

# La nueva economía política: racionalidad e instituciones

Sebastián M. Saiegh y Mariano Tommasi  
(Compiladores)

Eudeba

Buenos Aires

1998

Este material se utiliza con fines  
exclusivamente didácticos

# LA TOMA DE DECISIONES EN LOS SISTEMAS POLÍTICOS. ACTORES DE VETO EN EL PRESIDENCIALISMO, PARLAMENTARISMO, MULTICAMERALISMO Y MULTIPARTIDISMO

GEORGE TSEBELIS\*\*

Existe un consenso general en la ciencia política contemporánea, sosteniendo que “las instituciones importan”. A pesar de ello, el consenso se rompe cuando el análisis se focaliza en los resultados que producen estructuras institucionales específicas. Diversos estudios ejemplifican esta falta de acuerdo acerca de qué resultados son el producto de qué tipo de instituciones.

Con respecto al tipo de régimen (parlamentarismo vs. presidencialismo), algunos investigadores sostienen que los sistemas presidenciales son más proclives a experimentar rupturas y a ser reemplazados por regímenes autoritarios que los sistemas parlamentarios;<sup>1</sup> otros autores hacen el argumento opuesto;<sup>2</sup> mientras que algunos otros sostienen que no existe ninguna relación entre el tipo de régimen y sus posibilidades de ruptura.<sup>3</sup>

Con respecto a la cuestión de sistema bipartidista versus multipartidista, los investigadores han argumentado que el sistema bipartidista promueve la moderación de las posiciones partidarias y ofrecen elecciones claras para el electorado. Sin embargo, como bien señala Lijphart, estas dos características son contradictorias. Los partidos moderados conllevan elecciones poco claras, porque las elecciones claras dependen de que existan partidos bien diferenciados entre sí.<sup>4</sup>

Con respecto al bicameralismo, parece existir un acuerdo general (desde Montesquieu, pasando por los padres fundadores de la Constitución norteamericana, hasta varios de los análisis contemporáneos)<sup>5</sup> acerca de que éste crea un sistema de frenos y contrapesos al otorgarle a cada Cámara el poder de cancelar las decisiones de la otra. Sin embargo, en aquellos países donde el bicameralismo no refleja una organización federal de gobierno, algunos sostienen que la Cámara Alta no tiene “poder” sino más bien “autoridad”, en virtud de que sus opiniones son tenidas en cuenta y de su distancia de los conflictos políticos de la Cámara Baja.<sup>6</sup> Aun entre aquellos que concuerdan en que la Cámara Alta tiene poder, existen desacuerdos sobre cuáles son los mecanismos que originan los frenos y contrapesos entre las dos cámaras. Riker sostiene que el bicameralismo no altera los resultados legislativos cuando se consideran políticas en una sola dimensión, pero que en casos bidimensionales las decisiones se demoran hasta que se alcance un acuerdo.<sup>7</sup> Sin embargo, este argumento es parcial e incorrecto. Es parcial, porque es bastante improbable que una legislatura bicameral decida en forma unidimensional. Es incorrecto, porque, como veremos, el bicameralismo permite una gran cantidad de resultados (“conjuntos ganadores” frente al *statu quo*). Levmore argumenta que “la mejor explicación del bicameralismo” es que permite seleccionar “un claro ganador de Condorcet”<sup>8</sup> si es que existe alguno. De todos modos, la probabilidad de que exista un claro ganador de Condorcet en más de dos dimensiones es cero.

Como los argumentos recién expuestos sugieren, los debates institucionales tienen lugar de a pares: el presidencialismo es comparado con el parlamentarismo, el bicameralismo con el unicameralismo, y los sistemas bipartidistas con los sistemas multipartidistas. Por ejemplo, algunos sostienen que el presidencialismo tiene ventajas sobre el parlamentarismo porque asegura que los funcionarios electos rindan

\* El autor desea agradecer a la Hoover Institution por el apoyo financiero y a Jeff Frieden, Geoff Garrett, Miriam Golden, Sada Kawato, Peter Lange, Michael Laver, Terry Moe, Bjorn Eric Rasch, Ron Rogowski, Kaare Strom, Sidney Tarrow, Michael Wallerstein y Albert Weale por sus comentarios.

<sup>1</sup> Juan J. Linz (1990).

<sup>2</sup> Donald L. Horowitz (1990).

<sup>3</sup> Matthew Soberg Shugart y John M. Carey (1992).

<sup>4</sup> Arend Lijphart (1984).

<sup>5</sup> Ver William H. Riker (1992a y 1992b), Thomas H. Hammond y Gary J. Miller (1987); Philip P. Frickey (1992), págs. 163-5; y Saul Levmore (1992).

<sup>6</sup> Jean Mastias y Jean Grangé (1987). Para una discusión sobre el enfoque sobre el bicameralismo cuyo énfasis está puesto en la “autoridad”, y sobre otra perspectiva en donde la influencia del Senado es atribuida a factores institucionales, ver Jeannette Money y George Tsebelis (1992).

<sup>7</sup> Riker (1992a; 1992b).

<sup>8</sup> Una alternativa claramente ganadora según el criterio de Condorcet es aquella que es capaz de derrocar a todas las demás en ambas cámaras. Ver Levmore (1992).

cuentas a los ciudadanos, permite la identificación de los ganadores potenciales, implica chequeos mutuos entre la legislatura y el Ejecutivo, y la existencia de un árbitro.<sup>9</sup> Por otro lado, el presidencialismo sufre de factores negativos tales como rigideces temporales, tendencias mayoritarias y legitimidades democráticas duales.<sup>10</sup> Los argumentos acerca del bicameralismo son muy parecidos a los del presidencialismo concentrándose en la cuestión de los frenos y contrapesos *versus* las legitimidades democráticas duales. Finalmente, se supone que los sistemas bipartidistas proveen moderación en la competencia partidaria, Ejecutivos estables, elecciones claras y mayorías responsables. Sin embargo, Lijphart ha refutado sistemáticamente cada uno de estos puntos;<sup>11</sup> y de hecho, Huber y Powell han encontrado que la distancia entre la posición del votante medio y la del gobierno es menor bajo sistemas multipartidistas que bajo sistemas de dos partidos.<sup>12</sup>

Desde el punto de vista empírico, los analistas usualmente comparan a países que difieren con respecto a un conjunto de características. Por ejemplo, los autores anglosajones frecuentemente comparan a los Estados Unidos con el Reino Unido. Sin embargo las diferencias entre estos dos países son muy numerosas: sistema presidencial frente a sistema parlamentario, bicameralismo frente a unicameralismo (*de facto*), partidos indisciplinados frente a partidos disciplinados, burocracias por nombramiento frente a burocracias independientes, y la presencia de una Corte Suprema fuerte frente a la ausencia de ese tribunal.<sup>13</sup> Sin un modelo teórico, es difícil separar cuáles de estas diferencias son prioritarias respecto de otras en términos causales. Por otro lado, con un número pequeño de casos similares, cualquier resultado en particular estará sobredeterminado por las variables relevantes. Por ejemplo, Linz atribuye la caída de la democracia en Chile a su sistema presidencialista,<sup>14</sup> mientras que Horowitz sostiene que el motivo fue el uso de un sistema electoral mayoritario para las elecciones presidenciales.<sup>15</sup> Este problema puede ser corregido incrementando el tamaño de la muestra, incluyendo una mayor cantidad de países,<sup>16</sup> o preferentemente a todo el universo de los países relevantes.<sup>17</sup>

A partir de tan breve e incompleta presentación de esta extensa literatura, deseo enfatizar el siguiente punto. La responsabilidad de los representantes electos, la identificación de quienes toman las decisiones, y la cuestión de la legitimidad simple o dual, son temas recurrentes en todos los debates teóricos. Sin embargo, estos temas son exclusivamente utilizados para examinar diferentes variables como pares dicotómicos (tipos de regímenes, tipos de legislaturas, sistemas partidarios); no son utilizados para determinar los efectos de combinaciones e híbridos, tales como comparar un sistema unicameral, presidencialista y multipartidario con un sistema bicameral, parlamentario y bipartidista.

Este artículo no reproduce la estructura de a pares de estos debates corrientes, que separan los tipos de regímenes (parlamentarismo *vs.* presidencialismo), los tipos de legislatura (unicameral *vs.* bicameral) y el sistema de partidos (bipartidista *vs.* multipartidista). De hecho, nuestro que examinar estos factores en forma aislada puede conducir a error. Voy a sostener que la lógica de la toma de decisiones en los sistemas presidencialistas es bastante similar a la lógica de la toma de decisiones en los sistemas parlamentarios multipartidistas. El bicameralismo y el presidencialismo también comparten características comunes en la toma de decisiones. Además, no apunto a discutir los pros y los contras de cada una de las alternativas institucionales que se encuentran en el título. En cambio, comparo todas estas instituciones con respecto a una variable importante: la capacidad para introducir cambios en las políticas. Mi objetivo es proveer un marco teórico consistente, que permita llevar a cabo comparaciones entre los regímenes, las legislaturas y los sistemas partidarios.

<sup>9</sup> Shugart y Carey (1992), pág. 44.

<sup>10</sup> Shugart y Carey (1992), pág. 29.

<sup>11</sup> Lijphart (1984)

<sup>12</sup> John D. Huber y G. Bingham Powell (1994).

<sup>13</sup> Los autores más famosos que utilizaron este enfoque son Walter Bagehot (1867); y Woodrow Wilson (1973 [1885]). Para un artículo reciente que toma a Estados Unidos y al Reino Unido como representativos de los sistemas presidencial y parlamentario, respectivamente, ver Terry M. Moe y Michael Caldwell (1994), 171-95.

<sup>14</sup> Linz (1990).

<sup>15</sup> Horowitz (1990).

<sup>16</sup> Ver Lijphart (1984); O. Bingham Powell (1982); Kaare Strom (1990); Shugart y Carey (1992).

<sup>17</sup> Respecto de la introducción de sesgos en la variable dependiente debido a la selección de los casos, ver ejemplos en Barbara Geddes, (1990). De todos modos, aún aumentando el tamaño de la muestra no es posible corregir los sesgos ocasionados por la selección de ciertos casos de una población de casos posibles con diferentes características (ver Adam Przeworski y Fernando Limongi; y para un ejemplo empírico en este sentido ver George Tsebelis, "The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda Setter", de próxima aparición).

Una contribución importante de este enfoque es ayudar a resolver un problema permanente de la política comparada, el pequeño tamaño de las muestras, a través de un método simple y conceptualmente consistente, para hacer comparaciones entre los distintos sistemas. Si sólo se permiten comparaciones entre países con un mismo tipo de régimen –por ejemplo, sistemas presidencialistas– entonces el tamaño de la muestra esencialmente se reduce a los países de América Latina. Sin embargo, estos países también comparten muchas otras características (desarrollo económico, sistemas de partidos, disciplina partidaria, estructuras administrativas, etcétera), creando un serio problema de multicolinealidad en el análisis. Una manera de resolver este problema es ampliar el tamaño de la muestra incluyendo países que difieren en algunas de estas variables. Sin embargo, semejante ampliación requiere una teoría de la comparación entre los tipos de regímenes (como así también entre los sistemas de partidos y tipos de legislatura). Presentar dicha teoría es el propósito de este artículo.

Un propósito adicional, y quizás la mayor contribución de este enfoque, es ayudar a generar hipótesis en muchas otras áreas, tales como la importancia y la independencia del Poder Judicial, la independencia de las burocracias, la estabilidad del gobierno (en los sistemas parlamentarios) y la estabilidad del régimen (en los sistemas presidenciales). En la sección tercera de este artículo, presentaré evidencias preliminares en relación con los resultados esperados de este modelo.

La variable dependiente de mi estudio es el *potencial* para introducir cambios en las políticas bajo diferentes escenarios institucionales. Llamaré a la ausencia de tal potencial *estabilidad de las políticas*. Para parafrasear a V. O. Key, un potencial para introducir cambios en las políticas no garantiza tales cambios, pero la ausencia de este potencial lo impide.<sup>18</sup> La estabilidad de las políticas es diferente de la estabilidad del gobierno y de la estabilidad del régimen. De hecho, como argumento en la última parte del trabajo, éstas están inversamente relacionadas: la estabilidad de las políticas causa la inestabilidad del gobierno o la del régimen. Este análisis está basado en el concepto de actor de veto (*veto player*) en los diferentes escenarios institucionales. Un actor de veto es un actor individual o colectivo cuyo acuerdo es requerido para tomar una decisión política. Demuestro que la estabilidad de las políticas aumenta con (i) el número de actores de veto, (ii) su incongruencia (disparidad de posiciones políticas) y (iii) la cohesión interna de cada uno de ellos.

El trabajo está organizado en tres secciones. La sección I discute la variable dependiente (estabilidad política) y cómo puede ser operacionalizada utilizando el concepto de *winset* (conjunto ganador), un concepto tomado de la teoría de la elección colectiva. La sección II introduce las tres variables independientes que explican la estabilidad de las políticas y las relaciona con características fácilmente observables como tipos de régimen, el número de partidos en la coalición de gobierno, el número de cámaras legislativas, la cohesión partidaria y otras variables políticas importantes como los sistemas electorales. La sección III presenta las predicciones del modelo y lo compara con otras teorías de alcance medio en política comparada, así como también alguna evidencia empírica disponible.

## 1. La estabilidad de las políticas y un indicador de estabilidad

Diversos estudios correlacionan instituciones específicas con determinados resultados en particular (sobre todo, económicos). Empezando con Bagehot, debido a la responsabilidad difusa que los caracteriza, los regímenes presidenciales han estado asociados con altos déficit.<sup>19</sup> Tanto Katzenstein como Rogowski sostienen que la representación proporcional está correlacionada con, o es conducente a, la apertura comercial y el crecimiento económico.<sup>20</sup> Alternativamente, Grilli *et al.* asocian a la representación proporcional con un alto endeudamiento e inflación, y a los sistemas presidenciales con políticas fiscales más responsables.<sup>21</sup> Tiebout y, más recientemente, Weingast, asocian al federalismo con altos niveles de crecimiento, porque éste induce la competencia entre sus unidades constitutivas.<sup>22</sup>

Los científicos políticos generalmente están interesados en el grado de decisión de un sistema político; en otras palabras, en su capacidad para resolver los problemas a medida que ellos surgen. Por ejemplo, en un profundo análisis sobre los efectos de las instituciones políticas, Weaver y Rockman distinguen diez capacidades diferentes que necesitan todos los gobiernos: *establecer y mantener prioridades* frente a las diversas y conflictivas demandas que recaen sobre ellos de tal modo de evitar ser avasallados y caer en bancarota; *focalizar* el uso de los recursos para utilizarlos donde son más efectivos; *innovar* cuando

<sup>18</sup> V. O. Key Jr. (1964), pp. 688.

<sup>19</sup> Bagehot (1867).

<sup>20</sup> Peter J. Katzenstein (1985); y Ronald Rogowski (1987), pp. 203-23.

<sup>21</sup> Vittorio Grilli, Donato Masciandaro y Guido Tabellini (1991), 341-92.

