

# Clase 5

## Sistemas presidenciales EE.UU. (y AL)

# El dilema del constituyente

- Si tuviera seguridad de que gobernantes futuros enfrentarán los problemas **a su gusto**, querrá darles todos los recursos del gobierno.
- Si estuviera seguro de que **no** enfrentarán los problemas a su gusto, querrá *restarles* recursos.
- Si no está seguro, ¿qué debe hacer?

## El dilema de Madison (*Fed.* #51)

“Al organizar un gobierno la gran dificultad estriba en esto: primero hay que capacitar al gobierno para *controlar a los gobernados*, luego obligarlo a *controlarse a sí mismo*”

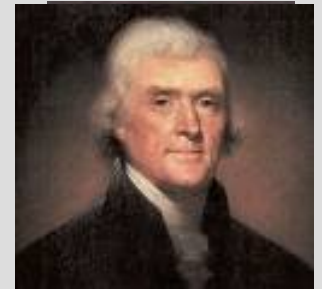
La versión moderna (y más general) del dilema:  
la relación entre **el principal y el agente**

# ¿Mejor que sobra o que falta?

¿Qué es preferible,

**(a)** ¿dotar al gobernante de recursos de más? o

**(b)** ¿dotarlo de recursos de menos?



Muchos clásicos (Bodino, Hobbes) eligen **(a)**

Madison y colegas optan en cambio por **(b)**

El presidencialismo es una  
preferencia práctica por la solución **(b)**

# Una constitución a la medida de quién...

¿del rey  
filósofo?



Platón  
(428-347aC)



Nezahualcōyōtl

(1402-1472)

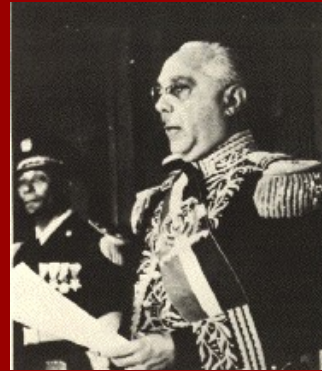


Mandela  
(1918-?)

¿o de su  
tirano  
favorito?



Mugabe  
(1973-?)



Trujillo  
(1931-1960)



Castro  
(1959-2008)

# Las constituciones presidenciales separan el poder

Prefieren **atar de manos** a un potencial rey filósofo para dificultarle a un tirano hacer de las suyas. ¿Pr[rey fil.] vs. Pr[tirano]?

Madison (cont.) “Si los hombres fuesen ángeles, el gobierno no sería necesario. Si los ángeles gobernarán a los hombres, saldrían sobrando lo mismo las contralorías externas que las internas del gobierno.”

elecciones periódicas

¿Pesimismo o realismo?

frenos y contrapesos

## Más bases para criticar a Linz

So pretexto de que derivan en inestabilidad democrática, prefiere un gobierno más **ágil**

¿Tiene **costos** la agilidad gubernamental?

¿Qué supuesto (tácito) hace Linz sobre la **naturaleza humana**?

También es cuestionable que los frenos y contrapesos deriven en inestabilidad democrática (sesgo por selección).

# El argumento **en favor** del presidencialismo

Shugart y colaboradores:

- (1) Ventajas y desventajas de pres/parl son dos caras de la misma moneda (*cf.* Lijphart)
- (2) Dentro de la definición “presidencialismo” caben regímenes muy distintos
- (3) El detalle constitucional afecta el desempeño del régimen (poderes del presidente)



# Variaciones dentro del presidencialismo

## Poderes legislativos del presidente:

- veto (superable, parcial/total, ~~en decreto~~ legislativo...)
- iniciativa exclusiva
- someter legislación a referéndum
- urgencia.

## Poderes no-legislativos:

- formación del gabinete (suplentes?)
- censurable o no
- disolución de la asamblea

# La tiranía de la mayoría

¿Es mejor una decisión tomada por referéndum?

**No necesariamente**

Mecanismo mayoritario, a diferencia de la democracia representativa, no establece “filtros” (puntos de veto) para la protección de intereses minoritarios

P.ej. California votó en favor de desconocer matrimonio entre personas del mismo sexo en 2008

# La iniciativa popular en EUA

23 estados de EUA permiten a ciudadanos proponer y votar directamente iniciativas de ley.

¿Cómo le cambian la jugada al Congreso?

Hay efectos **directos** (se obtienen leyes sin intervención de la asamblea) e **indirectos** (los legisladores anticipan esto y cambian su conducta)

¿Cómo se ve esto en la práctica?

En cuanto una mayoría desea algo, lo obtiene

# El *Federalista*: en defensa de la separación del poder

- 13 colonias se independizaron en 1776 de GB.

- Surgió la *Confederación*.

Problemas de acción colectiva amenazaban con una reconquista GB.

- En mayo 1787 se convocó a una Convención en **Filadelfia** para retocar los artículos de la Confederación.



## El *Federalista* (2)

- 85 ensayos escritos entre oct. 1787 y mayo 1788.

Anónimos (Publius) en diarios de NY.

- Convención de Filadelfia se extralimitó, sólo 39 de 55 delegados firmaron la constitución.

- Acordaron que si 9+ de 13 estados la ratificaban,

la constitución entraría en vigor.

*El Federalista* fue parte de la campaña a favor.

## El *Federalista* (2)

Madison escribió los más importantes. Siempre reitera un aspecto del mismo argumento:

(1) Ni la democracia directa, ni la oligarquía son formas aceptables de gobierno. Soberanía popular, sin excesos.

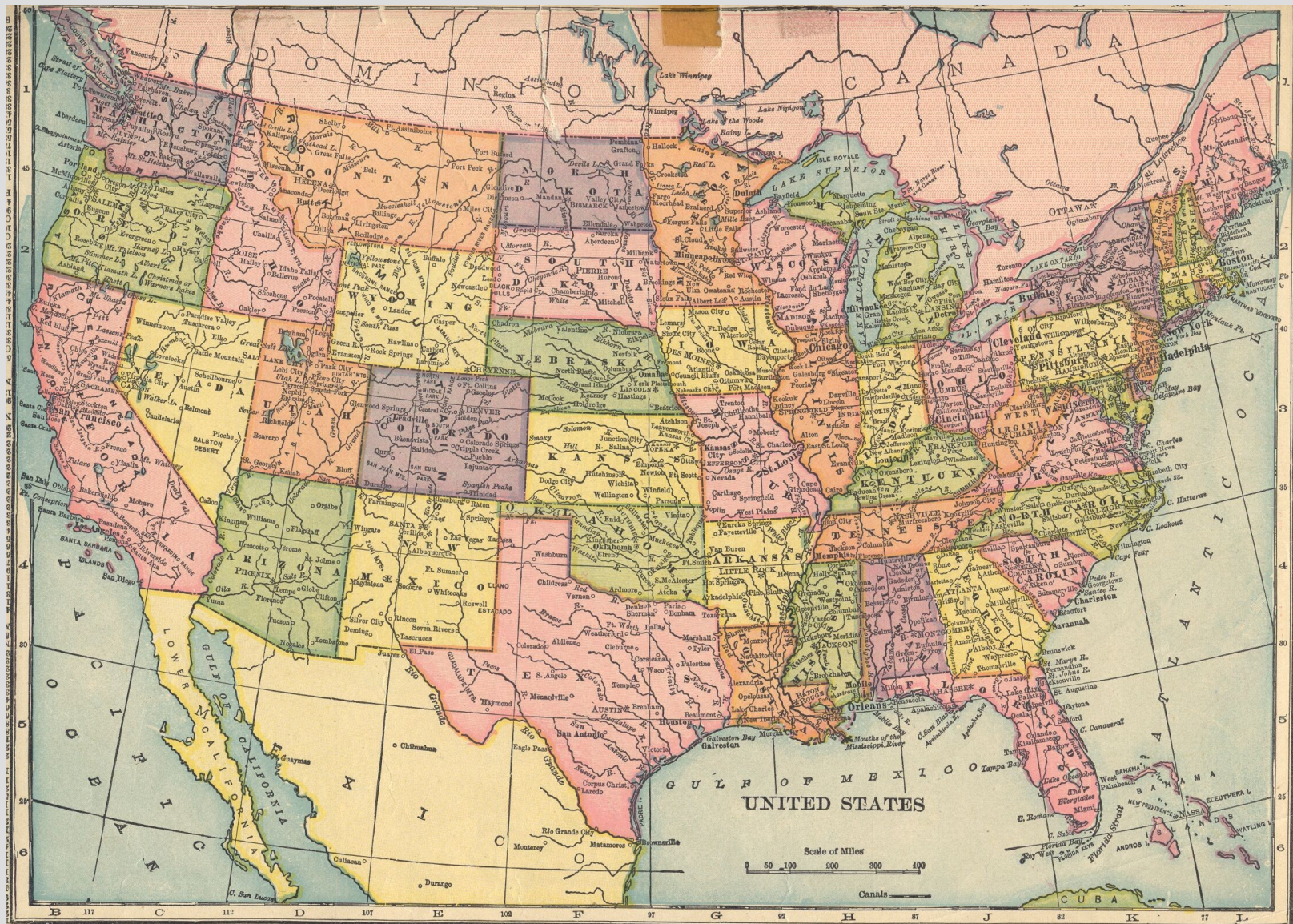
(2) Los hombres son falibles, no son ángeles. Se requieren frenos y contrapesos para contener el interés individual y el de facción, protegiendo así el bien común.

