



América Latina Hoy

ISSN: 1130-2887

latinohoy@usal.es

Universidad de Salamanca

España

Ajenjo Fresno, Natalia

El papel y la función de los Parlamentos centroamericanos: cuatro casos comparados

América Latina Hoy, núm. 38, diciembre, 2004, pp. 125-139

Universidad de Salamanca

Salamanca, España

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30803806>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

EL PAPEL Y LA FUNCIÓN
CENTROAMERICANOS
*The role and function of the
four cases in comparative law*

Natalia AJENJO FRESNO
European University Institute, Florencia
* *Natalia.Ajenjo@iue.it*

BIBLID [1130-2887 (2004) 38, 125-139]
Fecha de recepción: octubre del 2004
Fecha de aceptación y versión final: octubre

RESUMEN: Este artículo explora la interacción entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en cuatro países centroamericanos. A través de fuentes procedentes del diseño constitucional y procedimientos legales, se analizan los escenarios que surgen en la interacción entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo y se pone en relación con la interacción entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. Finalmente, propone la necesidad de comprender la complejidad de los incentivos de los actores para usar la discrecionalidad endógena a la legislación y el comportamiento de los actores políticos.

Palabras clave: Parlamento, constitución, ejecutivo, legislación, centroamérica.

ABSTRACT: This article explores the interaction between the Legislative and Executive branches in four Central American countries. Through sources from constitutional design and legal procedures, it analyzes the scenarios that arise in the interaction between the Legislative and Executive powers and puts it in relation to the interaction between the Legislative and Executive powers. Finally, it proposes the need to understand the complexity of the incentives of actors to use the endogenous discretionality of legislation and the behavior of political actors.

Key words: Parliament, constitution, executive, legislation, Central America.

I. INTRODUCCIÓN

Este artículo explora de forma interrelacionada el diseño institucional y el rendimiento político de cuatro Parlamentos centroamericanos y aporta, bajo una luz comparativa, una oferta analítica novedosa en relación con la evaluación del rendimiento legislativo. Para ello se incluye en primer lugar un análisis del diseño constitucional, que determina no sólo la posición del Parlamento dentro del paquete institucional de conjunto sino también las capacidades jurisdiccionales y de control político que potencialmente ejerce. En segundo lugar, se examinan las diferencias en el diseño procedimental, explicando el procedimiento de aprobación legislativa. Estas diferencias, como se verá, explican en mayor medida el grado de rendimiento de cada uno de los casos analizados: Guatemala, Costa Rica, Panamá y Honduras.

Estas dos perspectivas de análisis –la constitucional y la procedimental– han logrado un lugar excepcional en los estudios legislativos debido a la incorporación de enfoques combinados a partir de la conquista de este ámbito de estudio por el paradigma neoinstitucional. Esta combinación analítica se recoge en la tercera sección, donde se pone de manifiesto que el rendimiento institucional de los Parlamentos bajo análisis no depende tanto de las normas formales establecidas por las Constituciones sino de los patrones de conducta históricos de los actores políticos en combinación con el *set* de reglas procedimentales endógenas al proceso legislativo que permiten una manipulación estratégica. Este descubrimiento va en la línea de estudios recientes¹ que enfatizan la necesidad de abandonar aproximaciones monocausales, especialmente las que propugnan que son los factores exógenos los que determinan el poder y autoridad de los actores políticos, a favor de una aproximación multicausal que enfatiza la capacidad explicativa de factores endógenos al proceso legislativo. La consecuencia para el área de estudio es la necesidad de incorporar el análisis de la elección de reglas, tanto constitucionales como procedimentales, dentro del estudio de las preferencias de los actores; esto es, igual que el diseño constitucional no procede de un vacío abstracto sin actores y sin contexto, sino que procede de un *set* de preferencias endógenas al resultado, el rendimiento institucional no puede disociarse del análisis de los actores y el contexto en que se sitúan los patrones observados. Esta reivindicación analítica junto con los resultados empíricos de este artículo se recogen en una última sección de sumario y conclusiones.

II. LOS PARLAMENTOS DESDE LA ÓPTICA CONSTITUCIONAL

Una atribución típica por parte de los análisis que adoptan una óptica constitucional al estudio legislativo es la relación inversa que existe entre la fuente de poder y autoridad del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo. En contraste con este sesgo analítico, mi contribución aporta una forma de evaluar las combinaciones de elementos, si bien

1. En especial, véase J. CHEIBUB y F. LIMONGI (2000); G. COX (2002) y K. KEHBIEL (1991).

procedentes del diseño constitucional. Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en conflicto, cooperación o independencia en relación con áreas de autoridad y poder (*checks-and-balances*).