<sup>22</sup> Charles Tiebout (1956) y Barry Weingast (1993b).

las políticas tradicionales han fallado; *coordinar los objetivos conflictivos* en un todo coherente; ser capaz de *imponer* pérdidas a los grupos poderosos; *representar los intereses difusos y no organizados* además de aquellos que están concentrados y bien organizados; *asegurar la efectiva implementación* de las políticas del gobierno una vez que éstas han sido adoptadas; *asegurar la estabilidad de las políticas* de tal forma que las políticas tengan tiempo para funcionar; *hacer y mantener compromisos internacionales* en cuestiones comerciales y de defensa nacional para asegurar su bienestar en el largo plazo; y sobre todo, *manejar las divisiones políticas* para asegurar que la sociedad no caiga en una guerra civil.<sup>23</sup>

Mientras que Weaver y Rockman están interesados en las capacidades de los gobiernos, gran parte de la literatura económica está preocupada por el compromiso creíble del gobierno de no interferir con la economía (empezando con Kydland y Prescott).<sup>24</sup> Weingast impulsa este argumento un paso más e intenta diseñar instituciones que produzcan tal compromiso creíble. Su sugerencia es que “el federalismo que preserva el mercado” combina frenos y contrapesos que previenen la interferencia del gobierno en la economía, y al mismo tiempo, gracias a la competencia económica entre sus unidades constitutivas asegura el crecimiento.<sup>25</sup>

En todos esos componentes diversos de esta literatura, la flexibilidad o la estabilidad de las políticas es considerada como una variable importante. Algunos autores consideran la flexibilidad como un rasgo deseable (permite resolver problemas más rápido), mientras que otros apuntan que intervenciones frecuentes pueden empeorar la situación. En mi caso particular, *tomo una posición más agnóstica con respecto a la estabilidad de las políticas.* Parece razonable asumir que a aquellos a quienes no les agrada el *statu quo* preferirán un sistema político capaz de hacer cambios rápidamente, mientras que aquellos que abogan por el *statu quo* preferirán un sistema que produzca estabilidad de las políticas. Aun cuando las mayorías son amplias (en cuyo caso se podría argumentar que los resultados deben responder a la voluntad de esa mayoría), puede ocurrir que las estructuras institucionales respondan a un ritmo más rápido o más lento de lo deseado. No me queda claro que exista un consenso (o si ello es posible) acerca de si es deseable un ritmo más rápido o más lento de respuesta institucional. La capacidad para cambiar el *statu quo* es buena cuando el *statu quo* no es deseable (ya sea porque una pequeña minoría controla el gobierno como en la Francia del *Ancien Régime* o recientemente en Sudáfrica), o cuando un *shock* exógeno altera un proceso deseable. El compromiso de no interferir es preferible si el *statu quo* es deseable (como cuando ya están establecidos los derechos civiles), o si un *shock* exógeno es provechoso (como un incremento en el precio del petróleo para una economía productora de petróleo). Finalmente, *la capacidad de tomar decisiones es necesaria cuando una solución automática no remite al statu quo previo, sino que está solución automática posee consecuencias más perjudiciales aún.* En el resto del artículo me referiré al *statu quo* aunque es más apropiado utilizar el término más general “solución automática” (*default solution*). Pasaré ahora a describir los conceptos que voy a utilizar en el resto de este trabajo.

La Figura 1 intenta familiarizar al lector con los conceptos que utilizo en el resto de este análisis. Imagine una legislatura unicameral conformada por tres legisladores (o tres partidos), *ninguno de los cuales tiene una mayoría absoluta* tomando decisiones sobre los temas en dos dimensiones. Suponga que estos *tres legisladores* están decidiendo el tamaño de los presupuestos de defensa y seguridad social. Cada legislador tiene un “*punto ideal*” en el espacio de políticas, esto es, la combinación de los tamaños de ambos presupuestos que más prefiere. A su vez, cada legislador es indiferente frente a aquellos presupuestos que están a igual distancia de su punto ideal; en otras palabras, cada uno tiene una *curva de indiferencia* circular.<sup>26</sup> En este caso, si la legislatura decide por una mayoría de sus miembros, y si sus miembros no están en la misma línea recta, el *statu quo* puede ser derrotado sin importar su ubicación. De hecho, los tres pétalos sombreados en la Figura 1 contienen todos los puntos que pueden derrotar al *statu quo*. Denominaré a esta *área sombreada* que representa el conjunto que derrota al *statu quo* como *winset* del *statu quo*.

Utilizo el tamaño del *winset* del *statu quo* como un *indicador (proxy)* de la estabilidad. Existen diversas razones para hacer esto. Primero, *cuanto mayor es el número de puntos (v. g., propuestas políticas) que pueden derrotar al statu quo, más susceptible es éste al cambio.* Segundo, *cuanto más grande sea el winset del statu quo, aumenta la probabilidad de que algún subconjunto suyo satisfaga algunas restricciones externas.* Tercero, *si existen costos de transacción para cambiar el statu quo, los jugadores no intentarán*

<sup>23</sup> R. Kent Weaver y Bert Rockman (1993), pág. 6.

<sup>24</sup> Finn E. Kydland y Edward C. Prescott (1977).

<sup>25</sup> Barry Weingast (1993a).

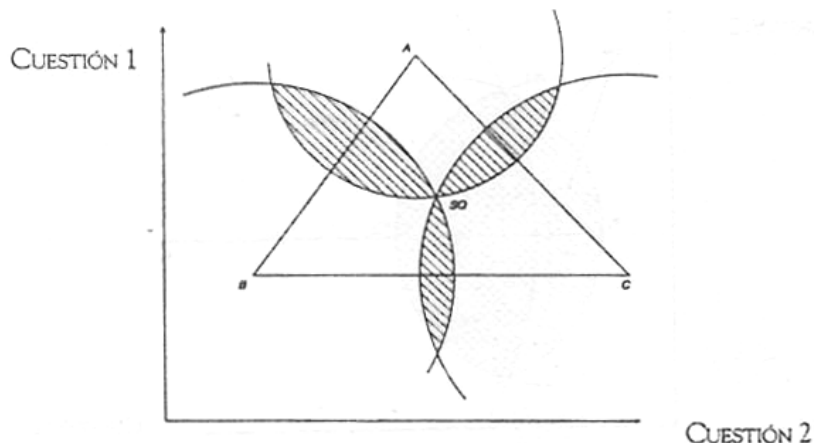
<sup>26</sup> En una representación más realista el legislador debería tener en cuenta si el presupuesto está por encima o por debajo de su propio su punto, así como también otros factores. De todos modos, la incorporación de semejantes complicaciones afectaría la simplicidad en la presentación del argumento pero no su lógica. Voy a proceder conforme a la manera más simple de presentar “las preferencias Euclidianas”, esto es, mediante curvas circulares de indiferencia.



introducir una política que sólo sea ligeramente distinta, lo que significa que el *statu quo* permanecerá sin cambios. Cuarto, aun en ausencia de costos de transacción, si los jugadores intentan un cambio, un *winset* del *statu quo* pequeño significa que el cambio será de carácter incremental. En otras palabras, un *winset* del *statu quo* pequeño impide grandes cambios de política. Cada una de estas razones es suficiente para justificar el uso del tamaño del *winset* del *statu quo* como un indicador para medir la estabilidad de las políticas. Consecuentemente, pasaré revista ahora a las variables que afectan el tamaño del *winset* del *statu quo*.

**Figura 1**

El *winset* del *statu quo* con tres actores tomando decisiones en dos dimensiones



Considere aquellas situaciones en donde la toma de decisiones está delegada en un actor individual (un dictador, un líder carismático en un sistema unipartidario, o el líder de un partido disciplinado). Por definición, las políticas seleccionadas por esta persona van a reflejar su punto ideal. De este modo, mientras esta persona permanezca siendo quien toma las decisiones, el *statu quo* se corresponderá con sus posiciones de política. Si su política preferida cambia de un punto a otro, el *statu quo* sufrirá el cambio correspondiente; y si es reemplazado por otro decisor, el *statu quo* se moverá hacia el punto ideal del nuevo decisor.

Si en vez de un único decisor existen dos, éstos van a preferir cualquier punto dentro de la intersección de sus curvas de indiferencia por sobre el *statu quo*. Por ejemplo, en la Figura 1 los actores A y C preferirían cualquier cosa dentro del área sombreada que representa la intersección de sus curvas de indiferencia. Nótese que esta área es un subconjunto del círculo alrededor de A; esto muestra que la introducción de un segundo actor, restringe el área de resultados posibles.

Permítame ahora incrementar el número de requisitos para tomar una decisión. Asuma que el acuerdo unánime de tres actores individuales es necesario para llevar a cabo un cambio del *statu quo*. Considere los actores A, B y C en la Figura 2 y el *statu quo* SQ. En tanto y en cuanto los actores mantengan sus posiciones, no es posible cambiar el *statu quo* (ya que al menos uno de los actores se opondrá a ello). Considere ahora que el actor A cambia su posición de  $A_1$  a  $A_2$ . En este caso, el *statu quo* permanece sin cambios, porque los actores B y C no están dispuestos a moverse fuera del área WBC, y el actor  $A_2$  no encuentra atractivo moverse hacia adentro de esta área. A pesar del cambio en las posiciones políticas del actor A, no se produce un cambio de política. Por otro lado, si el actor A es reemplazado por el actor D, entonces es posible llevar a cabo un cambio de política. De hecho, cualquier punto dentro de WBCD puede derrotar al *statu quo* y por lo tanto, ser seleccionado por los tres actores.

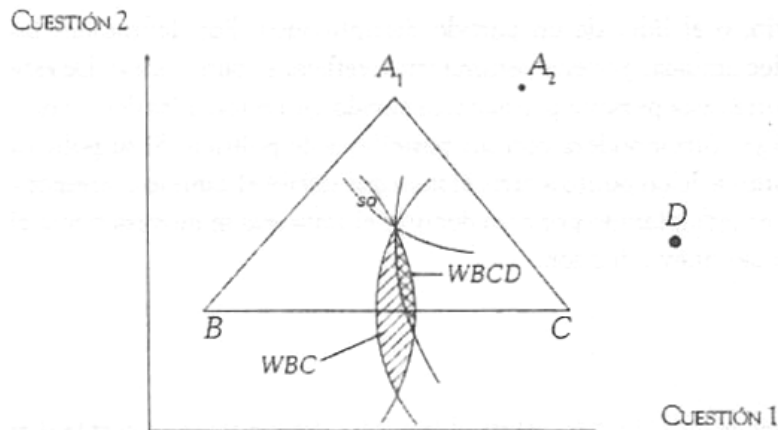
Algunos de estos resultados dependen del número de dimensiones políticas consideradas. Con el propósito de hacer más accesible esta presentación, he decidido utilizar un espacio bidimensional. Por ejemplo, en la Figura 2 encontramos que un movimiento por parte del actor A de  $A_1$  a  $A_2$ , no tuvo ningún efecto sobre el *statu quo*. Este resultado podría no haber sido el mismo en más de dos dimensiones. Sin embargo, existe una importante conclusión que sigue siendo cierta independientemente del número de dimensiones. La voy a presentar como una proposición que será utilizada de aquí en más en este trabajo.

**PROPOSICIÓN 1:** A medida que aumenta el número de actores cuyo acuerdo es requerido para cambiar el *statu quo*, el tamaño del *winset* del *statu quo* no aumenta (v. g., no disminuye la estabilidad de las políticas).

El argumento detrás de la Proposición 1 es simple: el *winset del statu quo* para  $n+1$  actores es un subconjunto del *winset del statu quo* para  $n$  actores. Por esta razón, agregar uno o más actores de veto no aumentará el tamaño del *winset del statu quo*.

**Figura 2**

Cambio del *statu quo* con tres decisores individuales

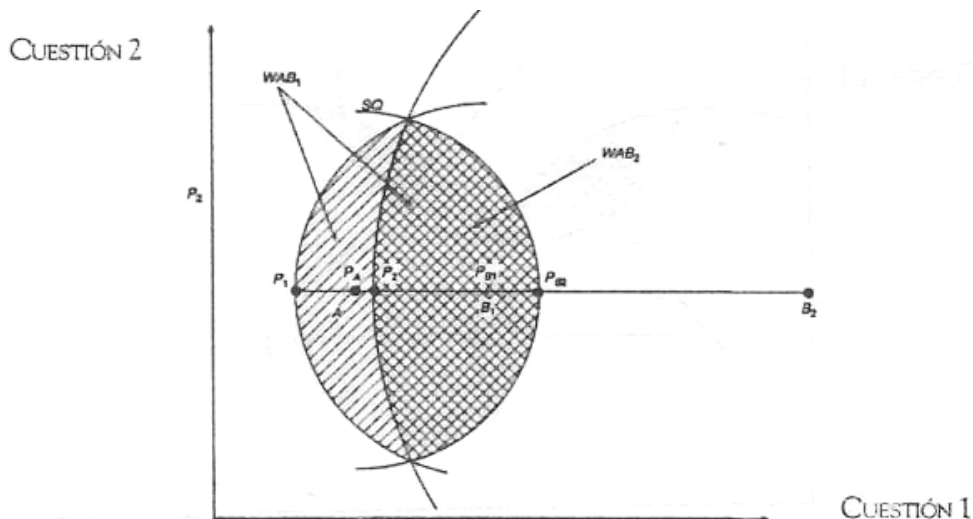


El *statu quo* no puede ser cambiado incluso si  $A_1$  se mueve a  $A_2$ . Si  $A_1$  es reemplazado por  $D$ , entonces el *statu quo* puede ser reemplazado por cualquier punto dentro del área  $WBCD$ .

Considere ahora dos actores individuales poniéndose de acuerdo para cambiar el *statu quo*  $SQ$ , tal como está representado en la Figura 3. Si el actor  $B$  está ubicado cerca del actor  $A$  (posición  $B_1$  en la figura), el *winset* del *statu quo* es  $WAB_1$ . Sin embargo, a medida que el actor  $B$  se aleja de  $A$  en la misma línea, el tamaño del *winset del statu quo* se reduce.

**Figura 3**

Cambio del *statu quo* como una función de la distancia de los decisores individuales.



$WAB_2 \subset WAB_1$  si y sólo si  $B_1$  se encuentra entre  $B_2$  y  $A$ .

Como podemos ver,  $WAB_2$  es un subconjunto de  $WAB_1$ . Sabemos que esto es verdad porque el lado  $B_2SQ$  del triángulo  $B_1B_2SQ$  es más pequeño que la suma de los otros dos lados, y consecuentemente, la distancia  $B_2P_2$  es más pequeña que la distancia  $B_2P_1$ . Esta es otra propiedad general que debo distinguir para su uso subsiguiente.

**PROPOSICIÓN 2.** A medida que aumenta la distancia a lo largo de la misma línea que separa a los actores cuyo acuerdo es requerido para cambiar el *statu quo*, el tamaño del *winset del statu quo* no aumenta (v. g., la estabilidad de las políticas se incrementa).

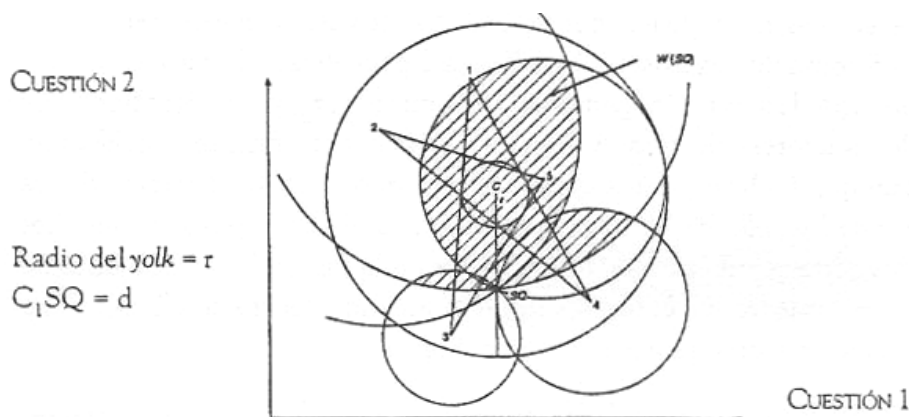
En los ejemplos previos, los actores eran considerados como entidades individuales (o alguna otra entidad que podría ser razonablemente asimilada a un individuo). ¿Qué pasa si los actores son un conjunto de individuos sin posiciones idénticas? Me referiré a este punto ahora. Supondré que los actores colectivos están compuestos por individuos con curvas de indiferencia circulares que toman sus decisiones mediante la regla de mayoría simple. Esta discusión nos permitirá transponer los hallazgos de la discusión previa y conducirnos a situaciones más realistas, con actores colectivos en lugar de actores individuales.

