

- Magar, E. y Moraes, J. A. (2007): "Coalición y resultados: aprobación y duración del trámite parlamentario en Uruguay (1985-2000)", *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 17, n° 1, Montevideo, ICP, pp. 39-70.
- Mainwaring, S. (1993): "Presidentialism, Multipartyism and Democracy: The Difficult Combination", *Comparative Political Studies*, vol. 26, n° 2, pp. 198-228.
- (1997): "Multipartyism, robust federalism, and presidentialism in Brazil", en Mainwaring, S. y Shugart, M. (comps.), *Presidentialism and democracy in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, pp. 55-109.
- (2002): "Pluripartidismo, federalismo fuerte y presidencialismo en Brasil", en Mainwaring, S. y Shugart, M. (comps.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, pp. 65-120.
- Mainwaring, S. y Liñán, A. P. (1997): "Party Discipline in the Brazilian Constitutional Congress", *Legislative Studies Quarterly*, n° 4, pp. 453-483.
- Mainwaring, S. y Scully, T. (eds.) (1995): *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press.
- (1997): "La institucionalización de los sistemas de partido en América Latina", *América Latina Hoy*, n° 16, Salamanca, Universidad de Salamanca, pp. 90-108.
- Mainwaring, S. y Shugart, M. (2002): "Presidencialismo y sistema de partidos en América Latina", en Mainwaring, S. y Shugart, M. (comps.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, pp. 255-294.
- (eds.) (1997): *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Mansbridge, J. (ed.) (1990): *Beyond self-Interest*, University of Chicago Press.
- March, J. y Olsen, J. (1984): "The new institutionalism: organizational factors in political life", *American Political Science Review*, n° 78, pp. 734-749.
- (1989): *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, Nueva York, Free Press.
- Marks, G. (1992): "Rational Sources of Chaos in Democratic Transitions", *American Behavioral Scientist*, n° 33, pp. 397-421.
- Martínez García, J. S. (2004): "Tipos de elección racional", *Revista Internacional de Sociología*, n° 37, pp. 139-173.
- Matas Dalmases, J. (ed.) (2000): *Coaliciones políticas y gobernabilidad*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials.

- Matthews, S. (1989): "Veto Threats: Rhetoric in a Bargaining Game", *Quarterly Journal of Economics*, n° 104, pp. 347-69.
- Mattson, I. y Strom, K. (1995): "Parliamentary Committees", en Döring, H. (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Fráncfort, Campus Verlag, pp. 240-307.
- Mayer, K. R. (1999): "Executive Orders and Presidential Power", *Journal of Politics*, vol. 61, n° 2, pp. 445-466.
- Mayhew, D. (1974): *Congress: The Electoral Connection*, New Haven, Yale University Press.
- (1991): *Divided We Govern*, New Haven, Yale University Press.
- McDonald, P. K. (2003): "Useful Fiction or Miracle Maker: The Competing Epistemological Foundations of Rational Choice Theory", *American Political Science Review*, vol. 97, n° 4, pp. 551-565.
- McKelvey, R. (1976): "Intransitivities in Multidimensional Voting Models and some Implications for Agenda Control", *Journal of Economic Theory*, n° 12, pp. 472-482.
- McCubbins, M. y Sullivan, T. (eds.) (1987): *Congress: Structure and Policy*, Cambridge University Press.
- McCubbins, M.; Noll, R. y Weingast, B. (1989): "Structure and Process as Solution to the Politician's Principal-Agency Problem", *Virginia Law Review*, n° 75, pp. 431-482.
- (2005): "The Political Economy of Law: Decision-Making by Judicial, Legislative, Executive and Administrative Agencies", *Discussion Paper n° 04-35*, Stanford Institute for Economic Policy Research, SIEPR.
- McGregor, J. (1994): "The Presidency in East Central Europe", *Radio Free Europe/Radio Liberty Reports on Eastern Europe, Reports on Soviet Union*, vol. 3, n° 2, pp. 23-31.
- Mejía Acosta, A. (2000): "Weak Coalitions and Policy Making in the Ecuatorian Congress (1979-1996)", paper prepared for meeting of the Latina American Studies Association, Miami 16, 17 de marzo.
- (2004): *Ghost Coalitions: Economic Reforms, Fragmented Legislatures and Informal Institutions in Ecuador*, tesis doctoral, Notre Dame, Department of Political Science, University of Notre Dame.
- Mejía Acosta, A.; Araujo, M. C.; Liñán, A. P. y Saiegh, S. (2008): "Veto payers, Fickle Institutions, and Low-Quality Policies: The Policymaking Process in Ecuador", en Stein, E. y Tommasi, M. (ed.), *Policymaking in Latin America How Politics Shapes Policies*, BID, pp. 243-286.
- Mershon, C. (1999): "The Costs of Coalition: A Five-Nation Comparison", en Bowler, S.; Farrell, D. M. y Katz, R. (eds.), *Party Discipline*