Esta aproximación equivale a una óptica política. Para ello, elaboro en el análisis que se incluyen las prerrogativas públicas importantes², las que como han sido típicamente consideradas, el grado de independencia institucional recogido en la Tabla 1 es necesario para el análisis desde la óptica (macro) constitucional. Los Parlamentos unicamerales. Más allá de la atribución legislativa así como el nivel de autoridad legislativa comparten también las diferencias que se verán en la siguiente sección. La divergencia se considera con más las diferencias constitucionales como se

ELEMENTOS DE DISEÑO CONSTITUCIONAL

CAPACIDADES CONSTITUCIONALES...	CON RELACIONES...
Áreas jurisdiccionales	Reforma constitucional Presupuesto
Poderes excepcionales	Veto por el Ejecutivo Decretos necesitan ratificación
Mecanismos de control político	Poder de disolución por el Ejecutivo Voto de confianza al Ejecutivo del gobierno
Independencia institucional	Elección independiente Autodeterminación presu

Codificación de las capacidades constitucionales del Poder Legislativo indica que el Poder Legislativo posee la capacidad constitucional para la materia correspondiente.

Fuente: Elaboración propia.

2. Dos son las áreas contempladas en la óptica constitucional. La primera tiene su sustento en la autoridad del Poder Legislativo para llevar a cabo propuestas de política pública propuesta puede quedar en la autoridad del Poder Legislativo. La autoridad sobre reformas y vinculación entre los actores; si bien el mandato mutuo, por ejemplo, sin la autoridad es, por tanto, central desde el punto de vista de la autoridad.

3. Un índice similar se encuentra en el Poder Legislativo que comparte algunas características de la reciente propuesta de S. FISH (2002).

El rendimiento legislativo derivado del diseño constitucional debería ser, potencialmente, más fuerte e institucionalizado para el caso costarricense, que acumula un mayor número de competencias y por tanto revela un grado de centralidad de esta institución con respecto al conjunto del sistema político muy alto. En contraste, los Parlamentos de Panamá, especialmente, y de Guatemala se encuentran en una posición más débil, lo cual se ha asociado generalmente a papeles reactivos y no proactivos en cuanto a rendimiento institucional.

La característica que comparten todos los casos es la independencia institucional, indicando que los procesos de democratización pueden considerarse efectivamente finalizados, esto es, que la injerencia de un poder en el otro se encuentra limitada de forma efectiva por los pesos y contrapesos procedentes del diseño macro-constitucional. Por el contrario, la característica constitucional que exhibe una mayor diversidad entre los casos es la capacidad jurisdiccional sobre la política presupuestaria. Para este indicador, mientras que en todos los casos es el Poder Ejecutivo quien se reserva la exclusividad de iniciar la ley de presupuesto, en los casos de Honduras y Costa Rica, el Ejecutivo no puede vetar la ley una vez que ésta ha sido considerada en el Parlamento. Esta regulación equivale en realidad a proveer a los Parlamentos de estos países de una capacidad jurisdiccional efectiva, puesto que las enmiendas potenciales que los legisladores presenten no pueden ser vetadas posteriormente. De esta forma, el diseño constitucional con respecto a este indicador limita la capacidad de autoridad del Poder Ejecutivo poniendo a este actor político en una situación de balance efectiva en relación con la autoridad de los Parlamentos, lo cual no sucede en los otros dos casos bajo estudio.

También se encuentra una diversidad interesante con relación a los poderes excepcionales que determinan el grado de independencia legislativa del Poder Ejecutivo. El caso que presenta el sistema más reforzado para que la iniciativa legislativa del presidente pueda encontrar vía libre sin supervisión del Parlamento es Panamá, donde el poder de veto es muy fuerte (existe el voto parcial, ampliando la capacidad del Poder Ejecutivo de filtrar posibles enmiendas importantes que se originaron en el Parlamento) y el poder de decreto por el cual una ley tiene efecto inmediato está también presente⁴.