La teoría de la elección social ha demostrado que dentro de cada actor colectivo existe una esfera situada en el centro llamada *yolk*, como la “yema” de un huevo.<sup>27</sup> El tamaño  $r$  del radio del *yolk* es usualmente muy pequeño, y en promedio disminuye con el número de votantes individuales que poseen posiciones diferentes.<sup>28</sup> Si uno llama  $C$  al centro del *yolk* de un actor colectivo y  $d$  a la distancia que separa el *statu quo* ( $SQ$ ) de  $C$ , el *winset del statu quo* para ese actor estará incluido dentro de una esfera con centro  $C$  y radio  $d + 2r$ . Este hallazgo de la literatura de la elección social es importante para nuestros propósitos, ya que nos permite reemplazar a los actores individuales de las figuras previas con actores colectivos.

La Figura 4 provee una representación visual del argumento. Cinco actores individuales forman un actor colectivo, cuyo acuerdo mediante la regla de mayoría es requerido para llevar a cabo un cambio en el *statu quo*. La figura indica el *yolk* (centro  $C$  y radio  $r$ ) de este actor colectivo, y el *winset del statu quo*. Es fácil verificar que el *winset del statu quo* está incluido dentro del círculo con centro igual al centro del *yolk* y con radio  $d + 2r$ , donde  $d$  es la distancia entre el *statu quo* y el centro  $C$  del *yolk*.

**Figura 4**

El *yolk* y el *winset* del  $SQ$  de un decisor colectivo.



$W(SQ)$  está dentro del círculo con centro en el centro del *yolk* y con radio  $d+2r$

El *statu quo* no puede ser reemplazado si los decisores son entidades individuales; puede ser movido a cualquier parte dentro de  $WABC$  si los decisores son entidades colectivas;  $r_A$ ,  $r_B$ ,  $r_C$  son los radios de los *yolks* de los jugadores  $A$ ,  $B$ ,  $C$ .

La Figura 5 utiliza el argumento presentado en la Figura 4 para reemplazar los actores individuales por actores colectivos. Se puede pensar a la Figura 5 como una extensión de la Figura 2 para el caso de actores colectivos, en lugar de actores individuales. Denomino  $r_A$ ,  $r_B$ , y  $r_C$  a los radios de los *yolks* de los actores colectivos  $A$ ,  $B$  y  $C$  respectivamente. En este caso, el *winset del statu quo* incluye puntos que se encuentran a mayor distancia de los centros de los *yolks* de los actores colectivos que del propio *statu quo*.

<sup>27</sup> El *yolk* se define como la esfera más pequeña que intersecta todos los hiperplanos medianos (*median hyperplanes*). Los hiperplanos son planos en más de dos dimensiones. Un hiperplano mediano es un hiperplano que divide a los votantes individuales en tres grupos, de tal modo que aquellos ubicados en el hiperplano o en uno de sus lados puedan formar una mayoría, de la misma manera que pueden hacerlo los que están en él o en el otro de sus lados. Para una discusión más completa, ver John A. Ferejohn, Richard D. McKelvey y Edward W. Packell (1984). Para una discusión no técnica del *yolk* y del cálculo de los *winsets*, ver Nicholas R. Miller, Bernard Grofman y Scott L. Feld (1989).

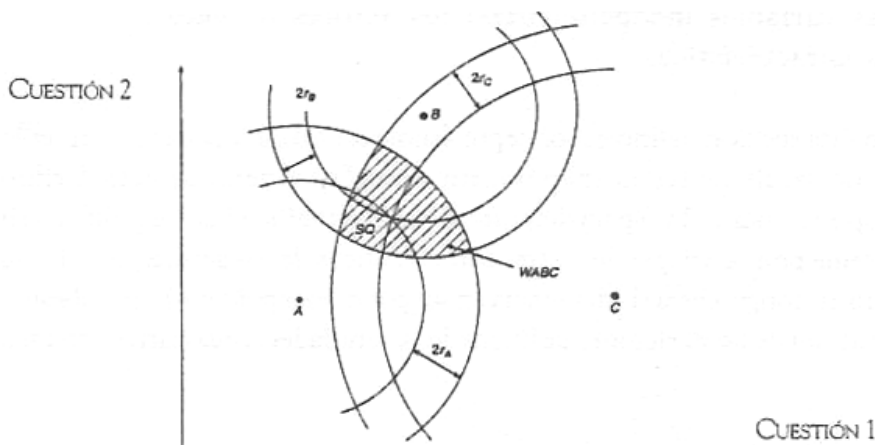
<sup>28</sup> D. H. Koehler (1990).



Los círculos correspondientes están graficados en la Figura 5, y el conjunto de puntos que puede vencer al *statu quo* está incluido dentro de *WABC*.<sup>29</sup> La próxima proposición se sigue en forma directa.

**Figura 5**

Diferencias entre decisores individuales y colectivos para el cambio del *statu quo*; acuerdo de tres actores requerido para la decisión



**PROPOSICIÓN 3.** A medida que aumenta el tamaño del *yolk* de los actores colectivos requeridos para cambiar el *statu quo*, el tamaño del área que incluye al *winset* del *statu quo* aumenta (v. g., la estabilidad de las políticas disminuye).

Es fácil ver que los actores individuales son meramente un caso especial de actores colectivos cuyo radio del *yolk* es igual a cero. Sin embargo, como veremos más adelante, también existen actores colectivos cuyo tamaño del *yolk* es igual a cero y que, por lo tanto, pueden ser asimilados para nuestros propósitos a actores individuales.

Para recapitular, el tamaño del *winset* es un indicador de la estabilidad de las políticas en un sistema político. Las proposiciones 1, 2 y 3 establecen el tamaño del *winset* como una función de diferentes variables que consideraremos luego.

## 2. Las variables independientes: los actores de veto y sus características

En esta sección defino el concepto fundamental para poder entender la lógica de los diferentes escenarios institucionales: el actor de veto. Utilizo las proposiciones 1, 2 y 3 para demostrar que la estabilidad de las políticas en un sistema político depende de tres características de sus actores de veto: su número, su congruencia (la diferencia en sus posiciones políticas) y su cohesión (la similitud de las posiciones políticas de las unidades constitutivas de cada actor de veto). Utilizaré el número de actores de veto, su congruencia y su cohesión como variables *independientes*, y discutiré las conexiones que han sido realizadas en la literatura entre estas variables y otros factores institucionales, principalmente el sistema electoral.

Un *actor de veto* es un actor individual o un actor colectivo cuyo acuerdo (mediante la regla de la mayoría para los actores colectivos) se requiere para llevar a cabo un cambio de política. El concepto de actor de veto proviene de la idea de “frenos y contrapesos” incluida en la Constitución Norteamericana y de los textos constitucionales clásicos del siglo XVIII y posteriores. Esta idea está repetida implícita y explícitamente en muchos de los estudios contemporáneos.<sup>30</sup> Por ejemplo, Montesquieu defiende la necesidad del bicameralismo argumentando que:

En un Estado siempre hay algunas personas que se distinguen por su nacimiento, su riqueza o sus honores, pero si estuviesen mezclados entre la gente y si tuviesen sólo una voz como los demás, la libertad

<sup>29</sup> De hecho, uno puede situar el *winset* del *statu quo* en un área más pequeña. Sin embargo, mientras que semejante incremento en la precisión no alteraría los resultados aquí reportados, realmente complicaría la exposición. Para un ejemplo de ese tipo, ver George Tsebelis (1993).

<sup>30</sup> Ver Lijphart (1984); Ricker (1992b); y Weaver y Rockman (1993).

común sería su esclavización y no tendrían interés en defenderla, porque la mayoría de las resoluciones serían en su contra. Por lo tanto, su participación en la elaboración de la legislación debe estar en proporción con las otras ventajas que tienen en el Estado, lo cual es posible si ellos conforman un cuerpo que tenga *el derecho de revisar las iniciativas de la gente, así como la gente tiene derecho a revisar las suyas*.<sup>31</sup>

En forma análoga, Madison defiende la separación de poderes de la siguiente manera en *El Federalista* N° 51 como: “la estructura interior del gobierno que se las ingenia para que *sus diversas partes constitutivas, por sus mutuas relaciones, provean el medio para que cada una de ellas mantenga a las demás en su lugar*”.<sup>32</sup> Ambos textos se refieren a actores de veto especificados en la Constitución. Llamaré a éstos, actores de veto institucionales.

No obstante, existe otra categoría de actores de veto en los sistemas parlamentarios multipartidistas, y posiblemente en los sistemas presidenciales también: los partidos que forman parte de una coalición de gobierno. Denominaré a estos miembros de la coalición, *actores de veto partidarios*.

Para simplificar las cosas, asumo que una propuesta del gobierno debe ser aprobada por una mayoría de los actores relevantes de cada partido de la coalición de gobierno.<sup>33</sup> Ésta es sólo una primera aproximación. Supone que no existen diferencias entre la aprobación de una política por las mayorías de las cámaras Alta y Baja de un sistema bicameral (actores de veto institucionales), y la aprobación de una política por las mayorías de los dos socios de una coalición gubernamental (actores de veto partidarios). Obviamente, existe una importante diferencia entre los actores de veto institucionales y los partidarios: de acuerdo con la Constitución, el acuerdo de un actor de veto institucional es una condición necesaria y suficiente para que se produzca un cambio de política, mientras que el acuerdo de un actor de veto partidario no es necesario ni suficiente *estrictamente hablando*.

El acuerdo de un actor de veto partidario no es suficiente para llevar a cabo un cambio de política, porque aun cuando una propuesta haya sido aprobada por todos los socios de una coalición de gobierno, ésta puede ser derrotada en el parlamento, en cuyo caso no es adoptada ninguna ley. Este es el caso en donde no es posible hacer cumplir el acuerdo de la coalición. Los partidos que participan en el gobierno, no poseen los recursos necesarios para evitar que sus propios miembros del Parlamento retaceen su apoyo parlamentario. Ejemplos de tales casos, incluyen la IV República Francesa y la Italia de la posguerra. Es irónico que a lo que el general De Gaulle se refirió mofándose como un “*régimen de partidos*”, sufrió precisamente de lo opuesto: una falta de partidos. Las diferencias no eran sobre políticas, sino más bien sobre personalidades y sobre la distribución de las carteras del gobierno. En forma análoga, en Italia los *franchi tiratori* sacaban ventaja del sistema de voto secreto para avergonzar al gobierno con sus derrotas en el Parlamento.<sup>34</sup> En ambos casos, la estabilidad de la toma de decisiones políticas aumenta, porque el gobierno es incapaz de modificar la legislación que intenta abolir. Más adelante veremos cómo podemos analizar semejante aumento de la estabilidad en el marco de los actores de veto.

El acuerdo del actor de veto partidario no es necesario para llevar a cabo un cambio de política, porque socios de la coalición pueden no ser tenidos en cuenta o pueden ser puestos los unos contra los otros. Existen dos situaciones en las cuales esto puede ocurrir: gobiernos minoritarios y gobiernos mayoritarios sobredimensionados.

Los *gobiernos minoritarios* pueden lograr que sus propuestas sean aprobadas en el Parlamento. Strom analizó los gobiernos minoritarios y encontró que ellos son comunes en los sistemas multipartidistas (alrededor de un tercio de los gobiernos de su muestra).<sup>35</sup> Además, la mayoría de ellos (79 de 125) son gobiernos unipartidarios que se parecen a los gobiernos unipartidarios mayoritarios. Incluso Laver y Schofield han argumentado que existe una diferencia entre una mayoría gubernamental y una legislativa, y que el partido que conforma el gobierno de minoría está situado generalmente en el centro del espacio. Por esta razón, puede inclinarse ligeramente hacia uno u otro socio posible para lograr que sus propuestas sean aprobadas por el Parlamento.<sup>36</sup> Consecuentemente, desde el punto de vista de sus posibilidades para implementar políticas, un gobierno minoritario unipartidario, mientras esté en el poder, se parece a un gobierno mayoritario unipartidario. Hay dos razones para esto. Primero, tal como Laver y Schofield, Strom y

<sup>31</sup> Montesquieu (1989), part. 2, lib. 11, cap. 6 (énfasis mío).

<sup>32</sup> Alexander Hamilton, John Jay y James Madison, *The Federalist* (cualquier edición: énfasis mío).

<sup>33</sup> Maor reproduce la posición de un líder del partido liberal, miembro de la coalición gobernante en Dinamarca del siguiente modo: “Podemos parar cualquier cosa que no nos guste. Esto es un problema para una coalición gobernante formada por dos partidos con principios muy diferentes. Si no se puede llegar a un compromiso, entonces un gobierno de este tipo debe renunciar a legislar en tales áreas.” Ver Moshe Maor (1992).

<sup>34</sup> El gobierno introdujo el voto público en 1988 y acabó con el problema.

<sup>35</sup> Strom (1990), p. 61.

<sup>36</sup> Michael J. Laver y Norman Schofield (1992).

muchos otros han indicado, cuando el partido minoritario ocupa un área central dentro del espectro político (técnicamente hablando, el núcleo), no necesita aliados formales.<sup>37</sup> Segundo, más allá de su ubicación, diversas Constituciones otorgan a los partidos en el gobierno una serie de atribuciones que les permiten fijar la agenda (*agenda-setting*). Ellas incluyen el trato prioritario de los proyectos legislativos del gobierno, la posibilidad de que el tratamiento legislativo sea bajo un sistema sin enmiendas o con ciertas restricciones, la práctica de contar las abstenciones como votos a favor de las propuestas del gobierno, la posibilidad de introducir enmiendas en cualquier momento del debate (incluso antes de la votación final), y otras más. La más frecuente y seria de todas estas medidas que permiten la fijación de la agenda, es la amenaza de renuncia por parte del gobierno, seguida de la disolución del Parlamento. Esta medida existe en todos los sistemas parlamentarios, con excepción de Noruega.<sup>38</sup>

Los *gobiernos mayoritarios sobredimensionados* son casi tan comunes en Europa Occidental como los gobiernos minoritarios. Laver y Schofield calculan que un partido que posee una mayoría por sí mismo, le pedirá a otro partido que se le una en el gobierno alrededor del 4% de las veces (de los 218 gobiernos que examinan); y que el 21 % de las veces, aunque no hay un partido capaz de alcanzar la mayoría por sí mismo, la coalición que se conforma contiene uno o más partidos de los necesarios.<sup>39</sup> En estos casos, algunos de los socios de la coalición pueden no ser tenidos en cuenta, y las políticas seguirán siendo aprobadas por una mayoría en el Parlamento. Semejante situación ocurre frecuentemente en Italia, donde cinco partidos participaron en los gobiernos de los '80. Los Demócratas Cristianos y los Socialistas juntos tenían una mayoría de escaños, tomando numéricamente innecesarios a los otros tres socios. Sin embargo, ignorar a los socios de la coalición, aun cuando numéricamente sea posible, implica costos políticos. Si el desacuerdo es serio, el socio pequeño puede renunciar a formar parte de la coalición, y el proceso de formación de un gobierno debe comenzar nuevamente. La simple aritmética no tiene en cuenta el hecho de que hay factores políticos que hacen a las coaliciones sobredimensionadas necesarias. Más allá de cuáles pueden llegar a ser estas razones, para que la coalición permanezca intacta es necesario que la voluntad de los diferentes socios sea respetada. Es por ello que cada socio de la coalición es un actor de veto. Por lo tanto, mientras que la aritmética del proceso legislativo puede ser diferente de la aritmética del gobierno, una modificación al *statu quo* usualmente debe ser aprobada por el gobierno antes de ser introducida en el parlamento, y en esa etapa, los participantes de la coalición gubernamental son actores de veto.