cooperación o de conflicto con el Ejecutivo. Esta percepción acerca de la baja relevancia del Poder Legislativo como promotor de leyes no se circunscribe únicamente a los casos latinoamericanos, afectando a la mayoría de las democracias modernas.

1.1. Los estudios sobre la actividad legislativa en América Latina

Los estudios centrados en la actividad legislativa que tienen por objeto los países latinoamericanos han sido mayoritariamente análisis de caso, siendo los dos países más grandes, México y Brasil, los que han centrado la atención de un mayor número de investigadores⁶. Sin embargo, uno de los trabajos más tempranos e influyentes es el llevado a cabo por Taylor y Díaz (1999), analizando el Congreso hondureño, el cual, dentro de la taxonomía desarrollada por Mezey (1979), es un Parlamento marginal, donde son bajos tanto el poder de formulación de la política por parte de los partidos en el Congreso, como el apoyo popular a la elite política. Taylor y Díaz (1999) examinan los proyectos de ley hondureños en dos sentidos: el nivel de agregación⁷ (número de personas a las que afecta el proyecto de ley) y el efecto del proyecto que está relacionado con el sujeto al que beneficia o perjudica⁸. Su hipótesis es que si realmente es

⁶ Uno de los motivos principales de este bajo número de trabajos es la dificultad para acceder a los datos de producción legislativa de gran parte de los Congresos latinoamericanos. Para el caso de México se puede consultar Casar (2002), Hurtado (2002), Ugalde (2003), Alarcón y Jiménez (2003), Nava y Yáñez (2003), Weldon (2004) o Jiménez (2004); para el caso brasileño, Cheibub y Limongi (2000), Ricci (2002), Samuels (2002) o Amorin y Santos (2003); para Argentina, Molinelli *et al.* (1999), Mustapic (2002), Calvo (2004) o Alemán y Calvo (2006); para el caso chileno, Siavelis (2002); para Colombia, Cárdenas *et al.* (2008); para Honduras, Taylor y Díaz (1999); para Nicaragua, Navarro (2004); para los países centroamericanos, Ajenjo (2005); para Ecuador, Mejía (2000); para Uruguay, Lanzaro *et al.* (2000) o Magar y Moraes (2007); para Paraguay se puede ver Molinas *et al.* (2004), y, para el caso venezolano, Amorin y Malgar (2000).

⁷ Las leyes pueden ser de carácter nacional (inciden en todos los ciudadanos del país), regional (afectan a una región pero no a la totalidad de las regiones), sectorial (afectan a un sector de la economía o a un ramo de la actividad profesional), local (tienen por objeto un municipio o un número pequeño de ellos pero no la totalidad de los municipios de una región o del país) o individual (se refieren a uno o pocos individuos como proyectos honoríficos o pensiones de viudedad).

⁸ Así, las leyes pueden ser benéficas (conceden beneficios a un individuo, un ayuntamiento, una región o un grupo social del país como un todo), onerantes

marginal, el Congreso se espera que los proyectos introducidos por los diputados sean menos importantes que los proyectos presentados por el Ejecutivo. Además, es probable que la legislación nacional provenga del Poder Ejecutivo, mientras que los proyectos de los diputados tengan un nivel de agregación más local o individual. Este argumento es afín a los mantenidos por los seguidores de la elección racional ya que, tal como se veía en el capítulo anterior, el interés de los diputados es asegurar su reelección y las leyes locales les hacen más visibles ante los electores de sus distritos. Las conclusiones de su trabajo confirman que en los Parlamentos marginales, como el hondureño, es el Ejecutivo el que inicia la mayoría de las leyes que son sancionadas —particularmente las leyes que tienen un impacto nacional—, pero también que los diputados intentan legislar y que, al menos, proponen una gran cantidad de proyectos y éstos no se limitan a un nivel de agregación particular o local.

