen los miembros de las mesas directivas de las cámaras y las comisiones, los cuales no tienen oportunidad de ser reelegidos en el mismo cuatrienio presidencial

y, en el caso de las comisiones, no pueden pertenecer al mismo partido político. Las mesas directivas de plenaria, a diferencia de las comisiones, que sólo tienen un vicepresidente, se componen de un presidente y dos vicepresidentes, uno de los cuales es ocupado por las minorías a través del partido o movimiento mayoritario entre ellas. Las mesas directivas tienen la función de presidir la sesión, junto con el secretario, y establecer la agenda de las sesiones. Los proyectos que las mesas directivas establecen en el orden del día son de su libre escogencia, ya que la ley no establece obligación alguna ni orden sobre su discusión.

### Proceso legislativo

En Colombia, los miembros del gabinete, los congresistas, los órganos constitucionales, y los ciudadanos tienen iniciativa de ley. Una vez que la propuesta de ley es radicada en la secretaría general de alguna de las cámaras, el secretario, dependiendo del tema, asigna la comisión en donde se le da el primer debate. En la comisión, la mesa directiva nombra a uno o varios ponentes quienes son los encargados de estudiar el proyecto y presentar una ponencia sobre su conveniencia o inconveniencia, sobre los beneficios que puede traer o las reformas que pueden incorporarse para mejorarlo. Según la recomendación del ponente, el proyecto puede ser aceptado, enmendado y/o archivado. Si el proyecto se aprueba, el presidente de la comisión asigna los ponentes para el segundo debate en la plenaria de esa misma cámara. Estos son los encargados de revisar una vez más el proyecto y elaborar una nueva ponencia para su discusión en plenaria.

Durante la discusión en plenaria, el proyecto puede ser modificado (no existe restricción de enmienda). Sin embargo, si los cambios hechos al proyecto son substantivos, la plenaria deberá enviarlo nuevamente a la comisión para su aprobación. Si el proyecto es aprobado sin mayores cambios, la iniciativa se envía a la misma comisión de la otra cámara y se repite el proceso. Un proyecto también puede ser archivado por tránsito de legislatura, si no concluye su proceso legislativo en dos legislaturas luego de haber sido aprobado en primer debate, o tan pronto cuando se termina la legislatura en el que fue radicado, si aún no ha sido aprobado en primer debate.

Una vez aprobado el proyecto en todos los debates y si el texto difiere significativamente entre una y otra cámara, la Mesa Directiva del Congreso designará una comisión de conciliación para unificarlo y luego ser votado en las plenarios. Después de pasar por revisión técnica, se envía a sanción presidencial. Si el presidente considera que el proyecto es inconstitucional o inconveniente y no está de acuerdo con su contenido, el gobierno puede devolverlo a la cámara donde se originó para un nuevo estudio.



A diferencia de los proyectos de ley ordinarios, los cuales sólo cuentan con cuatro debates, los actos legislativos tienen ocho debates reglamentarios en los que se desarrolla el mismo proceso dos veces.

### El presidente y el proceso legislativo

En su clasificación de poderes presidenciales, Mainwaring y Shugart (1997) sostienen que Colombia, de acuerdo a los poderes constitucionales establecidos por la Constitución de 1991, tiene un presidente proactivo. Un presidente proactivo se define como aquel que tiene poderes constitucionales que le permiten ser un actor fundamental en la determinación de la agenda legislativa, pero que no tiene poderes extraordinarios que le permitan imponer un nuevo status quo, excepto en casos de extrema urgencia. Por ejemplo, el presidente puede hacer uso del trámite de emergencia que le permite priorizar un determinado proyecto en la agenda legislativa, haciendo que su proceso no sea más largo de 30 días. Igualmente, el presidente puede hacer uso de su facultad de convocar comisiones conjuntas para así disminuir la complejidad del proceso legislativo. Sin embargo, sólo excepcionalmente, el presidente podrá emitir decretos con fuerza de ley, previa aprobación de la Corte Constitucional, de uno de los estados de excepción establecidos en la constitución.

El presidente, además, tiene jurisdicción exclusiva sobre temas fundamentales de la agenda legislativa. La Ley 5 de 1992 establece leyes que son de iniciativa exclusiva. Por un lado, están las leyes económicas o de desarrollo, relacionadas con los proyectos sobre el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas, el presupuesto nacional, lo relativo al Banco de la República y las funciones de su junta directiva, el crédito público, el comercio exterior y los monopolios rentísticos, entre otros. Ese es el caso del proyecto de ley 40/05 Cámara, 39/05 Senado, “Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiações para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2006”.

Por otro lado, el gobierno tiene jurisdicción exclusiva sobre los temas administrativos del Estado, como es el caso de proyectos sobre estructura de la administración nacional; sobre la creación, supresión o fusión de ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional; y sobre la reglamentación de la creación y funcionamiento de las corporaciones autónomas regionales, entre otros. Ese es el caso del proyecto 294/10 Cámara, “Por la cual se escinde y reorganiza el Ministerio del Interior y de Justicia, se crea el Ministerio de Justicia y del Derecho y se dictan otras disposiciones.” Por último, también son de autoría única del ejecutivo las leyes de tratados o convenios internacionales con otros Estados o entidades de Derecho Internacional.





Es de suponer que tanto la posibilidad de alterar el curso regular del proceso legislativo, como la utilización de mecanismos extraordinarios y la amplia jurisdicción gubernamental sobre la agenda legislativa sean determinantes en la labor tanto de las comisiones constitucionales como de las plenarias. Cox y Morgenstern (2001) sugieren que hay básicamente cuatro estrategias que el presidente adopta en su relación con el congreso. Si el presidente considera que el legislativo obstruye la mayoría de sus propuestas de ley y no está dispuesto a encontrar un “punto medio”, su mejor estrategia es evitar el veto con ayuda de poderes unilaterales, estableciendo la estrategia de un presidente “imperial”. En un segundo caso, si el presidente puede “obviar” el apoyo legislativo, su mejor táctica es la de ser “dominante” y fijar los términos. El tercer caso, es el de un presidente que encuentra con quién negociar mediante la provisión de favores particulares a los congresistas para que estos beneficien a su electorado a cambio de apoyo legislativo. En este caso, la asamblea será considerada como “parroquial” al priorizar todos aquellos proyectos regionales, y dejar en manos del ejecutivo los de tipo nacional. El último caso es el escenario ideal en términos democráticos, cuando el presidente cuenta con una coalición con compromisos programáticos con la cual negocia durante el proceso político y en ocasiones cede en términos de concesiones políticas y en el manejo de la agenda.

Debido al tipo de sistema electoral y al rol marginal que cumplen los partidos durante el período posterior a la Constitución de 1991, el Congreso es generalmente clasificado como un legislativo parroquial, en el cual la responsabilidad programática está en manos del presidente, mientras que los legisladores buscan –mediante su iniciativa legislativa y su negociación con el presidente– proveer de recursos a sus electores para asegurar su reelección. Teniendo en cuenta lo anterior, surgen las siguientes preguntas: ¿Son todas las comisiones iguales? ¿Las mesas directivas privilegian lo mismo que los legisladores a título individual?

### Las comisiones y su labor en el proceso legislativo.

A pesar de que Colombia cuenta con uno de los congresos de mayor tradición y más activos de la región, la mayoría de estudios se centran en el análisis de la labor de las plenarias. Entre las aproximaciones a la labor de las comisiones, se encuentra la de Escobar-Lemmon (2001), quien analiza el nivel en que los legisladores utilizan las comisiones para participar en actividades que les permiten obtener votos. A partir del estudio de las comisiones de Senado y Cámara, entre 1974 y 1998, la autora concluye que mientras algunos congresistas eligen comisiones que les permiten representar y favorecer los intereses programáticos de su electorado, otros prefieren aquellas en las que pueden controlar el flujo de *pork barrel*. Teniendo en cuenta las variables de contexto de cada una de las circunscripciones





de los legisladores: porcentaje de contribución de la agricultura, minería e industria del Producto Interno Bruto (PIB) del departamento, tamaño del departamento. Entonces, Escobar-Lemmon infiere que las comisiones son diferentes y que cada una favorece en distintos grados a los parlamentarios. Adicionalmente, incluye otras variables atribuibles a cada uno de los legisladores: experiencia del representante en el congreso y jurisdicción de la comisión. Los datos revelan que la tendencia a elegir las comisiones con jurisdicción nacional, la primera de asuntos constitucionales y la segunda de asuntos internacionales, no se encuentra determinada por ninguna de las actividades económicas mencionadas. En contraste, la comisión quinta, encargada de debatir temas sobre agricultura, medio ambiente y minas y energía, cuenta con el porcentaje más alto del PIB generado por las actividades de industria y agricultura de las regiones que sus integrantes representan.

Igualmente, la autora afirma que debido al bajo número de congresistas que dejan la comisión para ir a otra, la comisión primera y la tercera en ambas cámaras son las preferidas por los legisladores, y así mismo junto a la cuarta, son las más elegidas para consolidar su carrera política. Es por esto que las comisiones primera, segunda, tercera y cuarta son concedidas a congresistas con más períodos de servicio *–seniority–*, por lo cual deduce que son las más prestigiosas.

Otro de los estudios sobre las comisiones constitucionales en Colombia es el de Pachón (2002), quien realiza un análisis sobre el rol de los partidos políticos en el Congreso y las diferencias en la relación que tienen las comisiones con el ejecutivo. Esta investigación analiza las comisiones primera, segunda y tercera de Senado y Cámara desde 1996 hasta 2001. En cuanto a cada comisión, la investigación revela que la comisión primera y tercera son las más relevantes porque discuten proyectos de gran importancia y visibilidad por su misma jurisdicción. Los congresistas que aspiran a ser parte de ellas necesitan apoyo de otros parlamentarios, por lo cual suelen estar integradas por los miembros más importantes de cada partido político y con más *seniority*. Igualmente, la autora sostiene que la comisión tercera, además de los proyectos económicos y de presupuesto, discute proyectos de alcance local/regional que tienen como objetivo proporcionar recursos y beneficios locales con el fin de beneficiarse electoralmente. En contraposición a lo argumentado por Escobar-Lemmon, Pachón afirma que la comisión segunda no es muy popular entre los legisladores y los partidos políticos, ya que por su jurisdicción, los proyectos son tratados en su mayoría por el ejecutivo sobre estos no hay debates importantes. Al igual que la comisión segunda, los parlamentarios en las comisiones terceras también trabajan en proyectos regionales, con el fin de producir beneficios y recursos a las regiones, lo cual genera un claro propósito electoral.

Sabemos, entonces, que hay diferencias significativas entre las comisiones; que algunas de ellas violan sus jurisdicciones para debatir proyectos más cercanos a su interés y que el

presidente tiene mayor interés en unas comisiones que en otras. ¿Pero podemos generalizar o deducir de las reglas electorales el comportamiento legislativo? Aunque sabemos que los legisladores buscan proteger a sus localidades, ¿qué tan frecuentemente se discuten proyectos de ley de autoría legislativa? Este artículo busca evaluar, mediante el estudio minucioso de los órdenes del día de las comisiones y plenarias, qué tipo de proyectos de ley discuten las diferentes comisiones y si estas son –comparadas con las plenarias– más parroquiales o más programáticas. Además, busca analizar si existen diferencias entre ellas en lo atinente a su relación con los proyectos del ejecutivo. Y finalmente, examina si hay diferencias sustanciales en la discusión de proyectos de iniciativa de la coalición de gobierno y de partidos por fuera de esta.

### Datos y diseño de la investigación

Con el objetivo de comparar las plenarias y las comisiones constitucionales de Colombia y conocer si existen o no diferencias entre ellas, se adoptó la metodología utilizada por Pachón (2008) y Carroll y Pachón (2008) basada en el análisis de los órdenes del día. Los órdenes del día son las agendas presentadas por las Mesas Directivas que establecen los proyectos que se discuten en la sesión, y por lo tanto las prioridades legislativas. Cada uno de los órdenes del día de las plenarias y de las comisiones constitucionales de Cámara de Representantes y Senado, fue codificado para obtener un porcentaje de la agenda de acuerdo al tema, autoría y posición del autor frente al gobierno de turno.

Para el caso de las comisiones constitucionales, se tomó como muestra los cuatrienios de Andrés Pastrana Arango (1998-2002) y Álvaro Uribe Vélez (2002-2006). De ambos períodos se codificaron los órdenes del día que en efecto se llevaron a cabo en las sesiones de Senado y Cámara de la primera y tercera legislatura del cuatrienio, 1998-1999, 2000-2001, 2002-2003, 2004-2005. En cuanto a las plenarias, se codificaron todos los órdenes del día propuestos por las mesas directivas entre 1991 y 1998. Los órdenes del día se recolectaron a través de las secretarías de las comisiones o en las gacetas del congreso. Pese a que el objetivo inicial era obtener todas las sesiones, parte de la información proporcionada por el congreso no es completa, ordenada o asequible. Debido a esto, los siguientes casos presentan datos incompletos: todo el segundo semestre de 1999 de la comisión séptima de Senado, todo 2000-2001 de la comisión tercera de Senado y todo 2002-2003 de la comisión cuarta de Senado.

En total, 1928 órdenes del día de comisión y 486 de plenaria fueron codificados. Cada uno de los proyectos de ley incluidos fue clasificado por autor, tipo de ley, y población objetivo, siguiendo la clasificación y metodología presentada por Taylor-Robinson y Díaz



(1999). Los datos fueron colapsados por agenda, para obtener los porcentajes de legislación de cada uno de los órdenes del día, así como de citaciones de control político para las comisiones. Este diseño de la investigación permite conocer el porcentaje de agenda que las comisiones y plenarias destinan a discutir los diferentes tipos de proyectos de las distintas autorías, lo que posibilita compararlas y conocer sus diferencias y similitudes. En la siguiente sección, se presentan los resultados de tal análisis a partir de las variables ya sugeridas.

## Resultados

86



### Proyectos de ley de tipo nacional versus proyectos regionales o locales.

Carroll y Pachón (2008) y Pachón (2008) sostiene que luego de la reforma constitucional de 1991, el Congreso de Colombia redireccionó su agenda hacia la discusión de políticas de carácter nacional. A través del análisis de las agendas de plenarias, después de la reforma, los autores perciben un aumento del 16% en el porcentaje de proyectos nacionales en la agenda de plenaria de ambas cámaras. La Cámara de Representantes pasó de 46% a 61%, mientras que el Senado tuvo un efecto relativamente mayor, pero no significativo. Sin embargo, existe un vacío sobre el trabajo de las comisiones constitucionales, ¿son éstas reflejo de las plenarias?

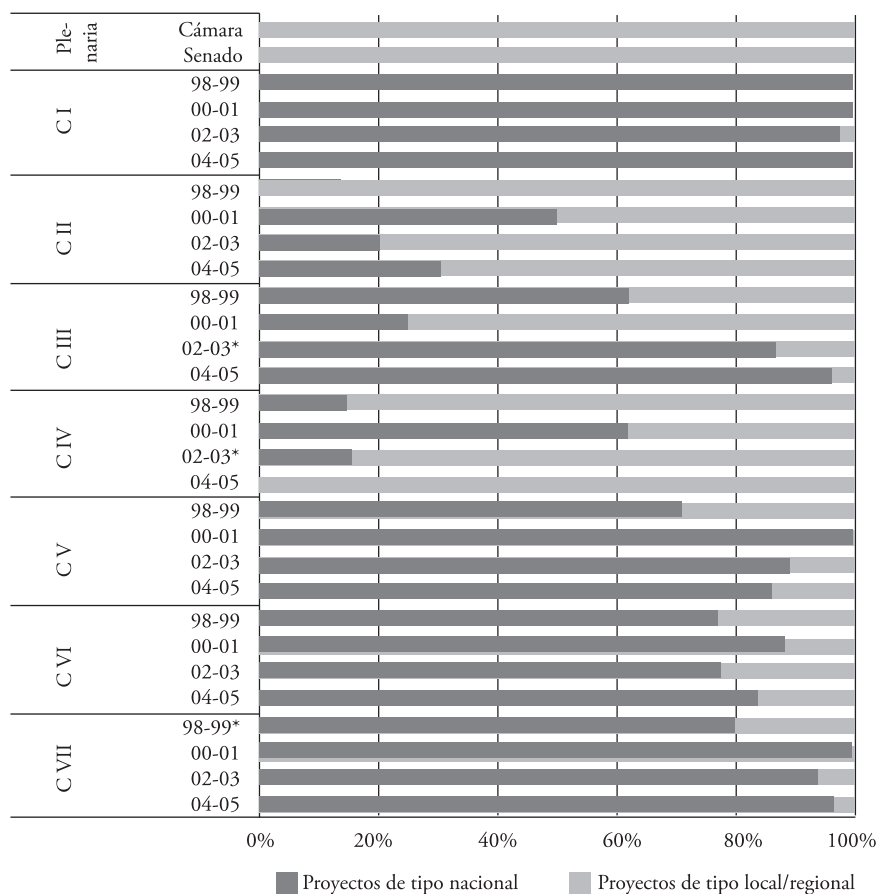
Por mayor facilidad, los resultados se discutirán como promedio de los cuatro años analizados para las comisiones, como es ilustrado posteriormente en la gráfica 2. Sin embargo, es claro que existen algunas diferencias importantes entre años dependiendo del ciclo electoral y del presidente de turno. La gráfica 1 presenta el porcentaje de agenda destinado a debatir proyectos nacionales.<sup>9</sup> Los datos revelan que en la mayoría de las comisiones, más del 50% de la agenda es destinada a la discusión de proyectos de tipo nacional, es decir, presentan la misma tendencia de las plenarias; inclusive, algunas de las comisiones agendan un mayor porcentaje de proyectos nacionales, en comparación con las plenarias.

También se puede constatar, como se ha establecido en investigaciones previas, que la comisión que dedica el mayor porcentaje de su agenda para discutir proyectos de tipo nacional es la comisión primera, en concordancia con la naturaleza de su jurisdicción. A ésta le siguen las comisión sexta y séptima. La comisión cuarta, en contraposición, dedica el 73,5% de la agenda a debatir proyectos locales/regionales. Si bien una porción de su tra-

---

9 En la codificación de datos, se excluyeron como nacionales los proyectos de presupuesto y tratados internacionales, los cuales son de jurisdicción del presidente.

Gráfica 1: Porcentaje de agenda destinado a debatir proyectos de tipo nacional y local/regional.



Fuente: Elaboración y cálculos de los autores.

bajo se realiza en comisiones conjuntas económicas<sup>10</sup>, esta misma proporción no se presenta en la comisión tercera. La comisión cuarta ofrece entonces mayores incentivos a los legisladores para discutir proyectos de tipo regional que beneficien al electorado en la repartición de bienes locales. De igual manera, y en concordancia con lo ya hallado por Pachón

10 La Constitución colombiana establece que los proyectos de presupuesto, de rentas y apropiaciones, plan nacional de desarrollo y plan de inversiones serán debatidos por las comisiones económicas, terceras y cuartas, de manera conjunta.

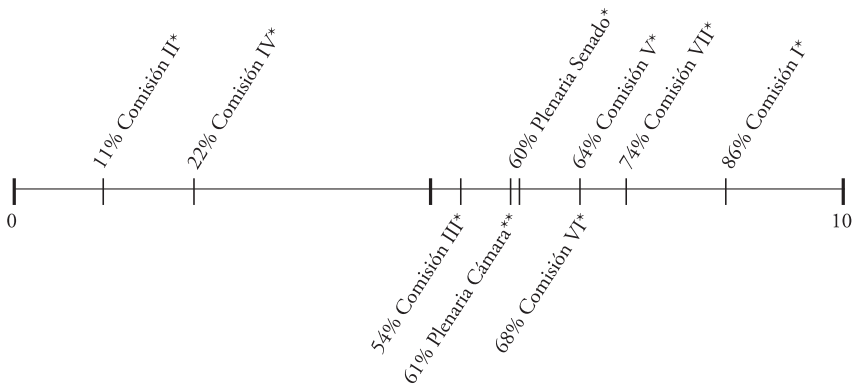




(2002), resulta interesante notar que la comisión segunda, a pesar de su jurisdicción de orden nacional, compromete el 25,8% de su agenda a proyectos de orden regional.