(3) Una república más grande es mejor, contiene un más amplio abanico de intereses. Esto reduce el riesgo de que siempre gane el mismo grupo; otros podrán

coalicarse



# Resultado: los Estados Unidos de América





# Gobierno con poderes separados

## Se puede instituir la separación:

- de la redacción de legislación entre cámaras que representan intereses distintos.
- entre la redacción y la sanción de leyes.
- entre la ejecución y la interpretación de la ley.
- de responsabilidades a distintos niveles (local, nal.)
- ídem en gobiernos locales.





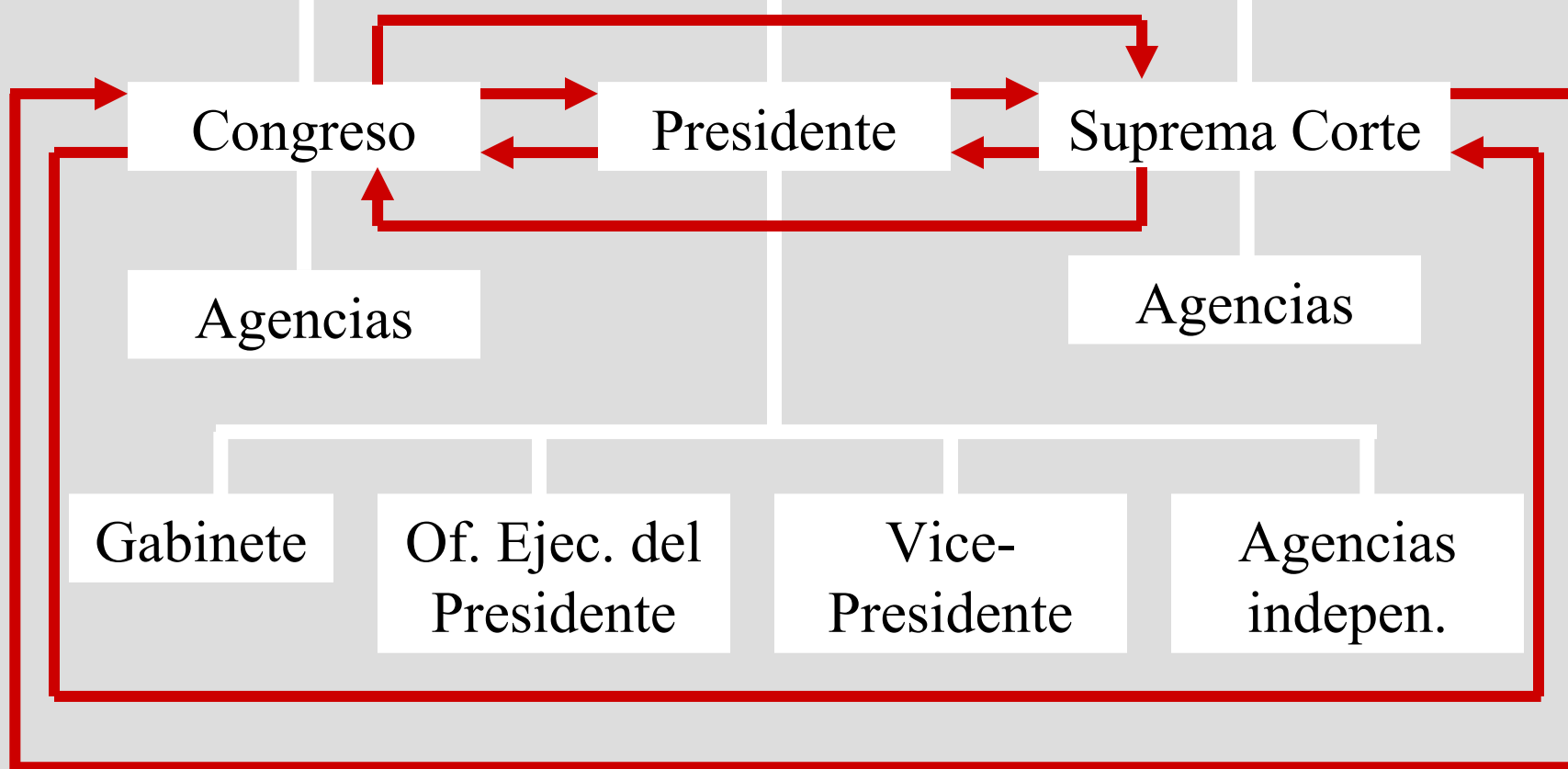
Legislativo



Ejecutivo



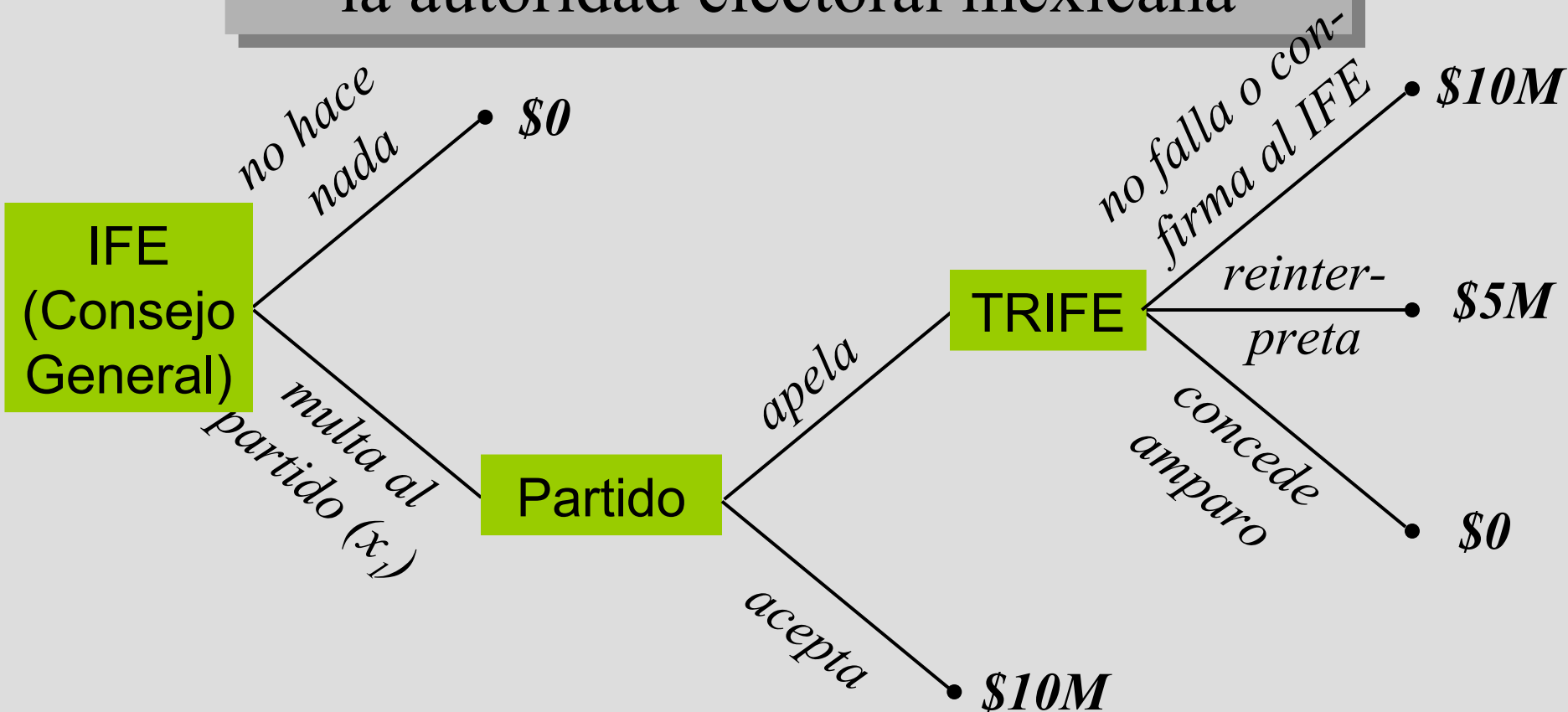
Judicial



Contiene al poder de



## Otro ejemplo de separación del poder: la autoridad electoral mexicana



Tres jugadores

## El Congreso estadounidense

Es el centro neurálgico del gobierno. No puede hacer todo lo que quiera, pero tiene un peso que envidiaría cualquier legislatura en Latinoamérica.

- Tiene 14,000 empleados que trabajan para los 535 miembros electos popularmente.

# El Capitolio, sede del Congreso



# El Congreso estadounidense

Filadelfia buscó evitar los “excesos

- **Cámara de Representantes:** la más cercana al pueblo, elección directa por principio territorial (“*one man, one vote*”) de la totalidad cada dos años
- **Senado:** más aislado de los impulsos populares (“hombre viejo”), elección indirecta por las asambleas estatales, renueva 1 tercio c/2 años. 1913: elección directa.
- **Presidencia:** elección indirecta por Colegio Electoral.

Para capturar el gobierno hay que ganar 3 elecciones sucesivas (y falta la Corte).