En este mismo sentido, Amorin y Santos (2003) analizan las leyes aprobadas de iniciativas provenientes de los diputados brasileños durante el periodo 1989-1998. Utilizan la clasificación de leyes propuesta por Taylor y Díaz (1999), añadiendo una tercera variable clasificatoria relacionada con el asunto u objeto del proyecto de ley. Esta variable puede asumir ocho categorías: las iniciativas pueden ser de carácter administrativo, económico, honorífico, reglamentario, político, social, cultural-científico-tecnológico y ecológico⁹. Amorin

(imponen restricciones financieras o regulan), mixtas (son proyectos que benefician a algunas personas y perjudican a otras) o neutras (conmemoran un acontecimiento específico, establecen un día de fiesta o feriados para los trabajadores o especifican un contrato ya existente sin ayudar o perjudicar a las personas). Esta clasificación, aunque con matices, está basada en Polsby (1963), autor que trató de captar la relevancia de las leyes a través del número de personas afectadas por la norma, los recursos públicos que distribuyen y la profundidad de los cambios en los recursos que la norma produce. Otras clasificaciones que han profundizado en la naturaleza de las leyes son las realizadas, para el caso estadounidense, por Lowi (1964) y Wilson (1973). Lowi (1964) consideró el impacto previsto sobre los sujetos, diferenciando entre leyes distributivas, regulativas y redistributivas, y Wilson (1973) tomó en cuenta el contenido de la ley, diferenciándolas a través de los beneficios o costes que implican sobre los interesados de forma más o menos concentrada. Otra tipología es propuesta por Adler y Wikerson (2005), que distinguen las leyes por el alcance y urgencia de la materia como vía para predecir la probabilidad que tendrán de ser aprobadas.

⁹ Otro intento por clasificar las leyes de acuerdo a su nivel de importancia en América Latina es el realizado por Lanzaro *et al.* (2000) para Uruguay al agrupar

Esta idea básica de que los Presidentes en minoría cuentan con mayores dificultades para gobernar ha generado numerosos trabajos e hipótesis en América Latina. Así, entre las consecuencias de los Gobiernos en minoría se ha afirmado que está el uso por parte del Ejecutivo de poderes constitucionales unilaterales tales como el decreto para sacar adelante la agenda del Gobierno³⁹ (Ferreira y Goretti, 1996; Cox y Morgenstern, 2001); la potenciación del papel del "partido mediano"⁴⁰ para definir la modificación del statu

³⁹ Cuando un Presidente cuenta con una mayoría legislativa amplia, el uso del poder unilateral de decreto es poco relevante para alcanzar sus metas políticas (Cox y Morgenstern, 2001) e, inversamente, cuando la mayoría del Congreso confía en el Presidente como un agente, puede delegar poder de decreto en el Ejecutivo para apresurar la agenda legislativa (Carey y Shugart, 1998; Pérez y Rodríguez, 2003).

⁴⁰ El teorema del votante medio predice que el resultado del procedimiento de toma de decisión en el Congreso convergerá alrededor del punto ideal del partido mediano. De hecho, si el Presidente no tiene poder de veto, el resultado será totalmente la preferencia del partido situado en el punto medio independientemente de la localización del statu quo. Negretto (2003) considera que la capacidad presidencial para sacar adelante su agenda legislativa depende de tres factores: la posición que ocupa el partido mediano, la posición del statu quo y los poderes presidenciales otorgados por la Constitución. Esta afirmación se basa en Krehbiel (1998), quien ha afirmado que si el Presidente no tiene ningún poder proactivo, los resultados de la política, en Gobiernos en minoría, dependerán de la localización del statu quo. Negretto (2003) distingue tres situaciones dependiendo de la posición de los factores. La primera está configurada por un statu quo legislativo situado en una posición algo distante de los puntos ideales de los actores decisivos. En estas circunstancias una nueva política que coincida con el punto ideal del partido legislativo mediano puede ser aprobada. Esto es así porque el Presidente no vetará la ley del partido mediano si está más cercano a las preferencias del Presidente que el statu quo. En segundo lugar si la política inicial del statu quo está situada entre las preferencias del partido mediano y del partido del Presidente, los cambios políticos pueden ser imposibles. Este espacio entre los dos agentes decisivos define el "intervalo del embotellamiento", es decir, el sistema de toma de decisiones que favorece la estabilidad de la política (en términos de que no cambia el statu quo), a pesar de la existencia de una mayoría legislativa que favorece el cambio político. La última situación la denomina "gobierno del Congreso", referida al contexto en el cual en el Congreso no hay ningún partido con mayoría clara, el partido del Presidente es extremo y no es el mediano. Esta última situación puede generar conflictos de legitimidad dual y las reacciones presidenciales ilegales para recuperar el poder. El que estos conflictos ocurran realmente dependerá de los incentivos para que el Presidente acepte que el Congreso gobierna y formar gabinetes multipartidistas de coalición. Estos incentivos existen cuando los Presidentes no tienen ningún poder proactivo y el Congreso puede controlar el nombramiento y el retiro de los miembros del Consejo (Colomer y Negretto, 2005).