Finalmente, con respecto a los mecanismos de control político, la heterogeneidad es de nuevo reveladora de cuánto afecta el diseño constitucional al grado de vinculación o independencia institucional que los actores políticos enfrentan: mientras que el caso de Honduras representa un contexto de total independencia entre los poderes (puesto que ni el Poder Ejecutivo puede disolver el Parlamento ni este último puede ejercer voto de confianza), los casos de Costa Rica y Panamá coinciden en proveer de una preponderancia al Poder Legislativo, al ser independiente de una amenaza potencial de disolución por parte del Poder Ejecutivo, pero proveyéndolo de la capacidad

4. Aunque en todos los casos la ratificación legislativa es necesaria para que un decreto sea efectivo como ley, el indicador en la Tabla I se refiere a si la emisión de un decreto por el Poder Ejecutivo tiene fuerza de ley inmediata (aunque sea con una duración temporal limitada).

de *impeachment*. Un caso intermedio en términos constitucionales, es la existencia de una vinculación mutua entre las autoridades y la posibilidad de amenazas potenciales sobre la independencia legislativa.

Aunque los elementos evaluados no tienen una importancia rama relativamente homogéneo, existen diferencias de volumen aparte. Sin embargo, la evaluación constitucional *per se* aporta luz exclusiva sobre el diseño de autoridad. Sin la contrapartida de la evaluación de autoridad se usan, el análisis de la independencia legislativa. Para ello, comentó brevemente la evaluación de la aprobación legislativa para tratar la sección IV.

III. LAS DIFERENCIAS PROCEDIMENTALES

Esta sección explora las diferencias procedimentales entre la evaluación con el proceso de aprobación legislativa y la evaluación de las características de la aprobación legislativa. Se evalúan las diferencias procedimentales especiales a disposición de los legisladores y se evalúan las diferencias entre las dos piezas de información fundamental para la evaluación de la aprobación legislativa ordinaria. Se evalúan las diferencias procedimentales entre los sistemas para aprobar legislación y se evalúan las diferencias entre el tipo de estructura decisional que se evalúan. Se evalúan las diferencias procedimentales entre el ejercicio de influencia sobre el proceso de aprobación legislativa y la inclusión en esta tabla de la evaluación de la independencia legislativa en términos de su efectividad. Se evalúan las diferencias procedimentales entre las evaluaciones de la independencia legislativa y las evaluaciones de la independencia legislativa. Se evalúan las diferencias procedimentales entre las evaluaciones de la independencia legislativa y las evaluaciones de la independencia legislativa.

Si consideramos el Parlamento como una institución constitucional, tanto como una institución política, se evalúan las diferencias procedimentales entre la evaluación de ventajas comparativas y la evaluación de las diferencias procedimentales entre el ejercicio completo de estos dos poderes. Se evalúan las diferencias procedimentales entre los sistemas presidenciales y los sistemas parlamentarios. Se evalúan las diferencias procedimentales entre el ejercicio de la independencia legislativa y la evaluación de la independencia legislativa. Se evalúan las diferencias procedimentales entre el ejercicio de la independencia legislativa y la evaluación de la independencia legislativa. Se evalúan las diferencias procedimentales entre el ejercicio de la independencia legislativa y la evaluación de la independencia legislativa.

TABLA II
 ELEMENTOS DE DISEÑO PROCEDIMENTAL COMPARADO: CUATRO CASOS CENTROAMERICANOS

COMPONENTES DEL DISEÑO PROCEDIMENTAL	HONDURAS	COSTA RICA	GUATEMALA	PANAMÁ
Actores con capacidad legislativa	<ul style="list-style-type: none"> -Poder Ejecutivo -Poder Legislativo -Tribunal Nacional Electoral -Corte Suprema de Justicia 	<ul style="list-style-type: none"> -Poder Ejecutivo -Poder Legislativo -Comisiones con pleno poder legislativo 	<ul style="list-style-type: none"> -Poder Ejecutivo -Poder Legislativo -Universidad San Carlos -Corte Suprema de Justicia -Tribunal Supremo Electoral -Comisión de Derechos Humanos -Iniciativa popular 	<ul style="list-style-type: none"> -Poder Ejecutivo -Poder Legislativo -Presidentes del Consejo Provincial* -Comisiones legislativas permanentes -Corte Suprema de Justicia -Procurador general -Procurador administrativo
Mayoría necesaria para legislación ordinaria	Mayoría simple	Mayoría simple	Mayoría absoluta	Mayoría simple
Número de debates para legislación ordinaria	Tres	Dos	Tres	Tres
Autoridad para convocar sesiones extraordinarias	<ul style="list-style-type: none"> Poder Ejecutivo Junta Directiva del Congreso Diputados por mayoría absoluta 	Poder Ejecutivo	<ul style="list-style-type: none"> Poder Ejecutivo Junta Directiva del Congreso 25% diputados lo piden a la Directiva del Congreso, o diputados por mayoría absoluta 	Poder Ejecutivo
Reducir número de debates por legislación urgente	Sí	No	Sí	No
Comisiones especiales AD-HOC	Sí	No**	No**	Sí
Alteración del orden del día	No	Sí	No	No