En suma, si se compara el porcentaje de proyectos nacionales y regionales en las agendas de las comisiones y de plenarias, la gráfica 2 concluye que la mayoría de las comisiones son un reflejo de las plenarias, e inclusive sobrepasan el porcentaje de tiempo que estas dedican a los proyectos nacionales. Si bien esto no es evidencia suficiente de la existencia de un legislativo que negocia basándose preferentemente en política pública y no en prebendas, sí es sorprendente que en el caso colombiano la discusión sea en su mayoría de tipo nacional. Si bien vemos cómo algunas de las comisiones agendan proyectos de tipo local o regional, hay diferencias significativas. Sin embargo, es necesario indagar si los proyectos de tipo nacional son en su mayoría de iniciativa ejecutiva. Esto cuestionaría la posibilidad de que los legisladores estén presentando proyectos que no sólo beneficien a su circunscripción sino a toda la nación.

**Gráfica 2: Línea de porcentajes de agenda de plenaria y comisiones destinados a debatir proyectos de tipo nacional.**



\*Incluye las agendas de comisiones de Senado y Cámara de Representantes para las legislaturas: 1998-1999, 2000-2001, 2002-2003 y 2004-2005. A pesar que el objetivo era sistematizar todos los órdenes del día de las comisiones, esto no fue posible para las siguientes cuyos datos están incompletos: legislatura 1998-1999 de la comisión 7° de Senado, legislatura 2000-2001 de la comisión 3° de Senado, legislatura 2002-2003 de la comisión 4° de Senado.

\*\*Incluye las agendas de plenaria de Senado y Cámara de Representantes desde 1991 hasta 1998.

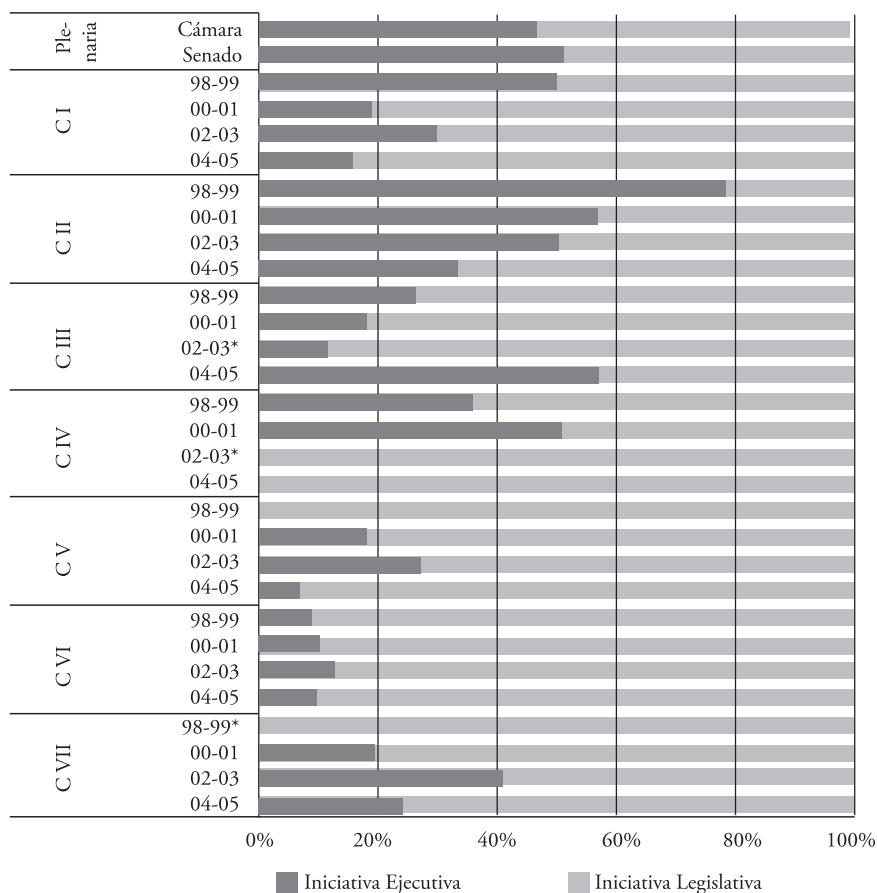
Fuente: Elaboración y cálculos de los autores.

### Proyectos de iniciativa legislativa versus proyectos del ejecutivo.

A través del análisis de las agendas y teniendo en cuenta la restricción de los poderes de decreto del presidente a raíz de las reformas que impone la Constitución de 1991, Pachón

(2008) concluye que el porcentaje de agenda destinado a debatir proyectos de autoría del ejecutivo aumentó para plenaria de Senado, comparado con la década que antecedió la Constitución. Por el contrario, para la plenaria de Cámara de Representantes el cambio no fue significativo, ya que los proyectos de autoría del ejecutivo constituyen alrededor del 50% de la agenda legislativa. Teniendo en cuenta los porcentajes de proyectos de iniciativa legislativa y ejecutiva en las agendas de plenaria de Senado y Cámara de Representantes y el porcentaje conglomerado de las comisiones constitucionales de ambas cámaras, ¿son las comisiones proactivas o reactivas? ¿Son las comisiones reflejo de las plenarios?

**Gráfica 3: Porcentaje de agenda destinado a debatir proyectos de autoría legislativa versus autoría ejecutiva.**



Fuente: Elaboración y cálculos de los autores.

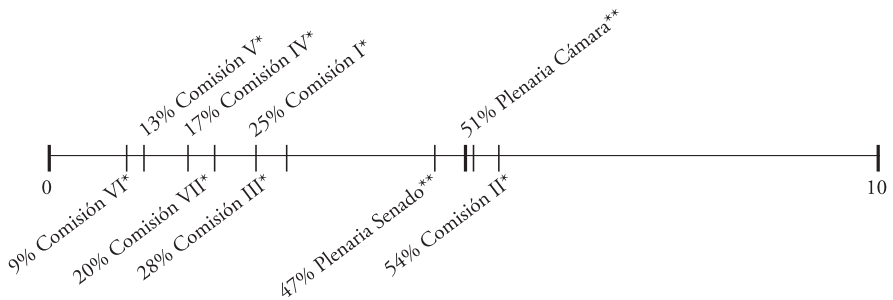




La gráfica 3 demuestra que el comportamiento de las comisiones es significativamente distinto al de las plenarios excepto por la comisión segunda, que tiene una jurisdicción especial y que parte de su trabajo se centra primordialmente en la ratificación de tratados internacionales que ya han entrado en funcionamiento. Por su parte, el resto de comisiones dedica la mayor parte de la agenda a discutir proyectos legislativos, en parte porque cuentan con una jurisdicción compartida. Existen importantes variaciones entre años, lo cual también sugiere que dependiendo de las prioridades del gobierno, el número de proyectos del ejecutivo varía. La comisión tercera, por ejemplo, tiene un porcentaje alto de la agenda orientado a discutir proyectos de autoría del ejecutivo en la legislatura 2004-2005. Sin embargo, presenta un bajo porcentaje en los años anteriores a los cuales se tiene información. La comisión primera, de nuevo, sorprende porque dedica tan sólo el 25% de su agenda a discutir proyectos de iniciativa ejecutiva, a pesar de ser la más “nacional”.

Sin embargo, es importante resaltar que, claramente, cuando concluye la etapa de debate de los proyectos de ley en comisión, las mesas directivas parecen favorecer los proyectos del ejecutivo sobre aquellos de iniciativa legislativa. Esto puede explicarse por el comportamiento estratégico de los miembros de las mesas que son a su vez miembros de la coalición gubernamental, o por la utilización de trámites de urgencia por parte del ejecutivo. Otro elemento a resaltar es que las comisiones mencionadas como importantes por

**Gráfica 4: Línea de porcentajes de agenda de plenaria y comisiones destinados a debatir proyectos de iniciativa ejecutiva.**



\*Incluye las agendas de comisiones de Senado y Cámara de Representantes para las legislaturas: 1998-1999, 2000-2001, 2002-2003 y 2004.2005. A pesar que el objetivo era sistematizar todos los órdenes del día de las comisiones, esto no fue posible para las siguientes cuyos datos están incompletos: legislatura 1998-1999 de la comisión 7° de Senado, legislatura 2000-2001 de la comisión 3° de Senado, legislatura 2002-2003 de la comisión 4° de Senado.

\*\*Incluye las agendas de plenaria de Senado y Cámara de Representantes desde 1991 hasta 1998.

Fuente: Elaboración y cálculos de los autores.



anteriores investigaciones, son aquellas que tienen más proyectos de autoría del ejecutivo agendados. Sin duda, el tener la facultad de acercarse al presidente se presenta como una oportunidad importante para los legisladores interesados en la política nacional e igualmente en la local.

En resumen, tal como indica la gráfica 4, las comisiones constitucionales en Colombia destinan un mayor porcentaje de sus agendas a discutir proyectos de iniciativa legislativa en comparación con las plenarias de Senado y Cámara, con excepción de la comisión segunda. Al parecer, el que un 50% de la agenda de plenaria sea del ejecutivo no es un reflejo de la producción legislativa, sino de la priorización de los proyectos del ejecutivo en plenaria por parte de las mesas directivas.

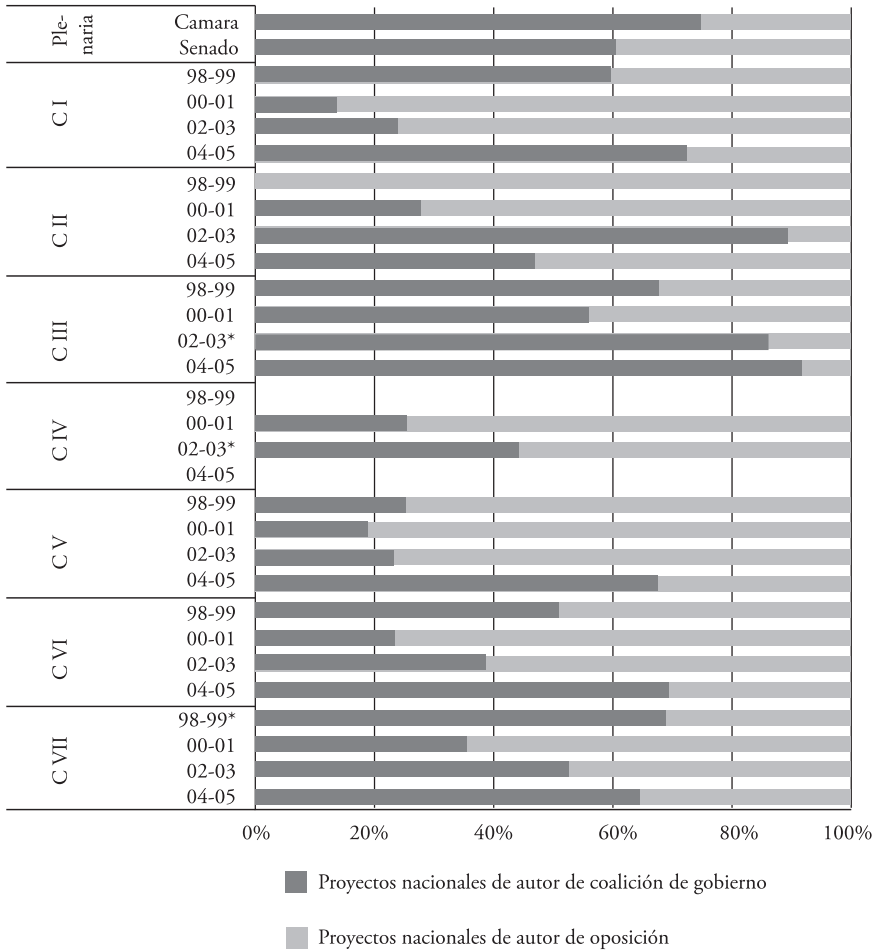
### Proyectos de autoría de congresistas de autor de coalición de gobierno versus autores de oposición.

Los períodos que se toman de muestra para el análisis de las comisiones constitucionales, 1998-2002 bajo la presidencia de Andrés Pastrana Arango y 2002-2006 con Álvaro Uribe Vélez, se caracterizaron por contar con el apoyo de coaliciones de mayoría en el Congreso, la Gran Alianza por el Cambio y la Uribista, respectivamente. La coalición multipartidista que apoyaba el mandato de Pastrana se diluyó para su segundo año de gobierno, período en el cual las fuerzas al interior del Congreso se reorganizaron. Por su parte, Uribe contó con el apoyo de la coalición de gobierno mayoritaria en el Congreso durante todo su mandato. ¿Quiere decir esto que las comisiones, al igual que las plenarias, favorecen al partido mayoritario al establecer la agenda? Pachón (2008) demuestra que luego de la reforma constitucional de 1991, la proporción de agenda controlada por el partido mayoritario incrementó de un 55% a un 75% —a pesar de que su tamaño relativo disminuyó en el Congreso—. En Colombia, esto es un cambio importante cuando se compara con la era consociacionista en la cual los derechos del partido fuera de la presidencia eran paritarios o proporcionales a su fuerza en el Congreso. En general, cuando no hay arreglos “frentacionistas”, se espera que la mayoría de la comisión controle efectivamente la agenda. Sin embargo, vemos que existe una gran variación en cuanto al porcentaje de la agenda dedicado al debate de proyectos de los partidos que no se circunscriben a la coalición de gobierno (que aparecen como “oposición” en el gráfico 5).





**Gráfica 5: Porcentaje de agenda destinado a debatir proyectos nacionales de autoría legislativa de coalición de gobierno versus proyectos de autoría legislativa de oposición.**



Fuente: Elaboración y cálculos de los autores.

La gráfica 5 revela que las comisiones constitucionales presentan un comportamiento similar a las plenarios en donde, si existe una mayoría de la coalición de gobierno, ésta intenta controlar la agenda (mirar anexo 1 que tiene el tamaño de las coalición en las comisiones).

Los datos muestran que en el período Pastrana, el porcentaje de la agenda de leyes nacionales de autor de coalición cayó en su tercer año como resultado de la disolución de la coalición gubernamental y de la pérdida de la mayoría de mesas directivas. Por su parte, Uribe mantiene un alto porcentaje de leyes nacionales de autor de coalición en su agenda para ambos períodos, coincidente con la estabilidad de su coalición en los años para los que se tiene información. Esto demuestra que los partidos políticos y las coaliciones sí protegen —en la medida de sus posibilidades— la agenda legislativa, dándole prioridad a los proyectos de legisladores que hacen parte de su coalición legislativa. Sin embargo, vemos cómo igualmente se discuten proyectos que no son de autores que hacen parte de la coalición de gobierno. Esto, especialmente, en las comisiones que no cuentan con gran actividad legislativa.

Igualmente, si se tienen en cuenta las comisiones que alimentan la agenda de la plenaria del Congreso de la República, muchas de estas no logran posicionar sus proyectos, de forma tal que terminan siendo archivados por incumplimiento de términos. Las siguientes gráficas muestran los proyectos que son discutidos en dos años legislativos. La primera presenta el primer período de la primera legislatura de Álvaro Uribe Vélez y el segundo período del último año de gobierno de Pastrana, y la segunda, exhibe el tercer año de gobierno de Uribe. Como es evidente, las comisiones primera y segunda tienen un mayor número de proyectos que llegan a la plenaria. Sin embargo, las demás comisiones sólo logran posicionar un menor número de proyectos. Sería importante analizar en próximas investigaciones de tipo más cualitativo cómo se explican —en la determinación de la agenda de las plenarios—, las diferencias entre las comisiones que tienen un rol muy marginal y otras que tienen un rol protagónico en la labor legislativa.

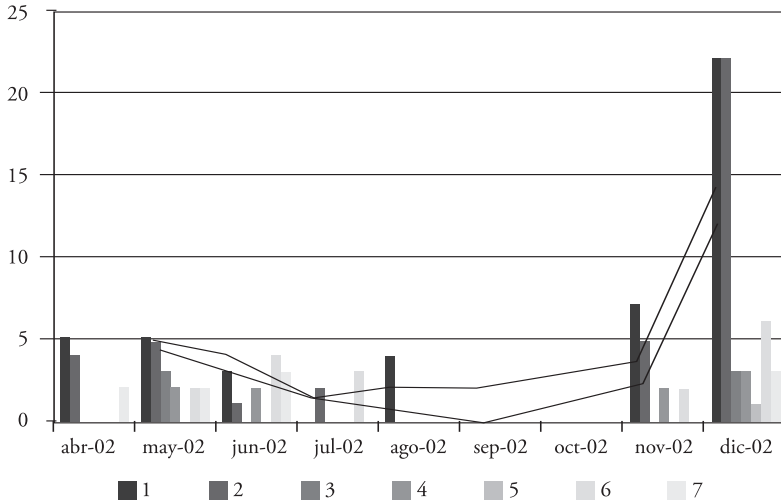
### **Porcentaje de agenda destinado a discutir proyectos de ley versus porcentaje de agenda destinado a debates de control político en las comisiones constitucionales**

Además de ser el primer filtro de los proyectos, las comisiones constitucionales también tienen una labor de control político sobre el poder ejecutivo. Las citaciones son entonces la herramienta con la que cuentan los congresistas para indagar las acciones de los funcionarios públicos y obtener información sobre su gestión. A pesar de que no se cuenta con las citaciones en plenarios, los datos de la investigación para el caso de las comisiones revelaron que estas invierten gran parte de su tiempo en su función de control político, en especial en el primer año de legislatura.



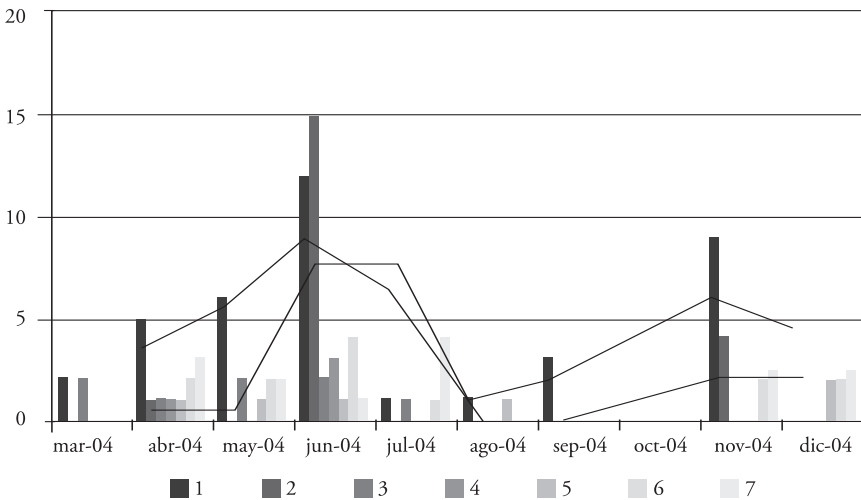


**Gráfico 6: Número de proyectos que llegan a la agenda plenaria, marzo – diciembre 2002.**



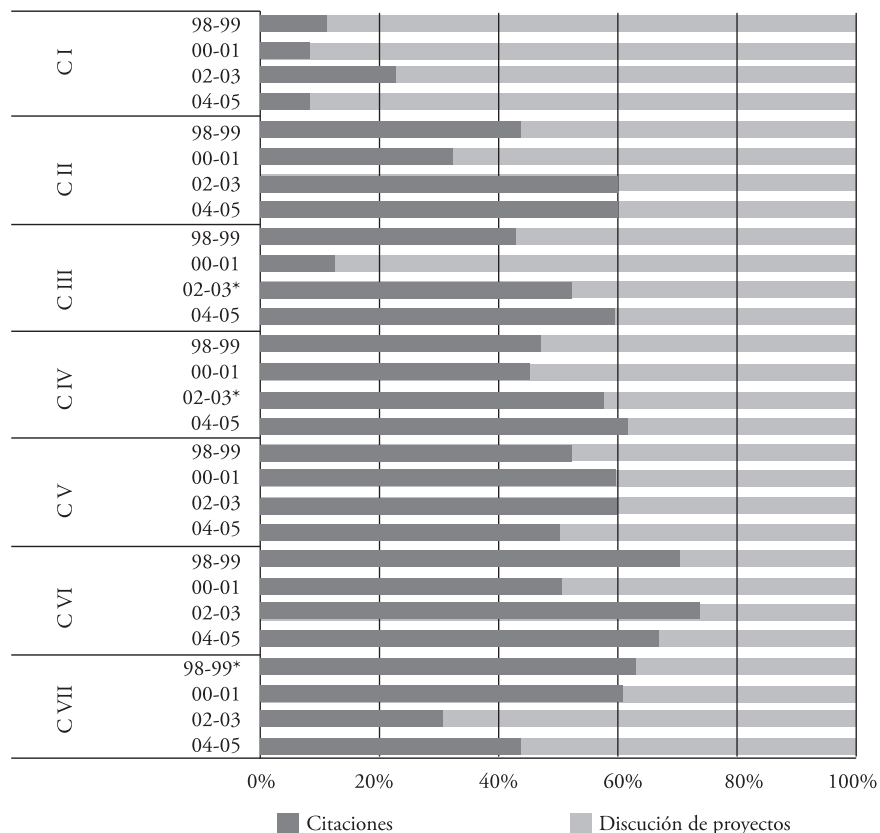
Fuente: Cálculos del autor.