quo (Nacif, 2005; Negretto, 2002) y la necesidad de formación de coaliciones para gobernar (Chasquetti, 2001; Amorin, 1998; Pérez, 2000, Altman, 2001). Todas estas consecuencias surgen de la estrategia que tome el Presidente para superar su situación en minoría⁴¹. La hipótesis mantenida por este trabajo respecto a la composición del Congreso y a su relación con la actividad legislativa es que *en los casos en los cuales el partido del Gobierno o los partidos de la coalición de gobierno mantengan una mayoría amplia en el Parlamento será más alta la participación del Ejecutivo sobre la legislación y su éxito en la aprobación de sus propuestas*.

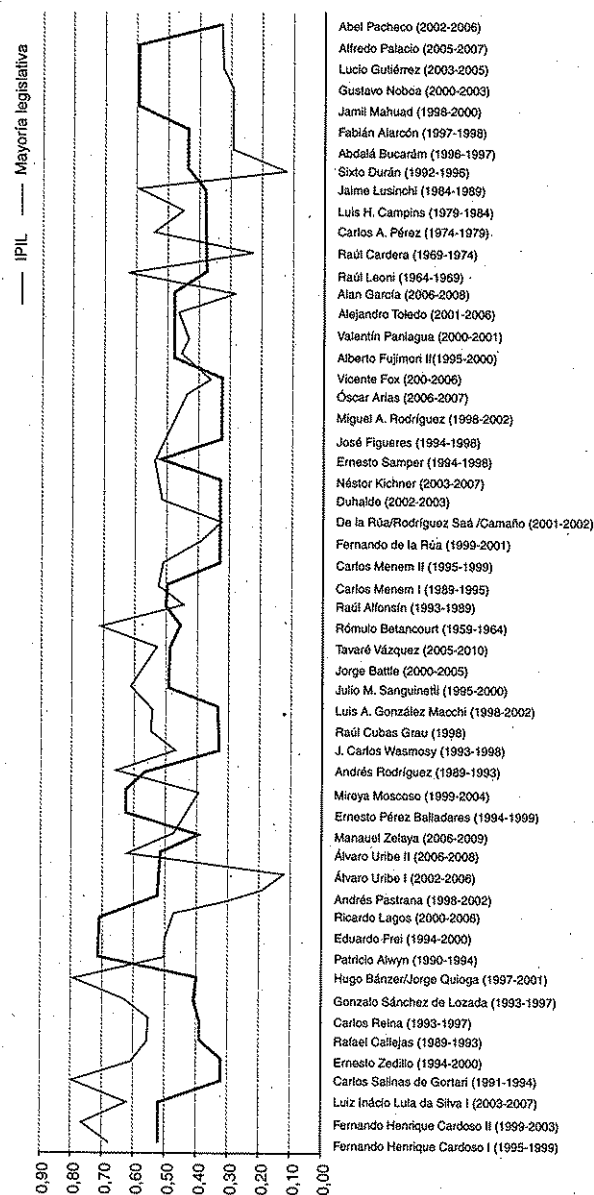
Para la construcción del indicador que mide las mayorías legislativas se ha tomado en cuenta tanto el porcentaje de escaños que obtuvo el partido del Presidente —en la Cámara Baja y en la Cámara Alta—, como el aumento en este porcentaje en aquellos casos en los que los Presidentes conformaron coalición. Este segundo dato es relevante puesto que estos legisladores, cuyos partidos pasan a ser parte del Ejecutivo, tienen más probabilidad de apoyar al Presidente que si se mantienen en la oposición. Esta investigación propone utilizar para contrastar el peso de las mayorías legislativas sobre la actividad legislativa, el porcentaje total de legisladores de ambas Cámaras que pertenecían al partido o partidos de gobierno una vez conformadas, si se producen las coaliciones (véase el capítulo 6).