* Los presidentes del Consejo Provincial en Panamá tienen capacidad legislativa sólo para legislación ordinaria (no para leyes orgánicas) y requieren previa autorización del Consejo Administrativo y del Consejo Provincial.

** Tanto Costa Rica como Guatemala tienen comisiones especiales pero con funciones determinadas por el Régimen Interno de la Asamblea para el primer caso y por la Constitución en el segundo caso, pero no tienen comisiones AD-HOC.

Fuente: Elaboración propia a partir de los documentos legales citados en la bibliografía.

De nuevo, las semejanzas desde el diseño institucional se encuentran entre dos casos sorprendentemente dispares en su rendimiento institucional *de facto*: Costa Rica y Panamá, a pesar de que en este caso los cuatro países comparten características similares *grosso modo*, especialmente en lo relativo al proceso de aprobación legislativa ordinaria. Los actores con autoridad legislativa son aproximadamente los mismos, excepto para Guatemala que es el único caso que contempla la iniciativa popular.

Con respecto al tipo de estructura legislativa decisional, los cuatro países comparten también las características básicas: centralidad del dictamen de comisiones legislativas especializadas previo a los debates en Pleno, excepto en el caso de Panamá, donde las comisiones logran mayor importancia al deber «prohijar» los proyectos de ley, y establecimiento de varios debates en Pleno donde se consideran en orden mociones de fondo, de estilo y de redacción (de mayor a menor importancia). Una mayor heterogeneidad se encuentra, sin embargo, en la cantidad y el tipo de los procedimientos especiales para pasar legislación. Éstos son particularmente interesantes puesto que pueden revelar, al menos, dos tipos de usos: bien para responder a casos de urgencia objetiva (como el caso del *Huracán Mitch* en la legislatura hondureña bajo estudio), bien para evitar conflicto político en el Parlamento cuando se anticipa, dadas preferencias de política pública divergentes.

En la siguiente sección sobre las hipótesis centrales en relación con este diseño político pública, específicamente se analizan las que determinan el diseño de los fines por tanto de monopolio de autoridad legislativa las que imprimen una presencia central del propio sistema (es decir, se reparten o de reparto de bienes públicos *connection*). Sistemas electorales más grandes, tenderán a ejercer una influencia más fuerte. Éstos no están seguros de su propia legitimidad política. Estas dos hipótesis se refieren a las demandas y vindicaciones relativas a si los Poderes Ejecutivo y Legislativo ejercen su autoridad de acuerdo a las demandas o si realmente ejercen su autoridad de acuerdo a las demandas.

Por razones de espacio, sin embargo, se limita la versión reducida en relación con la hipótesis de que esencialmente el rendimiento institucional es de legislación aprobada en comparación con el Poder Ejecutivo.

IV. EL RENDIMIENTO POLÍTICO Y LEGISLATIVO

En esta sección, analizo empíricamente el rendimiento legislativo de estos cuatro países⁶. Si bien es difícil describir los patrones de producción legislativa, la evaluación del rendimiento institucional es de naturaleza cualitativa. La Tabla III muestra los porcentajes de producción legislativa.

5. Por producción legislativa se entiende la actividad legislativa de los legisladores, como la participación legislativa (en forma de enmiendas, debates, funciones de agregación de intereses y otras funciones legislativas). Si esta función se ve coartada por parte de otros actores políticos, fundamentalmente por la representación política, sí podemos hipotetizar que el tiempo disponible para los actores políticos para proponer enmiendas significativa es menor. La producción legislativa es la ejecución del proceso de agregación de intereses.

6. Los datos proceden del Proyecto «Parlamentos de América Latina», véase cita completa en la bibliografía.

poderes, con relación al ciclo electoral (dividido en el periodo de «luna de miel» o primera mitad del mandato y segunda mitad), con relación al tipo de procedimiento utilizado (ordinario o extraordinario) y, finalmente, con el tiempo medio de aprobación⁷.