## El Congreso: poderes (art. I, secc. 8)

- Levantar impuestos.
- Imprimir moneda y endeudar al gobierno.
- Regular el comercio.
- Gastar en “defensa común” y “bienestar

general.”  
Hacer todas las leyes que sean necesarias y convenientes para para llevar a efecto los poderes anteriores y todos los demás que esta

- Constitución
- Declarar guerra.
  - confiere al gobierno de los EUA.”
  - Ratificar tratados internacionales (Senado.)
  - Ratificar Suprema Corte (Ejecutivo-Senado.)

# Los límites del Congreso

## *Checks* del ejecutivo:

- Puede vetar leyes.
- Puede convocar sesiones extraordinarias.
- Puede nombrar oficiales sin autorización del Senado cuando éste está en receso.

## *Checks* del judicial:

- Puede declarar leyes inconstitucionales.
- Cong. no puede reducir el sueldo de los jueces.

# Las elecciones congresionales

Originalmente 1 representante por cada 30,000 hab. (libres +  $\frac{3}{5}$  esclavos), ajuste c/ censo.

**1790-1830** **mét. Jefferson**: fija relación  $\frac{pob.edo}{R} \div R$  ; ignora fracciones ( $3.99=3=3.01$ ). Favorece grandes.

**1840** **mét. Webster**: redondea fracción ( $3.51=4$ ).

**1850-1900** **mét. Hamilton**: fija tamaño cámara; pob. total entre tamaño=R; fracc. por restos mayores. Fav. chicos.

**1940-hoy** **mét. Hill**: fracc. se redondean según tamaño del entero ( $3.45=3$  pero  $3.48=4$  porque  $\frac{45}{100} < \sqrt{3 \times 4} < \frac{48}{100}$  ).



## El *apportionment*

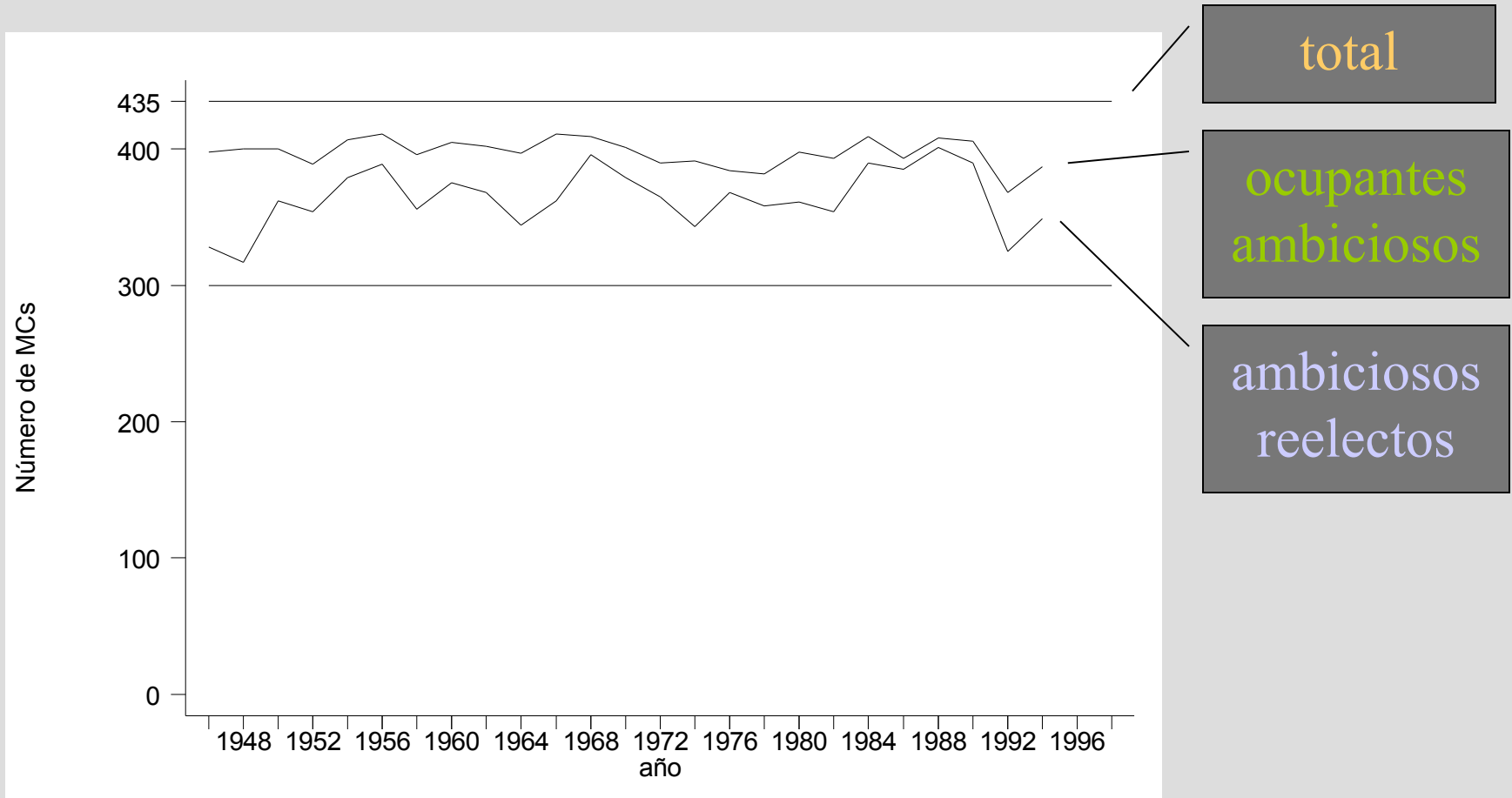
Hoy, c/ censo se reasignan los 435 según la dinámica demográfica de los estados.