2.1.2.2. Fragmentación o número efectivo de partidos

La fragmentación partidista (el número de partidos políticos que compiten en un sistema político) es considerada como una de las dimensiones más relevantes al informar acerca de la dispersión o concentración del sistema político. Evidentemente, existe una gran asociación entre la fragmentación, la mayoría legislativa y la formación de coaliciones, ya que es de esperar que, a medida que aumenta el

⁴¹ Magar y Moraes (2007: 42) sostienen que en Gobiernos divididos, el apoyo de las Cámaras a la agenda del Ejecutivo puede darse a partir de tres formas: partidista (las coaliciones acuerdan sobre los programas de las políticas), por soborno que puede tomar dos actuaciones —sobornando a los partidos de la oposición o de forma fragmentaria, sobornando a los legisladores según la cuestión a decidir— y pública, donde los Gobiernos optan por no establecer negociaciones en el interior del Parlamento, sino por hacer público el debate sobre los méritos de sus propuestas ante la opinión pública para que sea ésta la que presione a los parlamentarios.

GRÁFICO 6.13. Representación gráfica del IPIL y mayoría legislativa (en proporción de años) por periodo presidencial



Fuente: Elaboración propia.

sólida es de crucial importancia para el Presidente²². Si no consigue establecerla en contextos fragmentados, tal como lo avala el caso de Ecuador²³ o de Abel Pacheco en Costa Rica, su actuación sobre la actividad legislativa es limitada.

CUADRO 6.12. Clasificación de los periodos de gobierno según la actuación de ambos poderes sobre la actividad legislativa y la variable coalición

Coalición	Presidente			
	Presidente dominante/ Legislativo especialmente reactivo (PDLR)	Presidente preponderante/ Legislativo reactivo (PPLR)	Presidente negociador/ Legislativo proactivo (PNLP)	Presidente débil/ Legislativo especialmente proactivo (PDLP)
Partido con mayoría	Rafael Callejas (1989-1993) Carlos Reina (1993-1997) Gortari (1991-1994) Zedillo (1994-2000)	Manuel Zelaya (2006-2009) Rodríguez (1989-1993) Wasmosy (1993-1998) Cubas Grau (1998) Vázquez (2005-2010)	Alfonsín (1983-1988) Menem I (1989-1995) Menem II (1995-1999) Figueres (1994-1998) Rodríguez (1998-2002) Arias (2006-2007) Duhalde (2002-2003) Kirchner (2003-2007) Sampér (1994-1998) Fujimori II (1995-2000) Pérez (1974-1979) Campins (1979-1984) Jaime Lusinchi (1984-1989) Macchi (1998-2002)	

²² Al respecto Magar y Moraes, centrándose en el caso de Uruguay, afirman que cuando se alcanza un Gobierno de mayoría por medio de una coalición, la agenda del Ejecutivo pasa a tener prioridad sobre las propuestas de los parlamentarios. "Bajo esta configuración, los Presidentes pueden ocupar el asiento del conductor, confiados en que la coalición mayoritaria eliminará los obstáculos en el Parlamento. Con una coalición minoritaria [...], los Presidentes parecen ocupar con frecuencia el asiento trasero, dejando a las fracciones socias manejar las áreas de su programa que fueron aceptadas como parte del trato que dio origen a la coalición" (Magar y Moraes, 2007: 65).

²³ Para Mejía *et al.* (2008: 244), en Ecuador la ausencia de incentivos para la cooperación y el establecimiento de coaliciones estables ha generado la adopción de dos escenarios. Por un lado, el uso por parte de los Presidentes de su influencia política y económica para distribuir recursos de forma clientelista y, por otro, la adaptación de coaliciones ad hoc en el Congreso. Estas coaliciones son de corta duración y con contenido específico, ya que los partidos prefieren preservar una imagen de independencia política con respecto a sus votantes. El efecto combinado de múltiples actores partidistas con un horizonte a corto plazo ayuda a explicar el bloqueo y la rigidez de las relaciones Ejecutivo-Legislativo ecuatorianas.