En general, sea constitucionalmente, o mediante un proceso de negociación dentro de la coalición, el gobierno posea extraordinarios poderes de fijación de la agenda. Un ejemplo de lo primero es el extraordinario arsenal legal del que dispone el gobierno francés (particularmente el artículo 49.3 de la Constitución) que le permite evitar las enmiendas e inclusive las votaciones definitivas en el recinto parlamentario.<sup>40</sup> En cuanto a la negociación, constituye un buen ejemplo la siguiente declaración del Primer Ministro noruego Kare Willoch respecto de su coalición de gobierno: “Quería que sus personalidades más destacadas estuviesen en el gobierno. Demandé que los líderes del partido estuviesen en el gobierno porque no quería fortalecer a los otros centros que podían llegar a estar en el Parlamento. Esta fue mi condición absoluta para tener tres partidos en el gobierno”.<sup>41</sup>

Como resultado de todos estos procedimientos de fijación de la agenda, en más del 50% de todos los países los gobiernos introducen por encima del 90% de los proyectos de ley. Inclusive, las probabilidades de éxito de estos proyectos de ley son muy altas: más del 60% de ellos pasa con una probabilidad mayor a 0,9 y más del 85% con una probabilidad mayor a 0,8.<sup>42</sup>

En suma, se puede afirmar que mientras que el número de actores de veto institucionales está especificado por la Constitución, el número de actores de veto partidarios está endógenamente especificada por el sistema de partidos y las coaliciones de gobierno de cada país en particular. Sin embargo, ambas categorías de actores de veto son fácilmente identificables. En este artículo, voy a restringir mi discusión a estos dos grupos de actores de veto, pero también indicaré más adelante de qué modo la lógica del análisis puede incluir a otros actores de veto y cómo pueden ser identificados dichos actores.

<sup>37</sup> Laver y Schofield (1992) y Strom (1990). Esta idea fue originada por Anthony Downs (1957).

<sup>38</sup> Para una discusión sistemática de las ventajas posicionales e institucionales de los gobiernos en las democracias parlamentarias, ver George Tsebelis, “Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies”, de próxima aparición.

<sup>39</sup> Laver y Schofield (1992), p. 70.

<sup>40</sup> Ver John D. Huber (1992) y George Tsebelis (1990), cap. 7.

<sup>41</sup> Citado en Maor (1992), pág. 108.

<sup>42</sup> Sin embargo estos números no especifican la cantidad de enmiendas que tuvieron los proyectos ni cuántas veces el gobierno alteró dichos proyectos en anticipación a las enmiendas. Los datos pueden consultarse en Inter-Parliamentary Union (1986), Tabla 29.

Una vez que hemos identificado a los actores de veto institucionales y partidarios de un sistema, podemos usar las proposiciones 1, 2 y 3 para calcular el tamaño del *winset* del *statu quo* y, por lo tanto, la estabilidad de sus políticas. El resto de esta sección ofrece una discusión sobre los aspectos políticos de las proposiciones 1, 2 y 3.

### Número de actores de veto

Dada la definición de los actores de veto, las reglas para identificarlos son muy claras: un actor de veto es cualquier actor –institucional o partidario– que puede obstaculizar la adopción de una política. Sin embargo, dado que estas reglas de identificación a veces desafían la visión convencional, debo ser más específico al respecto.

Un actor institucional no debe considerarse como un actor de veto, a menos que posea poder de veto formal. Con respecto al bicameralismo, hay países en donde el único poder de veto que posee la cámara Alta consiste en retrasar el tratamiento legislativo.<sup>43</sup> Por ejemplo, aunque Gran Bretaña y Austria son formalmente sistemas bicamerales, en ambos sistemas la cámara Baja puede en última instancia desestimar las objeciones de la cámara Alta. En consecuencia, estos dos sistemas deben ser clasificados como Legislaturas Unicamerales. Ya existe una literatura que contiene una lista completa de las legislaturas bicamerales y de sus reglas de decisión, por tanto no duplicaré aquí esa información.<sup>44</sup> Sin embargo, hay algunos casos importantes que deben ser mencionados. Por ejemplo, a los efectos de su clasificación Francia debe considerarse como una legislatura unicameral. Alemania, por otro lado, es un caso mixto: sólo la legislación que se refiere al federalismo requiere del acuerdo de ambas cámaras. Pero el número de las leyes que requieren el acuerdo del *Bundesrat*, las *Zustimmungsgesetze* (leyes de acuerdo) se ha incrementado con el tiempo a más del 50%. Consecuentemente, dependiendo del tema, el número de actores de veto institucionales en Alemania puede ser uno o dos.

Con respecto al presidencialismo, no todos los presidentes elegidos por el voto popular tienen poderes de veto, y cuando los tienen, su veto puede ser casi siempre anulado por una mayoría apropiada en la legislatura.<sup>45</sup> No voy a discutir aquí los pormenores de la insistencia legislativa.<sup>46</sup> El punto al que quiero llegar es que en diversos regímenes presidenciales –Venezuela, Haití y Perú– el presidente no tiene poderes de veto y por lo tanto, no cuenta como un actor de veto. Es más, en todos los regímenes que Duverger denomina *semipresidenciales* (con excepción del Portugal), el presidente no tiene poderes de veto.<sup>47</sup> Por lo tanto, muchos presidentes elegidos por el voto popular, inclusive algunos de ellos que son considerados “fuertes” –como los presidentes de Francia, Finlandia y de la República de Weimar– junto con los más débiles de Irlanda, Islandia y Austria, no son actores de veto según mi definición.<sup>48</sup> (Una lista completa de los poderes presidenciales en diferentes países puede encontrarse en el trabajo de Shugart y Carey y no será duplicada aquí).<sup>49</sup>

En este punto, el lector puede sostener que mi argumento no produce clasificaciones claras –por ejemplo, en términos de actores institucionales Alemania es unicameral algunas veces y otras veces bicameral– y que parece clasificar en forma errónea a algunos países –por ejemplo, Francia con un presidente fuerte y una legislatura bicameral es considerada como un régimen parlamentario puro con un sólo actor de veto institucional–. Mi respuesta a estas objeciones es alegar mi culpabilidad y sostener que lo que lleva a estos resultados son los requisitos constitucionales y la lógica de la toma de decisiones en estos países. La tradicional clasificación de presidentes “fuertes” o “débiles” está basada no sólo en sus roles legislativos sino también en sus poderes no legislativos (elegir o destituir al gobierno, pedir referendos, declarar el estado de emergencia), criterios que resultan irrelevantes para mi análisis.

<sup>43</sup> Lijphart denomina a estas legislaturas bicamerales asimétricas. Ver Lijphart (1984), págs. 95-100.

<sup>44</sup> Money y Tsebelis (1992).

<sup>45</sup> Con la excepción de la Constitución Portuguesa de 1976, que fue revisada en estos y otros puntos en 1982. Ver Shugart y Carey (1992), p. 155.

<sup>46</sup> Para una discusión de la insistencia legislativa frente al veto presidencial, ver Hammond y Miller (1987). La esencia del argumento es que si los actores Cámara de Representantes (C), Senado (S), y Presidente (P) tienen poderes de veto pero el veto de P puede ser anulado mediante la insistencia legislativa, entonces el resultado final podrá estar no sólo en la intersección de los winsets de C, S, y P, sino también en alguna parte de la intersección de los winsets de C y S que no pertenece al winset de P.

<sup>47</sup> Maurice Duverger (1990), p. 165-87.

<sup>48</sup> De hecho el presidente de la República de Weimar poseía un veto indirecto o condicional: podía someter la legislación que no le gustaba a un referéndum.

<sup>49</sup> Ver Shugart y Carey (1992).

El proceso se toma más difícil cuando queremos identificar el número de actores de veto partidarios. El mismo sistema parlamentario puede ser clasificado como un sistema con un solo actor de veto cuando tiene un gobierno minoritario, o como uno con dos o tres actores de veto cuando hay dos o tres partidos en el gobierno. No sólo es posible sino también frecuente que la transición de un tipo de gobierno a otro ocurra sin una elección de por medio. De hecho, ésta es una queja frecuente acerca de la democracia parlamentaria: está mediada y el vínculo entre el voto popular y la coalición gobernante no siempre es claro.

Respecto de la identificación del número de actores de veto deben considerarse dos preguntas adicionales: (1) ¿Los actores institucionales y los partidarios son los únicos actores de veto que existen en un sistema? (2) ¿Cómo establecemos el número de actores de veto cuando están presentes actores institucionales y partidarios?

La respuesta a la primera pregunta es negativa. Existen diversas categorías adicionales de actores de veto en los diferentes sistemas políticos. Por ejemplo, se puede pensar a los grupos de interés poderosos como actores de veto, al menos en las áreas de políticas que son de su incumbencia. El ejército también puede ser un grupo de particular importancia.<sup>50</sup> Los sistemas políticos con pocos actores de veto pueden delegar la toma de decisiones en diversos actores de veto adicionales. Por ejemplo, en países corporativistas decisiones sobre cuestiones salariales (que tienen amplias consecuencias económicas) son tomadas por el gobierno concertadamente con dos actores de veto adicionales, los representantes de los trabajadores y los de las empresas. Por otro lado, los sistemas políticos que poseen muchos actores de veto pueden delegar la toma de decisiones en unos pocos de ellos. Por ejemplo, ciertos instrumentos de política monetaria pueden ser delegados en un Banco Central que será capaz de reaccionar de manera más rápida y decisiva que el sistema político. Inclusive, individuos que ocupan cargos particularmente sensibles pueden operar *de facto* como actores de veto. Por ejemplo, el presidente de la Comisión de Asuntos Militares del Senado de los Estados Unidos, ha demostrado su capacidad para obstaculizar nominaciones y políticas tanto del Presidente Bush (la nominación de Tower) como del Presidente Clinton (*gays* en las fuerzas armadas). Sin embargo, la existencia de semejantes actores de veto es bastante idiosincrática. Varía según el área de política (como los granjeros en temas de agricultura), algunos balances de fuerzas específicos (el poder de las Fuerzas Armadas en algunas sociedades), o según la personalidad de ocupante de un cargo.

El Poder Judicial, las supermayorías constitucionalmente requeridas, y los referendos, constituyen actores de veto adicionales que están más institucionalizados. Requerir el acuerdo de los tribunales de justicia respecto de ciertos tipos de legislación es equivalente a agregar otra Cámara al proceso legislativo. Por ejemplo, luego de la victoria de la izquierda en Francia en 1981, el Consejo Constitucional se transformó en el único actor de veto que actuaba en favor de la mayoría previa. Decisiones gubernamentales muy importantes fueron impugnadas ante el Consejo Constitucional. El temor de revisión constitucional se hizo tan serio, que las mayorías parlamentarias incluyeron el lenguaje de las decisiones anteriores de la Corte en la legislación en un intento de prevenir que la Corte anulara sus decisiones.<sup>51</sup>

Con excepción de la insistencia legislativa frente al veto presidencial, las supermayorías requeridas constitucionalmente no son muy comunes. De todos modos, en cuanto y dondequiera que existan, le otorgan poderes de veto a algunas coaliciones de actores en particular y consecuentemente aumentan la estabilidad del *statu quo*. Bélgica –que entre otras cosas requiere una mayoría de dos tercios en cada Cámara para llevar a cabo una reforma constitucional– durante mucho tiempo contó con una Constitución incompleta a causa de la multiplicidad de actores de veto.<sup>52</sup>

Finalmente, los referendos juegan un rol ambiguo dependiendo de quién controla la agenda. Si pueden ser pedidos por iniciativa popular, constituyen una restricción adicional que los actores de veto corrientes deben anticipar y disipar (en cuyo caso se incrementa la estabilidad de las políticas). Si están controlados por un actor de veto (usualmente el presidente), pueden ser equivalentes a una anulación del veto de todos los demás actores del sistema (algo parecido a la insistencia legislativa frente al veto presidencial).

Generalmente hablando, el número de actores de veto varía según el tema. Considere un área de política donde la velocidad de los ajustes es de vital importancia, tal como ocurre con la política monetaria. Un sistema, como el de los Estados Unidos, con múltiples actores de veto incongruentes e incoherentes sería completamente inapropiado para manejar ajustes en las tasas de interés. Por lo tanto, los diferentes actores políticos han acordado delegar estas decisiones en una autoridad independiente. Estas autoridades monetarias

---

<sup>50</sup> Ver Barry Ames (1987).

<sup>51</sup> Ver Alec Stone (1992).

<sup>52</sup> Tsebelis (1990), Cap. 6.



independientes toman decisiones por mayoría simple de sus miembros en lugar de otorgarle poderes de veto a diferentes grupos de representantes.<sup>53</sup>

Por otro lado, un país con un sistema político con mucha capacidad de decisión, como los gobiernos unipartidarios de Suecia y Noruega, puede querer aumentar la estabilidad de las políticas incluyendo actores de veto adicionales en la toma de algunas decisiones, como por ejemplo en el tema de la negociación salarial. Las estructuras corporativistas de representación de intereses otorgan poderes de veto a los diferentes actores involucrados, garantizando de este modo que el resultado final cuente con su aprobación y que, por lo tanto, sea más estable. Luebbert sostiene que este método de toma de decisiones corporativista le quita la presión al sistema político y la coloca sobre los grupos de interés.<sup>54</sup>

La mayoría de los países con legislaturas bicamerales usan diferentes procedimientos para el tratamiento de propuestas de carácter financiero, dando más poder a la cámara Baja (así como al gobierno) en este tipo de cuestiones.<sup>55</sup> En forma análoga, otras decisiones políticas importantes pueden incorporar una tendencia en favor del *statu quo*: la modificación de las Constituciones requiere supermayorías, leyes que se refieren al federalismo en Alemania requieren el acuerdo de ambas Cámaras, las leyes requieren mayor atención que los decretos ejecutivos, etcétera.

Dado que el propósito de este artículo es sobre todo comparativo, de aquí en adelante me concentraré sólo en aquellos actores que denominé actores de veto institucionales y partidarios, ignorando otros –menos frecuentes– actores de veto. La suposición es que mientras el número de actores de veto puede variar por cuestión o a través del tiempo, estas variaciones se cancelarán mutuamente cuando se traten diversas cuestiones por períodos de tiempo suficientemente largos. No obstante, en los estudios de caso uno debe identificar *todos* los actores de veto relevantes.

La segunda pregunta respecto del número de actores de veto es cómo podemos establecerlo en presencia tanto de actores de veto institucionales como partidarios. La respuesta a esta pregunta requiere la discusión de una segunda variable independiente: la distancia entre los actores de veto.

### Distancia entre los actores de veto

De acuerdo con la Proposición 2, el tamaño del *winset del statu quo* disminuye con la distancia entre los actores de veto. Denominaré esta distancia la congruencia de los actores de veto, de tal modo que la congruencia aumenta a medida que la distancia disminuye. ¿De qué dependen estas distancias? Permítanme resumir algunos de los argumentos presentados en la literatura. En primer lugar, los actores partidarios son diferentes unos de otros, porque en general, los partidos tienen diferentes posiciones respecto de las políticas. Aquellos casos en los cuales dos partidos diferentes abogan por posiciones políticas casi idénticas son muy poco comunes.<sup>56</sup> La razón es que bajo un sistema de representación proporcional, si dos partidos se parecen a lo largo de una serie de dimensiones, enfatizarán sus diferencias en otras dimensiones de políticas como un medio para ganar votos. Por lo tanto, en la práctica, los diferentes partidos deben ser calculados como diferentes actores de veto.

Un factor importante que afecta la congruencia de los partidos respecto de las políticas es el sistema electoral. Downs ha sostenido que un sistema bipartidista promueve la convergencia y la moderación partidaria.<sup>57</sup> Sartori amplió este argumento estableciendo que la “polarización” se incrementa con el número de partidos.<sup>58</sup> Recientemente, Cox probó que independientemente del sistema electoral, cuando se trata de una competencia electoral por un único cargo, los partidos convergen a la posición del votante medio.<sup>59</sup> Sin embargo, un supuesto necesario de los resultados de Downs y de Cox es que no hay abstención, o que las abstenciones no se correlacionan con las posiciones políticas de los partidos. Esta suposición hace que los movimientos hacia el centro del espectro político sean provechosos para los partidos políticos, dado que no sufren consecuencias negativas al alejarse de los elementos ideológicamente más comprometidos de su electorado.

---

<sup>53</sup> Me estoy concentrando aquí en la organización interna de la Reserva Federal, no en su independencia. Diversos países han creado bancos centrales independientes para aislarlos de las presiones políticas y asegurar la independencia de sus decisiones de las presiones de los grupos de interés o del gobierno.

<sup>54</sup> Gregory Luebbert (1986).