**Gráfico 7: Número de proyectos que llegan a la agenda plenaria, marzo – diciembre 2004.**



Fuente: Cálculos del autor.

Gráfico 8: Porcentaje de agenda destinado a discutir proyectos de ley versus porcentaje de agenda destinado a debates de control político en las comisiones constitucionales.



Fuente: Cálculo de los autores.

En el gráfico 8 se percibe un mayor porcentaje de citaciones en las comisiones, 44% para Pastrana y 48% para Uribe. Se observa, igualmente, que las comisiones consideradas con mayor valor legislativo, son aquellas que dedican un menor porcentaje de su agenda al control político y más a la labor legislativa. Las comisiones sexta y séptima, por otro lado, dedican en promedio un gran porcentaje de su agenda a la realización de citaciones y audiencias de funcionarios de la rama ejecutiva. Con lo anterior, se podría considerar que en algunos casos, las comisiones utilizan las citaciones no necesariamente para ejercer una labor de control político, sino también como una estrategia de acercamiento al ejecutivo, ya que



no lo pueden hacer como jugadores con veto en el proceso legislativo. El control político, entonces, se ve como una estrategia complementaria a la producción legislativa, la cual es la que determina la reputación de cada una de las comisiones y su valor relativo entre los legisladores.

## Conclusiones

La literatura sostiene que existen dos maneras de clasificar una asamblea: proactiva y reactiva (Cox y Morgenstern 2001). Las investigaciones afirman que los congresos en América Latina y, por lo tanto en Colombia, son considerados como reactivos ya que centran su función legislativa en vetar o imponer enmiendas a los proyectos, en su mayoría de iniciativa ejecutiva para mantener el status quo. Sin embargo, parte de esta investigación demuestra que incluso al interior de un país existen importantes diferencias en el control del ejecutivo y de su pro-actividad. Si bien el rol del presidente en la determinación de la agenda y de los proyectos que se discuten es fundamental, es necesario buscar un acervo empírico que nos permita ir más allá de las clasificaciones por contenidos constitucionales.

De igual forma, en la literatura se afirma que el congreso colombiano mantiene un perfil de asamblea parroquial en la medida en que los legisladores invierten la mayor parte de su tiempo discutiendo proyectos de tipo regional con los que pretenden beneficiar a su electorado a través de la distribución de bienes regionales (a pesar de las reformas constitucionales que buscan promover una labor programática). En otras palabras, los legisladores parecerían relegar la discusión de proyectos nacionales al ejecutivo. Los resultados aquí presentados cuestionan este argumento – por lo menos en el ámbito de lo legislativo— con nuevos datos que permiten ver que existe una plenaria que discute y prioriza proyectos de carácter nacional. En el caso de las comisiones, se presenta una gran variación del porcentaje dedicado por cada una de ellas a la discusión de proyectos de carácter nacional. Igualmente, se muestra que el ejecutivo no es dominante en todas las comisiones, y que por el contrario, estas dedican un porcentaje superior al 60% de su agenda para discutir proyectos de iniciativa legislativa. Estos resultados no niegan la existencia e intercambio de dádivas, pero sí llaman la atención sobre un legislativo que, al menos, parece “combinar” estrategias programáticas y clientelares.

Por ejemplo, los promedios presentados muestran que en la mayoría de las comisiones, más del 50% de los ítems en las agendas son destinados a discutir proyectos de tipo nacional, con excepción de la comisión cuarta. Esta comisión presentó el porcentaje más alto de proyectos regionales en la agenda, por lo cual se concluye que, a diferencia de las otras comisiones, esta podría cumplir una función más cercana a la descripción tradicional del caso colom-



biano. Sin embargo, el comportamiento de esta comisión parece la excepción y no la regla.

La investigación también demostró que contar con la mayoría en las comisiones es ventajoso en cuanto al control en la agenda, lo que permite observar indirectamente que, incluso con reglas electorales muy permisivas, los legisladores buscan formar grupos relativamente estables que les permiten identificarse y obtener los beneficios de estar en la coalición de gobierno o identificarse como independientes de ésta. Y, por último, en cuanto a la función de control político de las comisiones, el análisis de datos demostró que las comisiones dedican gran parte de su agenda a citaciones. Es importante en futuros análisis incluir esta y otras de las labores del congreso, las cuales nos permitirán analizar el contexto en que la labor legislativa se lleva a cabo.



## Bibliografía

- Adler, Scott y Wilkerson, John D., *Intended Consequences: Jurisdictional Reform and Issue Control in the U.S. House of Representatives*, *Legislative Studies Quarterly*, 2008, Vol. 33, (1):85-114.
- Archer, Ronald y Shugart, Matthew, *The Unrealized Potential of Presidential Dominance in Colombia*, en *Presidentialism and Democracy in Latin America*, New York, Cambridge University Press, 1997.
- Botero, Felipe y Renno, Lucio R., *Career choice and legislative reelection: evidence from Brazil and Colombia* *Brazilian*, *Political Science Review (Online)*, 1, 2007.
- Carroll, Royce y Pachón, Mónica, *The Government Agenda in Presidential Democracies*, Preparado para la reunión anual de la Asociación Americana de Ciencia Política, Boston, 2008.
- Cox, Gary, *On the Effects of the Legislative Rules*, *Legislative Studies Quarterly*, 2002, Vol. 25, (2):169-192.
- Cox, Gary y McCubbins, Matthew. *Legislative Leviathan: Party Government in the House*, California, University of California Press, 1993.
- Cox, Gary y McCubbins, Matthew, *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the US House of Representatives*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.
- Cox, Gary y Morgenstern, Scott, *Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents*, *Comparative Politics*, 2001, Vol. 33, (2):171-190.
- Crisp, Brian y Ingall, Rachael, *Institutional Engineering and the Nature of Representation: Mapping the Effects of Electoral Reform in Colombia*, *American Journal of Political Science*, 2002, Vol. 46, (4):733-748.



- Escobar-Lemmon, María, *Personal vote seeking and committee membership in Colombia*, preparado para el Congreso Internacional de Estudio Latinoamericanos, Washington, 2001.
- Fenno, Richard, *Congress and Committees: a Comparative Analysis, en Congress: structure and policy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1973.
- Hedlund, Ronald D., Martorano, Nancy, Cooms, Kevin y Hamm, Keith E., *Partisan Stacking on Legislative Committees*, *Legislative Studies Quarterly*, 2009, Vol. 34, (2):175-191.
- Krehbiel, Keith, *Information and Legislative Organization*, Ann Arbor, Michigan Studies in Political Analysis, 1992.
- Krehbiel, Keith, *Pivotal Politics: A Theory of U.S. Lawmaking*, Chicago, University of Chicago Press, 1998.
- Martorano, Nancy, *Balancing Power: Committee System Autonomy and Legislative Organization*, *Legislative Studies Quarterly*, 2006, Vol. 31, (2):205-234.
- Morgenstern, Scott, *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.
- Pachón, Mónica, tesis de maestría, *Explaining the Performance of the Colombian Congress: Electoral and legislative Rules, and Interactions with the Executive, 1991-2000*, Oxford, Inglaterra, 2002.
- Pachón, Mónica., capítulo de tesis doctoral: *Electoral Incentives versus Presidential Powers: The Effect of the 1991 Reform on the Plenary Agenda in Colombia*, Universidad de San Diego California, 2008.
- Pereira, Carlos, Mueller, Bernardo, *A Theory of Executive Dominance of Congressional Politics: The Committee System in the Brazilian Chamber of Deputies*, *Journal of Legislative Studies*, 2004, Vol. 10, (1):9-49.
- Shepsle, Kenneth y Weingast, Barry, *The Institutional Foundations Of Committee Power*, *American Political Science Review*, 1987, Vol. 81, (1):85-105.
- Shugart, Matthew y Mainwaring, Scott, *Presidentialism and Democracy in Latin America*, New York, Cambridge University Press, 1997.
- Taylor-Robinson, Michelle y Díaz, Chris, *Who Gets Legislation Passed in a Marginal Legislature and is the Label 'Marginal Legislature' Still Appropriate*, *Comparative Political Studies*, 1999, Vol. 32, (5):589-625.

Leyes:

Ley 3° de 1992. Las Comisiones del Congreso.

Ley 5° de 1992. Reglamento del Congreso de Colombia.



# Accountability horizontal en el legislativo brasileño: mecanismos legales y actividades políticas\*

Luzia Helena Herrmann de Oliveira\*\*

## Resumen

En Brasil, los mecanismos de *accountability* horizontal implantados con la Constitución de 1988 garantizan al legislativo una serie de prerrogativas como pedidos de información, convocatoria de ministros, propuestas de fiscalización y control (PFC) y comisión parlamentaria de investigación (CPI). Desde la instauración de la democracia, innumerables veces esos instrumentos han sido activados en virtud de crisis políticas. Este artículo tiene como propósito analizar el desarrollo de la *accountability* horizontal en Brasil, buscando dialogar con las corrientes teóricas y presentar datos nuevos sobre la efectiva actividad de control en estas casi dos décadas de democracia.

**Palabras clave:** *accountability* horizontal, Brasil, comportamiento partidista, relación ejecutivo y legislativo, actividad legislativa.

## Abstract

In Brazil, the horizontal accountability mechanisms established with the Constitution of 1988 guarantee a series of prerogatives to the Legislative power such as: inquiries, convocation of ministers, inspection and control proposals (PFC) and parliamentary investigation committees (CPI). Since the reestablishment of democracy these instruments have been used due to political crises. The purpose of this article is to analyze the horizontal accountability development in Brazil, intending to dialogue with the current theories and with the purpose of presenting new data about the real control activity developed in these nearly two decades of democracy.

**Keywords:** horizontal accountability, Brazil, partisan behavior, Executive – Legislative powers relation, legislative activity.

\* Este artículo fue publicado originalmente en América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales, que edita el Instituto de Iberoamérica y Ediciones Universidad de Salamanca.

\*\* Universidade Estadual de Londrina (Brasil)



Introducción<sup>1</sup>

El concepto de *accountability* horizontal ha venido ganando importancia en las Ciencias Sociales a partir de la creciente comprensión de que la consolidación de la democracia involucra el perfeccionamiento de las diversas formas de control político, sea de la sociedad sobre el Estado o bien de los propios poderes entre sí. No obstante, el tema permanece insuficientemente estudiado. Hay pocas investigaciones empíricas y subsiste una clara divergencia conceptual entre los investigadores que se apropian del término. Frente a ello, para evitar controversias de esa naturaleza, la primera preocupación en este artículo es precisar la terminología que será utilizada. Como lo define O'Donnell, se considera *accountability* horizontal a las:

instituciones estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o incluso *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o instituciones del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos. [...] Son emprendidas por una institución estatal con el propósito explícito de prevenir, cancelar, reparar y/o castigar acciones (o eventualmente inacciones) de otra institución o agente estatal que se presumen ilegales, tanto bajo los supuestos de trasgresión como de corrupción. Este concepto de *accountability* horizontal delimita un tipo específico de interacción entre instituciones estatales, más estrecho que el conjunto de controles e intercambios entre ellas (O'Donnell, 2004: 12-13).

En estos términos, la *accountability* horizontal no incluye ni las formas de control vertical<sup>2</sup>, ni involucra el monitoreo rutinario del legislativo sobre el ejecutivo o la interferencia del legislativo sobre las políticas del gobierno. Para Mainwaring (2003: 18-24), se trata, sobre todo, de una forma de control intraestatal, destacándose ahí el trabajo desarrollado por el sistema de justicia y por determinadas actividades propias del congreso nacional. Se trata, por lo tanto, de una relación de control establecida según mecanismos legales, en el que los agentes públicos deben rendir cuentas de sus acciones a otros agentes<sup>3</sup>. En este caso, el poder de aplicar sanciones es determinante, adscribiéndose a la práctica de la *accountability* horizontal el control y la punición de las transgresiones e ilicitudes, que son legalmente consideradas como delito o abuso del poder.

1 La autora agradece las sugerencias de los evaluadores anónimos de *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*.

2 Ver la definición sobre las diversas modalidades de control en S. MAINWARING (2003) y M. ALCÁNTARA *et al.* (2005).

3 Esta definición es una entre otras, habiendo algunos autores que plantean el problema del uso del término *accountability* horizontal. Ver un análisis sobre la cuestión en S. MAINWARING y C. WELNA (2003).



La concepción de que los poderes del Estado necesitan de controles recíprocos es clásica en el constitucionalismo liberal. O'Donnell (2004: 16) se refiere al liberalismo como la forma de poder que explica «la desconfianza» en la política. Bobbio (1988: 19) recuerda que «de la doctrina liberal, forman parte todos los mecanismos constitucionales que impiden o (*sic*) obstaculizan el ejercicio arbitrario e ilegítimo del poder e impiden o desaniman el abuso o ejercicio ilegal del poder».

Los mecanismos de control son incluidos por las constituciones con base en el supuesto de que los representantes deben rendir cuentas de sus actos a la sociedad que los eligió. El instrumento básico de la *accountability* es el voto, aunque —como ya se percataban los pensadores clásicos y tienden a concordar los estudiosos de la actualidad— éste es un mecanismo insuficiente, incapaz de garantizar la responsabilidad que se espera de los representantes en una democracia<sup>4</sup>. Por esa razón es que la *accountability* horizontal y varios instrumentos de control (que no serán tratados en este trabajo) son garantizados por las legislaciones, constituyendo un amplio sistema de pesos y contrapesos con la finalidad de evitar que se practiquen en la política actos arbitrarios e ilegales.

Este artículo busca analizar los procedimientos de control horizontal del Legislativo sobre el Ejecutivo en Brasil, observando cómo han sido utilizados desde la democratización de 1988. El texto pretende ubicar a Brasil en el debate teórico desarrollado por la política comparada institucionalista sobre América Latina y verificar el desarrollo de la *accountability* horizontal, tanto en lo referente al proceso de normalización constitucional, como a la actividad de control propiamente dicha, ejercida por el Legislativo en estos casi veinte años de democracia.

El caso brasileño es motivo de interés en ese punto, pues el problema de la corrupción se ha resaltado como causa de crisis políticas. En 1993, el presidente Fernando Collor sufrió un proceso de *impeachment* y perdió su mandato. En el 2005, durante el primer gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva, los poderes legislativo y ejecutivo han sido duramente afectados por graves denuncias de corrupción.

La investigación detallada de los instrumentos legales de control y de cómo han sido utilizados por los parlamentarios durante dieciocho años (entre 1988-2006) puede contribuir a la comprensión de los procesos de *accountability* horizontal y de la relación entre poderes en América Latina. Se observará el grado de utilización de los instrumentos de control, así como la participación de los partidos en ese proceso.

4 B. MANIN se ha ocupado de este tema en varios trabajos. Entre ellos, especialmente: B. MANIN (1994 y 1998); B. MANIN, A. PRZEWORSKY y S. STOKES (1999).



## 2. *Accountability* horizontal en América Latina y en Brasil

En relación a la *accountability* horizontal, tres corrientes explicativas se destacan en América Latina: 1. La teoría de la democracia delegada; 2. La teoría de los ejecutivos proactivos y legislativos reactivos; y 3. La teoría de las relaciones diferenciadas de tensión. A continuación, las tres serán presentadas, con el fin de analizar cómo se encajan al caso brasileño y cómo las investigaciones empíricas sobre la actividad legislativa de control pueden contribuir a la comprensión del problema.

### 2.1 *Democracia delegada*

El término «democracia delegada» fue creado por O'Donnell (1996, 1998) en el inicio de la década de 1990, para nombrar lo que entendía era un nuevo tipo de régimen político naciente en los países de América Latina que regresaban a la democracia. El autor tenía por reto extender la explicación a varios países, con énfasis en Brasil y Argentina.

De acuerdo con él, esas democracias deberían recibir una nueva denominación dentro de la tipología política, pues a la vez que se encuadraban en la definición de Dahl (1997: 25-37) sobre los requisitos de una poliarquía, por motivos históricos y culturales no presentaban la estabilidad propia de las democracias consolidadas de Europa y de Norteamérica.

O'Donnell es escéptico. Cree que es posible una persistencia de los mecanismos democráticos con el régimen mantenido durante años o décadas, mas en la esencia, en los principios reguladores que permitirían la representación política y la impersonalidad propia de los regímenes republicanos, la poliarquía difícilmente sería alcanzada. En las democracias estables hay un nivel de institucionalización que no se verifica en las democracias delegadas. Para que éstas logren este estadio sería necesaria una profundización de los cambios, con la formación de nuevas instituciones y el abandono del modo tradicional de hacer política. Una segunda transición, como lo define el autor.

Las democracias delegadas mantuvieron intactas prácticas de un poder concentrado en la figura del presidente de la república. Éste personificaría a la nación, desvinculándose de los partidos de modo personalista, mientras que prácticas políticas no formalizadas, como el clientelismo y la corrupción, constituirían el día a día de la vida política nacional. La democracia delegada se estructura de modo altamente mayoritario, fragilizando el legislativo y las instituciones democráticas. También los eslabones que ligan los poderes de la república a los ciudadanos son muy tenues, lo que impide un contrapunto al poder simbólico del presidente.

La crisis económica que vivió América Latina durante las décadas de 1980 y 1990, así como los graves problemas sociales a los que el continente se enfrenta, son factores impor-



tantes para fortalecer ese modo personalista del hacer político. En fin, por razones históricas y culturales, sería difícil visualizar transformaciones políticas positivas en esos países.

Así, la cuestión de la *accountability* horizontal se vuelve realmente problemática, pues la idea de control se basa en el juego político y partidario de las desconfianzas recíprocas. El legislativo se vuelve actante y dirigente, principalmente cuando los partidos de la oposición se disponen a investigar los actos del gobierno y de las burocracias estatales. En el juego democrático, la actuación de los partidos es crucial para garantizar el ejercicio de la *accountability* horizontal, pues es de esperarse que éstos busquen esconder en el gobierno posibles irregularidades practicadas por la administración que apoyan, correspondiendo a la oposición y a la sociedad el papel de controlar y denunciar. Ciertamente, si el ejecutivo consigue constreñir dicha oposición y agregarla a la base aliada, la posibilidad de control desaparece.