Idem en México

El diseño de los distritos congresionales corre a cargo de los gobiernos estatales (asamblea, gobernador y cortes).

En México, corre a cargo del IFE.

# El impresionante récord de bateo electoral de los ocupantes (*incumbents*) de la HofR



Fuente: Jacobson, 1997.

## Las tasas de reelección de ocupantes

En Cuba o Corea del Norte, 95% de los miembros de sus asambleas se reeligen cada elección.

En EUA, cada dos años, entre 75% y 90% de los ocupantes consiguen reelegirse.

¿Qué explica la falta de competitividad en la “cámara del pueblo”?

¿Es real o aparente?

## ¿Por qué se reeligen tantos MCs?

El cambio ocurrió en 1970s con la reducción del número de **distritos marginales**.

Los “marginales” son distritos en que el ganador obtiene un margen menor a 10%.

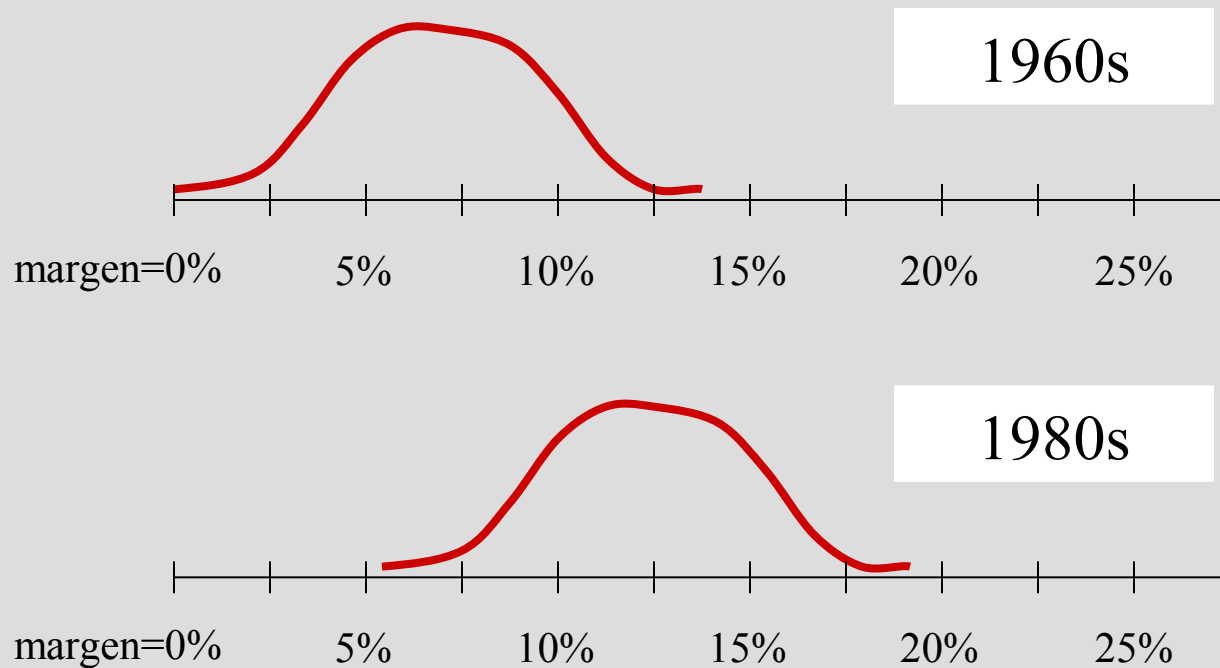
Antes eran la norma; en 2004 fueron sólo 30 las contiendas marginales.

### **Elección 2002:**

- 4 de cada 5 distritos fue ganado por  $>20\%$ ,
- margen promedio fue 2 a 1,
- 200 distritos con margen  $>40\%$ , 80 sin

## ¿Por qué se reeligen tantos MCs? (2)

Lo que ocurrió se ve como un cambio en la distribución de márgenes de victoria.



## ¿Por qué se reeligen tantos MCs? (3)

“*Incumbency advantage*”: muchos argumentan que la competencia es desleal, favorece al ocupante.

### ¿Qué clase de ventajas?

**Ventaja 1:** \$ (del erario) para campaña permanente.

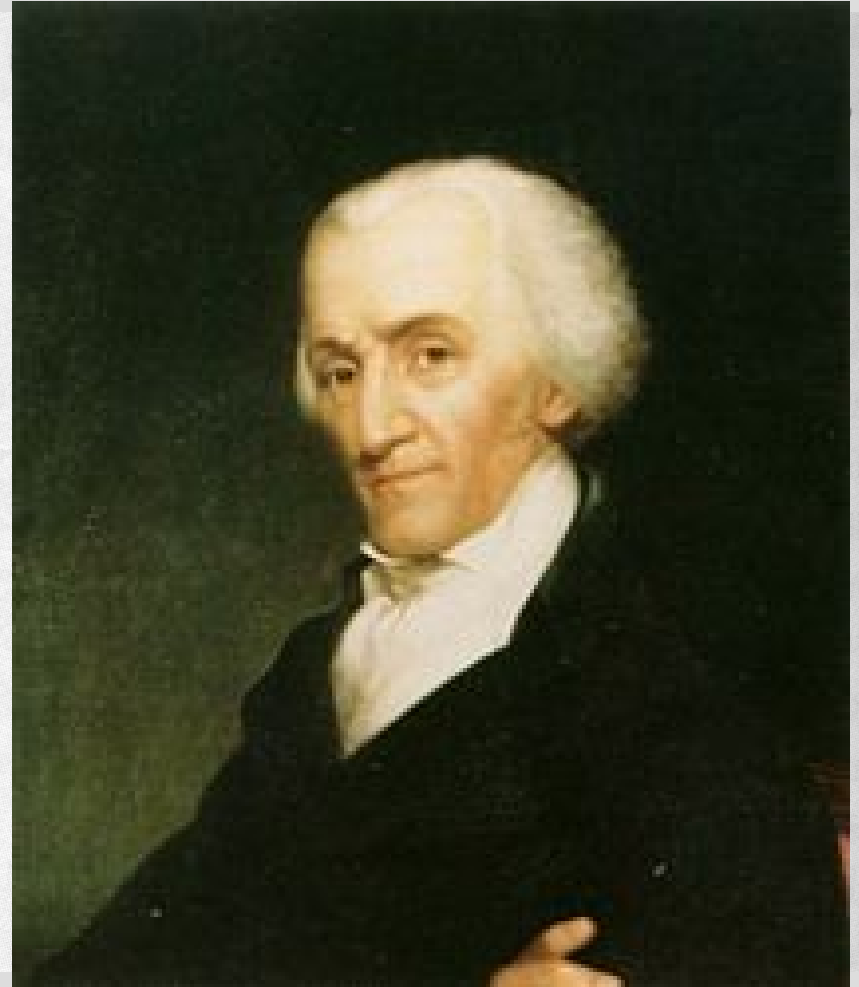
- franqueo y teléfonos pagados;
  - viajes frecuentes y pagados al distrito;
  - staff permanente para atender quejas en el distrito.
- Solo que... esto no cambio en 1970.