<sup>55</sup> Money y Tsebelis (1992)

<sup>56</sup> Y, como veremos luego, están restringidos a aquellos países que poseen sistemas electorales mayoritarios con distritos uninominales.

<sup>57</sup> A. Downs (1957), Caps. 4 y 8.

<sup>58</sup> Giovanni Sartori (1976).

<sup>59</sup> Gary W. Cox (1987).

Casos empíricos que parecen oponerse a estos resultados esperados (las elecciones de Reagan, Thatcher y Mitterrand), junto con la falta de realismo de la suposición de la ausencia de abstenciones motivadas políticamente, han llevado a algunos investigadores a argumentar que los sistemas mayoritarios son compatibles con la presencia de partidos polarizados.<sup>60</sup> Incluso, es posible encontrar polarización en los sistemas proporcionales (el Chile de Allende, la República de Weimar, España antes de la guerra civil, Austria en el período de entreguerras); por lo tanto, la cuestión no se puede resolver sobre la base de un uso selectivo de los datos (realmente, no estoy seguro de que se pueda resolver inclusive aun recolectando todos los datos relevantes –ver nota al pie número 3–).

A pesar de que existe una extendida creencia de que la congruencia depende del sistema electoral, la dirección de esta relación no es tan clara. Por un lado, hay pruebas teóricas de convergencia en distritos de un solo miembro (incluyendo contiendas presidenciales), pero ellas están basadas en supuestos altamente restrictivos. Por otro lado, la evidencia empírica es (por lo menos) incompleta.

Un tema pendiente es la distancia de los actores de veto institucionales, esto es, entre las Cámaras y los presidentes. Esta distancia puede variar de una elección a otra. Dos actores de veto institucionales con diferentes composiciones políticas deberían ser considerados como dos actores diferentes. De nuevo, la distancia varía en función de la composición de las Cámaras. Si esta composición es idéntica, los dos actores de veto son idénticos y deben ser considerados como uno solo. Denominaré a esta última afirmación como la *regla de la absorción*, y la aplicaré en el cálculo del número de actores de veto.

En general, las diferentes Cámaras representan diferentes “principales” o “legitimidades”, esto es, diferentes partes del electorado o maneras diferentes de representarlo. Históricamente, las cámaras Altas representaron a la aristocracia. A medida que la importancia de la aristocracia fue declinando, el rol de las cámaras Altas en algunos países declinó (v. g., el Reino Unido), mientras que en otros fue modificada para representar algún otro aspecto del electorado (territorial, como en Francia; profesional, como en Irlanda). Incluso en otros países (Nueva Zelanda, Suecia y Dinamarca) la segunda Cámara fue abolida completamente. Por último, en algunos países la cámara Alta se transformó en una réplica exacta de la cámara Baja (Italia, Bélgica y Holanda). En todos los casos, a pesar del bicameralismo nominal, el número real de actores de veto institucionales es uno, ya sea porque la cámara Alta no es un actor de veto, o porque es congruente con la cámara Baja, o ambos (Holanda). Los únicos casos en donde las cámaras Altas continúan teniendo poderes de veto, a pesar de su incongruencia con la cámara Alta elegida por el voto popular, son estados federales como los Estados Unidos, Alemania y Suiza.<sup>61</sup> En estos casos, las legislaturas deben ser consideradas como dos actores de veto, excepto para los pocos casos en donde los resultados electorales producen mayorías idénticas en ambas Cámaras. Las mismas reglas para determinar el número de actores de veto pueden ser aplicadas a los presidentes.

Sobre la base de este argumento podemos especificar la manera de contabilizar combinaciones de actores institucionales y partidarios. Países como los Estados Unidos generalmente tienen tres actores de veto institucionales. El número de actores podrá ser reducido a dos o a uno en la medida que se pueda argumentar que las dos Cámaras son congruentes (regla de absorción), o que los tres actores son congruentes (por ejemplo, durante los primeros cien días del *New Deal*). Del mismo modo, luego de las elecciones de 1992 los tres actores institucionales han sido congruentes al menos en algunas dimensiones, y de acuerdo con la “regla de absorción” deberían ser considerados como uno. Los primeros resultados fueron que la administración de Clinton pudo eliminar el “bloqueo legislativo” y fue capaz de moverse rápidamente en diversas áreas legislativas (v. g., abandono familiar), así como también promulgar órdenes ejecutivas sin temor a una insistencia legislativa (v. g., aborto). Por lo tanto, las comparaciones sobre una determinada cuestión que involucran diferentes períodos de tiempo deben tomar en cuenta estos cambios políticos.

Países federales como Alemania tendrán dos actores institucionales, pero un número variable de actores de veto. La mayor parte del período de posguerra Alemania tuvo un gobierno de coalición que incluyó al pequeño Partido Libre Democrático (FDP) en alianza con los Demócrata-Cristianos (CDU-CSU) o con los Socialdemócratas (SPD). En aquellos períodos donde ambas Cámaras están controladas por la misma coalición de gobierno, el número de actores de veto es dos (los dos socios de la coalición) con alta congruencia (el FDP está en el medio de la CDU-CSU y el SPD), mientras que si la oposición controla el *Bundesrat*, el número de actores de veto se transforma en tres, y el nivel de congruencia es bajo.

En Japón, el dominante Partido Liberal Democrático (LDP) controló ambas cámaras del Parlamento hasta julio de 1989 cuando perdió su mayoría en la cámara Alta. Para poder continuar con su dominio legislativo creó una coalición con dos partidos ideológicamente próximos (los Socialdemócratas y el Partido

<sup>60</sup> Rogowski (1987).

<sup>61</sup> Para ejemplos, ver Money y Tsebelis (1992), Tablas 1 y 2.

del Gobierno Limpio –KOMEY–). Por lo tanto el número de actores de veto se incrementó de uno a tres actores congruentes.

En Francia, el número de actores de veto institucionales es uno (ya que ni el presidente ni en Senado tienen poderes de veto), pero el número de actores de veto partidarios ha cambiado de dos congruentes (antes de 1981 y luego de 1993, cuando la derecha estaba en el poder) a dos incongruentes (de 1981 a 1984 cuando los Comunistas eran parte del gobierno de coalición), a uno (de 1984 a 1986 con la mayoría Socialista, y otra vez de 1988 a 1993 con la minoría Socialista). El incremento de la estabilidad de las políticas bajo la incongruente coalición Socialista-Comunista, fue demostrada por el hecho de que la coalición no pudo ponerse de acuerdo para realizar cambios de políticas; los Socialistas tuvieron que librarse de los Comunistas para poder implementar un programa de austeridad.

Como regla general, deben considerarse como distintos a los actores partidarios, mientras que los actores institucionales pueden ser absorbidos (esto es, eliminados del cálculo por la congruencia). El resultado es que si los dos grupos parlamentarios teniendo en cuenta todos los partidos (con representación en las cámaras Alta y Baja) son idénticos, el número final de actores de veto es el número de actores partidarios requeridos para formar el gobierno de coalición. Si los grupos parlamentarios de los partidos no son congruentes, el número de actores de veto es más alto que el número de partidos en el gobierno de coalición.

### Tamaño del *yolk* del actor de veto

La tercera variable independiente es el tamaño del *yolk* de cada actor de veto. De acuerdo con la Proposición 3, la estabilidad de las políticas disminuye cuando el tamaño del *yolk* de cada actor de veto aumenta. El tamaño del *yolk* depende de cuán cohesivo es un partido: los partidos cohesionados tienen *yolks* más pequeños. Un partido con pequeñas diferencias ideológicas estará cohesionado porque el *yolk* será necesariamente pequeño. Sin embargo, no será así en el caso contrario. Un partido con grandes distancias ideológicas entre sus miembros, no necesariamente estará poco cohesionado. Si la disposición espacial de los miembros del Parlamento es tal que ellos están simétricamente situados alrededor del liderazgo partidario, el tamaño del *yolk* será pequeño. En este caso, a pesar de las diferencias individuales, el partido como un todo se comportará en una manera cohesionada y coordinada.

En este punto debo distinguir entre cohesión y disciplina partidaria. La cohesión se refiere a la diferencia de posiciones dentro de un partido antes de que se lleve a cabo la discusión y la votación dentro del partido. La disciplina partidaria se refiere a la habilidad de un partido para controlar los votos de sus miembros dentro del parlamento. Permítanme desarrollarlo.

Considere un proyecto en particular, o un conjunto de tales proyectos, o incluso todo el programa de una coalición. Asumiendo que los miembros de cada partido tienen diferentes posiciones ideales sobre las dimensiones relevantes, hay tres maneras posibles de proceder en la política de las coaliciones. La primera consiste en que los líderes partidarios se encuentren y firmen un acuerdo sin ponerlo a consideración de sus partidos (o lo presenten luego para su ratificación formal); la segunda consiste en que cada partido discuta primero los temas, acuerde una plataforma partidaria (un punto ideal para todo el partido) y luego negocie un acuerdo con los otros partidos; la tercera consiste en que los líderes de los diferentes partidos se encuentren, lleguen a un acuerdo, y luego lo sometan como un todo a sus propios partidos. En los dos primeros casos, cada partido (con o sin una discusión y una votación) está representado por un único punto ideal, y el radio del *yolk* es cero. Por lo tanto la estabilidad de las políticas del sistema aumenta. Sin embargo, en el tercer caso, el resultado de las negociaciones estará menos restringido.

Es posible que los líderes seleccionen la secuencia de negociación que sea más adecuada a sus propias posiciones ideales. Por ejemplo, los líderes centristas (que están más próximos a las posiciones ideales de los demás partidos que sus seguidores) preferirán el tercer método de negociación porque les da mayor margen de maniobra.<sup>62</sup> Los líderes extremistas (que están más alejados de sus socios en la coalición que su propio partido) preferirán “atarse las manos” y llevar a cabo una votación en su partido que restrinja su libertad de movimiento. Sin embargo, maniobras de ese tipo pueden tornarse complicadas cuando el comportamiento de los otros actores también es tomado en cuenta. Por ejemplo, incluso líderes centristas pueden preferir “atarse las manos” para no otorgar inicialmente concesiones importantes.

Sin importar cuál de los procedimientos sea seleccionado, un compromiso previo, junto con la disciplina partidaria, reducen el número de dimensiones de las negociaciones y restringen el *winset del statu*

---

<sup>62</sup> Dos casos interesantes de líderes centristas que fueron capaces de alcanzar un compromiso para luego verlo fracasar cuando fue sometido a sus partidos, puede verse en Tsebelis (1990), Cap. 6; y Kaare Strom, (1994), pp. 112-27.

*quo*. Esto también significa que a medida que los partidos sigan teniendo los mismos puntos ideales, el acuerdo no puede ser desbaratado (ver Figura 4). Por otro lado, si no existe un compromiso previo, o si éste no es creíble (debido a una falta de disciplina), el *winset del statu quo* será más grande y será posible llevar a cabo pequeños movimientos incluso aun cuando ningún actor individual cambie su posición.

¿Qué factores afectan la cohesión? En primer lugar, el tamaño del actor de veto afecta la cohesión. Un actor compuesto por una sola persona (como un presidente o un partido con un líder carismático) tiene la más alta cohesión. Sin embargo, como argumenté en la Sección I, excluyendo el caso de un actor individual, la cohesión probablemente aumentará a medida que aumenta el número de individuos que componen un actor de veto. *Ceteris paribus*, un actor de veto con más miembros tendrá más cohesión que un actor de veto con menos miembros.

Otro factor que puede aumentar la cohesión de los actores de veto, es el sistema electoral. Algunos autores sostienen que los sistemas mayoritarios con distritos uninominales promueven el voto personal,<sup>63</sup> mientras que la representación proporcional en distritos plurinominales con listas partidarias promueve partidos fuertes.<sup>64</sup> No está del todo claro si estos argumentos toman en cuenta la disciplina partidaria (la habilidad de los partidos para eliminar el desacuerdo *luego* que una decisión ha sido tomada) o la cohesión (la magnitud de las diferencias *antes* de la discusión). Es posible, sin embargo, que el sistema electoral afecte a ambas por diferentes razones: los sistemas mayoritarios promueven coaliciones amplias, lo que significa que su cohesión es reducida; mientras que los sistemas electorales de representación proporcional con listas partidarias, otorgan a la dirigencia del partido el control sobre las nominaciones, y por lo tanto, la disciplina partidaria aumenta.

El factor final que puede afectar la cohesión es la estructura institucional. Mainwaring, resumiendo la literatura relevante, argumentó que los regímenes presidenciales promueven una falta de cohesión porque el presidente trata constantemente de explotar las diferencias entre los miembros del Congreso, con el objeto de formar coaliciones que le permitan promover sus programas. Por otro lado, el parlamentarismo promueve la disciplina partidaria, porque si uno vota en contra de su propio gobierno, puede provocar la caída del gobierno y el llamado a nuevas elecciones.<sup>65</sup>

A pesar de que tanto la estructura institucional como el sistema electoral parecen afectar la cohesión en forma independiente una del otro, no está claro cuál de estos factores tiene el mayor impacto. Tampoco está claro si existen otros factores adicionales que afectan la cohesión, y cuál podría ser el resultado de una regresión multivariada. Por esta razón, en este modelo utilicé la cohesión como una variable independiente.

En conclusión, de acuerdo con las Proposiciones 1, 2 y 3, la estabilidad de las políticas de un sistema político aumenta a medida que crece el número de actores de veto, y disminuye con su congruencia (de hecho, si dos actores son completamente congruentes, pueden ser considerados como uno), y aumenta con la cohesión de cada uno de ellos.

### 3. Consecuencias

En esta sección presento las implicancias de mi análisis. Me concentro en tres cuestiones diferentes: las condiciones bajo las cuales es probable que ocurra el cambio; las diferencias entre las predicciones del análisis del actor de veto aquí presentado y las clasificaciones tradicionales en ciencia política; y evidencia preliminar que muestra que el análisis empírico corrobora a mi modelo en lugar de a las teorías existentes.

#### Predicciones de cambio de políticas

Consideremos comparaciones a través del tiempo de una manera más sistemática. Si tiene lugar un cambio en la identidad o en las posiciones de un actor de veto, es probable que ello se refleje en las políticas. En este caso, como he mostrado, cuanto más grande es el número de actores de veto, menos significativo es el impacto marginal del cambio de uno de ellos.

Los movimientos de los actores de veto pueden estar asociados o no con las elecciones, y pueden estar asociados o no con cambios en la identidad de los actores de veto. Es posible que se lleven a cabo elecciones y que no cambien quienes ocupan cargos electivos; es posible que éstos cambien pero que no se produzca un cambio de políticas; y por último, pueden producirse cambios de política que no sean el

---

<sup>63</sup> Bruce Cain, John Ferejohn y Morris P. Fiorina (1987).

<sup>64</sup> Shugart y Carey (1992).

<sup>65</sup> Scott Mainwaring (1989; 1991).

resultado ni de cambios en los resultados electorales ni de cambios en la composición de los actores. Permítanme dar algunos ejemplos.

Consideremos un país como el Japón, que ha sido dominado por el Partido Liberal Democrático desde la Segunda Guerra Mundial. Las elecciones en el Japón no tienen como resultado un cambio de los actores de veto. Si ignoramos la faccionalización del partido, hay un solo actor de veto; e inclusive si no lo hacemos, los actores de veto siguen siendo los mismos. Por lo tanto, cualquier cambio político que tenga lugar no es el resultado ni de las elecciones ni de un cambio en la identidad del actor de veto, pero sí de una modificación en las políticas preferidas por el partido predominante.

Consideremos un país como el Reino Unido, con un sistema bipartidista en el cual los partidos se alternan en el gobierno. Si las diferencias entre los programas de los dos partidos son grandes, uno podría esperar importantes cambios de políticas. Ésta es una importante afirmación de tipo condicional, ya que ha habido períodos en la historia británica donde los dos partidos han sostenido posiciones similares. Por ejemplo, durante los '50 y los '60 el término *butskellismo* fue acuñado de los nombres de Rob Butler (un Conservador) y Hugh Gaitskell (un líder Laborista) para indicar que los dos partidos no tenían diferencias políticas reales (una proposición que no podía ser puesta a prueba dado que un solo partido tenía el poder). Por esta razón, la convergencia de políticas puede llevar a la estabilidad de las políticas, a pesar de que se produzca un cambio de los actores de veto.