TABLA III
PATRONES DE PRODUCCIÓN LEGISLATIVA EN CUATRO CASOS CENTROAMERICANOS

PATRONES DE PRODUCCIÓN LEGISLATIVA	CON RELACIÓN A...	HONDURAS	COSTA RICA	GUATEMALA	PANAM
Periodo legislativo		1997-2001	1994-1998	1996-1999	1995-19
Volumen	Iniciado por el Poder Ejecutivo	62%	45%	57%	79%
	Iniciado por el Poder Legislativo	38%	55%	43%	21%
Ciclo electoral	Primera mitad del mandato	62%	39%	64%	43%
	Segunda mitad del mandato	38%	61%	36%	57%
Tipo de iniciativa	Ordinaria	6%	31%	85%	80%
	Prioritaria	94%	68%	15%	20%
Tiempo medio de aprobación (días)	Poder Ejecutivo	99	625	91	81
	Poder Legislativo	86	621	68	114

Fuente: Elaboración propia.

Estos indicadores recogen información cuantitativa y cualitativa y revelan patrones relativamente similares a los estudios existentes de esta naturaleza (Lanzaro *et al.*, 1999, para el caso uruguayo; Cheibub y Limongi, 2002, para el caso brasileño). En particular, la variación de los patrones de producción legislativa en relación con el ciclo electoral, particularmente para los casos hondureño y guatemalteco, coincide con las pautas observadas en los trabajos citados: la producción legislativa en volumen es mayor a principio del ciclo electoral, cuando la agenda legislativa está más clara puesto que procede directamente de las promesas electorales estelares, así como los apoyos entre los dos poderes, pues se acaba de conformar el gobierno, y disminuye en la segunda mitad del ciclo electoral. Los otros dos casos, por el contrario, Panamá y Costa Rica, ilustran el patrón opuesto, donde el volumen de producción legislativa aumenta cuando las elecciones están más cercanas. La diferencia esencial que contribuye a explicar estos patrones inversos es precisamente el grado de apoyo entre los poderes: mientras que en los casos hondureño y guatemalteco, para la legislatura bajo estudio, la conformación de poder no implicaba ningún problema de mayoría y por tanto no requería la conformación de gobiernos en coalición, éste sí fue el caso para Panamá y, en menor medida, también para Costa Rica. A pesar de que para todos los casos se conformaron gobiernos unificados (i. e. el partido mayoritario en el Parlamento es el mismo que el

7. La variable tiempo medio de aprobación se ha calculado restando la fecha de entrada de cada una de las iniciativas legislativas en la Secretaría Legislativa y la fecha de aprobación y calculando la media. Debido al gran número de casos perdidos, se imputó el valor medio en ellos para lograr mayor robustez en los resultados de modelos más complejos, atendiendo al valor medio temporal de cada país.

partido del presidente), los niveles de apoyo electoral en segunda vuelta en Panamá y Costa Rica (el primero es más alto que el segundo) y en el caso guatemalteco, mientras que en el caso de Honduras y Costa Rica (el primero es más alto que el segundo). Finalmente, pese a que el único caso en el que el Poder Ejecutivo es más importante que el Poder Legislativo es el caso de Panamá, en el resto de los países el Poder Legislativo es más importante que el Ejecutivo.

También es interesante la heterogeneidad entre los países en la forma de iniciativa: los Parlamentos de Honduras y Costa Rica presentan una mayor proporción de iniciativas que se presentan como proyectos de ley, en tanto que en los otros dos casos en el uso de proyectos de ley es menor. Sin embargo, esto puede deberse a factores ajenos a la legislación, como la estrategia política del actor que propone la legislación, la calidad de rendimiento institucional, la tradición legislativa y las expectativas de que sea el Ejecutivo quien tome la iniciativa relativa al proceso legislativo. Sin embargo, si en efecto se detecta un comportamiento similar entre los países, se debe a factores ajenos a la legislación, como la estrategia política del actor que propone la legislación, la calidad de rendimiento institucional, la tradición legislativa y las expectativas de que sea el Ejecutivo quien tome la iniciativa relativa al proceso legislativo.

	HO
Iniciativa es urgente	
Es la segunda mitad del mandato	
Tiempo de aprobación es largo	

N.B. El cálculo de las probabilidades conjuntas se hace considerando la probabilidad de que la iniciativa (Ejecutivo *versus* Legislativo) y con las variables condicionales de cuando las dos variables se cumplen.