Sin embargo, esta teoría ha tenido reparos. Estudios empíricos más recientes sobre las actividades de control en América Latina –y concretamente en Brasil– tienden a demostrar que las relaciones entre poderes son más complejas que las presentadas por O’Donnell.

## 2.2 Ejecutivos proactivos: y Legislativos reactivos

En esta segunda perspectiva, permanece la visión de que el ejecutivo es plenamente dominante; no obstante, en consonancia con la concepción institucionalista a la que están afiliados, los investigadores de esa línea dirigen el foco de sus análisis hacia las instituciones políticas de los dos poderes. La cuestión de fondo para ellos es que los diseños políticos e institucionales de los sistemas presidencialistas de América Latina presentan muchas diferencias con relación al modelo «madisoniano» en el que se inspiraron. Este modelo se basa en el principio de pesos y contrapesos en que los poderes son divididos con el propósito de poner el ejercicio de las funciones estatales bajo la responsabilidad de diferentes agentes políticos. El presidente es democrático porque representa la voluntad de la mayoría. El senado representa los intereses federados. Los diputados representan a los ciudadanos y son elegidos por el voto directo en los distritos. Además, existen otros mecanismos de equilibrio: elecciones no concurrentes para garantizar mayor heterogeneidad en la representación; la ratificación por el senado de los secretarios indicados por el ejecutivo para proporcionar mayor grado de consenso; la intervención del senado y del presidente para la elección de jueces de la corte suprema, con el objetivo de que prevalezcan los ideales republicanos, entre otros.

La iniciativa de la ley es responsabilidad del legislativo y al ejecutivo le toca la aceptación o el veto. En ese modelo, parece ser que el legislativo estaría en ventaja, por gozar de mucho poder de iniciativa. Pero, como lo destaca Negretto (2002: 7-8), la prerrogativa





del veto presidencial reduce significativamente las posibilidades políticas parlamentarias. En Estados Unidos (EE. UU.), para derribar el veto, son necesarios dos tercios de los votos del Congreso, fracción muy difícil de conseguir. En ese sentido, el cambio de la legislación solamente ocurre cuando hay un alto nivel de consenso, como fue el objetivo de los idealizadores de la Constitución al proponer mecanismos que evitasen la dictadura de la mayoría. Se trata de una Constitución que favorece la estabilidad, no el cambio. Todas las transformaciones deben ser ampliamente debatidas en cada instancia de poder, buscando el mayor nivel posible de consenso.

En la opinión de muchos, éste sería el mayor problema del sistema político estadounidense. Por estimular los vetos recíprocos, ese sistema involucra mayores costos de negociación, tornando más difícil el cambio del *statu quo* político. Es decir, la idea es que el modelo clásico de pesos y contrapesos conlleva una pérdida de eficacia del sistema.

Fue con base en este argumento que, en el proceso de democratización reciente, los sistemas presidencialistas de América Latina formularon una concepción política e institucional diversa, anclada, sobre todo, en la idea de que es necesario agilizar la toma de decisiones<sup>5</sup>. Sería preciso organizar un poder ejecutivo fuerte, dotado de poderes legislativos. Así, además del clásico poder de veto, algunos países adoptarían otras reglas en favor del ejecutivo, como el poder de decreto, de pedido de urgencia, de iniciativa legislativa exclusiva y de control sobre la legislación del presupuesto. Todas esas posibilidades están previstas en la legislación brasileña<sup>6</sup>.

Al analizar desde la perspectiva del legislativo y de su capacidad de equilibrio y control democráticos, la legislación latinoamericana presentaría un carácter reactivo. Según Cox y Morgenstern (1998,2002), hay tres modelos de relación democrática entre ejecutivo y legislativo: el modo *originativ*, en el que el legislativo es responsable de la propia constitución del ejecutivo; la forma «proactiva», en que se destacan las proposiciones que se originaron en el legislativo; y la «reactiva», en que el legislativo se ocupa predominantemente de enmendar o rechazar los proyectos enviados por el ejecutivo. Los parlamentarismos europeos estarían ubicados entre el primero y el segundo caso; el presidencialismo estadounidense estaría entre el segundo y el tercer grupo; y los Legislativos latinoamericanos serían considerados reactivos, por presentar una carencia de estructura y de recursos que les impide crear sus propios proyectos.

La característica del modelo reactivo es que las acciones del presidente son estratégicas, anticipatorias, procurando siempre adecuarse al comportamiento que posiblemente los

5 En Brasil, ese debate es analizado en el libro de A. FIGUEIREDO y F. LIMONGI (1999: 125-156).

6 G. NEGRETTO (2002) describe estos aspectos de la legislación y también la influencia de las reglas electorales y partidarias, con todo no se detiene en el caso brasileño. Ver un análisis comparativo sobre los diseños político e institucional de Brasil, Argentina y Uruguay en L. HERRMANN DE OLIVEIRA (2006).

parlamentarios tendrán frente a sus propuestas. Para los autores, son cuatro los potenciales tipos de respuestas del legislativo y a cada cual corresponde una anticipación táctica del presidente: 1. Una «reacción recalcitrante», con tendencia a rechazar el proyecto. Ésta estimula al presidente a actuar de manera unilateral, utilizando los medios institucionales de los que dispone (por ejemplo, pasar a emitir decretos): «presidente imperial»; 2. Una «reacción servil», que hace actuar al presidente con independencia, sin la necesidad de negociación: «presidente dominante»; 3. Una «reacción asequible», que lleva al presidente a adoptar una actitud negociadora, la cual varía de acuerdo con lo que él supone ser la composición del legislativo. Si nota una exigencia de éste por la participación en las decisiones, su postura es la de establecer una negociación entre poderes, distribuyendo puestos, ministerios y la coparticipación en la agenda: «presidente de coalición». 4. Pero si percibe que la característica del legislativo es el personalismo y el patronazgo, es decir, si predomina una asamblea venal, el presidente se inclinará a desarrollar la negociación menuda, clientelista y asumirá para sí una política más amplia: «presidente nacional».

Se debe observar que, en todas las situaciones citadas anteriormente, gracias a los recursos institucionales es el presidente quien ejerce el control de la relación entre poderes. Se ve también que esta relación es siempre funcional, pues bajo cualquier circunstancia el proceso decisorio se mantiene, no ocurriendo la presunta parálisis<sup>7</sup>. Finalmente, para los autores el modelo latinoamericano es diferente del «madisoniano», pues en lugar de la división, lo que ocurre es una integración entre poderes.

Dentro de este razonamiento, Argelina Figueiredo desarrolla uno de los pocos trabajos empíricos existentes sobre la capacidad de fiscalización del legislativo en Brasil. De acuerdo con la autora, los poderes proactivos del ejecutivo son fundamentales para prevenir conflictos entre los parlamentarios y el presidente:

Los poderes de agenda y la capacidad de controlar el proceso legislativo hacen que la acción coordinada del ejecutivo y de los líderes de la coalición que le apoya sea, no solamente posible, sino eficaz. El gobierno funciona como si hubiera una fusión de poderes (Figueiredo, 2001:691).

7 Estudios empíricos recientes sobre los Legislativos de América Latina han puesto reparos a esa teoría al demostrar que los países presentan grandes variaciones en lo relativo al ejecutivo y al legislativo. Por ejemplo, M. García Montero analiza la iniciativa legislativa según dos indicadores -éxito y participación- demostrando que hay mucha diferencia entre los países de América Latina: «en prácticamente la mitad de los casos analizados, el legislativo fue promotor de la mayoría de la legislación, mostrando un relevante papel proactivo» (M. GARCÍA MONTERO, 2007: 19). En ese trabajo, el caso brasileño no es considerado, pero, aplicados los criterios por ella señalados, el país sería abarcado entre los países de legislativo reactivo. Bajo esa óptica, M. ALCÁNTARA y M. GARCÍA MONTERO (2008) investigan la influencia de factores partidarios, ideológicos e institucionales que interfieren en el desempeño de los presidentes latinoamericanos en la arena legislativa. Tampoco en ese estudio Brasil es objeto de investigación.





Para Figueiredo, entre ejecutivo y legislativo se forma una coalición gubernamental unida, mayoritaria, capaz de restringir las acciones que los partidos opositores quisieran acaso desarrollar, incluso en las relaciones de *accountability* horizontal. Así, la base gubernamental posee la capacidad de desmontar los procesos de control llevados a cabo por los partidos no alineados con el gobierno. Eso ocurre incluso considerando los minuciosos mecanismos institucionales de fiscalización, que se encuentran a disposición del Legislativo brasileño desde la Constitución de 1988.

Se sabe que el ejercicio de la *accountability* horizontal depende de la formulación de instrumentos específicos de control y de la existencia de mecanismos legales que aseguren la punición. Los países democráticos, incluso en el ámbito de América Latina, presentan variaciones en esas reglas, siendo que en algunos hay pocos de esos instrumentos, y en otros se observa una reglamentación minuciosa. Brasil se encuentra en esta segunda situación, presentando cuatro modalidades de control: petición de información, convocatoria de ministros, Propuestas de Fiscalización y Control (PFC) y Comisión Parlamentaria de Investigación (CPI)<sup>8</sup>.

La petición de información es el mecanismo más sencillo y puede ser solicitada por los parlamentarios o comisiones parlamentarias. Como el nombre lo indica, tiene por objetivo recibir información relativa a agentes públicos y sectores de la administración pública. Es un instrumento de la rutina legislativa y en general no produce consecuencias. El parlamentario solicita al pleno que apruebe la solicitud en cuestión. Lo pedido debe ser aprobado por una mayoría simple de votos. A partir de ahí, la mesa directiva encamina la petición al demandado y éste deberá responderla en un plazo determinado. La respuesta sigue directo al parlamentario, sin pasar por el pleno o comisiones. Ésta es obligatoria y puede ser abierta una investigación en caso de que el parlamentario encuentre indicios de ilicitud.

La convocatoria de ministros y autoridades es la segunda forma de *accountability* horizontal, cuyo objetivo es investigar la rendición de cuentas y ejercer otras formas de control sobre los agentes públicos. En la convocatoria, corresponde al parlamentario o a una de las comisiones solicitar la presencia, que será votada en pleno. Siendo aprobada por mayoría simple, el agente público deberá comparecer y responder los cuestionamientos. En Brasil la convocatoria no tiene desdoblamientos de carácter parlamentarista, en el que el ministro puede recibir una moción de censura.

La Comisión de fiscalización y control actúa con el auxilio técnico del *Tribunal de Contas da União* con la finalidad de ejercer el control fiscal, financiero y contable de los organismos públicos. La comisión recibe PFC presentadas por los parlamentarios o por las comisiones. Cualquier comisión permanente puede proponer una PFC. Dicha propuesta

8 Ver sobre la legislación brasileña en perspectiva comparada los trabajos de R FÜOLS y D. NOLTE (2005); M. ALCÁNTARA *et al.* (2005); L. HERRMANN DE OLIVEIRA (2006).



debe ser bien elaborada, con argumentos y justificaciones. Al ser presentada y aprobada en pleno por mayoría simple, se envía a la Comisión de Control para que el relator haga el análisis del pedido y proponga que se archive –porque el pedido se mostró no sustentable– o que se profundice la investigación. La Comisión de fiscalización tiene amplios poderes para investigar y puede desdoblarse hasta resultar en juicio político (CPI).

La CPI puede ser abierta por la Cámara de Diputados, por el Senado o de forma mixta, por el Congreso Nacional (CPMI). Se trata de una comisión temporal con plazo determinado, creada para investigar hechos específicos. Cualquier autoridad pública es objeto de investigación, incluso el presidente y el vicepresidente de la república. Entre las formas de control, ésta es la más rigurosa, siendo que en Brasil la CPI posee poderes judiciales, como el derecho de quiebra del secreto bancario y telefónico de los investigados. Tras la conclusión, la CPI debe producir un relato circunstanciado, con sugerencias de medidas y procedimientos a ser adoptados. El documento es votado por la comisión y, al ser aprobado, debe enviarse al pleno para que éste vote los proyectos de resolución para conducir las propuestas. La punición política máxima es apartarse del cargo por delito de responsabilidad. En el caso de infracciones penales comunes, el proceso se envía a la Procuraduría de Justicia –*Ministerio Público* o *Procuraduría Geral da República*, dependiendo del caso– para que empiece el proceso de juicio.

Varios autores coinciden en que la Constitución de 1988 es explícita en la determinación de los controles sobre la administración pública directa e indirecta, pero Figueiredo (2001: 708-709) señala que esos instrumentos son insuficientes, en virtud de los varios recursos que el ejecutivo posee para condicionar el comportamiento del legislativo. Su análisis se fundamenta en la comparación entre las propuestas de CPI hechas por la Cámara de Diputados entre 1945 y 1999, y las CPI que han sido efectivamente concluidas<sup>9</sup>.

Los datos presentados por ella son muy persuasivos. Conforme señala, gran parte de las CPI propuestas no llegaron a ser instaladas y las que sí lo han sido no han concluido su trabajo. La investigación (Figueiredo, 2001: 700) muestra que el máximo de proposiciones de CPI ocurrió durante el gobierno de Collor (1990-1992) que, de hecho, enfrentó una fuerte oposición legislativa y acabó sufriendo un proceso de *impeachment*. En el gobierno siguiente, de Franco (1992-1994), ocurrió una visible caída en los pedidos de investigación. Durante el primer gobierno de Cardoso (1995-1998) los promedios mensuales de CPI propuestas y concluidas han sido aún más bajos. Después de Collor, el número de pedidos de CPI, así como de las que terminaron su mandato, se redujo significativamente.

9 Se consideran concluidas las que tuvieron el relato terminado y aprobado por la comisión. 10. Crisis por el pago mensual de sobornos a políticos.



Se puede suponer que el crecimiento del número de propuestas de investigación indica un aumento en el nivel de conflicto entre ejecutivo y legislativo, y si el número de CPI concluidas aumenta, se presume un fortalecimiento del legislativo y de su capacidad de control. A partir de esas hipótesis y considerándose la diferencia entre CPI propuestas y concluidas en el período entre 1988 (en el gobierno de Sarney) y 1999 (el primer año del segundo gobierno de Cardoso), Figueiredo argumenta que hay un nivel bajo de conflicto entre ejecutivo y legislativo

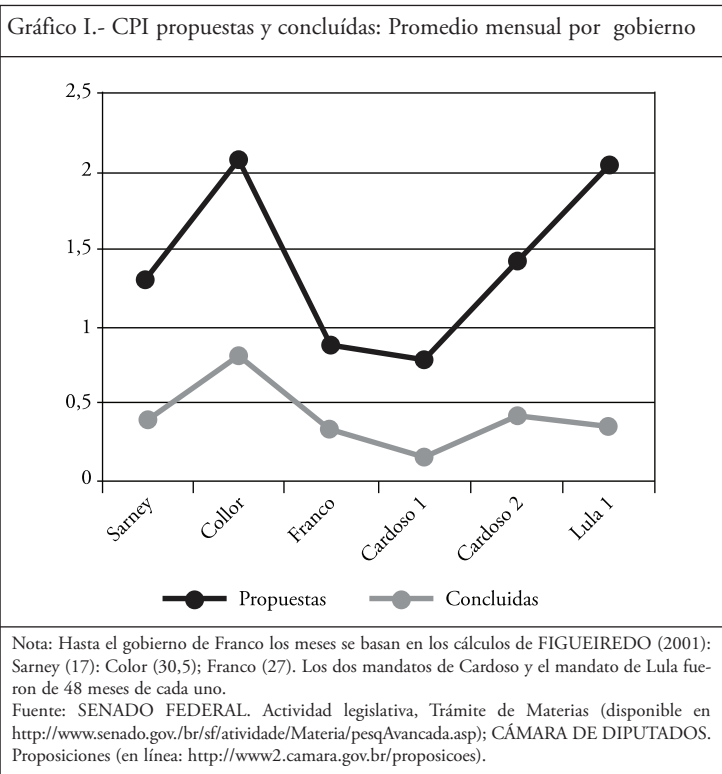
A partir de ahí se busca –mediante este trabajo– ampliar la investigación y observar si esas conclusiones permanecen válidas en el período más reciente, sobre todo durante la llamada *crise do mensalão*<sup>10</sup>, de 2005. Los resultados se muestran en el Gráfico I. La preocupación es pertinente, puesto que la presidencia de Lula (2003-2006) estuvo marcada por denuncias de corrupción que involucraban al ejecutivo. El gráfico presenta las CPI desde 1988 a 2006, incluyendo también el segundo gobierno de Cardoso (1999-2002) y el primer gobierno de Lula (2003-2006). Además, los datos demuestran no solamente las CPI de la Cámara de Diputados, sino también las –propuestas y concluidas– del Senado y del CPMI.

Como se puede ver en el Gráfico I, a partir del segundo gobierno de Cardoso se da un cambio importante en relación a lo que pasó durante los gobiernos de Franco y el primer gobierno de Cardoso. El número de solicitudes de investigación creció en rápida progresión a partir del segundo gobierno de Cardoso, lo que indica un aumento en el nivel de conflicto entre poderes. En el gobierno de Lula la tendencia de crecimiento permanece, alcanzando el promedio mensual de 2,02 CPI propuestas. Ese promedio es muy cercano al del gobierno de Collor (2,06), que sufrió *impeachment*. Otro dato significativo es el bajo número de CPI concluidas, siendo la distancia entre el número de investigaciones propuestas y concluidas la más alta desde 1988.

Los datos demuestran una situación llamativa. Por una parte se nota que todos los gobiernos poseen instrumentos para evitar investigaciones, puesto que siempre el promedio mensual de CPI concluidas es muy inferior al de las que fueron propuestas. De otro modo, nada lleva a creer que las relaciones entre poderes tengan cohesión, o que en virtud de los poderes del ejecutivo la actividad de control legislativo sea completamente ineficaz.

10 Crisis por el pago mensual de sobornos a políticos.





Efectivamente, es discutible y demanda cierta dosis de subjetividad estipular el nivel óptimo de la *accountability* horizontal. En Brasil, entre 1988 y 2006 fueron concluidas 42 CPI en la Cámara de Diputados, 16 en el Senado y 25 en el Congreso (CPMI), sumando 83 CPI en 18 años de democratización. Un listado de los pedidos de acuerdo con el origen partidario, conforme se presenta en la Tabla I, suscita algunas observaciones: la primera, que el número de CPI concluidas es alto<sup>11</sup>; segunda, que solamente durante el gobierno de Collor ocurrió una clara predominancia de CPI originadas en los partidos de oposición al gobierno. Con todos los demás presidentes se nota un gran equilibrio entre el número de CPI propuestas por los partidos gubernamentales y por los de oposición, siendo que en la administración de Lula la mayor parte de las CPI concluidas han tenido origen en la pro-

11 A título de comparación, vale registrar la situación de Alemania, que en el período de 62 años (entre 1947 y 2001) desarrolló un total de 33 CPI en la Cámara de Diputados (promedio anual de 0,53). Un 75,8% del total fueron solicitadas por los partidos de oposición. Alemania adopta un sistema parlamentarista considerado cohesionado y posee un sistema partidario fuerte, lo que inhibe la acción de los partidos opositores (M. Müller, citado por G. CALCAGNOTO, 2005: 185). En Brasil, el promedio anual de CPI concluidas en la Cámara de Diputados es de 2,3 entre 1988 y 2006.

pia base aliada al gobierno; tercera, es en las comisiones mixtas (que involucran el trabajo conjunto de las dos cámaras legislativas), y solamente en ellas, que las oposiciones adquieren mayor peso, puesto que en este caso un 80% de las CPMI concluidas fueron iniciadas por los partidos no gubernamentales (20 de 25). Se debe notar que entre las 83 CPI concluidas desde 1988, parte considerable corresponde a investigaciones rigurosas, que resultaron en cambios de legislación y apertura de procesos judiciales. En cierto grado, se puede afirmar que el legislativo viene desarrollando formas de *accountability* horizontal. La investigación cuantitativa no permite distinguir las motivaciones de los parlamentarios en esas propuestas de investigación ni tampoco examinar el comportamiento legislativo en las actividades de control. Para profundizar ese tipo de investigación sería necesario utilizar metodologías cualitativas capaces de destacar las singularidades de esos procesos de CPI.