Consideremos una coalición gubernamental con varios actores de veto, como Italia. Las elecciones modifican ligeramente la composición del Parlamento, pero rara vez cambian la coalición de gobierno (de hecho, durante todo el período de posguerra Italia tuvo muy pocos cambios en la coalición gobernante).<sup>66</sup> Esta ha sido la fuente de la estabilidad de las políticas en Italia. Por otro lado, si un actor de veto que tiene diferencias significativas entra o sale de la coalición de gobierno, se producirán importantes cambios de políticas. Esto caracteriza al período 1976-79 cuando el Partido Comunista participó (sin carteras) en la coalición predominante.<sup>67</sup>

Finalmente, considere un sistema presidencial como el de los Estados Unidos, donde los cambios en las dos Cámaras a través del tiempo son pequeños, pero donde los cambios en la Casa Blanca pueden ser más significativos. Nuevamente, mientras que el reemplazo de legisladores no afectará en gran medida la estabilidad de las políticas, el reemplazo del presidente puede significar un cambio si el nuevo presidente tiene una agenda distinta (Reagan), así como puede tener un impacto menor si el nuevo presidente tiene una agenda política similar a la de su predecesor (Carter).

## Diferencias con las teorías existentes en Política Comparada

Puede parecerle al lector que los argumentos presentados en este artículo conducen a resultados extremadamente variables, en virtud de las cuestiones y del período de tiempo considerados. En una veta más pesimista, puede argumentarse que no hay necesidad de establecer una teoría, porque toda teoría establece supuestos que no son ciertos, y que cuando son reemplazados por las condiciones que se dan realmente en los países estos resultados se vienen abajo.

Quiero referirme a estos argumentos tocando dos cuestiones relacionadas. Primero, todos los argumentos presentados hasta ahora en esta sección no son más que aplicaciones más detalladas de un mismo enfoque, basado en el concepto de actor de veto. Esta perspectiva provee una carta de navegación que tiene en cuenta las características del proceso de toma de decisiones sobre diferentes cuestiones, entre distintos países o a través del tiempo. El marco teórico es lo suficientemente preciso como para establecer *a priori* algunos resultados esperables que subsiguientemente pueden ser puestos a prueba, a diferencia de los argumentos tautológicos. Falta presentar proposiciones y predicciones más generales. Por lo tanto, ahora voy a construir un mapa más general, en una escala mayor. Utilizaré los mismos principios de cartografía, pero tendrá una fuerte cláusula *ceteris paribus*.<sup>68</sup>

La lógica de los procesos de toma de decisiones políticas es tal que, para que ocurra un cambio del *statu quo* en particular, un número de actores de veto deben estar de acuerdo con él. Según esta perspectiva, sólo importan tres características de los actores de veto: el número de actores de veto, su congruencia y su cohesión. Todas las demás características son irrelevantes, a menos que afecten a estas tres. Este enfoque no distingue entre presidencialismo y parlamentarismo, entre bicameralismo y unicameralismo, o entre sistemas bipartidistas o multipartidistas. Estas dicotomías no afectan directamente la estabilidad de las políticas, sino

<sup>66</sup> Carol Mershon, 'Expectations and Informal Rules in Coalition Formation', de próxima aparición.

<sup>67</sup> Peter Lange y Marino Regini (1989).

<sup>68</sup> Creo que no es necesario recordarle al lector que los *cetera* casi nunca son *pares*.



que más bien combinaciones de ellas (así como otras variables) afectan a las tres variables independientes de este estudio, que a su vez afectan la estabilidad de las políticas.

Por ejemplo, manteniendo igual todo lo demás, no existe ninguna diferencia con respecto a la lógica del proceso de adopción de políticas entre una legislatura bicameral en un sistema parlamentario (como Alemania) y un sistema unicameral presidencialista (como Costa Rica, El Salvador, Honduras o Nicaragua). En una primera aproximación (ignorando el sistema de partidos), los dos sistemas presentan características similares de estabilidad: ambos requieren el acuerdo de dos actores de veto institucionales. Una comparación más precisa indica que el sistema presidencialista incluye un actor de veto individual (esto es, un actor con una cohesión muy alta), mientras que el sistema parlamentario incluye dos actores de veto colectivos, esto es, dos actores poco cohesionados. Sin embargo, ninguna de estas características son elementos necesarios del parlamentarismo o del presidencialismo. Existen países cuyos “presidentes” son cuerpos colegiados elegidos por el voto popular como Chipre (1960-63) y Uruguay (1952-67),<sup>69</sup> y es posible encontrar legislaturas donde un partido cohesionado controla la mayoría en una de las Cámaras pero no en la otra (el Partido Laborista en Australia desde 1983).<sup>70</sup>

Más generalmente, es posible, a través de una combinación de características institucionales, producir características similares de estabilidad de las políticas en diferentes regímenes. Considérese la siguiente comparación triple entre el Reino Unido, los Estados Unidos e Italia. Diferentes enfoques de política comparada colocan al Reino Unido en el mismo grupo que los Estados Unidos o en el mismo que Italia. De acuerdo con Duverger, el Reino Unido y los Estados Unidos comparten sistemas electorales mayoritarios, y (consecuentemente) tienen sistemas bipartidistas. Según Almond, el Reino Unido y los Estados Unidos son países anglosajones con culturas políticas similares, mientras que Italia tiene características culturales diferentes. Lijphart, a su vez, considera que el Reino Unido y los Estados Unidos son sistemas mayoritarios, mientras que Italia es un sistema de consenso.

Otras teorías de política comparada clasificarían al Reino Unido y a Italia juntos frente a los Estados Unidos. Por ejemplo, el Reino Unido e Italia tienen regímenes parlamentarios, mientras que los Estados Unidos son presidencialistas.<sup>71</sup> A su vez, tanto el Reino Unido como Italia tienen legislaturas que son casi unicamerales, dado que en Italia ambas Cámaras tienen la misma composición; mientras que en el Reino Unido la Cámara de los Lores es débil (sólo puede dilatar un año el tratamiento de la mayor parte de la legislación, y un mes la legislación financiera). De acuerdo con la clasificación de Lijphart, dentro de la dimensión unicameralismo frente a bicameralismo, sólo los Estados Unidos poseen una legislatura simétrica e incongruente, ya que Italia tiene una legislatura congruente y el Reino Unido tiene una legislatura asimétrica.

De la discusión previa, se sigue que de acuerdo con las teorías de política comparada, el Reino Unido está agrupado junto con los Estados Unidos o con Italia. Italia no está agrupada con los Estados Unidos frente al Reino Unido en ninguna de las comparaciones tradicionales. Sin embargo, esto es exactamente lo que ocurre en términos de estabilidad de las políticas. Los Estados Unidos tienen, en general, tres actores de veto institucionales e Italia tiene un número variable de actores de veto partidarios (cuatro en la actualidad), mientras que el Reino Unido sólo tiene un actor de veto. Por lo tanto, llevar a cabo cambios de políticas es más fácil en el Reino Unido que en Italia o en los Estados Unidos. De hecho, una de las quejas más comunes sobre el Reino Unido se refiere a las frecuentes reversiones de las políticas (política de adversarios, políticas *stop and go*), mientras que el argumento tradicional acerca de los Estados Unidos gira alrededor del gobierno dividido y del “bloqueo legislativo” y en Italia, alrededor del inmovilismo.

El modelo presentado más arriba, llega a diferentes conclusiones acerca de la estabilidad de las políticas que las teorías de alcance medio en política comparada. Antes de continuar con comparaciones adicionales, quiero recordarle al lector que me estoy concentrando exclusivamente en la comparación de la estabilidad de las políticas entre los sistemas, mientras que otros autores se concentran en un conjunto más amplio de cuestiones y comparan un conjunto más reducido de países. Sin embargo, en la medida que las diferentes teorías generan predicciones sobre la estabilidad de las políticas, estas predicciones pueden ser comparadas.

---

<sup>69</sup> Arend Lijphart (1992), p. 6.

<sup>70</sup> Esta discusión ignora las posibles complicaciones de la insistencia legislativa, de todos modos, como ya fue mencionado anteriormente, no existe nada especial respecto del veto presidencial. En Japón la cámara baja puede revocar las decisiones de la cámara alta por una mayoría de dos tercios; del mismo modo en Alemania una decisión del Bundesrat tomada por una mayoría de dos tercios requiere una mayoría de dos tercios en el Bundestag para ser revisada.

<sup>71</sup> Linz (1990).

Laver y Shepsle han argumentado que en los gobiernos de coalición los ministros tienen jurisdicción exclusiva sobre sus respectivas áreas políticas.<sup>72</sup> Aunque es cierto que los ministros tienen primordial influencia sobre áreas particulares de política,<sup>73</sup> esta influencia está restringida por los demás socios del gobierno de coalición y no puede ser considerada, pues, como una jurisdicción exclusiva. Si deben respetar los vetos de sus compañeros de coalición, los ministros seleccionarán la mejor política (desde su punto de vista) *dentro de la intersección de los winsets* de los actores de veto y no su propio punto ideal.<sup>74</sup> En la versión más extrema de las jurisdicciones exclusivas, se predice una alta probabilidad de cambios en las políticas cuando hay cambios de ministros. Por ejemplo, en un país como Italia, donde es frecuente el recambio de los ministros del gobierno, el modelo de la jurisdicción exclusiva tendería a predecir constantes cambios en las políticas en lugar de su estabilidad. Sin embargo, es posible reconciliar los dos modelos si suponemos que las cuestiones más importantes son decididas por toda la coalición, mientras que las cuestiones menores son delegadas a los respectivos ministros. En este caso, la estabilidad a nivel macro podría ser combinada con una inestabilidad en las cuestiones secundarias (aquellas que son de jurisdicción exclusiva del ministro).

Si uno agrega los minoritarios gobiernos socialistas de Suecia, Noruega o Francia a la comparación, mi modelo los clasificaría cerca de Gran Bretaña y como diferentes a Italia o a los Estados Unidos, con una aclaración: los Socialistas han estado en el poder por un largo período de tiempo en Suecia y en Noruega y, consecuentemente, pudieron no haber querido modificar sus propias políticas previas. Sin embargo, mi argumento es que si hubiesen querido modificarlas, hubieran sido capaces de hacerlo, como sus similares en Francia. Nuevamente, la proposición de que los gobiernos minoritarios de un solo partido tendrán las mismas características que los gobiernos mayoritarios de un solo partido es congruente con alguna, pero no con toda la literatura.<sup>75</sup>

En forma genérica, de acuerdo con mi argumento, sistemas con múltiples actores de veto incongruentes y cohesionados presentarán niveles más altos de estabilidad en la toma de decisiones políticas que sistemas con un único actor de veto o con un pequeño número de ellos congruentes y poco cohesionados. Esta es una manera dicotómica (y muy cruda) de resumir el argumento presentado en este artículo. Distinciones más sutiles no pueden ser puestas a prueba ni siquiera con los datos existentes. De acuerdo con este análisis incipiente, los gobiernos de coalición en sistemas parlamentarios, como Italia, se caracterizarán por su estabilidad en la toma de decisiones en forma similar a los sistemas presidenciales bicamerales como los Estados Unidos. A su vez, un sistema con un único actor de veto —ya sea en un sistema bipartidista como el del Reino Unido, en un régimen de partido dominante como el Japón, en un sistema semipresidencial como Francia o en un gobierno minoritario como Suecia— es más susceptible al cambio. A continuación, presento alguna evidencia empírica para poder sostener esta afirmación.

## Evidencia empírica

Feigenbaum *et al.* examinan la política energética en cinco países (Estados Unidos, Canadá, Francia, Alemania y Japón) luego de las crisis del petróleo (más precisamente, en el período 1970-90).<sup>76</sup> Ellos cuantifican sus hallazgos en calificaciones para los cinco países a lo largo de tres dimensiones: innovación, coordinación de objetivos conflictivos e implementación. El rango de las calificaciones comprende de muy alto a bajo. Construyendo un índice agregado de estas calificaciones, y dando cinco puntos para “muy alto”, cuatro para “alto”, tres para “medianamente alto”, dos para “mezclado” o “moderado”, y uno para “bajo”, los cinco países reciben las siguientes calificaciones: Estados Unidos = 5; Canadá = 9; Francia = 10; Alemania = 7; Japón = 12. Obviamente, ésta es una medición bastante simple, pero es interesante notar que los países que están por debajo del promedio (8,6) tienen múltiples actores de veto (el sistema presidencial norteamericano tiene tres actores de veto institucionales, y la coalición gubernamental alemana durante este período varía entre dos y tres actores, dependiendo de si la coalición que controlaba el *Bundestag* también tenía el control del *Bundesrat*). Los países por encima del promedio tienen un solo actor de veto (un gobierno de un solo partido con mayoría en el Japón, y en minoría en el Canadá), o dos actores de veto congruentes (Francia fue

<sup>72</sup> Michael J. Laver y Kenneth A. Shepsle (1990).

<sup>73</sup> Eric Browne y Mark Franklin (1973), p. 445.

<sup>74</sup> A menos que, por supuesto, su punto ideal esté incluido en la intersección de los winsets del *statu quo*.

<sup>75</sup> Para una posición similar, ver Strom (1990); para una posición diferente, ver Laver y Shepsle (1990). Ellos argumentan que los gobiernos minoritarios son como regímenes presidenciales porque el poder del legislativo está separado del poder del ejecutivo. De acuerdo con el punto de vista de Laver y Shepsle, Suecia y Noruega deberían ser clasificadas junto con los Estados Unidos.

<sup>76</sup> Harvey Feigenbaum, Richard Samuels y R. Kent Weaver (1993), pp. 42-109.

gobernada la mayor parte del período por una coalición de dos partidos de derecha bastante similares, luego por un gobierno minoritario Socialista, y sólo durante tres años en este período por dos partidos incongruentes, Socialistas y Comunistas, en el gobierno).

Feigenbaum *et al.* argumentaron que “las políticas y los recursos heredados fueron más importantes que las capacidades gubernamentales o arreglos institucionales específicos en la determinación de las políticas elegidas”.<sup>77</sup> Según este argumento, los recursos constituyen la variable principal para distinguir a los Estados Unidos y el Canadá, que son ricos energéticamente, del resto. Nuevamente, los Estados Unidos, con tres actores de veto, tienen una baja calificación en innovación política e implementación (5), a comparación del Canadá, con un solo actor de veto (gobierno unipartidario) que obtuvo una calificación más alta (9); del mismo modo, el gobierno de coalición de Bonn con dos o tres actores de veto tiene una calificación más baja (7) que los más congruentes gobiernos de un solo partido en París (10) y Tokio (12). Por tanto se corroboran los resultados esperados por mi modelo.

Estas conclusiones concuerdan con Eneloe, uno de los pioneros en los estudios comparativos de política medioambiental: “Entre los países aquí examinados (los Estados Unidos, el Japón, el Reino Unido, los Países Bajos y la Unión Soviética) Estados Unidos es quizás el más subdesarrollado en términos de capacidad de planificación y coordinación”.<sup>78</sup>

Con respecto a la reducción del déficit presupuestario, Schick compara a los Estados Unidos, Holanda y Suecia en los años ‘80.<sup>79</sup> El sistema norteamericano (presidencialista) y el holandés (coalición), al contar con múltiples actores de veto, registraron similares patrones de altos déficits; estos patrones fueron muy diferentes al patrón de Suecia, que es un sistema con un solo actor de veto (gobierno de partido). Es interesante notar que en el período donde una coalición de partidos burgueses estuvo en el gobierno (1980-82), Suecia se caracterizó por la misma falta de prioridades e inhabilidad para actuar que los otros dos países.<sup>80</sup> Sin embargo, aun cuando Schick sostiene que tanto el gobierno dividido en los Estados Unidos, como los gobiernos de coalición en Holanda, tienen capacidades muy reducidas para establecer prioridades,<sup>81</sup> no está claro que sea posible confirmar los hallazgos para estos tres países si aumenta el tamaño de la muestra. La razón es que la reducción del déficit forma parte de un compromiso mayor y es inexacto asumir que todos los gobiernos preferirían reducir su déficit del mismo modo.