Fuente: Elaboración propia.

Los resultados de la Tabla IV muestran que las probabilidades de aprobación varían según el diseño legislativo por el que se conforma el gobierno, en el caso costarricense, y en el caso panameño. Los resultados se presentan en la tabla, teniendo en cuenta el efecto de la conformación de gobiernos en coalición, el efecto de la conformación de gobiernos unificados y el efecto de la conformación de gobiernos en coalición y la conformación de gobiernos unificados. Aquí, al igual que en la Tabla III, se presentan resultados similares, indicando que los partidos políticos que eligen procedimientos de conformación de gobiernos en coalición y la conformación de gobiernos unificados tienen una mayor probabilidad de aprobación que los partidos políticos que eligen procedimientos de conformación de gobiernos en coalición y la conformación de gobiernos unificados.

Esta hipótesis ha tenido, de hecho, un auge especial desde el trabajo de Mainwaring y Scully (1995), quienes apoyaban una visión determinante del multipartidismo y la polarización sobre el rendimiento político (tanto a nivel de régimen como de sistema político, argumentaban ellos) de los sistemas presidenciales. Sin embargo, a pesar de la evidencia empírica con la que contribuye este trabajo en esa línea, nuevos estudios (Cheibub y Limongi, 2002) demuestran que la relación entre rendimiento institucional y fragmentación legislativa esconde dinámicas más complejas y que no todos los tipos de multipartidismo conducen a inestabilidad y conflicto político⁸.

Para los casos comparados en este trabajo se encuentra un resultado a medio camino: si bien los efectos de la polarización ideológica y la fragmentación legislativa afectan de forma mediadora al comportamiento de los actores políticos –que se preocupan por anticipar el grado de conflicto legislativo sobre sus propuestas de política pública y modificar sus estrategias dentro de las opciones posibles procedimentales– no es un elemento determinante del comportamiento legislativo. Como ilustración, la Tabla V compara las probabilidades de la dominancia del Poder Ejecutivo en cuanto a aprobación legislativa tomando dos casos que se encontrarían en los dos extremos de la medida de polarización ideológica⁹, e incluye características más desagregadas del tipo de política pública¹⁰ y el ciclo electoral.

Los resultados indican que, en efecto, la probabilidad de que el Poder Ejecutivo ejerza una dominancia legislativa aumenta cuando hay un mayor grado de polarización ideológica, lo cual es también reflejo de una mayor fragmentación legislativa. En particular, sorprendentemente, esta probabilidad se acerca a su máximo cuando la ley no supone gasto presupuestario, indicando que el Ejecutivo domina la agenda en concreto cuando el tipo de bien no es un bien costoso pero es beneficioso para este actor (por ejemplo, patronazgo o corrupción no directamente financiera). Aunque esto queda como

8. En particular, los autores encuentran que el multipartidismo problemático para la supervivencia del régimen es el que cuenta con 3 ó 4 partidos, de forma que concluyen que lo que importa para la estabilidad del régimen no es tanto el número (efectivo) de partidos o si la mayoría es más o menos sólida en el ámbito legislativo, sino la capacidad de llegar a acuerdos entre los partidos existentes (para formar gobierno) y el grado de cohesión de los partidos.

9. La polarización ideológica se ha calculado aquí usando la fórmula propuesta por M. COPPEDGE (1998), la cual pondera cada uno de los partidos en el espacio ideológico correspondiente (en el continuo izquierda-derecha) por el número de escaños que ese partido ocupa en la legislatura bajo estudio. De esta forma, aunque cualquier analista de Guatemala discutiría la clasificación de este país en un caso con baja polarización ideológica, los partidos de izquierda han logrado sistemáticamente un número muy bajo de escaños y por tanto la medida no recoge, por la forma en que está construida, el grado de división ideológica real entre los partidos de este país. Un análisis más exhaustivo de las dimensiones ideológicas que estructuran a los partidos latinoamericanos se encuentra en M. ALCÁNTARA (2004); una oferta analítica novedosa para resolver este tipo de falacias como consecuencia de cómo medimos las divisiones ideológicas, se encuentra en N. AJENJO (en prensa).