## ¿Por qué se reeligen tantos MCs? (4)

### Ventaja 2:

el *gerrymandering*.

Es la práctica de diseñar los distritos electorales estratégicamente para aventajar a uno o a unos cuantos.



Elbridge Gerry, gobernador de Mass. 1810-12.

# Los distritos de un estado

- 17 unidades de población con mayoría de priistas, 15 con panistas, 3 independ.
- El estado tiene asignados 7 distritos de 5 unidades c/u.
- Los distritos tienen que ser contiguos.

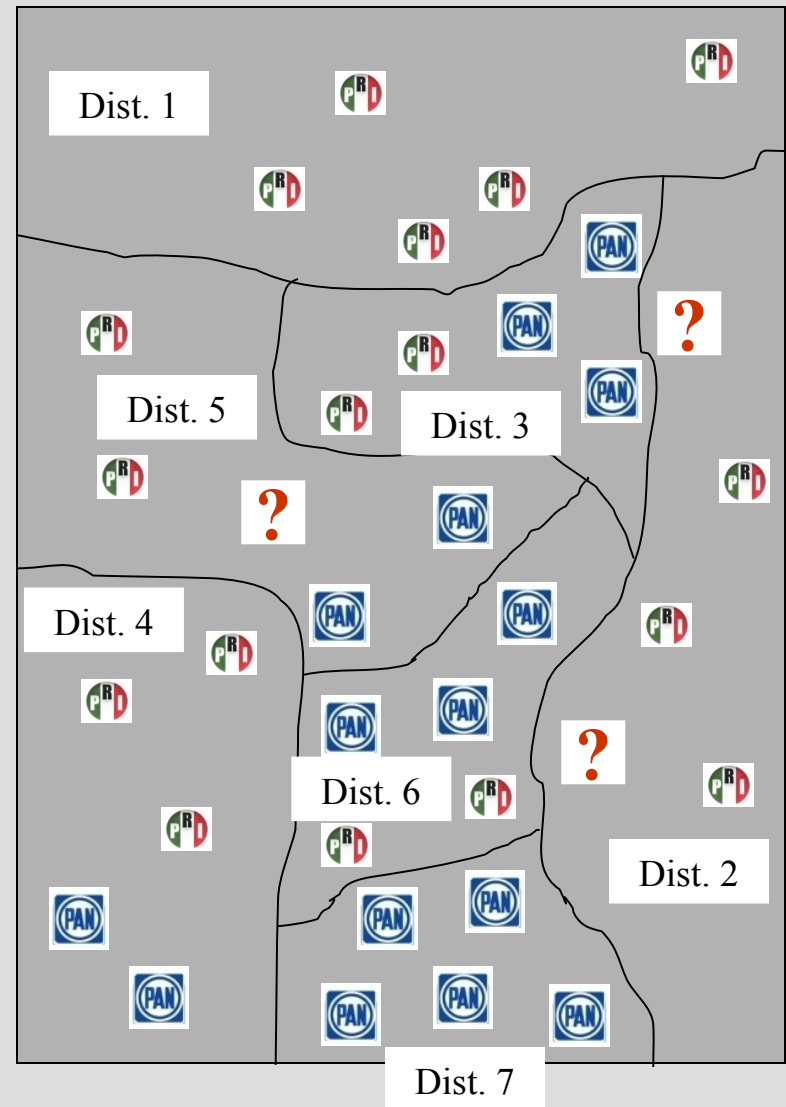
Dist. 1	
Dist. 2	
Dist. 3	
Dist. 4	
Dist. 5	
Dist. 6	
Dist. 7	



= 3.5  
escaños



= 3.5  
escaños

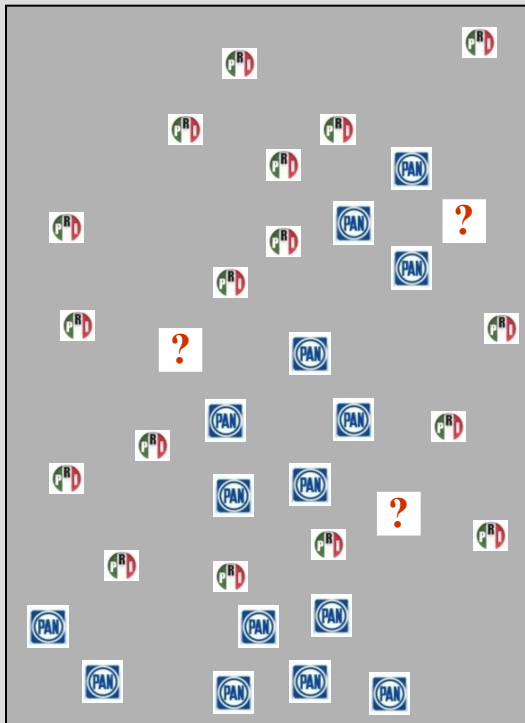




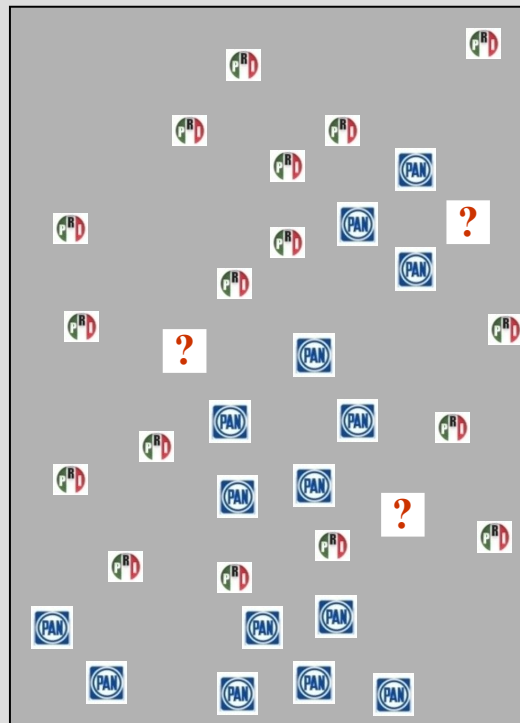
# La ingeniería electoral

También podríamos tratar de maximizar  
la seguridad de los ocupantes

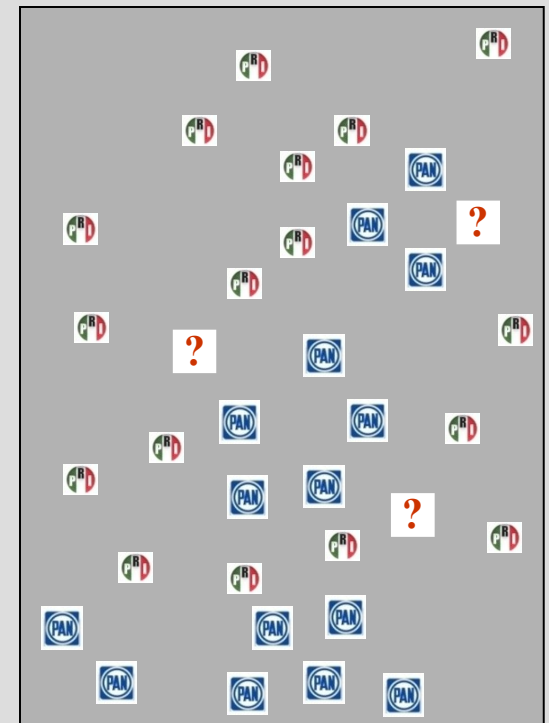
Objetivo: max.  
escaños PRI



Objetivo: max.  
escaños PAN



Objetivo: max.  
escaños marginales



## ¿Por qué se reeligen tantos MCs? (5)

Abogado del diablo:

- (1) El *gerrymandering* es una práctica común en todo el mundo, no apareció en 1970s.
- (2) Además, para que un partido en EUA pueda hacer un plan macabro de distritación, necesita el control unificado del gobierno del estado.
- (3) Por último, no es fácil dirimir las diferencias de objetivos de los ocupantes (max. seguridad) y del partido (max. responsividad).