TABLA I: Relación de las CPI concluidas conforme el origen.

Gobierno	CPI de la Cámara		CPI del Senado		CPMI		Subtotal		Total	Promedio Mensual
	GOB.	NO-G.	GOB.	NO-G.	GOB.	NO-G.	GOB.	NO-G.		
Sarney	0	0	2	2	0	3	2	5	7	0,41
Collor	1	9	0	5	1	9	2	23	25	0,81
Franco	2	3	0	0	2	2	4	5	9	0,33
Cardoso 1	2	2	1	1	0	1	3	4	7	0,15
Cardoso 2	8	7	3	1	0	1	11	9	20	0,42
Lula 1	8	0	0	1	2	4	10	5	15	0,36
Total	21	21	6	10	5	20	32	51	83	

Fuente: CÁMARA DE DIPUTADOS. Requerimiento de CPI entre 1988-2006. Disponible en [www.camara.gov.br/proposicoes](http://www.camara.gov.br/proposicoes); SENADO FEDERAL. Actividad Legislativa-Trámite de Materias (Proposiciones). Disponible en <http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/>.

Frente a los datos presentados hay una percepción generalizada de que los instrumentos de control han sido insuficientes y que éstos deben ser estimulados. Moreno, Crisp y Shugart (2003: 79-131) profundizan en esa idea, al defender el original argumento de que el exceso de agencias controladoras creadas en América Latina es de poca eficacia y la mejor solución sería transferir a la sociedad el ejercicio de sus funciones constitucionales de control. El argumento tiene en cuenta el sistema político y electoral, considerando que bajo el presidencialismo, legislativo y ejecutivo se encuentran directamente vinculados a la opción de los electores que son, de todas formas, los titulares del poder soberano en una democracia. Así, para desarrollar los controles horizontales, el legislativo tendría que adquirir una independencia tal como se da con el ejecutivo. Proponen, de esa manera, que América Latina

dedique un esfuerzo menor en construir mecanismos de control horizontal y que pase a reformular los verticales, éstos sí, verdaderamente determinantes.

Según esos autores, los controles horizontales se han mostrado ineficaces porque el fallo reside en los sistemas electorales y en los mecanismos sociales de control, que apartan a los representantes de los ciudadanos. El sistema electoral de los países de América Latina no consigue representar los valores y preferencias de los ciudadanos, siendo responsable de dos situaciones igualmente perniciosas. En países como Argentina, en el que hay un sistema de listas cerradas, el partido de la base gubernamental se alía al presidente, que pasa a ejercer un control hipercentralizado sobre el legislativo. En Brasil, el sistema electoral de lista no jerarquizada y voto preferencial provoca un sistema de partidos frágil, estableciendo una convivencia entre ejecutivo y parlamentarios asentada en bases personalistas.

En ese sentido, proponen una profunda reforma política, que sea capaz de evitar tanto el hipercentralismo del sistema de listas cerradas, como el ultraindividualismo del voto preferencial, pues en los dos casos la política del presidente se torna determinante, debilitando tanto al legislativo como a los ciudadanos.

Las propuestas de Moreno *et al.* (2003: 79-131) retoman una discusión clásica en la literatura política internacional (y brasileña en particular) respecto a la influencia ejercida por los sistemas electorales y partidarios sobre la relación entre ejecutivo y legislativo. Durante el período de la redemocratización de los países latinoamericanos, en la década de 1980, se desarrolló un debate sobre el diseño institucional más apropiado para garantizar la eficacia decisoria y la consolidación de la democracia en esos países<sup>12</sup>.

En esa época, se invocaba la dificultad para combinar el sistema presidencialista con el sistema partidario profundamente fragmentado, tal como el existente en Brasil. Se argumentaba que la alta fragmentación partidaria provocada por el sistema proporcional de voto preferencial llevaba hacia un proceso de atomización que volvía débil al ejecutivo, estimulando la parálisis decisoria y las crisis de gobernabilidad. Casi dos décadas después, la misma temática retorna bajo nuevas bases. Hoy se sabe que el ejecutivo tiene los medios necesarios para garantizar el proceso decisorio y para evitar la parálisis, y que los problemas provenientes del sistema partidario y electoral no son impeditivos para que el ejecutivo gobierne. La cuestión que se pone ahora se refiere a la *accountability* y la democracia representativa que se está construyendo en Brasil<sup>13</sup>.

- 12 La literatura política sobre la cuestión es inmensa. Ver sobre el debate entre parlamentarismo y presidencialismo en J. LINZ y A. YALENZUELA (1997, 1998) y M. SUGART y J. CAREY (1992). Sobre la reforma del sistema electoral, ver S. MAINWARING (1993,2001). Sobre el presidencialismo en Brasil, ver B. LAMOÛWER (1998).
- 13 Antiguas percepciones sobre el sistema se han mostrado verdaderas bajo la luz de las recientes investigaciones. Ver C. RAN'ULFO MELÓ (1999) sobre la *dança das cadeiras* partidarias y J. NICOLAU (2007) sobre las consecuencias del sistema de voto preferencial.



De acuerdo con esta segunda corriente teórica, la *accountability* horizontal en América Latina es considerada frágil porque el diseño institucional impide la contraposición de intereses entre gobierno y oposición. El diseño constitucional fortalece demasiado al ejecutivo, impidiendo la actividad de control.

### 2.3. Relaciones diferenciadas de tensión

La tercera línea interpretativa se encuentra en el libro de Llanos y Mustapic (2005), que señala como mayor problema de los estudios anteriores la tendencia de analizar a América Latina en bloque, sin observar la multiplicidad de diseños constitucionales, sistemas de partidos y relación entre poderes. Así como el modelo «madisoniano» presenta peculiaridades difíciles de ser repetidas en otros países, también en el interior de América Latina las diferencias institucionales interfieren, en el sentido de constituir casos políticos específicos. De acuerdo con Llanos y Mustapic (2005: 9-24), para comprender los procesos de control horizontal del legislativo, se deben formular dos cuestiones: la primera, ¿quién tiene el control de las decisiones? Y la segunda, ¿con qué instrumentos?

En lo relativo a la primera pregunta, independientemente del sistema político, ya sea parlamentario o presidencial, las autoras observan que los legislativos en general presentan muy poca disposición para controlar a los otros poderes, y eso se debe a varias causas a ser verificadas en cada situación específica. En algunos casos son los vínculos partidarios entre el ejecutivo y la base legislativa los que crean dificultad; en otros, son las relaciones clientelistas y parroquiales; además, hay países en donde no existe una burocracia legislativa capaz de propiciar la investigación.

Las autoras observan que cuanto menor sea el grado de cohesión de la base gubernamental –sea constituida por un partido o por una coalición– mayor será el potencial del conflicto; cuanto mayor y más heterogénea sea la base aliada, más dificultad tendrá el ejecutivo para administrarla. Un partido (o coalición) poco coherente puede tener estímulos internos para realizar el control horizontal.

Como se observa, los conceptos de cohesión y de heterogeneidad son centrales en el análisis. Por cohesión se comprende una relación de consenso, un sentimiento de lealtad política y partidaria. El concepto involucra, como lo define Ruiz Rodríguez (2006: 2-5), la dimensión ideológica, pragmática y organizacional de los partidos, indicando el nivel de convergencia entre sus miembros<sup>14</sup>. Conforme lo subraya Tsebelis (1997: 103), no se debe confundir con disciplina partidaria, pues ambos expresan cuestiones diferentes: cohesión

14 L. Ruiz RODRÍGUEZ (2006) creó una serie de indicadores para medir el nivel de coherencia en 26 organizaciones partidarias de 13 países de América Latina. Lamentablemente, Brasil no está contemplado en el análisis.



alude a un acuerdo previo, anterior a las discusiones y a las votaciones en el interior de los partidos; disciplina, en cambio, «se refiere a la capacidad de un partido para controlar los votos de sus miembros en el Parlamento».

Con relación a la segunda pregunta, los instrumentos de control, Llanos y Mustapic (2005: 9-24) resaltan que los diseños políticos e institucionales de América Latina son muy variados, con reflejos en la capacidad de control de cada uno. La legislación influye en el nivel de cohesión y de competitividad entre ejecutivo y legislativo.

En el mismo libro, Lemos (2005: 85-139) analiza el caso brasileño en una investigación empírica que abarca tres tipos de *accountability* horizontal: peticiones de información, convocatorias de ministros y PFC entre los años 1988 y 2004. Al referirse a la legislación de control, Lemos coincide con la idea de que los mecanismos en Brasil están bien elaborados, posibilitando varias formas de *accountability* horizontal. En cuanto a la actividad de control propiamente dicha, busca demostrar con datos que ésta sólo ha crecido desde que la democracia fue instaurada en el año 1988. La autora busca determinar algunas características de las actividades de control horizontal en Brasil, constatando que las solicitudes ocurren con más intensidad en los primeros años de mandato de los parlamentarios y decaen en los años electorales. En segundo lugar, las convocatorias de ministros y las PFC son, la mayoría de las veces, formuladas a partir de denuncias públicas. Los pedidos involucrando la actividad común de control del gobierno ocurren en menor número<sup>15</sup>. En tercer lugar, las temáticas nacionales son las que predominan en esos pedidos; las cuestiones locales generan menor interés.

Lemos (2005: 85-139) resalta que el ejercicio de control puede servir para varias finalidades, presentándose muchas veces como instrumento de negociación de los parlamentarios, que utilizan ese mecanismo para obtener ventajas en el proceso legislativo o en el presupuestario. Como se observa, desde 1988 ha ocurrido un significativo aumento en el número de peticiones. Eso debilita las dos tesis anteriores, que señalan un control cohesionado del ejecutivo sobre el legislativo.

Los Gráficos II y III, aquí presentados, toman como base el trabajo de Lemos (2005: 93-100) con algunas diferencias. Los datos del Senado y de la Cámara de Diputados han sido actualizados hasta 2006 y dispuestos de acuerdo con el promedio mensual de pedidos de cada gobierno. Las conclusiones, sin embargo, son semejantes a las de Lemos (2005).

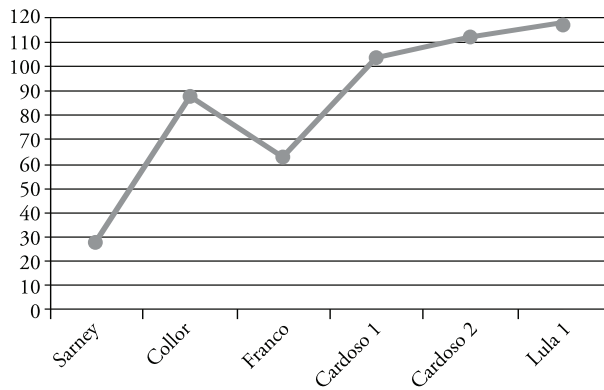
Sobre las peticiones de información, presentadas en el Gráfico II, se nota un incremento significativo desde 1988. Durante el gobierno de Collor ocurrió un rápido aumento en el número de pedidos (87,1 al mes) y con Franco se dio una reducción (promedio:

15 L. LEMOS (2005) usa los conceptos de «alarma» y «patrulla», creados por M. MCCUBBINS y T. SCHWARTZ para designar las dos formas de control.



62,6). No obstante, a partir del primer gobierno de Cardoso el número de peticiones creció nuevamente, alcanzando un promedio mensual de 100 pedidos al mes (103,7), superando el período de Collor. De ahí en adelante la curva de crecimiento se torna menos intensa y así se mantiene. Durante el gobierno de Lula el promedio mensual de peticiones ha sido 117,3.

Gráfico II.- Peticiones de información: Por gobierno conforme promedio mensual.



Fuente: SENADO FEDERAL. Actividad Legislativa-Trámite de materias (disponible en <http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/pesqAvancada.asp>); CÁMARA DE DIPUTADOS. Proposiciones (sisonible en <http://www.2.camara.gov.br/proposicoes>).

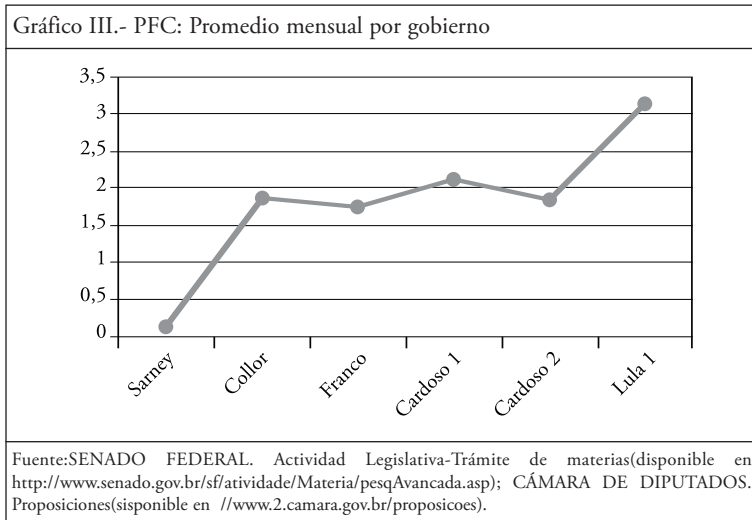
Este mismo fenómeno se verifica en el Gráfico III, que señala que el número de PFC desde 1988. Cabe notar que la cantidad de peticiones de PFC es mucho menor que el número de solicitudes de información. Esto se debe a la mayor complejidad de este tipo de control en comparación con la simple solicitud de información. La PFC requiere una justificación detallada de la petición del autor y cuando la propuesta es admitida por la comisión de control, se inicia una investigación a fondo. Frente a la mayor dificultad de formulación, es de esperarse que haya en un menor número de propuestas, pero también en este caso hubo un aumento significativo desde 1998.

En el inicio de la democratización, entre 1988-1989, el promedio mensual de PFC era mínimo (0,12), pero éste creció rápidamente con un promedio de 1,9 PFC mensuales en el gobierno de Collor, coincidiendo con el período de más denuncias en contra del presidente. Entre los gobiernos de Franco y los dos mandatos de Cardoso el número mensual de pedidos permaneció cercano a 2,0, sin embargo, durante el gobierno de Lula se ha dado un fuerte crecimiento, alcanzando un promedio de 3,14 PFC al mes.





Los gráficos demuestran la cantidad de las informaciones y PFC solicitudes y no el resultado de esos pedidos, por lo que tienen que ser analizados con el debido cuidado. Como lo resalta Figueiredo (2001: 714), la mayor parte de esas propuestas son sencillamente ignoradas, y de las 221 PFC propuestas entre 1989 y 1999, solamente cinco fueron aprobadas y ejecutadas. Así como ocurre con las CPI, muchas de esas peticiones tienen una finalidad política netamente estratégica, lo que significa que no hay una intención real por investigar, sino que la mayoría de estas propuestas solamente buscan algún tipo de ventaja partidaria.



Señaladas esas reservas, se debe reconocer el aumento de la actividad de *accountability* horizontal del legislativo en Brasil. Los datos señalan que el Congreso Nacional no se limita a ejercer una actividad simplemente reactiva al ejecutivo. Durante el gobierno de Collor (1990-1992) hubo una mayor utilización de esos mecanismos de *accountability* horizontal, pero con Franco (1992-1994) los pedidos de investigación disminuyeron. No obstante, a partir de Cardoso (1995-1998 y 1999-2002) el legislativo volvió a demostrar un expresivo grado de desconfianza. En el gobierno de Lula (2003-2006) ese índice alcanzó la cumbre de la escala en las tres formas de control analizadas: pedidos de CPI, peticiones de información y PFC.



### 3. Peculiaridades de la *accountability* horizontal en Brasil: heterogeneidad y falta de cohesión

Frente a esos números cabe indagar cuál sería el modelo de comportamiento del Legislativo brasileño en lo referente a la *accountability* horizontal. Tal como lo sugieren Llanos y Mustapic (2005: 9-24), se cree que la capacidad del legislativo de ejercer el control depende en gran medida de las características de los partidos en el gobierno y del grado de cohesión y heterogeneidad de la base parlamentaria que lo apoya. Cuando hay cohesión, la mayoría gubernamental busca impedir que el legislativo ejerza sus funciones de control.

Por otra parte, el papel de los partidos de oposición es crucial; éstos son responsables de llevar hacia adelante la difusión de la desconfianza y el proceso de investigación propiamente dicho. Por ejemplo, la investigación comparativa entre Argentina y Alemania, desarrollada por Fucks y Nolte (2005: 83), demuestra que la actividad de control es ejercida por los partidos de oposición al gobierno: «La lógica gobierno/oposición se impone, conforme la cual el control no está en las manos de los partidos del gobierno (que no tienen incentivos para hacerlo), sino de los partidos de oposición». Ése es el juego democrático y, sin duda, la posibilidad de que los grupos de oposición lleven hacia adelante la investigación depende mucho de la presión ejercida por los mecanismos verticales de control.

En Brasil, conforme lo que se vio más arriba, el legislativo adopta un comportamiento distinto. Desde 1988 se nota el crecimiento en el número de propuestas de investigación, sean CPI, pedidos de información o PFC. La legislación que regula la actividad de control es minuciosa y ha sido invocada; se puede incluso afirmar que, en algunos casos, los resultados son satisfactorios. A pesar de todo, en la mayoría de las veces no se concluye la investigación. Conforme se verá más adelante, es probable que esas características estén relacionadas al modo como son constituidas las coaliciones de gobierno en Brasil.

La teoría ha señalado la importancia de la formación de mayorías parlamentarias para el desenvolvimiento del gobierno. En el caso de Brasil, donde el número efectivo de partidos parlamentarios es muy alto (alrededor de siete), es un problema compararlos entre todos los gobiernos desde 1988. Las interpretaciones sobre la cuestión son variadas y polémicas, al adscribirse en torno a lo que ha sido denominado «presidencialismo de coalición».

Este término fue acuñado por Abranches (1988) para exponer el dilema impuesto por el sistema político brasileño implantado con la Constitución de 1988, que combinaba presidencialismo, división federativa, bicameralismo y multipartidismo, es decir, elementos que favorecían la fragmentación y la parálisis decisoria<sup>16</sup>. Frente a estas características, afirmaba el autor, el presidente se ve obligado a formalizar diferentes alianzas partidarias y

16 *Veto-playen*, como lo diría G. TSEBELIS (1997) años después.



regionales, con el objetivo de garantizar apoyos. A juicio de dicho autor, el equilibrio resultante de esas alianzas es siempre provisional y precario, pues «cada uno de esos diferentes ejes de la dinámica política brasileña es fuente permanente de tensiones y conflictos en el proceso decisorio nacional» (Abranches, 2001: 13).

Durante la década de 1990, Figueiredo y Limongi (1999) rescataron el término presidencialismo de coalición, buscando demostrar que la Constitución de 1988 otorgó al presidente un carácter centralizador y proactivo que le garantiza la toma de decisiones políticas con el apoyo de la base legislativa. Basándose en una serie de investigaciones empíricas, pasaron a afirmar que el presidencialismo de coalición en Brasil no podría ser definido ni como un sistema conflictivo ni como un sistema inestable. Para ellos, a partir de 1988, el presidente pasó a controlar los incentivos al apoyo partidario que deshacían los efectos negativos que, por si acaso, el sistema electoral y partidario podría ofrecer.