Pierson y Weaver introducen las preferencias gubernamentales cuando comparan a la Gran Bretaña, los Estados Unidos y el Canadá con respecto a la reducción en los beneficios de jubilación y pensión.<sup>82</sup> Indican que para medir la reducción existen diversos indicadores (con ciertas deficiencias), que llevan a diferentes conclusiones. Sin embargo, la clasificación más razonable pondría a Gran Bretaña primero, los Estados Unidos segundo y el Canadá tercero en términos de sus reducciones a este tipo de beneficios. Pierson y Weaver explican la diferencia entre Gran Bretaña y Canadá por una diferencia en las preferencias gubernamentales: los Conservadores canadienses tenían miedo de tomar medidas impopulares y perder su mayoría. Por lo tanto, es muy importante, para poder determinar el impacto de las instituciones en el cambio de políticas, controlar por las variables que reflejan las preferencias gubernamentales.<sup>83</sup>

Estos tres ejemplos fueron extraídos de diez estudios empíricos incluidos en un detallado y cuidadoso libro editado por Weaver y Rockman.<sup>84</sup> No todos los estudios son relevantes para mis propósitos. Sin embargo, en sus conclusiones, Weaver y Rockman presentan una tabla con cuatro tipos de regímenes distintos –separación de poderes, coalición, gobierno de partido, y gobierno de partido dominante– conforme a diez dimensiones diferentes que evalúan sus niveles de riesgo y oportunidad.<sup>85</sup> Las semejanzas entre los regímenes de separación de poderes y de coalición, por un lado, y las de los gobiernos de partido y con un partido dominante por el otro, son impresionantes. Weaver y Rockman resumen sus hallazgos de este modo:

---

<sup>77</sup> Idem, p. 99.

<sup>78</sup> Cynthia Eneloe, *The Politics of Pollution in a Comparative Perspective: Ecology and Power in Four Nations* (Nueva York: D. McKay, 1975), p. 326.

<sup>79</sup> Allen Schick (1993).

<sup>80</sup> Idem, p. 217.

<sup>81</sup> Idem, pp. 228-9.

<sup>82</sup> Paul D. Pierson y R. Kent Weaver (1993).

<sup>83</sup> Garrett usa el temor a una derrota electoral como su variable explicativa más importante al comparar los cambios estructurales introducidos en Suecia en los años ‘30 y en Gran Bretaña en los ‘80. Ver Geoffrey Garrett (1993).

<sup>84</sup> Weaver y Rockman (1993)

<sup>85</sup> Idem, p. 448.

*Como resultado de nuestras observaciones vemos que las instituciones parlamentarias no tienen un efecto uniforme sobre las capacidades para gobernar. En cambio, el sistema de Westminster y el de partido dominante tienden a concentrar el poder, mientras que los sistemas de coalición intentan diseminarlo, tal como hace el sistema de separación de poderes en los Estados Unidos. Este último sistema tiende a ser agrupado junto con los países con regímenes parlamentarios de coalición en función de sus riesgos y oportunidades, mientras que los sistemas de gobierno de partido y de partido dominante, a su vez son agrupados entre sí en función de la mayoría de sus capacidades. Los sistemas incluidos dentro de cada grupo no son idénticos en cuanto a sus atributos para la toma de decisiones o en cuanto a sus aptitudes para gobernar, como se verá cuando se discutan individualmente sus capacidades, pero sus efectos tienden a ir en la misma dirección general.*<sup>86</sup>

Una importante cuestión que no ha sido incluida en el trabajo de Weaver y Rockman es la reforma en el área de salud. Sin embargo, Immergut compara los esfuerzos reformistas en Francia (IV y V República), en Suiza y en Suecia llegando a conclusiones similares.<sup>87</sup> En los tres países, el *statu quo* beneficiaba a los médicos: en los tres países se intentaron llevar a cabo reformas. Suecia fue la más exitosa en socializar la medicina, seguida por la V República Francesa. Los intentos reformistas fallaron en la IV República Francesa y en Suiza. La explicación de Immergut es que el gobierno de Suecia y el de la V República Francesa fueron capaces de lograr rápidamente la aceptación de las reformas por parte del Parlamento (de hecho, en Francia fracasaron los intentos de modificar el proyecto del gobierno debido a los poderes de fijación de la agenda de éste último). En la IV República Francesa y en Suiza, sin embargo, las reformas fracasaron por culpa de las cambiantes mayorías en el Parlamento (Francia) y por la utilización de un referéndum originado fuera del gobierno (Suiza). Las diferencias presentadas en el estudio de Immergut pueden identificarse como el resultado de sistemas con uno (Suecia, y V República Francesa) o con múltiples (Suiza y IV República Francesa) actores de veto.

Kreppel puso a prueba estadísticamente el efecto del número de actores de veto sobre la producción legislativa en Italia desde la Segunda Guerra Mundial. Ella encontró que el número de partidos en el gobierno (actores de veto) está inversamente correlacionado con el número de leyes, tanto las relevantes como las irrelevantes.<sup>88</sup>

Finalmente, Jones, reexaminando los datos de Mayhew<sup>89</sup> acerca de la producción de leyes relevantes en los Estados Unidos, encontró que mientras que el gobierno dividido (definido como la falta de congruencia entre los tres actores institucionales) no tiene ningún efecto sobre la producción legislativa, la “cohesión” en la Cámara tiene un efecto negativo significativo (mide la cohesión como el porcentaje de proyectos de ley en donde las mayorías de los dos partidos se oponen). Su argumento es que el Senado, sin importar el partido que lo controla, es moderado (uno de los motivos es que se requiere una mayoría de dos tercios o de tres quintos para evitar que ocurra el filibusterismo). Por lo tanto, la legislación de tipo partidista originada en la Cámara de Representantes es abortada incluso antes de que llegue al Presidente. En mi terminología, su variable captura la congruencia entre el Senado, que es moderado, y la Cámara de Representantes, que es (posiblemente) partidista.<sup>90</sup>

Aquí se extingue la evidencia empírica que conozco con respecto a la estabilidad de las políticas. Sin embargo, existe evidencia indirecta adicional en favor de mi modelo. Esta evidencia se refiere a la estabilidad del gobierno y del régimen en los sistemas parlamentarios y presidenciales respectivamente.

Existe una obvia relación entre la estabilidad de las políticas y la inestabilidad del gobierno: un gobierno con estabilidad de las políticas puede tomarse inmóvil, y si otros actores políticos y sociales desean el cambio, pueden reemplazar al gobierno a través de medios constitucionales (inestabilidad del gobierno). Del mismo modo, en regímenes donde el cambio de gobierno es imposible (excepto al cabo de períodos fijos como en los sistemas presidenciales), la inmovilidad de las políticas puede llevar al reemplazo gubernamental a través de medios extra-constitucionales (inestabilidad del régimen).

---

<sup>86</sup> Idem, p. 450.

<sup>87</sup> Ellen M. Immergut (1992).

<sup>88</sup> En Italia las comisiones pueden introducir la legislación para que sea tratada en el plenario de la cámara o pueden directamente aprobar los proyectos en comisión. Kreppel utilizó el número de leyes que fueron aprobadas por el plenario de la cámara y no por las comisiones como un indicador de la relevancia de la legislación. Ver Amie Kreppel (1993).

<sup>89</sup> David Mayhew (1991).

<sup>90</sup> David R. Jones (1993).

Según este punto de vista, los propios factores que promueven la estabilidad de las políticas estarían asociados con la inestabilidad gubernamental (en los sistemas parlamentarios) y con la inestabilidad del régimen (en los sistemas presidenciales). Por lo tanto, la inestabilidad gubernamental o la del régimen estaría asociada con la multiplicidad de actores de veto, con la falta de congruencia ideológica entre ellos y con la cohesión ideológica de cada uno de ellos. La evidencia preliminar indica que esto es así.

Warwick encontró que el número de miembros de una coalición de gobierno y la distancia ideológica entre ellos llevan a la inestabilidad gubernamental.<sup>91</sup> En un estudio más detallado de próxima aparición, él va un poco más allá: mientras que en los modelos de supervivencia gubernamental estándar de la teoría de juegos, las probabilidades de supervivencia dependen de las características del Parlamento (número de partidos, distancias ideológicas de los partidos en el Parlamento), él introduce en su modelo las características del gobierno (número de partidos y distancias ideológicas de los partidos de gobierno). Sus resultados muestran que cuando son introducidas todas las variables, las características del gobierno son estadísticamente significativas, mientras las características parlamentarias no lo son. Esto resulta un enigma para los modelos de coaliciones estándar de teoría de juegos, porque la supervivencia del gobierno debería depender de las posibilidades de los diferentes partidos de ser incluidos en un nuevo gobierno (esto es, características del Parlamento). El modelo aquí presentado da cuenta de los resultados de Warwick. Si los partidos participan en el gobierno en función de las políticas, las coaliciones se romperán, y los gobiernos serán reemplazados cuando no puedan procesar *shocks* exógenos. Esto ocurre o bien porque el número de actores de veto es demasiado grande, o bien porque las distancias ideológicas entre ellos son demasiado grandes para poder articular una reacción en común. Por ejemplo, la coalición entre los Socialistas y los Comunistas en Francia, se rompió en 1984 cuando Mitterrand decidió recurrir a políticas de ajuste para quedarse dentro del Sistema Monetario Europeo, mientras que los Comunistas rechazaban “manejar la crisis del capitalismo”. Del mismo modo, fue el deterioro de las condiciones económicas lo que provocó el quiebre de la coalición entre el SPD y el FDP en Alemania en 1982 y su reemplazo por una coalición más congruente entre el FDP y la CDU-CSU.

El argumento de que la estabilidad de las políticas lleva a la inestabilidad de los actores de veto, también puede ser extendida a los sistemas presidenciales. En estos sistemas, la única posibilidad de cambiar los actores de veto es hacerlo a través de elecciones u otros cambios exógenos (como golpes militares o violaciones al orden constitucional por parte de un actor, tal como la disolución del Parlamento en el Perú por parte de Fujimori). Mi teoría predice que las variables asociadas con la estabilidad de las políticas también estarán asociadas con la inestabilidad del régimen. También existe evidencia al respecto.

Shugart y Carey encuentran que poderes presidenciales fuertes (legislativos o no legislativos) son más proclives a sufrir quiebres institucionales.<sup>92</sup> De acuerdo con sus datos (que incluyen regímenes presidenciales y semipresidenciales desde comienzos de este siglo), aquellos regímenes donde el presidente tiene poderes legislativos débiles sufrieron quiebres institucionales el 23,5% de las veces (4 de 17), mientras que la probabilidad de sufrir un quiebre institucional casi se duplica (40% del tiempo [6 de 15]) para aquellos regímenes con presidentes legislativamente fuertes. Su hallazgo es consistente con la teoría de los actores de veto aquí presentada. En mi terminología, los regímenes con presidentes legislativamente débiles tienen un actor de veto menos; por tanto, son más estables.

## Conclusiones

He introducido un modelo que permite hacer comparaciones entre diferentes sistemas políticos, tales como presidencialismo y parlamentarismo, unicameralismo y bicameralismo, y sistemas con dos partidos y con múltiples partidos. Este modelo está basado en el concepto de actor de veto introducido hace ya varios siglos por los constitucionalistas, y directa o indirectamente utilizado en la literatura de política comparada desde aquella época. Dividí a los actores de veto en dos categorías, institucionales y partidarios, lo cual me ha posibilitado comparar los regímenes parlamentarios y presidenciales.

Mi análisis lleva a las siguientes conclusiones: la estabilidad de las políticas en un sistema político aumenta a medida que se incrementa el número de actores de veto, a medida que disminuye su congruencia y a medida que aumenta su cohesión. Los resultados macropolíticos básicos de mi análisis muestran que ninguna de las variables independientes utilizadas por el análisis comparativo tradicional, como el tipo de régimen, el sistema de partidos o el número de Cámaras en la legislatura, produce los mismos resultados con

---

<sup>91</sup> Paul Warwick (1992).

<sup>92</sup> Shugart y Carey (1992), pp. 154-8.



independencia de las demás. En particular, los sistemas presidenciales (con múltiples actores de veto institucionales) presentan características de estabilidad en la toma de decisiones políticas similares a las de los gobiernos de coalición en los sistemas parlamentarios (con múltiples actores del veto partidarios). Estas características comunes de los sistemas presidencial y parlamentario multipartidista, contrastan con los sistemas bipartidistas, los de partidos dominantes y los de gobiernos minoritarios en las democracias parlamentaristas (que tienen un único actor de veto). Estudios empíricos de la toma de decisiones políticas producen resultados consistentes con las expectativas del modelo. Del mismo modo, estudios empíricos sobre inestabilidad del gobierno y del régimen proveen evidencia indirecta en favor de este modelo.

El enfoque de los actores de veto puede ser extendido para incluir al Poder judicial, supermayorías, referendos, estructuras corporativas de toma de decisiones, gobiernos locales y otros arreglos institucionales. También puede ser utilizada para generar predicciones sobre la importancia y la independencia del Poder judicial y las agencias administrativas. Si los tribunales de justicia y las agencias burocráticas están interesados en ver implementadas sus decisiones, y no que ellas sean anuladas por los actores políticos, el Poder judicial y la burocracia serán más importantes e independientes en sistemas con actores de veto múltiples, incongruentes y cohesivos.

Con respecto a la independencia de las burocracias, dos argumentos aparentemente opuestos han sido presentados en la literatura. Hammond y Knott<sup>93</sup> utilizan un modelo bidimensional y argumentan que el tamaño del “núcleo” (v. g., el conjunto de puntos con *winsets* vacíos) se incrementa a medida que existen múltiples principales de la burocracia, proveyendo a los burócratas la oportunidad de seleccionar cualquier punto dentro del núcleo sin temor a que ello sea anulado. Su argumento incluye a las comisiones legislativas, el recinto y la presidencia. En esencia, su enfoque es similar al adoptado aquí.<sup>94</sup>

Sin embargo, tanto Moe, como Moe y Caldwell,<sup>95</sup> comienzan con premisas similares pero llegan a conclusiones aparentemente opuestas. Sostienen que los regímenes parlamentarios tendrán menos reglamentaciones burocráticas y burocracias más independientes que las de los regímenes presidenciales; y que éstos últimos, tendrán reglamentaciones y procedimientos extremadamente detallados que reducirán la autonomía de los burócratas. Los ejemplos empíricos que ellos proveen son casi exclusivamente del Reino Unido y de los Estados Unidos (considerados como los prototipos de los sistemas parlamentarista y presidencialista). Existe aquí una diferencia importante en la argumentación. Considero que para el caso de las burocracias, la línea divisoria tampoco está entre los sistemas parlamentarios y los presidenciales como sostiene Moe, sino más bien entre los actores de veto únicos y múltiples (Italia sería un caso perfecto para poner esto a prueba, ya que según mi argumento su burocracia debería parecerse más a la de los Estados Unidos que a la del Reino Unido, mientras que la expectativa de Moe sería la opuesta).

Dejando de lado esta diferencia, estoy de acuerdo con los argumentos de Moe. Un único actor de veto no necesita que los procedimientos burocráticos estén descriptos en forma detallada en las leyes. El partido en el poder puede decidir cómo debe funcionar la burocracia, y a ésta última no le hace ninguna diferencia que las reglas estén legalmente establecidas o sean el resultado de decisiones ministeriales. Además, no tiene sentido cristalizarle al próximo gobierno los procedimientos en leyes, dado que éste puede redactar nueva legislación con la misma facilidad, o establecer nuevas instrucciones ministeriales. Es por ello que los actores de veto únicos no tienen necesidad de restringir a las burocracias mediante procedimientos legales.