10. Dos variables han sido incluidas para capturar estas características: la primera se refiere al alcance de la ley, siguiendo la codificación propuesta por G. DI PALMA (1976), por la que se distingue entre efectos nacionales, seccionales o microseccionales de la política pública. La segunda recoge, como anteriormente, si la ley supone gasto o no.

EFEKTOS CONJUNTOS DE GRADO DE POLARIZACIÓN Y ...
Ley supone gasto presupuestario
Ley no supone gasto presupuestario
Ley de alcance nacional
Ley de alcance seccional
Ley de alcance microseccional
Primer año del periodo legislativo
Segundo año del periodo legislativo
Tercer año del periodo legislativo
Cuarto año del periodo legislativo

N.B. El modelo es un *logit* con variable se reportan las probabilidades condicionales de la primera columna, están presentes. Fuente: Elaboración propia.

hipótesis en el marco de este trabajo, se evidencia que encuentra el trabajo de

En suma, los resultados sobre en efecto los actores políticos usan den al grado de conflicto que poseen. Las agendas de estos dos casos analizados por el Poder Ejecutivo, al menos en la política pública que ponen en marcha, el caso guatemalteco apoya la hipótesis de que ésta tiende a ser, por naturaleza, una de naturaleza más particularista (que están vinculadas a iniciativas propias). El ciclo electoral son estables a lo largo, tándose levemente para el último año, más clara se hace la dominancia de

Por último, para incluir en un
tos del diseño constitucional he e
de los casos en relación con la aut
sivamente los poderes excepciona
rica para elaborar este modelo fi
cada conjunto de factores sobre l

11. Para esta variable, he codificado a sus prerrogativas de poderes excepcionales con ejecutivos débiles en esta dirección se han sometido las variables de procedencia existente que permita elaborar líneas otras se encuentran en construcción actualmente.

de este trabajo. A pesar de que como mejor resultado, tal y como podría esperarse, es la combinación de los tres tipos de factores, los que mayor capacidad explicativa concentran, la tabla más abajo expone los resultados para cada uno de estos factores¹².

TABLA VI
MODELOS COMPETITIVOS DE RENDIMIENTO LEGISLATIVO: CUATRO CASOS CENTROAMERICANOS COMPARADOS

VARIABLES	CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA PÚBLICA	FACTORES EXÓGENOS: DISEÑO CONSTITUCIONAL Y SISTEMA ELECTORAL	FACTORES ENDÓGENOS: ESCENARIO LEGISLATIVO Y DISEÑO PROCEDIMENTAL
La ley supone gasto presupuestario	1,2***	—	—
Alcance de la ley (nacional, seccional o microseccional)	-,52***	—	—
Ciclo electoral (dicotómica 1ª mitad o 2ª mitad)	—	-,10	—
Sesgo del sistema electoral a favor de partidos grandes	—	,24***	—
Autoridad del P. Ejecutivo	—	,84***	—
Tiempo total de aprobación legislativa	—	—	,006***
Procedimiento ordinario o urgente de aprobación	—	—	-,04
Grado de polarización	—	—	,027***
Bondad de ajuste Log-likelihood	-,2590	,2871	-,2577
Significación McKelvey R ²	,000 ,13	,000 ,07	,000 ,07

Modelos *logit*, para variable dependiente origen de la iniciativa (dicotómica Ejecutivo o Legislativo), con estimación robusta de los errores, coeficientes reportados (en lugar de *odd ratios*), ponderados por las frecuencias de la variable país; *** indica significativo al 0,01 nivel de confianza.

Fuente: Elaboración propia.

Los resultados obtenidos apoyan con relativa fidelidad las reivindicaciones de los estudiosos del diseño constitucional de que las provisiones fundamentales a cuidar para casos en que el poder del Ejecutivo puede exceder los límites de la representación que se espera de regímenes democráticos son las áreas de poder excepcionales. Específicamente, a mayor autoridad del Poder Ejecutivo con relación a los poderes legislativos excepcionales (veto y decreto), mayor dominancia de la agenda legislativa de este actor político. Los factores endógenos al diseño procedural tienen, para estos casos y con los datos disponibles, efectos significativos y positivos pero de un tamaño muy reducido. La exploración de los efectos combinados e interactivos de estos tres conjuntos de factores queda abierta como propuesta de continuación de este debate, así como la exploración de aspectos del rendimiento institucional que abunden en otras diferencias cualitativas de naturaleza más específica a cada uno de los casos bajo estudio.