## ¿Por qué se reeligen tantos MCs? (6)

**Ventaja 3:** la visibilidad.

Se ha demostrado que los electores tienen mayor probabilidad de votar por candidatos cuyo nombre **reconocen** (*name recognition*).

Los ocupantes, en su labor cotidiana, se dan a conocer mejor que sus adversarios.

Aunque esto ha sido cierto siempre, el auge de la **TV** en las campañas sí trajo consigo cambios al respecto

## ¿Por qué se reeligen tantos MCs? (7)

La TV, además, se popularizó en los mismos años en que se agudizaba una **desalineación** del

cambio

	<u>1952</u>	<u>1996</u>	
partidistas (fuertes + débiles)	75%	64%	<b>-11%</b>
“leaners”	17%	26%	<b>+9%</b>
independientes y apolíticos	9%	10%	<b>+1%</b>

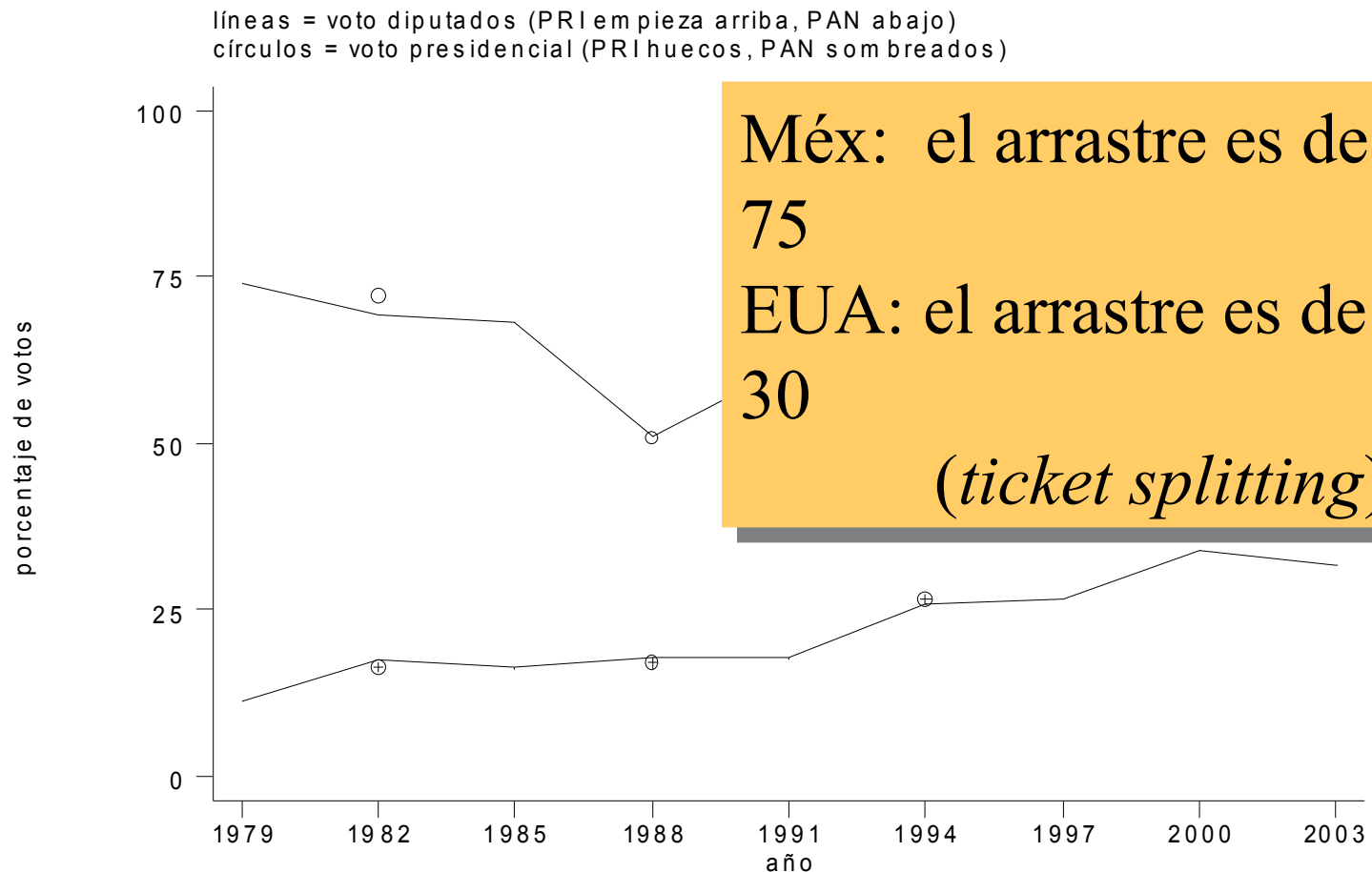
Fuente: American National Election Studies.

Los partidistas tienden a votar por su partido; sin el ancla del partidismo, los independientes se guían más por los candidatos y sus campañas.

Ha decaído el efecto de arrastre presidencial.

# Los *coattails* o arrastre presidencial

El término se refiere a la noción de que el ganador de la contienda presidencial “arrastra” a otros candidatos de su partido a la victoria



## ¿Por qué se reeligen tantos MCs? (8)

Es paradójico que, con tanta ventaja, los ocupantes estén tan obsecionados con las consecuencias electorales de todo lo que hacen y dicen

-- “*running scared*”. ¿Por qué?