La obra involucra consideraciones teóricas y conceptuales importantes. En primer lugar, porque según esos autores la relación entre ejecutivo y base parlamentaria legislativa está determinada, fundamentalmente, por las reglas endógenas al sistema, ya sean ellas las que fueron inscritas por la Constitución federal, o bien las del reglamento interno de las dos cámaras legislativas, como la constitución de la mesa directiva y del Colegio de Líderes en la Cámara de Diputados. Ellos se refieren a la capacidad que el ejecutivo posee para iniciar proyectos de ley, decretos de necesidad y urgencia [*medidas provisionarias* - MP], agilizar el proceso legislativo en su favor, controlar el presupuesto de la unión y determinar el ritmo y el carácter de la agenda política. En síntesis, la Constitución ofreció al poder ejecutivo recursos políticos suficientes para garantizarle el apoyo disciplinado del legislativo. En segundo lugar, afirman que la «visión tradicional de que los partidos brasileños cuentan con poca cohesión no encuentra sustento en los datos» (Figueiredo y Limongi, 1999: 81). Para determinar el grado de cohesión, los autores utilizan el Índice de Rice, con la finalidad de medir la disciplina partidaria de los parlamentarios.

Aunque sea innegable la contribución de esos análisis para la comprensión de los mecanismos decisivos en Brasil, investigaciones recientes sobre el proceso legislativo han demostrado que las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo no son tan previsibles como esos autores creen. Como lo destaca Rennó (2006: 260), independientemente de los recursos concentrados en el ejecutivo, el presidencialismo brasileño se basa en la «negociación entre el ejecutivo y los partidos políticos para la construcción del apoyo legislativo». Por eso, un punto de enorme controversia en la literatura política brasileña ha sido el de definir en qué medida el comportamiento de los actores se encuentra adscrito a los dictámenes institucionales y cuánto espacio queda para las opciones políticas.

Los análisis de Amorim Neto (2000: 479-519; 2007: 55-73) tienden más hacia las opciones, al subrayar que el presidente tiene autonomía para montar su ministerio. Para este





autor, el grado de heterogeneidad ideológica de la base aliada y la proporcionalidad de gabinetes ministeriales ofrecida a los partidos de la coalición son determinantes para garantizar el apoyo de la mayoría legislativa a las políticas del gobierno. Sin embargo, éstas pueden variar de gobierno a gobierno. Como analiza él, el grado de proporcionalidad (o «tasa de *coalescencia*») es fundamental para definir el tipo de apoyo que será ofrecido al presidente.

Un segundo factor que interfiere en la unidad de la coalición, y que ayuda a incrementar o disminuir el apoyo de la base aliada al presidente, es el nivel de cohesión entre los partidos gubernamentales. La tesis de Melo (1999: 188-197) señala que éste es uno de los problemas centrales del sistema de partidos brasileño. Correctamente argumenta que las investigaciones que utilizan el Índice de Rice no han señalado este problema porque el índice se construye para medir el nivel de disciplina partidaria, no el de cohesión. Los estudios que miden la disciplina partidaria por medio de las votaciones nominales pueden ocultar el conflicto y las disputas que se desarrollan en el interior del legislativo. Muchas veces, las adhesiones parlamentarias al gobierno pueden reflejar solamente la eficacia de los incentivos e intimidaciones institucionales en una base aliada profundamente dividida.

El levantamiento de las propuestas de PFC entre 1988 y 2006 en Brasil, relacionándolas por origen partidario, indica un problema que parece ser inherente a las coaliciones gubernamentales desde, por lo menos, mediados de la década de 1990. Este es un punto que merece más investigación pues, en lo referente a la *accountability* horizontal, se sabe poco sobre las peculiaridades del comportamiento de los partidos gubernamentales y de oposición dentro del Legislativo brasileño<sup>17</sup>. Con base en esto, se busca investigar dos aspectos de la actividad de control horizontal: primero, si el partido que hace la PFC pertenece o no a la base gubernamental; segundo, cuáles son las esferas gubernamentales alcanzadas por las propuestas.

La razón de investigar las PFC se debe al grado de complejidad política que esa forma de *accountability* horizontal involucra. Al ser propuestas, pasan por un análisis en la Comisión de Fiscalización y reciben un dictamen del relator. Cuando son aceptadas, involucran a toda la comisión en el proceso de investigación. Las PFC tienen más peso político que el pedido de información, sin asumir todavía la visibilidad de una CPI. Desde 1988, se han presentado 27 PFC por el Senado y 429 por la Cámara de Diputados. Se opta por analizar solamente las PFC de esta última porque son mayoritarias y facilitan un análisis más detallado. Otro motivo para restringir la investigación a las PFC de la Cámara es que las del Senado se refieren, en su absoluta mayoría, a cuestiones federativas que escapan

17 F. GARCÍA DÍEZ y E. MARTÍNEZ BARAHONA (2002) elaboraron un índice para medir la capacidad de influencia de la oposición en once países de la América Latina (sin incluir Brasil). Las autoras presentan una variedad de situaciones, con niveles de cohesión y distancia ideológicas muy diversos y que resultan en formas efectivas diferenciadas de representación.

del objeto de interés de este trabajo. Serán presentadas solamente las propuestas de PFC, sin verificar los desdoblamientos del proceso.

La Tabla II demuestra los números de las PFC en la Cámara de Diputados en cada gobierno, de acuerdo a su origen. Se busca distinguir los partidos que elaboraron esas proposiciones, y se observa si pertenecen o no a la base de sustentación del presidente. Se consideraron como integrantes de la base de sustentación solamente los partidos que participaron formalmente de los gabinetes ministeriales del gobierno. La tabla describe los gobiernos por fases ministeriales.

Las investigaciones de Meneguello (1998) y Amorim Neto (2000) procuraron señalar que crece el nivel de coalición de un partido en favor de los proyectos gubernamentales en la medida que aumenta su participación en la base ministerial, y ambos consideran que una diversificación ideológica acentuada dentro de la coalición gubernamental podría perjudicar el grado de cohesión. Meneguello (1998: 72), que estudió el período 1985-1997, afirma, por otro lado, que hay «un alto grado de coherencia ideológica en todas las coaliciones» formadas desde 1985. Por su parte, Amorim Neto (2000: 479-519) observa grandes variaciones en las tasas de proporcionalidad ministerial, pero también afirma que solamente el presidente Collor de Mello mantuvo índices bajos de coalición durante todo su gobierno<sup>18</sup>. En un artículo recién publicado, Amorim Neto (2007: 55-73) señala la heterogeneidad del gobierno de Lula como uno de los factores de la crisis de 2005.

Al observar las PFC en los gabinetes ministeriales, es posible concordar con la teoría al menos en lo que se refiere a los gobiernos de Sarney y Collor. El primero (1988-1989) consiguió apoyo formal de más del 50% de los escaños en la Cámara de Diputados, gracias a la alianza partidaria PMDB-PFL<sup>19</sup> (Meneghello, 1998: 89-107). En la Tabla II, la columna «Sarney» no aparece porque no se presentó ninguna PFC en la Cámara de Diputados durante su gobierno. Collor organizó el poder de modo personalista e independiente del Congreso Nacional. Su gobierno tuvo dos fases, siendo que en la primera fue apoyado por el PRN-PFL-PDS<sup>20</sup>, pero su base no sumaba ni el 30% de los escaños. En la segunda fase, la base partidaria fue ampliada un poco, pero permaneció por debajo del 45% de escaños (Meneghello, 1998: 109-120). Se observa en la Tabla II que durante ese período el volumen de las PFC creció significativamente, el 95% de las propuestas tuvieron origen entre los partidos de la oposición. El PT<sup>21</sup> fue el partido que presentó más propuestas de investigación contra Collor: 31 de 57. Acusado de corrupción, el presidente sufrió el proceso de *impeachment* y fue destituido.

18 En otros casos -gobierno Sarney e Itamar Franco- la baja de la proporcionalidad ocurrió al final de los gobiernos.

19 PMDB: *Partido do Movimento Democrático Brasileiro*; PFL: *Partido da Frente Liberal*.

20 PRN: *Partido da Reconstrução Nacional*; PDS: *Partido Democrático Social*.

21 PT: *Partido dos Trabalhadores*.





Bajo el cariz de la *accountability* horizontal, la teoría del presidencialismo de coalición pierde fuerza explicativa a partir de Franco (1992-1994), vicepresidente que sustituyó a Collor tras el *impeachment*. Franco consiguió organizar una base parlamentaria amplia, formada por partidos de centro y de centro derecha. Durante sus dos años de presidencia ocurrieron cambios en la base gubernamental; sin embargo, el porcentaje de apoyo en la Cámara de Diputados fue superior al 50% de los escaños (Meneghello, 1998: 121-136). A pesar de eso, se observa en la Tabla II que el 37% de las PFC se originaron dentro de la propia base aliada del gobierno. El PSDB<sup>22</sup>, que participaba de la coalición, fue el partido que, individualmente, presentó más solicitudes de investigación. Más que el opositor PT, que solicitó 12 PFC. Por lo tanto, dentro de la base gubernamental sigue existiendo la motivación para investigar.

En los gobiernos siguientes, de Cardoso (1 y 2) y de Lula, esa característica se profundizó. El primer gobierno de Cardoso pasó por dos fases de apoyo partidario. En la primera, cuatro partidos conformaron su base (PSDB-PFL-PTB-PMDB)<sup>23</sup>, alcanzando el 59% de los escaños de la Cámara. En abril de 1996 el PTB dejó la coalición y en su lugar entró el PPB<sup>24</sup>. Con el cambio, la coalición gubernamental en la Cámara creció al 77% de los escaños (Meneguello, 1998: 137-149). Con un apoyo tan amplio, era de esperarse mayor unidad en el comportamiento de defensa del gobierno<sup>25</sup>. En cambio, la Tabla II muestra que el 42% de las PFC partieron de su propia base de sustentación.

Destaca la posición del PPB durante el primer gobierno de Cardoso. En el inicio de la primera fase, el partido estaba fuera de la base aliada y presentó ocho propuestas de control. En la segunda fase, cuando pasó a integrar el gobierno, mantuvo la misma disposición para solicitar investigaciones: se efectuaron 19 pedidos. Sumándose los dos períodos, entre oposición y gobierno, el PPB presentó 27 PFC, mismo número presentado por el opositor PT. También el PFL, el PMDB e incluso el PSDB (partido del presidente) propusieron investigaciones.

En el inicio del segundo gobierno de Cardoso la sustentación partidaria conservó su amplitud, no obstante, con el transcurrir del mandato, varios partidos abandonaron el gobierno: primero el PPS<sup>26</sup>, después el PTB y finalmente el PFL. En ese gobierno, el número de propuestas de investigación disminuyó a 82 PFC. La mayor parte de los; pedidos se originaron fuera del gobierno, sobre todo en la oposición al PT: el 57% de las PFC provinieron de los partidos no gubernamentales, el 35% de la base del presidente y seis proposiciones partieron de comisiones.

22 PSDB: *Partido da Social Democracia Brasileira*.

23 PTB: *Partido Trabalhista Brasileiro*.


24 PPB: *Partido Progressista Brasileiro*

25 Según O. AMORIM NETO (2000: 488), los dos gabinetes ministeriales del primer gobierno de Cardoso se presentaron como típicos gobiernos de coalición, con altas tasas de coalescencia (0,57 y 0,60, respectivamente).

26 PPS: *Partido Popular Socialista*.

La Tabla II demuestra el aumento significativo de PFC durante el gobierno de Lula. En números absolutos fueron 135 pedidos durante los cuatro años de gobierno. Sobresale el hecho de que el 52% de las proposiciones partieron de la propia base aliada: del PMDB salieron 21 PFC y del PT vinieron 14 propuestas. Se debe notar que, en número de partidos, la base gubernamental de Lula es la más amplia desde 1988. En ese período, entre los grandes partidos, solamente PSDB y PFL se quedaron fuera del gobierno. Otra característica es que ésta se constituye como la coalición más heterogénea desde 1988. En principio, la base gubernamental estaba constituida predominantemente por partidos de izquierda (PT-PSB-PDT-PPS-PCdoB-PV)<sup>27</sup>, con solamente dos partidos ideológicamente de derecha (PL-PTB). En esa fase el presidente Lula abarcaba poco más del 40% de los escaños de la Cámara de Diputados. La ampliación de la base gubernamental ocurrió con la entrada de dos partidos grandes, PMDB y PP<sup>28</sup> (en 2004 y 2005, respectivamente). En el mismo período, PDT<sup>29</sup> y PPS, partidos de centro izquierda, se retiraron de la coalición. De ese modo, el péndulo ideológico del gobierno caminó más hacia la derecha; como lo observan Amorim Neto (2007: 55-73) y Rogério Schmitt (s/D), ocurrió un superdimensionamiento de su propio partido –el PT– en la constitución de los gabinetes ministeriales. Es probable que la cantidad y la heterogeneidad de partidos aliados al gobierno hayan contribuido a la crisis de 2005.

121



121

TABLE II: PFC por origen y fases ministeriales del gobierno\*\*

	Fases y Partidos del Gabinete	Base del gobierno		Otros partidos		Comisiones	Total
		Propuestas	Total Parcial	Propuestas	Total Parcial		
Collor	3/90 A 4/92 PRN-PFL-PDS	PFL: 1	3 5%	PMDB: 7 PT: 20 PSDB: 8 OTROS: 5	54 95%	0	57
	4/92 A 10/92 PRN-PFL-PDS-PTB-PL	PDS: 1 PL: 1		PMDB: 1 PT: 12 PST: 1			
Franco	10/92 A 1/94 PMDB-PFL-PSB- PSDB-PTB	PSDB: 10 PFL: 1	17 37%	PT: 9 PV: 7 OTROS: 7	29 63%	0	46
	1/94 A 12/94 PMDB-PFL-PSDB-PP	PSDB: 5 PMDB: 1		PT: 3 OTROS: 3			
Cardoso I	1/95 A 6/96 PSDB-PFL-PTB-PMDB	PSDB: 3 PMDB: 3 PFL: 2 PTB: 2	42 42%	PT: 17 PPB***: 8 PPS: 4 OTROS: 7	57 57%	1	100
	6/96 A 12/98 PSDB-PFL-PMDB-PPB	PSDB: 2 PMDB: 4 PFL: 7 PPB***: 19		PT: 10 PCDOB: 5 OTROS: 6			
	1/99 A 3/99 PSDB-PMDB-PPB- PFL-PPS-PTB	PSDB: 1 PMDB: 1		PT: 3 PCDOB: 2			
	3/99 A 10/01 PSDB-PMDB-PPB- PFL-PPS	PSDB: 5 PMDB: 6 PFL: 7 PPB***: 2		PT: 21 OTROS: 7			

27 PCdoB: *Partido Comunista do Brasil*; PV: *Partido Verde*.

28 PP: *Partido Progressista*.

29 PDT: *Partido Democrático Trabalhista*.

Cardoso 2	10/01 A 3/02 PSDB-PMDB-PPB-PFL	PSDB: 3 PMDB: 2 PFL: 1	29 35%	PCDOB: 1	47 57%	6	82
	3/02 A 12/02 PSDB-PMDB-PPB	PMDB:1		PT: 5 PFL: 5 OTROS: 3			
Lula 1	1/03 A 1/04 PT-PTB-PL-PCDOB- PSB-PV-PPS-PDT	PT: 10 OTROS: 6	70 52%	PP: 2 PMDB: 2 PFL: 1 PSDB: 1 PSC: 1	65 48%	0	135
	1/04 A 7/05 PT-PTB-PL-PCDOB PSB-PV-PPS-PMDB	PT: 2 PMDB: 12 PPS: 6 PSB: 4 PTB: 3 OTROS: 6		PP: 6 PFL: 16 PSDB: 6 PSC: 2			
	7/05 A 4/06 PT-PTB-PL-PCDOB- PSB-PV-PMDB-PP	PT:1 PMDB: 7 PP: 3 OTROS: 3		PFL: 6 PSDB: 7 PPS: 3 PDT: 1			
	4/06 A 12/06 PT-PTB-PCDOB- PSB-PV-PMDB-PP	PT: 1 PMDB: 2 PTB: 4		PFL: 4 PSDB: 2 PPS: 5			

Nota: \* La columna "Sarney" no aparece porque no fue presentada ninguna PFC en la Cámara de Diputados durante su gobierno.

\*\*En 1992, el PPR se formó con la fusión del PDS y P PDC . El 1995 se unió al PP, formando el PPB. A partir de 2003 volvió a denominarse PP. El PPB/PP fue base gubernamental durante los dos gobiernos de Cardoso y durante el gobierno de Lula.

Fuente: CÁMARA DE DIPUTADOS. Proposiciones (disponible en <http://www2.camara.gov.br/proposicoes>). Para las fases ministeriales, hasta 1997 la base de los datos fue R. MENEGUELLO (1998). Tras ese período, la investigación se ancló en sitios de la Internet: R.SCHMITT (disponible en <http://www.fiepr.org.br/redempresarial/Notes2218content21113>); Informaciones periódicas (disponible en [www.estado.com.br](http://www.estado.com.br)); y sitios oficiales del gobierno (disponible en [http://www.planalto.gov.br/Infger\\_07presidentes/FHC-1.htm](http://www.planalto.gov.br/Infger_07presidentes/FHC-1.htm), [http://www.planalto.gov.br/Infger\\_07presidentes/FHC-2.htm](http://www.planalto.gov.br/Infger_07presidentes/FHC-2.htm), [http://www.planalto.gov.br/Infger\\_07presidentes/LULA.htm](http://www.planalto.gov.br/Infger_07presidentes/LULA.htm)).

Al describir las PFC, diferenciándolas por el origen partidario, como se hizo en la Tabla II, se nota un aspecto importante. Muy por el contrario de lo que se espera, en Brasil, un porcentaje significativo de las propuestas de fiscalización parte de la propia base aliada del gobierno, de aquella que debería, en teoría, defender al poder ejecutivo, impidiendo investigaciones. La crisis política de 2005 puso ese problema de manifiesto. Sin embargo, los datos demuestran que se trata de una característica antigua, que viene, por lo menos, desde el gobierno de Franco. Los datos indican la existencia de un nivel interno de tensión entre los partidos gubernamentales, por lo que es necesario considerar que las PFC abarcan un abanico muy amplio de temáticas y organismos estatales, y sólo se podría afirmar que las iniciativas de los partidos gubernamentales pretenden alcanzar el propio gobierno federal si esas temáticas estuvieran directamente relacionadas a las instituciones ligadas a ese gobierno.

Para definir mejor este aspecto, se distinguieron las propuestas (PFC) de acuerdo con el rumbo de las proposiciones: I. Cuestiones locales, de ámbito federativo o municipal, involucran *accountability* horizontal en otras instancias de poder, no propiamente la del ejecutivo federal. Un gran número de PFC enfocan al dinero público federal, pero abordan puntos específicos sobre su uso (o mal uso), conforme es aplicado en municipios o empresas privadas. También las PFC que tienen como finalidad investigar gobiernos ante-





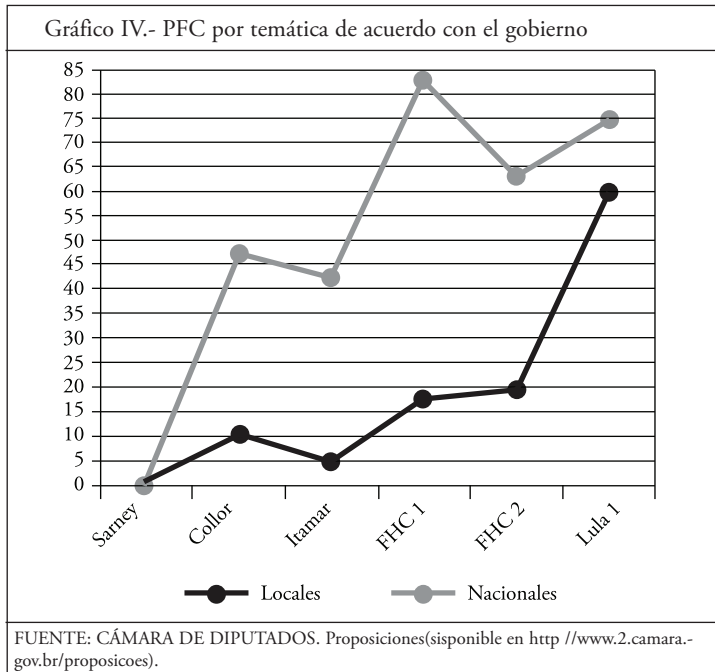
riores fueron puestas en esta columna, pues no tienen por objetivo afectar al gobierno del momento. En esos casos, el gobierno federal no pudo ser directamente responsabilizado, lo que da un carácter más específico a la denuncia. II. Cuestiones nacionales que involucran al ejecutivo federal, para investigar organismos estatales directa o indirectamente relacionados al presidente: ministros, ministerios, secretarías subordinadas a ministerios, órganos estatales, bancos estatales y otros.