12. Esto es, no se exploran las combinaciones entre éstos ni los efectos interactivos entre las variables, que extenderían este artículo en lo que posiblemente sea material de debate suficiente para otro trabajo.

V. CONCLUSIONES

El debate sobre las virtudes sidencial puso en primera línea el sistema político. La evolución de la raleza más sutil marcan la diferen- to institucional, capacidad de rep- plazo (estabilidad y calidad de la pueden sin duda contribuir a es Parlamentos continúan siendo lo los sistemas democráticos, sean p el ejercicio de un proceso de agre- sional legislativo, la calidad de la proveer de resultados tangibles co de desequilibrios y resultados po los ciudadanos en una perspecti- ro y tipo de espacios de discrecio- proceso de agregación de interes donar mediciones del rendimien exclusivamente, como de un inter- compiten en lugar de comunicar.

En la línea de la contribución (2002), así como del replanteamiento del acuerdo académico sobre la n se dedica a los efectos de las n los estudios de las instituciones pleja que implican las interacciones funcionamientos informales per Helmke y Levitsky (2003), la expla- tos formales y regulados y los infi- tados políticos, es aún un campo e escaso sino también fragmentario- lidades múltiples de exploración i- titucionales (el constitucional y la cualitativa que aportara la inclusi- menes democráticos diversos.

Por último, mientras que los c sistemático en cuanto a sus diferen- tan de forma sustancial al rendimi- narios legislativos y distintos ba- actores políticos, procedente del como de las prerrogativas de pode- sión del área centroamericana en l

rica en una variedad de escenarios políticos así como de rendimiento institucional y de sus regímenes democráticos puede contribuir a una mejor comprensión del comportamiento de los actores políticos dentro de un mismo paraguas institucional: la forma de gobierno presidencial.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- AJENJO FRESNO, Natalia. Measuring ideological polarization: conceptual and empirical strategies to capture multidimensionality. En FREEDEN, Michael y TALSHIR, Gayil. *Understanding Ideologies in the XXI Century*. Londres: Routledge, en prensa.
- ALCÁNTARA, Manuel. *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos latinoamericanos*. Barcelona: Instituto de Ciencias Políticas y Sociales, 2004.
- CHASQUETTI, Daniel. Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación. En LANZARO, Jorge (ed.). *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2001.
- CHEIBUB, José y LIMONGI, Fernando. Democratic institutions and regime survival: parliamentary and presidential democracies reconsidered. *Annual Review of Political Science*, 2002, n.º 5, pp. 151-179.
- CHEIBUB FIGUEIREDO, Angelina; LIMONGI, Fernando. Constitutional change, legislative performance and institutional consolidation. *Brazilian Review of Social Sciences*, 2000, n.º 1, pp. 73-94.
- Decision-making structure, political parties and government performance in multiparty presidentialism. Trabajo presentado en la Conferencia sobre *Political Reform: Brazil in Comparative perspective*. Río de Janeiro: Instituto Universitario de Pesquisas do Río de Janeiro, 2002.
- COPPEDGE, Michael. The dynamic diversity of Latin American party system. *Party Politics*, 1998, vol. 4, n.º 4. Londres: Sage Publications, pp. 547-568.
- COX, Gary. On the effects of legislative rules. *Legislative Studies Quarterly*, 2000, vol. 25, n.º 2, pp. 169-192.
- DI PALMA, Giuseppe. Institutional rules and legislative outcomes in the Italian parliament. *Legislative Studies Quarterly*, 1976, vol. 1, n.º 2, pp. 147-179.
- FISH, Steven. Measuring the power of Assemblies. *Research project at University of California at Los Angeles*, 2002.
- GUEVARA MANN, Carlos. *Forsaken Virtue: An Analysis of the Political Behavior of Panamanian Legislators, 1984-1999*. PhD dissertation, unpublished, University of Notre Dame, 2001.
- HELMKE, Gretchen y LEVITSKY, Steven. Informal institutions and comparative politics: a research agenda. South Bend. *Helen Kellogg Institute for International Studies Working Paper Series*, WP 307, University of Notre Dame, 2003.
- KREHBIEL, Keith. *Information and Legislative organization*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1991.
- LANZARO, Jorge et al. *Estudio sobre la producción legislativa en Uruguay*. Montevideo: Congreso de la República, 1999.
- MAINWARING, Scott y SCULLY, Timothy. *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, 1995.
- MAYHEW, David. *Congress. The Electoral Connection*. Yale: Yale University Press, 1974.