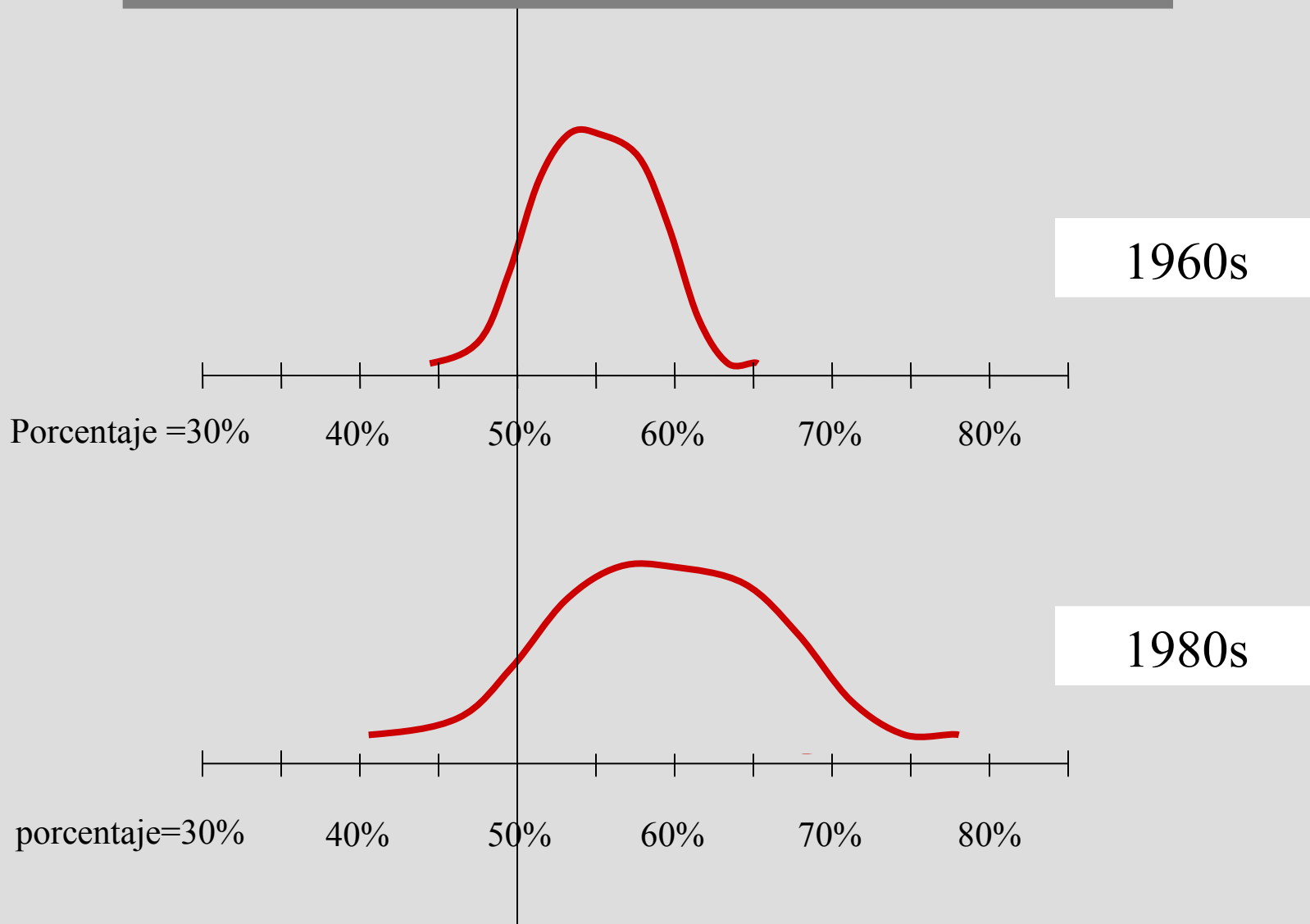
Respuesta (Jacobson):

desalineación → más **volatilidad electoral**.

Sin ancla partidista, más fácil que candidatos atraigan más votantes,

**pero también es más fácil perderlos.**

# El porcentaje de voto del ocupante



## En resumen del *incumbency advantage*

Ante las altas tasas de reelección, hay incluso estados que han adoptado cláusulas de no reelección (*term limits*).

¿Remedio peor que la enfermedad?

Simplismo: encontrar las causas de este fenómeno no es tan sencillo como se cree.

Hay dos posibles historias:

- ganan porque compiten deslealmente;
- ganan porque son buenos.

¿Hegemonía priista?



## El proceso legislativo

El Congreso escribe nuevas leyes, modifica y rescinde antiguas. ¿Cómo se organizan diputados y senadores para esta tarea?

Enfrentan problemas de **coordinación** y problemas tipo **dilema del prisionero**.

**Coordinación**: cómo conseguir que alcance el tiempo de tramitar proyectos de 500 diputados.

**DdelP**: cómo hacer promesas creíbles.

Las soluciones pasan por la institucionalización de jerarquías (comisiones y partidos).

## Las promesas no creíbles (caso *porn for corn*)

Dos iniciativas, una se vota hoy y otra mañana, ambas requieren de mi voto y del tuyo.

(la **mía**) cuotas de pasturaje en propiedad federal   
400% + caras (lucha encarnizada contra el déficit)

(la **tuya**) prohibir al NEA dar becas “para promover, diseminar o producir material que represente actividades sexuales ... u órganos de modo patentemente ofensivo” (J. Helms del “Bible belt”)

¿Quién se opone a  
mí?

Yo me opongo a la  
censura



10 estados urbanos  
tienen casi 50% House

estados poco  
poblados, con mucho  
territorio federal,  
muchos pastores..... y 24 de 100 senadores



## Promesas no creíbles (2)

Sol. 1: *logrolling*.

Sol. 2: darle látigo al líder.

Tú

me apoyas  
mañana

pero al día  
siguiente...

no me  
apoyas  
mañana

te apoyo hoy

Yo

no te apoyo hoy

ambos  
ganamos

tú ganas en  
grande

yo gano en  
grande

ni tú  
ni yo

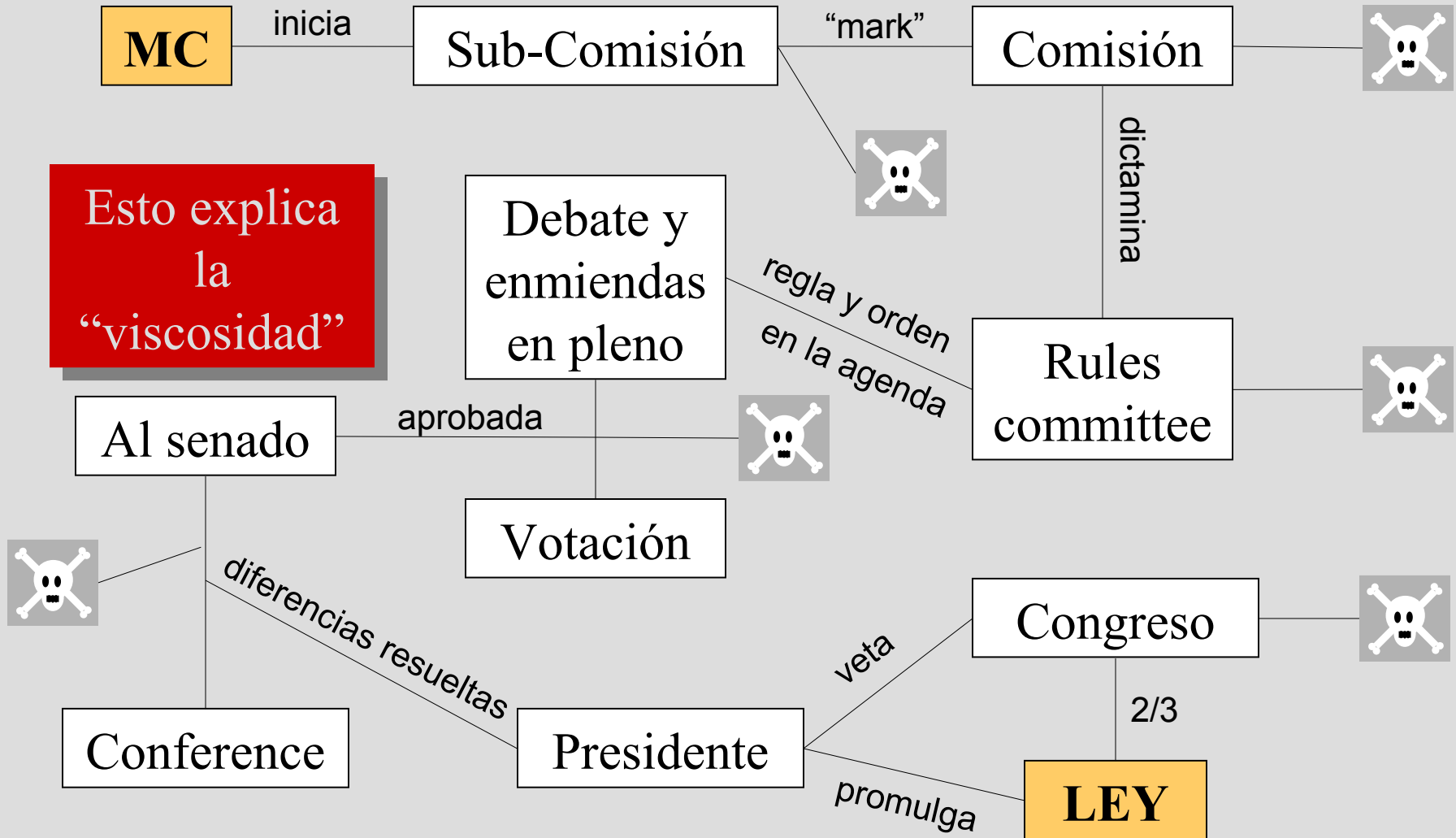
## Los poderes del “látigo”: el caso de las reglas