El Gráfico IV busca distinguir esos dos niveles, nacional y local, evidenciando que el porcentaje de las cuestiones nacionales es ampliamente superior. También se nota que la cantidad de PFC de carácter nacional ha venido creciendo desde 1988, con mayor énfasis durante el primer gobierno de Cardoso y, en segundo lugar, en el gobierno de Lula. Las propuestas de cariz específico también aumentaron; en el gobierno de Lula se superó la suma de todos los períodos anteriores. En su gobierno, hubo un crecimiento en números absolutos de los pedidos de fiscalización (135 PFC); una buena parte de carácter local (44%) y la mayoría de cariz nacional (56%). Se percibe que el PT, al convertirse en gobierno, continuó presentando un alto número de PFC, pero su enfoque dejó de ser federal para concentrarse en la fiscalización de municipios y otros asuntos locales. Fueron 12 PFC de este tipo entre las 14 propuestas hechas por el PT. En todos los otros gobiernos, más del 75% de los pedidos de fiscalización se referían a cuestiones nacionales, directamente ligadas al gobierno federal. Se puede decir que hasta el 2003 la *accountability* horizontal relacionada con problemas localizados no tuvo impacto significativo en el número de las PFC.

Frente a la cantidad de propuestas de fiscalización dirigidas contra el gobierno federal, es interesante observar el volumen de las PFC originadas en el interior de la propia base aliada y verificar a partir de qué punto del proceso de democratización en Brasil ese fenómeno se tornó más visible. En la Tabla III los datos confirman que casi la totalidad de las PFC enviadas por el gobierno de Collor partieron de la oposición. Con Franco esa tendencia permaneció: la mayoría de las propuestas de investigación (67%) se originaron fuera del gobierno y 33% de las PFC vinieron de la base gubernamental. Debe resaltarse que fue a partir del primer gobierno de Cardoso que los pedidos de investigación enviados por la propia base aliada se tornaron muy expresivos: 46% con Cardoso 1; 41% con Cardoso 2 y 43% con Lula.

Los números llevan a creer que las disputas internas de gobierno ocurren de modo intenso, y sugieren, además, que esas relaciones vienen de lejos, desde por lo menos mediados de la década de 1990, iniciándose en el gobierno de Franco y profundizándose en el gobierno de Cardoso. Más que un problema circunstancial de gobiernos, los datos parecen indicar algo inherente al sistema político brasileño.





Como se sabe, en virtud del alto nivel de la fragmentación partidista de la política brasileña (número efectivo de partidos parlamentarios en torno a siete), el partido del presidente no consigue obtener más del 20% de la representación parlamentaria. De esta forma, para lograr el apoyo de la mayoría en el legislativo, se ve obligado a distribuir el poder entre el mayor número posible de partidos, sin establecer una propuesta común y sin respetar un mínimo de consenso programático. Esa tendencia se ha mantenido desde la gran coalición organizada en el primer gobierno de Cardoso, que poseía más del 70% de la base parlamentaria y presentaba una asociación con alta <<tasa de coalescencia>>.

TABLA III: PFC con temáticas nacionales por origen y fases ministeriales del gobierno							
	Fases y Partidos del Gabinete	Base del gobierno		Otros partidos		Comisiones	Total
		Propuestas	Total Parcial	Propuestas	Total Parcial		
Collor	3/90 A 4/92 PRN-PFL-PDS	PFL: 1	1 2%	PMDB: 6 PT: 17 PSDB: 7 OTROS: 5	46 98%	0	47
	4/92 A 10/92 PRN-PFL-PDS-PTB-PL			PMDB: 1 PT: 9 PST: 1			
Franco	10/92 A 1/94 PMDB-PFL-PSB- PSDB-PTB	PSDB: 8 PFL: 1	14 33%	PT: 9 PV: 7 OTROS: 7	28 67%	0	42
	1/94 A 12/94 PMDB-PFL-PSDB-PP	PSDB: 5		PT: 2 OTROS: 3			
Cardoso 1	1/95 A 6/96 PSDB-PFL-PTB-PMDB	PSDB: 3 PMDB: 3 PFL: 2 PTB: 1	38 46%	PT: 13 PPB: 7 PPS: 3 OTROS: 4	44 53%	1	83
	6/96 A 12/98 PSDB-PFL-PMDB-PPB	PSDB: 1 PMDB: 4 PFL: 6 PPB: 18		PT: 8 OTROS: 8			
Cardoso 2	1/99 A 3/99 PSDB-PMDB-PPB- PFL-PPS-PTB	PSDB: 1 PMDB: 1	26 41%	PT: 2 PCDOB: 1	32 51%	5	63
	3/99 A 10/01 PSDB-PMDB-PPB- PFL-PPS	PSDB: 3 PMDB: 6 PFL: 6 PPB: 2		PT: 15 OTROS: 4			
	10/01 A 3/02 PSDB-PMDB-PPB-PFL	PSDB: 3 PMDB: 2 PFL: 1		PCDOB: 1			
	3/02 A 12/02 PSDB-PMDB-PPB	PMDB: 1		PT: 4 PFL: 4 PSB: 1			
Lula 1	1/03 A 1/04 PT-PTB-PL-PCDOB- PSB-PV-PPS-PDT	PT: 1 OTROS: 4	32 43%	PP: 1 PMDB: 1 PFL: 1	43 57%	0	75
	1/04 A 7/05 PT-PTB-PL-PCDOB PSB-PV-PPS-PMDB	PT: 1 PMDB: 5 OTROS: 4		PP: 3 PFL: 13 PSDB: 6			
	7/05 A 4/06 PT-PTB-PL-PCDOB- PSB-PV-PMDB-PP	PMDB: 6 PP: 2 OTROS: 4		PFL: 3 PSDB: 5 PPS: 1			
	4/06 A 12/06 PT-PTB-PCDOB- PSB-PV-PMDB-PP	PMDB: 1 PTB: 4		PFL: 3 PSDB: 2 PPS: 4			

Fuente: CÁMARA DE DIPUTADOS. Proposiciones (disponible en <http://www2.camara.gov.br/proposicoes>). Para las fases ministeriales, hasta 1997 la base de los datos fue R. MENEGUELLO (1998). Tras ese período, la investigación se ancló en sitios de la Internet: R.SCHMITT (disponible en <http://www.fiepr.org.br/redempresarial/Notes2218content21113>); Informaciones periódicas (disponible en [www.estadao.com.br](http://www.estadao.com.br)); y sitios oficiales del gobierno (disponible en [http://www.planalto.gov.br/Infger\\_07presidentes/FHC-1.htm](http://www.planalto.gov.br/Infger_07presidentes/FHC-1.htm), [http://www.planalto.gov.br/Infger\\_07presidentes/FHC-2.htm](http://www.planalto.gov.br/Infger_07presidentes/FHC-2.htm), [http://www.planalto.gov.br/Infger\\_07presidentes/LULA.htm](http://www.planalto.gov.br/Infger_07presidentes/LULA.htm)).





Una comprensión más exacta de lo que ocurre exigiría un análisis detallado y cualitativo de las proposiciones, lo que no es posible realizar en este artículo. Aún así, los números presentados sorprenden, y sugieren que muchas veces los partidos de la base gubernamental utilizan los mecanismos de control como forma de trueque, con el objetivo de conseguir mayor acceso al patronazgo. Para equilibrar el conflicto, le toca al ejecutivo utilizar los instrumentos legales y políticos de los que dispone.

Muy probablemente, la *accountability* horizontal se desarrolla al son de este juego. El presidente busca evitar las investigaciones y, de hecho, dispone de mecanismos varios para ocultar las denuncias. Como se ha mencionado, el número de las investigaciones efectivamente concluidas es muy inferior al de las que fueron propuestas. Sin embargo, la actividad legislativa de denuncia es intensa, por lo que el caso brasileño no encaja en la definición de democracia delegada propuesta por O'Donnell, así como tampoco en la de legislativo meramente reactivo, como lo creen Cox y Morgenstern (2002: 446-468).

Un ejemplo significativo de ese proceso conflictivo es la PFC No. 78/05, presentada por el diputado federal Eduardo Valverde, del PT, en pleno gobierno de Lula. La propuesta, dirigida a investigar actividades de otro partido de la coalición de gobierno (el PTB), parece haber sido uno de los ingredientes importantes en el desencadenamiento de la llamada *crise do mensalão*.

#### 4. Conclusiones

Hay fuertes indicios de que las características de la *accountability* horizontal en Brasil se deben predominantemente a la falta de cohesión y a la heterogeneidad de la base aliada que se une a la oposición con el propósito de investigar. A pesar de todo, el presidente posee medios para evitar el desarrollo de gran parte de esas investigaciones, pues, como lo perciben Moreno, Crisp y Shugart (2003), es el propio sistema político el que induce a llevar a cabo esas prácticas.

Al analizar los mecanismos de control parlamentario en América Latina, esos autores hablan de la necesidad de reformas políticas con el objetivo de estrechar las relaciones entre los electores y sus representantes. También O'Donnell (2004: 24) subraya la importancia de combinar de forma más eficaz las dos dimensiones de la *accountability*, la horizontal y la vertical. Para ese autor, una y otra estarían intrínsecamente relacionadas, de tal modo que el fortalecimiento de una llevaría al desarrollo de la otra. Weber desarrolló un análisis semejante cuando estudió la crisis final del Imperio Austro-Húngaro y la relación de poderes proyectada por Bismarck: «Bismarck trágicamente cosechó lo que sembró: pues él había deseado –y deliberadamente lo consumó– la impotencia política del parlamento y de los

líderes partidarios» (Weber, 1980: 9). Estratégicamente, el estadista alemán buscó debilitar al parlamento y las entidades de grupo en Alemania de finales del siglo XIX, lo cual provocó una generalizada burocratización de la vida pública alemana. Su opinión era clara: cabía al parlamento indagar sobre y controlar a la burocracia estatal, por lo cual sería necesario dar responsabilidades políticas a éste<sup>30</sup>.

En Brasil, las dificultades en las actividades de *accountability* horizontal parecen relacionarse al proyecto político institucional elaborado en la Constitución de 1988. La legislación de control propiamente dicha es compleja y minuciosa, pero el diseño constitucional favorece demasiado las funciones proactivas del ejecutivo e impide que el legislativo ejerza plenamente sus actividades legislativas y fiscalizadoras. Los partidos –incluso o principalmente los de la base aliada– mantienen una relación de conflicto, y compiten entre sí por los puestos y recursos federales.

## Bibliografía

- Abranches, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, 1988, vol. 31, n.º 1:5-33.
- Abranches, Sérgio. A democracia brasileira vai bem, mas requer cuidados: proposições sobre democracia brasileira e o presidencialismo de coalizão. En *XIII Fórum Nacional: Estudos e Pesquisas*, 2001, n.º 5: 1-18. Disponible en: [www.forumnacional.org.br/trf\\_arq.php?cod=EP00050](http://www.forumnacional.org.br/trf_arq.php?cod=EP00050).
- Alcántara Sáez, Manuel y García Montero, Mercedes, *Institutions and Politicians: an analysis of the factors that determine presidential legislative success*. Indiana: University of Notre Dame (Working paper, n.º 348), 2008.
- Alcántara Sáez, Manuel; García Montero, Mercedes y Sánchez López, Francisco (eds.). *El Poder Legislativo en América Latina a través de sus normas*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2005.
- Amorim Neto, Octavio. Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil. *Dados*, 2000, vol. 43, n.º 3: 479-519.
- Amorim Neto, Octavio. Algumas conseqüências políticas de Lula: novos padrões de formação e recrutamento ministerial, controle de agenda e produção legislativa. En Nicolau, Jairo (org.). *Instituições Representativas no Brasil. Balanço e reforma*. Belo Horizonte: UFMG e Rio de Janeiro, IUPERJ, 2007.

30 Solamente después de la II Guerra Mundial las propuestas de M. Weber comenzaron a ser puestas en práctica en Alemania. Uno de los aspectos de esos cambios es el hecho de hacer fuertes los controles horizontales. Ver A. FERRARO (2005:204-209)



- Bobbio, Norberto. *Liberalismo e Democracia*. 2.<sup>a</sup> edición. São Paulo: Brasiliense, 1988.
- Calcagnotto, Gilberto. Comissões parlamentares de inquérito no Brasil e na Alemanha: semelhanças e diferenças. En Llanos Mariana y Mustapic, Ana Maria (orgs.). *Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer, 2005.
- Câmara de deputados. *Proposições*. Disponible en <http://www2.câmara.gov.br/proposicoes>.
- Câmara de deputados. *CPIs Instaladas na Câmara de Deputados desde 1987*. Brasília: Serviço de Comissões Parlamentares de Inquérito/DECOM, 2007.
- Câmara de deputados. *Requerimento de Instituição de CPI*. Disponible en <http://www-.câmara.gov.br/proposicoes>.





Parte 3:

---

Reseñas bibliográficas





## ANÍBAL PÉREZ LIÑÁN (Autor)

Juicio político al presidente y Nueva inestabilidad política en América Latina  
Fondo de Cultura Económica  
Buenos Aires, 2009, 383 pp.

### *Comentario de:* María Eugenia Bonilla Ovallos

Estudiante Doctorado Procesos Políticos Contemporáneos  
Universidad de Salamanca

La tercera ola de la democratización en América Latina se tradujo, entre otras cosas, en una variación en la dinámica de resolución de conflictos entre el ejecutivo y el legislativo. Este tipo de crisis presidenciales solía comúnmente resolverse mediante la intervención militar. En la actualidad, por el contrario, ésta salida ha sido menos frecuente y en contraste, se han utilizado otros mecanismos dentro de los que figura el juicio político.

En el reciente libro de Pérez Liñán éste tipo de desenlace es el objeto de estudio. A lo largo de su trabajo, el autor lleva a cabo un análisis comparado de las 58 crisis presidenciales que se desarrollaron en América Latina, durante 1950 y 2004, demostrando que éste mecanismo se ha utilizado en ciertos países, cuando determinadas variables han estado presentes en el contexto nacional y representa una nueva forma de inestabilidad política en la región.

Inicialmente el autor define el juicio político como una herramienta constitucional mediante la cual el congreso y/o a la corte suprema están facultadas para remover al presidente de su cargo, cuando se presenta una crisis presidencial, es decir, un

conflicto grave entre el ejecutivo y el legislativo en el cual una de las dos ramas busca la disolución de la otra. Se plantea como interrogante ¿cuándo y por qué el congreso es capaz de impulsar un juicio político? y sostiene que ésto es posible en la medida en que la tercera ola de la democratización, alteró la importancia relativa de determinados actores, al limitar el accionar de las fuerzas armadas y al dar garantías y libertades para el desarrollo de los medios de comunicación y de los movimientos populares. Estos cambios que se desarrollaron conjuntamente con las transformaciones en el modelo económico de la región, desembocaron en la erosión del poder presidencial.

El autor reconstruye la historia de cinco casos de juicio político llevados a cabo en América Latina entre 1992 y 2004 (Fernando Collor, Brasil, 1992; Carlos Andrés Pérez, Venezuela, 1993; Ernesto Samper, Colombia, 1996; Raúl Cubas, Paraguay, 1999 y González Macchi, Paraguay, 2002) y una declaración de incapacidad mental (Abdalá Bucaram, Ecuador, 1997). Identificando que el aumento de los escándalos de corrupción y la incapacidad o poca motivación de los militares de llevar a cabo una intervención exitosa,





estuvieron presentes en los seis casos estudiados. Por el contrario, la imposibilidad que tenía el ejecutivo de crear una coalición capaz de frenar el juicio político (excepto Samper) y la efervescencia de las protestas populares que fueron capaces de vincular amplios sectores de la sociedad (excepto Samper y González Macchi) fueron las variables determinantes de la realización o no de estos juicios políticos.

Posteriormente se cuestiona acerca de las consecuencias que las crisis presidenciales tienen sobre la estabilidad de la democracia. Al comparar 58 casos se identifica que existen nueve posibles soluciones a estos conflictos. Concluye finalmente que el 60% de las crisis no afectaron negativamente al régimen, por lo cual éstas distan mucho de ser un factor desestabilizador y demuestra cómo desde la década de los noventa el juicio político es el nuevo patrón de inestabilidad política en la región.

En los dos capítulos siguientes analiza cuáles fueron los factores que impulsaron el aumento de los escándalos y cómo esto influyó en la realización juicios políticos. Señala que la mayor libertad de prensa, la desregulación de los medios de comunicación, la expansión de la televisión y la profesionalización de la prensa, favorecieron el surgimiento de un periodismo de investigación más agresivo e influyente, que elevó el número de escándalos. Esta característica estimuló la aparición de juicios políticos en la medida en que los avances tecnológicos aumentaron la independencia de los presidentes respecto a las estructuras partidistas, lograron erosionar sus niveles de popularidad y promovieron la movilización social.

A continuación se aborda el tema del escudo legislativo y se cuestiona sobre ¿qué

determina la decisión del congreso de proteger al presidente o de iniciar el juicio político? Concluye que esta decisión está influenciada por la forma en que el presidente se relaciona con el congreso en las primeras etapas de su gobierno (aislamiento, confrontación, negociación). Además señala otros factores influyentes como las presiones del electorado, los medios de comunicación y el calendario electoral.

Finalmente en los últimos capítulos analiza por qué fueron depuestos algunos presidentes sin que se mediara un proceso de juicio político y hace hincapié en la relevancia teórica de las conclusiones obtenidas a la hora de repensar el presidencialismo. Mediante el análisis comparado concluye que los escándalos políticos y las alianzas legislativas fueron claves para explicar el proceso de juicio político, pero fue la movilización masiva el factor determinante que desembocó en la remoción del presidente de su cargo, independiente del proceso desarrollado para alcanzar el objetivo.

El trabajo realizado por Pérez Liñán es fundamental no sólo por el aporte que ofrece a la teoría del presidencialismo y la democracia, sino también por los señalamientos que hace sobre los peligros de esta nueva forma de inestabilidad política latente en la región, más aún cuando los actores estratégicos del juicio político se encuentran inmersos en una realidad corrupta y oportunista que les permite manipular los estallidos de indignación popular. Su estudio innovador motiva el surgimiento de nuevos interrogantes y despierta inquietud investigadora por comprender en mayor medida éste fenómeno.

LEONARDO MORLINO (Autor)

Introducción a la investigación comparada

Alianza Editorial

Madrid, 2010, 165 pp.

Comentario de: Martha Liliana Gutiérrez Salazar

Estudiante de Máster en Estudios Latinamericanos

Universidad de Salamanca



La comparación resulta un procedimiento analítico central tanto en la ciencia política como en otras ciencias sociales. Conocedor del tema y su importancia, Morlino se fija como objetivo presentar, de forma introductoria, qué es la comparación y cómo puede utilizarse. Para ello formula y desarrolla una serie de preguntas que estructuran el texto, tales como por qué comparar, qué comparar y cómo comparar, y lo hace apoyándose en ejemplos que facilitan la comprensión a quienes se inician en estos temas.