Por otro lado, los actores de veto múltiples tratarán de cristalizar el balance de fuerzas existente en el momento que están redactando una ley, para poder así restringir lo más que puedan a las burocracias. Cuán restrictivos serán los procedimientos, va a depender del nivel de acuerdo entre estos actores de veto. Por ejemplo, sus desacuerdos pueden llegar a ser no sólo políticos sino también institucionales y de procedimiento. En este caso, si hay una ley será bastante general, dando margen de maniobra a los burócratas. Por lo tanto, la existencia de múltiples actores de veto no garantiza que sean incluidas en las leyes, detalladas descripciones de procedimiento.

En este momento, podemos sintetizar los diferentes argumentos en uno solo. Tal como sostiene Moe, en promedio es más probable que los sistemas con múltiples actores de veto posean engorrosos

<sup>93</sup> Ver Thomas H. Hammond y Jack H. Knott (1993). El resultado esperado por ellos es consistente con el hallazgo de Lohmann: en períodos de gobierno dividido en Alemania, el Bundesbank es más independiente. Ver Susanne Lohmann (1993).

<sup>94</sup> Existen notables diferencias entre el modelo de Hammond y Knott y mi enfoque. Ellos están interesados en un caso especial: cuando el *winset* del *statu quo* está vacío (mientras que yo estoy interesado en el tamaño del *winset*). A su vez, ellos utilizan dos dimensiones (que pueden ser generalizadas a cuatro; ver Tsebelis (1993)), mientras que mi enfoque sirve para cualquier número de dimensiones.

<sup>95</sup> Ver Terry M. Moe (1993) y Terry M. Moe y Michael Caldwell (1994).

procedimientos burocráticos que los sistemas con un único actor de veto. Sin embargo, los engorrosos procedimientos burocráticos no deben ser confundidos con falta de independencia; de hecho, puede ser un arma de los burócratas en contra de la interferencia política en sus cuestiones. Las burocracias probablemente sean más independientes cuando tienen múltiples principales (múltiples actores de veto) que cuando tienen un único principal.

Concentrándonos en el Poder judicial, según mi modelo es de esperar que los tribunales de justicia sean más importantes en los países federales, como así también en los países en donde deben adjudicar las disputas entre los actores de veto (sistemas presidenciales). Dentro de los sistemas parlamentarios, el poder judicial será más importante en los países con múltiples actores de veto como Alemania o Italia, que en aquellos países con un único actor de veto como el Reino Unido o Suecia. Del mismo modo, las Cortes Supremas serán más importantes en los países federales que en los unitarios.<sup>96</sup>

Finalmente, este marco teórico permite dar cuenta de la estabilidad gubernamental en los sistemas parlamentarios y la estabilidad del régimen en los sistemas presidenciales. La conexión es simple: la estabilidad de las políticas conduce a una imposibilidad de los gobiernos para cambiar el *statu quo*, incluso aunque tales cambios son necesarios o deseables. Consecuentemente, un gobierno con múltiples actores, incongruentes y cohesionados, es reemplazado por otros actores en forma endógena (sistemas parlamentarios) o exógena (sistemas presidencialistas).

Para completar y validar este modelo, se requiere una mayor investigación teórica y empírica. A nivel teórico, resulta necesario investigar los efectos de las mayorías calificadas y de los referendos en el número y la cohesión de los actores de veto. A pesar de que algunas especulaciones fueron ofrecidas en este artículo, el análisis es aún incompleto. A nivel empírico, es necesario llevar a cabo una investigación sistemática que permita validar este modelo. Aunque los estudios existentes sobre políticas específicas indican que el número y la incongruencia de los actores de veto conducen a la estabilidad de éstas, la evidencia es escasa y en gran medida no cuantificable. Las predicciones del modelo respecto de la inestabilidad del gobierno y del régimen encuentran más apoyo cuantitativo, pero aquí también el modelo debe ser puesto a prueba con los datos disponibles.

En este artículo, me concentré en las similitudes entre los sistemas presidenciales y parlamentarios con respecto a la toma de decisiones políticas; no he discutido ninguna de las diferencias. Esto no significa que tales diferencias no existan. Como ya lo he dicho, la mayor diferencia es que los cambios en los actores de veto son endógenos en los sistemas parlamentarios, pero exógenos en los presidenciales. Existe otra importante diferencia que mi modelo destaca. En los sistemas parlamentarios el Ejecutivo (gobierno) controla la agenda, y la legislatura (Parlamento) acepta o rechaza las propuestas, mientras que en los sistemas presidenciales la legislatura hace las propuestas y el Ejecutivo (presidente) las firma o las veta. Es fácil de verificar en la Figura 3 que, dados los actores de veto  $A$  y  $B_1$ , si cada uno de ellos puede seleccionar algún punto en particular entre los puntos del *winset del statu quo*, seleccionará su propio punto ideal. Incluso, el actor  $B_2$  seleccionará el punto  $PB_2$ , el punto más cercano a él del conjunto posible ( $WAB_2$ ). La propiedad es más general: el actor de veto que tiene el poder de proponer tendrá una ventaja significativa en el proceso de adopción de políticas.<sup>97</sup> El análisis indica que *con respecto a la legislación*, los Parlamentos serán más relevantes en los sistemas presidenciales que en los parlamentarios, y los presidentes serán menos importantes que los gobiernos. Nuevamente, ésta es una proposición que concuerda con el debate acerca de la decadencia de los Parlamentos en un lado del Atlántico, y las demandas de los presidentes del veto por línea, en el otro. No obstante, es necesario contar con mayor evidencia empírica para establecer un patrón de este tipo.

---

<sup>96</sup> Una variable que no ha sido tenida en cuenta, y que debe ser incluida en un estudio comparativo de tribunales de justicia, es identificar quién está autorizado para plantear reclamos. Por ejemplo, un factor que aumentó la importancia de la Corte Constitucional en Francia fue la reforma (en su momento denominada *reformette* dado que no se había comprendido su significado) estableciendo que la Corte podía ser llamada a deliberar a petición de sesenta Miembros del Parlamento.

<sup>97</sup> Para un ejemplo de interacción entre dos actores, uno de los cuales tiene el poder de proponer y el otro el de aceptar, ver Tsebelis, "The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda Setter".

---

## REFERENCIAS

- AMES, Barry (1987) *Political Survival in Latin America*. Berkeley, University of California Press.
- BAGEHOT, Walter (1867) *The English Constitution*, Londres, Chapman and Hall.
- BINGHAM POWELL, G (1982) *Contemporary Democracies: Participation, Stability and Violence*. Cambridge, Harvard University Press.
- BROWNE, Eric y Mark Franklin (1973) "Aspects of Coalition Payoffs in European Parliamentary Democracies", *American Political Science Review*, 67, pp. 453-469.
- CAIN, Bruce; John FEREJOHN y Morris P. FIORINA (1987) *The Personal Vote*. Cambridge, Harvard University Press.
- COX, Gary W (1987) "Electoral Equilibrium under Alternative Voting Institutions", *Journal of Political Science* 31, pp. 82-108.
- DOWNS, Anthony (1957) *An Economic Theory of Democracy*. Nueva York, Harper & Row.
- DUVERGER, Maurice (1990) "A New Political System Model: Semi-Presidential Government", *European Journal of Political Research*, N° 8.
- ENELOE, Cynthia (1975) *The Politics of Pollution in a Comparative Perspective: Ecology and Power in Four Nations*, Nueva York, D. McKay.
- FEIGENBAUM, Harvey; Richard SANIUEIS y R. Kent WEAVER (1993) "Innovation, and implementation in energy policy" en Weaver y Rockman. *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the US and Abroad*, Washington (D. C.), The Brookings Institution.
- FEREJOHN, John A.; Richard D. MCKELVEY y Edward W. PACKELL (1984) "Limiting Distributions for Continuous State Markov Voting Models", *Social Choice and Welfare*, N° 1, pp. 45 a 67.
- FRICKEY, Philip P. (1992) "Constitutional Structure, Public Choice, and Public Law". *International Review of Law and Economics*, N° 12.
- GARRET t, Geoffrey (1993) "The Politics of Structural Change: Swedish Social Democracy and Thatcherism in Comparative Perspective", *Comparative Political Studies* N° 25.
- GEDDES, Barbara (1990) "How the Cases You Choose Affect the Answers You Get: Selection Bias in Comparative Politics", *Political Analysis*, N° 2, pp. 131-149.
- GRILLI, Vittorio; Donato MASCIANDARO y Guido TABELLINI (1991) "Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries", *Economic Policy* N° 13, pp. 341-392.
- HAMILTON, ALEXANDER; John JAY y James MADISON. *The Federalist*, cualquier edición.
- HAMMOND, Thomas H. y Jack H. KNOTT (1993) "Presidential Power, Congressional Dominance, and Bureaucratic Autonomy in a Model of Multi-Institutional Policy Making", Trabajo presentado en la Reunión Anual de la American Political Science Association.
- HAMMOND, Thomas H. y Gary J. MILLER (1987) "The Core of the Constitution", *American Political Science Review* N° 81, pp. 1.155-1.174.
- HOROWITZ, Donald L. (1990) "Comparing Democratic Systems", *Journal of Democracy* N° 1, pp. 73-79.
- HUBER, John D. (1992) "Restrictive Legislative Procedures in France and the US". *American Political Science Review* N° 86.
- HUBER, John D. y G. BINGHAM POWELL (1994) "Congruence between Citizens and Policymakers in two Visions of Liberal Democracy", *World Politics*, N° 46, pp. 291-326.
- IMMERGUT, Ellen M. (1992) *Health Politics: Interests and Institutions in Western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.
- INTER-PARLAMENTARY UNION (1986) *Parliaments of the World*, 2da. ed. Aldershot, Gower.
- JONES, David R. (1993) "Policy Stability in the United States: Divided Government or Cohesion in Congress?", UCLA, mimeo.
- KATZENSTEIN, Peter J. (1985) *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*, Ithaca, Cornell University Press.
- KEY Jr., V O. (1964) *Politics, Parties, and Pressure Groups*. Quinta ed., Nueva York, Crowell.
- KOEHLER, D. H. (1990) "The Size of the Yolk: Computations for Odd and Even-Numbered Committees", *Social Choice and Welfare* N° 7.
- KREPPPEL, Amie (1993) "The Effect of Veto Players and Coalition Stability on Legislative Output in Italy", UCLA, mimeo.
- KYDLAND, Finn E. y Edward C. PRESCOTT (1977) "Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans", *Journal of Political Economy* N° 85.

- LANGE, Peter y Marino REGINI (1989) *State, Market and Social Regulation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- LAYER Michael J. y Kenneth A. SHEPSLE (1990) "Coalitions and Cabinet Government". *American Political Science Review* N° 84.
- LAYER, Michael J. y Norman SCHOFIELD (1992) *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- LEVMORE, Saul (1992) "Bicameralism: When Are Two Decisions Better than One?", *International Review of Law and Economics* N° 12.
- LIJPHART, Arend (1984) *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*, New Heaven, Yale University Press.
- (ed.) (1992) *Parliamentary vs. Presidential Government*, Oxford, Oxford University Press.
- LINZ, Juan J. (1990) "The Perils of Presidentialism", *Journal of Democracy* N° 1, pp. 51-69.
- LOHMANN, Susanne (1993) "Federalism and Central Bank Autonomy: The Politics of German Monetary Policy, 1960-89", UCLA, mimeo.
- LUEBBERT, Gregory (1986) *Comparative Democracy: Policy Making and Governing in Europe and Israel*, Nueva York, Columbia University Press.
- MAINWARING, Scott (1989) "Presidentialism in Latin America: A Review Essay", *Latin America Research Review* N° 25, pp. 157-179.
- (1991) "Politicians, Parties and Electoral Systems: Brazil in Comparative Perspective". *Comparative Politics* N° 23, pp. 21-43.
- MAOR, Moshe (1992) "Intra-Party Conflict and Coalitional Behavior in Denmark and Norway: The Case of 'Highly Institutionalized' Parties", *Scandinavian Political Studies* N° 15, pp. 99-116.
- MASTIAS, Jean y Jean GRANGE (1987) *Les Secondes Chambres du parlement en Europe occidentale*, Paris, Economica.
- MAYHEW, David (1991) *Divided We Govern*, New Heaven, Yale University Press.
- MERSHON, Carol: "Expectations and Informal Rules in Coalition Formation", *Comparative Political Studies*, de próxima aparición.
- MILLER, Nicholas R.; Bernard GROPMAN y Scott L FELD (1989) "The Geometry of Majority Rule", *Journal of Theoretical Politics*, N° 4.
- MOE, Terry M (1993) "Political Institutions: The Neglected Side of the Story", *Journal of Law, Economics and Organization*, N° 6.
- MOE, Terry M. y Michael CALDWELL (1994) "The Institutional Foundations of Democratic Government: A Comparison of Presidential and Parliamentary Systems", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, N° 150, pp. 171-195.
- MONEY, Jeannette y George TSEBELIS (1992) "Cicero's Puzzle: Upper House Power in Comparative Perspective", *International Political Science Review*, N° 13.
- MONTESQUIEU, *The Spirit of the Laws*. A. M. Cohler, B. C. Miller, y H. S. Stone, trad. y ed., 1989, Cambridge, Cambridge University Press.
- PIERSON, Paul D. y R. Kent WEAVER (1993) "Imposing Losses in Pension Policy", en Weaver, R. Kent y Bert Rockman. *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the US and Abroad*, Washington (DC) The Brookings Institution.
- PRZEWORSKI, Adam y Fernando LIMONGI, "Selection, Counterfactual and Comparisons", University of Chicago, mimeo.
- RIKER, William H. (1992a) "The Justification of Bicameralism", en *International Political Science Review* N° 13, pp. 101-116.
- (1992b) "The Merits of Bicameralism", en *International Review of Law and Economics* N° 12, pp. 166-8.
- ROGOWSKI, Ronald (1987) "Trade and the Variety of Democratic Institutions", *International Organization* N° 41.
- SARTORI, Giovanni (1976) *Parties and Party Systems*. Nueva York, Cambridge University Press.
- SCHICK, Allen (1993) "Governments versus Budget Deficits", en Weaver, R. Kent y Bert Rockman. *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the US and Abroad*. Washington (D. C.), The Brookings Institution.
- SHUGART, Matthew Soberg y John M. CAREY (1992) *Presidents and Assemblies*, Nueva York, Cambridge University Press.
- STONE, Alec (1992) *The Birth of Judicial Politics in France*, Oxford, Oxford University Press.
- STROM, Kaare (1990) *Minority Government and Majority Rule*. Nueva York, Cambridge University Press.

- (1994) “The Presthus Debacle: Interparty Politics and Bargaining Failure in Norway”, *American Political Science Review* N° 88.
- TIEBOUT, Charles (1956) “A Pure Theory of Local Expenditures”, *Journal of Political Economy* N° 64.
- TSEBELIS, George (1990) *Nested Games*, Berkeley, University of California Press.
- (1993) “The Core, the Uncovered Set and Conference Committees in Bicameral Legislatures”, Trabajo presentado en la Reunión Anual de la American Political Science Association.
- ”The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda Setter”, en Ruloff, D. y G. Schneider, eds., *Towards a New Europe: Stops and Starts in European Integration*. Nueva York, Praeger, de próxima aparición.
- “Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies”, en Herber Doering, ed. *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Nueva York, St. Martin’s Press, próximamente.
- WARWICK, Paul (1992) “Ideological Diversity and Government Survival in Western European Parliamentary Democracies”, *Comparative Political Studies*, N° 24.
- WEAVER, R. Kent y Bert ROCKMAN (1993) *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the US and Abroad*, Washington (D. C.), The Brookings Institution.
- WEINGAST, Barry (1993a) “Economic Role of Political Institutions”, Hoover Institution, mimeo.
- (1993b) “Federalism and the Political Commitment to Sustain Markets”, Hoover Institution, mimeo.
- WILSON, Woodrow (primera edición, 1885) *Congressional Government*, Gloucester, Peter Smith, 1973.

Publicado originalmente en *British Journal of Political Science*, Vol. 25, pp. 289-325; reproducido con permiso del autor, Copyright Cambridge University Press, 1995.