El liderazgo del partido mayoritario se reserva el control absoluto de las comisiones importantes: las que establecen la agenda, las reglas de votación y el presupuesto (Rules + Appropriations).  
Hay 2 clases generales de reglas:

- Regla abierta (*open rule*): se pueden proponer enmiendas durante el debate en el pleno.
- Regla cerrada (*closed rule*, todo o nada): sólo se puede

t Protección para *logrolls*, una salida clásica del DP

# Es más fácil detener que conseguir algo



## *Killer amendments*

1995: Reps recuperan mayoría tras décadas en la minoría; plataforma proponía *term-limits* (máx 12 años.)

H.R. 2: Iniciativa de reforma, todos los Reps. votan a favor

del dictamen, regla **abierta**. Parece que va a pasar. Dems. (que no querían *term limits*) proponen 1 enmienda para que los 12 años sean retroactivos (o sea, más radical).

La enmienda pasa, pero la iniciativa pierde ante el *SQ* en votación final.

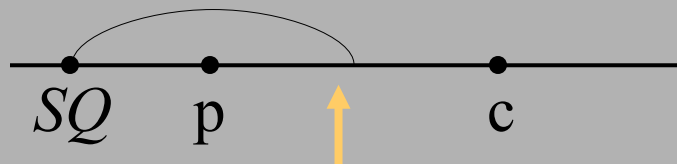
# La influencia del presidente en la legislación



No hay cambio (veto o inacción)



El Congreso gana (la amenaza de veto no es creíble)



Influencia “negativa” del veto

La influencia de un poder de veto depende de la “deseabilidad” del  $SQ$  para el presidente (hyp. de influencia asimétrica)



# Poderes del presidente

Derivan de las siguientes fuentes:

(1) de la constitución el poder negativo

(restringido...)

(2) delegaciones por parte del Congreso

(vigiladas...)

(3) de su partido, puente entre lo que separa la const.

(4) de su visibilidad en los medios

## El “presidencialismo mexicano”

Sobre papel, el mexicano es un presidente **débil**.

- Argentina, Brasil, Colombia:  
decretos de necesidad y urgencia.
- Chile:  
moción de urgencia.
- México:  
hasta 2005 no sabíamos si el presupuesto era  
“vetable” o no. Cambio del 17 de mayo,  
2005.

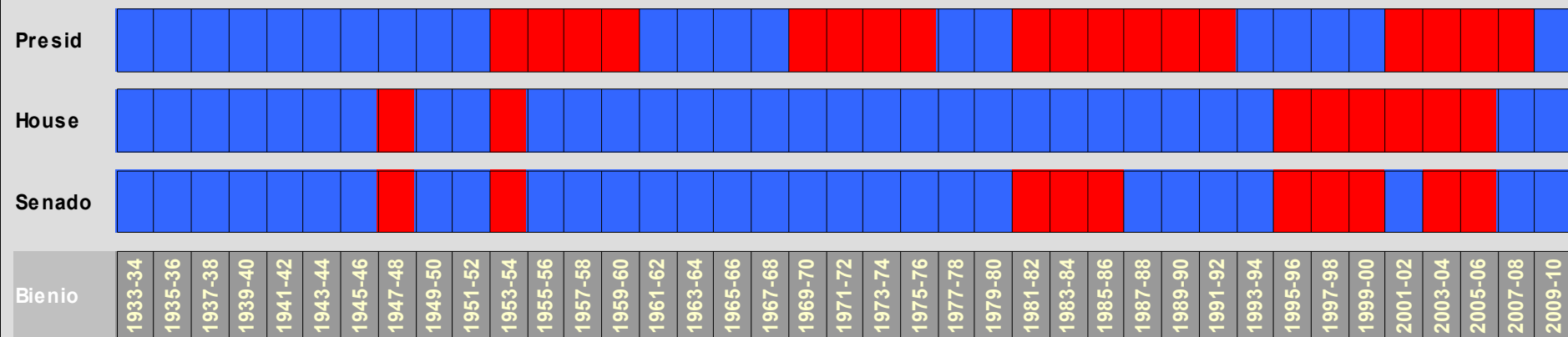
## El papel del partido

Durante décadas se consideró a la CPEUM como letra muerta, al partido como 1 cascarón.

Weldon pone esto patas para arriba:

- (1) Sistema presidencial (SdeP);
- (2) Partido hegemónico en el Congreso;
- (3) Disciplina férrea hacia el líder del partido;
- (4) El presidente como líder indiscutido del partido.

# El perfil de la ramas del gobierno



## Las consecuencias del gobierno dividido

Una de las más visibles: el déficit presupuestal (McCubbins).

<i>alternativa</i>	<i>demócratas</i>		<i>republicanos</i>	
1 <sup>a</sup>	$\Delta^+ \$ D$	$\Delta^- \$ R$	$\Delta^+ \$ R$	$\Delta^- \$ D$
→ 2 <sup>a</sup>	$\Delta^+ \$ D$	$\Delta^+ \$ R$	$\Delta^+ \$ R$	$\Delta^+ \$ D$
3 <sup>a</sup>	$\Delta^- \$ D$	$\Delta^- \$ R$	$\Delta^- \$ R$	$\Delta^- \$ D$
4 <sup>a</sup>	$\Delta^- \$ D$	$\Delta^+ \$ R$	$\Delta^- \$ R$	$\Delta^+ \$ D$

El GDiv es más ríspido cuando hay recesión

# Las instrucciones de funcionamiento

La constitución mexicana sienta las bases mínimas para la operación de la legislatura

Art. **39**: Soberanía

Art. **41**: Democ. representativa

Art. **49**: Separación de poderes: Legisl., Ejec., Judic.

Art. **50**: Congreso bicameral

Arts. **52-5**: Elección por 2 principios

Art. **59**: No reelección legislativa inmediata

Art. **71**: Iniciativas dip., sen., pdte. y congresos locales

## Las instrucciones de funcionamiento (2)

### Art. 72:

- Salvo leyes que competen a una sola cámara, todas requieren de aprobación de ambas (*navette*).
  - Aprobada por el “Congreso” (o sea, por ambas cámaras) pasa al ejecutivo para su aprobación, quien puede devolver.
  - Superación del veto: si c/u de las cámaras logra 2/3 de votos en favor de la iniciativa, el ejec. tiene que promulgar.
- Bastante información de las reglas, pero falta precisión

# El veto al presupuesto en México

- Sólo diputados aprueban Ley de egresos (PEF)
- Constitución del '57 y restitución Senado 1875
- ¿Cómo leer art. 72? Tena: PEF **no** vetable
- Dic. 2004: PRI+PRD enmiendan, Fox devuelve
- Dip+Sen: controversia constitucional (Bartlett)

Sentencia SCJN (mayo 2005):

(a) presidente **sí** puede vetar el PEF

y

(b) puede publicar lo no observado (*item veto*)



FIN