El Capítulo 1 se ocupa de *¿cómo se define la comparación? y cuáles son las tradiciones de la comparación?*, indagando la forma en que distintos autores se interesan por ella como procedimiento lógico o método de investigación, y si lo hacen como forma de control o descubrimiento de nuevas hipótesis.

La pregunta *¿por qué comparar?* guía el desarrollo del Capítulo 2, y se aborda partiendo de las tres funciones básicas de la comparación, –cognoscitiva, explicativa y aplicativa–, ya sea que se trate de analizar

realidades distintas para conocer a profundidad los fenómenos estudiados, con un objetivo descriptivo; analizar los fenómenos que diferencian varios países, en búsqueda de explicaciones que corroboren los distintos casos; o estudiar problemas y soluciones de otros países, para adaptarlos al caso de estudio.

Para Morlino el objetivo principal de la investigación comparada es explicar un determinado fenómeno, estableciendo causalidades entre variables, quedando a un paso de la generalización. Los principales ámbitos en que se recurre a la comparación en ciencia política son los estudios sobre políticas públicas y sobre democratización. Morlino advierte que en los primeros ha sido una constante la búsqueda de teorías de alcance medio, mientras los segundos han buscado profundizar en el análisis de casos concretos, mediante *frameworks* teóricos<sup>1</sup>.

1 Identificación de las variables recurrentes a partir de las cuales se elaboran modelos y tipologías, lo que permite la comparación empírica, sin sacrificar especificación.



Para determinar *¿qué comparar?*, cuestión planteada en el Capítulo 3 desde la óptica de *las unidades básicas*, lo primero es identificar la pregunta de investigación, en cuya formulación se deberán atender criterios como el interés por el problema, la relevancia del tema, el conocimiento de la literatura, una formulación empíricamente precisa y la controlabilidad empírica de la cuestión. Aún cuando la formulación de la pregunta aparece como un primer paso, debe estar antecedida de un recorrido que permita un conocimiento básico del objeto de estudio y claridad sobre la metodología que se aplicará.

Morlino pone de relieve riesgos como el sobreestiramiento conceptual y la mala clasificación, recordando que el rigor de la estructura teórica permite focalizar mejor la investigación y limitar el número de hipótesis. Se aborda también el tema de la operacionalización, que establece un vínculo entre la órbita conceptual y elementos observables de forma directa.

Otro paso del proceso es identificar las propiedades de los casos que se consideren relevantes y elegir entre la comparación de casos más parecidos o entre casos muy diferentes, que tengan algún elemento común que sirva de variable independiente. La última opción lleva a otra disyuntiva, entre comparación cuantitativa –con énfasis en las variables– y cualitativa –con énfasis en los casos–. Aquí surge el dilema de “muchas variables, pocos casos” y, retomando a Liphart, Morlino desarrolla las posibles formas de afrontarlo, bien desde el ámbito de las variables o bien desde el de los casos.

La pregunta *¿qué comparar?* se mantiene en el Capítulo 4, esta vez referida a las dimensiones *espacio y tiempo*. Las variables a analizar, junto con las dimensiones que acabamos de referir, determinarán la estrategia de investigación, que podrá ser sincrónica o diacrónica –según abarque un lapso temporal más o menos amplio o no tenga en cuenta la variable tiempo– y extensiva o intensiva –según se oriente a las variables o a los casos–.

La identificación del espacio consistirá en decidir cuántos y cuáles casos incluir en la investigación, lo que a su vez conlleva a la elección de una estrategia de comparación: estudio de caso, comparación binaria, comparación de área o estrategia multicaso. El texto no sólo explica de qué se trata cada una de ellas, sino que advierte sobre sus ventajas y limitaciones.

En cuanto al aspecto temporal, se resalta la importancia de las investigaciones diacrónicas, que permiten el análisis del cambio, así como la posibilidad de abordar la periodización mediante la subdivisión en fases, secuencias y series temporales. Morlino insiste en la importancia de una buena base teórica para seleccionar la hipótesis, centrar la investigación y orientarse hacia las variables claves.

El Capítulo 5 se ocupa de *¿cómo comparar?* y para responder a esta pregunta se desarrollan algunos mecanismos analíticos, evaluando su importancia para la comparación: el triángulo de Ogden y Richards, las reglas de la conceptualización, el árbol de Porfirio, estrategias clasificatorias, los cán-

nes de Mill, la formalización y el *fuzzy set analysis*.

En el Capítulo 6 se confronta el método comparativo con otros, como el estadístico y el histórico. Así mismo, se examina el estudio de caso como estrategia de comparación, distinguiendo cuatro tipos principales: configurativos o atóricos, interpretativos, generadores de hipótesis y de control de hipótesis. En éstos últimos se diferencian aquellos que pretenden confirmar una teoría (o hipótesis), de aquellos que pretenden falsearla.

El libro concluye exponiendo algunos límites de la comparación y llamando la atención sobre las dificultades que entraña, pero reconociendo su importancia para el conocimiento de la compleja realidad actual. Su valor reside en su simplicidad, que permite la inmersión amable en estos temas por parte de un lector proveniente de cualquier formación en ciencias sociales, con total garantía del orden y la rigurosidad del autor.



## DAVID ROLL (Autor)

Las élites parlamentarias en Colombia, en el contexto de los países vecinos de la región andina 1990-2005.

Universidad Nacional de Colombia (Bogotá, Colombia).

Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales Gerardo Molina-UNIJUS. 228 páginas.

### *Comentario de:* Hugo Guerra Urrego

Politólogo. Estudiante de Máster en Estudios Latinoamericanos

Instituto de Iberoamérica – Universidad de Salamanca



En el mundo entero las identidades partidistas y los cuerpos parlamentarios se han redefinido durante la última década. En América Latina ese proceso ha tenido su propia dinámica, y en la región andina en particular parece existir una singularidad común detectable, los cambios en la composición, organización e interacción de las élites parlamentarias parecen demarcar el futuro de las democracias de la región. El libro del Profesor David Roll presenta un importante intento para entender éste y otros aspectos relacionados con los procesos mismos de reorganización parlamentaria y partidista, así como de las distintas tentativas de orientarlos desde la ingeniería institucional, ante los escasos de estudios que involucren a estos países andinos en una perspectiva comparada expresamente formulada.

En el contexto sub-andino integrado por Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, dada la complejidad propia de cada una de estas repúblicas, donde conviven múltiples sociedades regionales y etnicidades, se reitera con mayor razón la imposibilidad de

hablar de la existencia de una élite parlamentaria como un cuerpo unitario que se corresponde con una clase económicamente dominante, pues allí precisamente los procesos de cambio político han sido el resultado de los enfrentamientos entre los diversos sectores de origen social heterogéneo que la componen por imponer su hegemonía, y de las prácticas de negociación y articulación que se establecen entre ellas, en donde sus intereses se combinan y entrecruzan, según la correlación de fuerzas existentes, reproduciendo un nuevo conjunto de fines económicos, políticos, culturales y morales.

En su conjunto el libro propone, a partir de experiencias involucradas por un profundo proceso de investigación precedente, dar cuenta de los procesos de cambio y reorganización experimentados por la élite parlamentaria colombiana durante la década del noventa. Suponiendo la aplicación de una perspectiva comparada que, en la observación de las similitudes y diferencias evidentes respecto a los fenómenos correspondientes involucrados en países socioe-

conómicamente afines, –Ecuador, Perú y Venezuela–, implique la ubicación del suceso y sus variaciones, tanto en el contexto andino como en el marco latinoamericano. Resaltando que la condición privilegiada que las élites parlamentarias andinas ocupan en la sociedad, no puede ser reducida a una simple lectura en la que se les identifica con la clase política y con la clase económicamente dominante.

El libro se estructura en tres capítulos nacionales, (Ecuador, Venezuela y Perú), que a su vez se componen de cinco apartados en los que se desarrollan varios instrumentos teóricos metodológicos de análisis que integran una dimensión cuantitativa como cualitativa. En el primer apartado de cada uno de los tres capítulos nacionales se señalan las características institucionales del Congreso Nacional y se indica la composición de esta instancia de representación durante los períodos legislativos de la década de los noventas. En el segundo apartado se describe el origen social y las características de las élites parlamentarias, para lo cual se analizan aspectos como el nivel educativo y la profesión del padre, la existencia de familiares vinculados a la política, la edad, el género, la escolaridad y el nivel de ingresos de los parlamentarios.

En el tercer apartado, se analiza el grado de profesionalización de la élite parlamentaria del respectivo país y los sectores que pretenden representar. En consecuencia se estudian aspectos como el inicio de la actividad política y de la militancia en partidos políticos, la trayectoria política en otros car-

gos de elección popular, la experiencia como diputado y la compatibilidad del ejercicio del cargo con otras actividades remuneradas. El cuarto apartado presenta una caracterización de la estructuración ideológica de la élite parlamentaria, para lo cual se analiza su ubicación ideológica en la escala de izquierda a derecha y su grado de religiosidad, y se describen las opiniones y percepciones de los parlamentarios respecto a la democracia, los partidos políticos, las instituciones, los problemas del país y la gestión del Estado. Posteriormente en el quinto apartado de cada capítulo nacional se efectúa una comparación con las élites parlamentarias colombianas.

La parte final del libro plantea unas conclusiones preliminares sobre la subregión andina, con las que se pretende avanzar hacia una caracterización más amplia de las tendencias registradas por las élites parlamentarias del mundo andino, reforzando la idea de que los cambios en el comportamiento de las élites parlamentarias andinas se convierte en un importante elemento de análisis que posibilita el entendimiento de los procesos de cambio político en los que están inmersos los países de la región andina, lo cual a su vez permite contribuir en la reflexión sobre qué diseños institucionales son los más adecuados a las condiciones que se avencinan en pos de lograr la estabilidad que requiere la región.

De hecho el autor resalta el hecho de que las élites parlamentarias de cada uno de los países estudiados presentan más similitudes que diferencias. Las similitudes se dan





por un proceso de transformaciones análogas en aspectos referentes a su composición, características y atribuciones, como consecuencia de los diferentes procesos de reforma constitucional que fueron efectuados en sus respectivos contextos político-institucionales y que modificaron las condiciones de la competencia política y del funcionamiento del congreso como institución. En tanto que las diferencias existentes entre las élites parlamentarias están dadas por las particularidades propias de los respectivos procesos políticos en los que se encuentran inmersas, algo que no es nuevo pero que

refuerza el hecho de estudiar las élites parlamentarias de manera comparada.

En su conjunto, este libro representa un esfuerzo comparativo llevado al ámbito colombiano, que sin duda alguna, persuade con muchas de las conclusiones a las que se llega, pero también –y de hecho es el gran aporte– invita a presentar nuevos y mejores argumentos, respecto de la pertinencia del estudio de las élites en la conducción de los procesos sociales en el mundo andino con el fin de establecer tendencias explicativas del comportamiento de las democracias de la región.



Roberto Gargarella, María Victoria Murillo, Mario Pecheny (comps.)

Discutir a Alfonsín

Siglo Veintiuno Editores Argentina

Argentina, 2010, 224 pp.

Comentario de: Carolina Contreras

Licenciada en Relaciones Internacionales.

Universidad San Francisco de Quito

El año de 1983 aparece como un momento clave en la historia de la sociedad argentina. Tras varios años de dictadura militar, las expectativas de cambio y libertad son depositadas en una sola persona: Raúl Alfonsín. Y es precisamente Alfonsín quien es analizado por un grupo de académicos, señalando sus fortalezas, aciertos y falencias.

La dictadura argentina conocida como una de las más cruentas de Latinoamérica, marca la vida de sus habitantes en todas las dimensiones posibles. La violencia en la que se desarrollaba la vida cotidiana fue resquebrajando de a poco el tejido social. Es decir, ante la ausencia de instituciones democráticas, los individuos se vieron sometidos a los abusos y a la voluntad de sus 'ejecutores'.

Los gobernantes opresivos despojaron a las personas de todas sus posesiones, no sólo materiales sino morales. Ante la decadencia en la que se vivió en los años de la Junta Militar, Raúl Alfonsín aparece como el 'salvador' del pueblo argentino, quien a través de este *momentum* político se consolida como el representante del cambio democrático en el país. En primer lugar, la transición no fue tan complicada, ya que las

personas concebían la democracia en referencia a la conservación de su vida. Esto ponía en evidencia el estado de inseguridad en los que se vivió en los años de Videla. Sin embargo, el proceso de transición se dio demasiado rápido, no se construyeron cimientos sólidos, se prescindió de algunos elementos. En este sentido, el error fue construir la democracia de la nada, empezar todo nuevo, rehacer a la Argentina como si 1983 fuera el 'año cero'.

Bajo este encantamiento que proyectó Alfonsín, varios fueron los logros pero también existieron vacíos. Al analizar este período de tiempo, nos permitimos examinar los límites y potencialidades de la voluntad política. La experiencia alfonsinista deja entrever qué tan ligada está la voluntad del líder a los cambios pragmáticos que se efectúan, y también en qué medida la voluntad es suficiente para generar la transformación social deseada.

En general este libro nos introduce en un análisis exhaustivo de uno de los períodos de postautoritarismo más importante de América Latina, el mismo que nos permite estudiar no sólo a un líder sino que también nos invita a adentrarnos en la si-cología de toda una sociedad.





---

## La Fundación Hanns Seidel

La Fundación Hanns Seidel (HSS), fundada en 1967 y cercana a la Unión Social Cristiana de Baviera/CSU, es una fundación política alemana que trabaja al servicio de la “democracia, la paz y el desarrollo”, a través de la formación política en el ámbito nacional e internacional. Desde hace más de 30 años, la HSS se ha comprometido con la cooperación al desarrollo y ejecuta actualmente cerca de 90 proyectos en más de 50 países en todo el mundo.

El objetivo de la actividad internacional, cuyo fundamento son los ideales sociales y cristianos, es apoyar a la consecución de condiciones de vida dignas y prestar un aporte al desarrollo sostenido, a partir del fortalecimiento de la paz, la democracia y la economía social de mercado.

Conjuntamente con las contrapartes locales realizamos proyectos en los siguientes campos:

- Asesoramiento político y formación profesional
- Desarrollo rural
- Promoción de la mujer y capacitación en gestión
- Estructuras de la sociedad civil y del Estado de derecho

## Nuestro trabajo en América Latina

En América Latina, la democracia tiene una larga tradición. A pesar de ello, en la población crece el descontento frente a los sistemas políticos. Existe una inequidad social extrema. Algunos grupos sociales, sobre todo la población indígena y las mujeres, no reciben el mismo trato, muchas instituciones estatales trabajan mal y son vulnerables a la corrupción.

El fortalecimiento de la democracia y del Estado de derecho es, por tanto, una prioridad en nuestro trabajo. Queremos, entre otros objetivos, sensibilizar a los

mandos de decisión a favor del buen gobierno, fortalecer el control parlamentario y de la sociedad civil y fomentar la participación económica y política de indígenas, mujeres y jóvenes.

Otros campos de trabajo son la solución pacífica de conflictos sociales y políticos, y el fortalecimiento del sistema judicial. Por otra parte, se pretende promover la concienciación ambiental y climática, pues en este continente la explotación de los recursos naturales deja huellas cada vez más duraderas.

A través del asesoramiento y el diálogo con las contrapartes de los proyectos y la población local queremos, con nuestro trabajo, mejorar las estructuras socio-políticas, a fin de aportar a la solución de los problemas más acuciantes.

### **Países con proyectos**

En América Latina, la Fundación Hanns Seidel coopera con contrapartes en once países:

Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Colombia, Cuba, Perú y Venezuela.

### **Prioridades del trabajo**

- Consolidar la democracia y el Estado de derecho
- Fomentar la descentralización y fortalecer los niveles seccionales
- Asesorar a mandos de decisión en los sectores políticos y económicos
- Promover el compromiso político de la sociedad civil, sobre todo, de jóvenes y mujeres
- Superar la brecha social y étnica
- Fomentar la cooperación bilateral y multilateral, en el marco de la Unión de Partidos Latinoamericanos (UPLA)

Encuentre más información sobre nuestros proyectos en América Latina en:

[www.hss.de/espanol.html](http://www.hss.de/espanol.html)



**FLACSO**  
ECUADOR

**UNIVERSIDAD DE POSTGRADO INTERNACIONAL LÍDER EN CIENCIAS SOCIALES**

- Doctorados
- Maestrías
- Especializaciones
- Diplomados Superiores
- Cursos Abiertos



La Pradera E7-174 y Diego de Almagro  
Pbx: (593-2) 323 8888 (Ext. 2401/2920)  
Quito-Ecuador

## Programas Académicos

- Antropología
- Desarrollo Territorial
- Economía
- Estudios de Género y de la Cultura
- Estudios de la Ciudad
- Estudios de la Comunicación
- Estudios Políticos
- Estudios Socioambientales
- Políticas Públicas y Gestión
- Relaciones Internacionales
- Sociología

[www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)



Centro Latinoamericano de Estudios Políticos

El Centro Latinoamericano de Estudios Políticos – CELAEP es una entidad sin fines de lucro que se dedica a la investigación científica, asistencia técnica, generación de espacios de debate y publicaciones.

La Revista Latinoamericana de Política Comparada es uno de los proyectos editoriales que tiene el CELAEP.

El CELAEP, como entidad no gubernamental y apartidista, busca como eje principal fortalecer las instituciones y consolidar la democracia en el Ecuador y la Región Andina. Así, el CELAEP desarrolla y promueve investigación científica teórica y aplicada en el campo de la Ciencia Política a través de un grupo profesional de calidad que incluyen investigadores, consultores, docentes y estudiantes universitarios.

## ÁREAS DE ESPECIALIZACIÓN:

**Instituciones  
democráticas**

**Fortalecimiento  
de gobiernos  
locales**

**Modernización  
del Estado y  
descentralización**

**Partidos políticos  
y sistema de  
partidos**

**Elecciones y  
sistemas  
electorales**

[www.celaep.org](http://www.celaep.org)  
e-mail: [info@celaep.org](mailto:info@celaep.org)

Av. 12 de Octubre y Cordero  
Edif. World Trade Center, Loc 5B  
Tel. (593-9) 422 3689  
Fax: (593-2) 241 9826  
Casilla Postal: 17-07-9651  
Quito - Ecuador

# LARCP SUBSCRIPTION ORDER FORM:

LATIN AMERICAN REVIEW OF COMPARATIVE POLITICS - LARCP

Published two times annually (ISSN:1390-4248)

Please send this order for and your check (address to CELAEP) to:



CELAEP  
118-18 Union Turnpike, 3D,  
Kew Gardens, NY 11415  
USA

Subscription rates:

institucional (anual, 2 volumens): USD\$ 140

individual (anual, 2 volumens): USD\$ 80

YOUR PERSONAL DETAILS

Date: / /



Name: .....

Company/Institution: .....

Address: .....

City: ..... State/Province: .....

Zip/Postal Code: .....

Country: .....

E-mail: .....

Phone: ..... Signature: .....

## Online Subscriptions

Accept:



For a quick and secure way to bill you and accept your credit card and bank transfers, please send us your request to:

[info@celaeap.org](mailto:info@celaeap.org)

Please detail us if your subscription is Institutional or Individual. We will send you the invoice and the payment request.

For your security we work with PayPal (BBB Privacy Certification).

PayPal



PayPal protects your financial information with industry-leading security and fraud prevention systems. When you use PayPal, your financial information is not shared with the merchant. Once your payment is complete, you will be emailed a receipt for this transaction.

**YOUR DATA PREFERENCES:** We would like to contact you with information about new publications and services, special discounts and promotions, forthcoming conferences that we are attending and samples/inspections of publications by telephone or e-mail.

If you wish to be contacted in this way, please tick here:

Email  Telephone

Subscription Total:

Tax if applicable

\*\*Add applicable taxes.  
See above.

Total

