

Mercedes García Montero

La actividad legislativa en América Latina: sobre el papel reactivo y proactivo de Presidentes y Parlamentos

Resumen

Ante la falta de estudios empíricos y la idea generalizada de que los Parlamentos latinoamericanos mantienen un papel reactivo en los procesos de toma de decisión política, el trabajo analiza la actividad legislativa en catorce países latinoamericanos con el fin de comprobar la influencia que tienen Presidentes y Parlamentos en la misma. Se avanza en la construcción de dos indicadores (“éxito” y “participación” legislativa) a través de los cuales se capta el papel de ambos Poderes en la actividad legislativa y se avanza en una nueva taxonomía en la que se clasifica a los países de acuerdo a la influencia que Congresos y Presidentes han ejercido sobre los productos legislativos.

Palabras claves: actividad legislativa, éxito legislativo, participación legislativa, presidentes, parlamentos

Entrega del manuscrito: 4.5.2007; aceptado: 30.5.2007

Mercedes García Montero

Doctora en Ciencia Política y de la Administración, investigadora del Instituto Interuniversitario de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca (España). Ha participado en investigaciones sobre Parlamentos, partidos políticos y elites parlamentarias en América Latina financiadas por distintos organismos públicos. Sus líneas de investigación principales son los Parlamentos, las élites parlamentarias y las relaciones Ejecutivo-Legislativo en América Latina.

✉ Instituto Interuniversitario de Iberoamérica, Hospedería de Fonseca nº 2. 37002 Salamanca (España)

E-Mail: mercegar@usal.es;

1. Introducción¹

Una gran parte de los estudios centrados en el Parlamento y en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo han tomado a los factores institucionales como explicativos del proceso de toma de decisiones del Congreso y de la estabilidad o no de las políticas (el cambio del *statu quo*). El foco de atención son las reglas procedimentales y la organización legislativa a partir de las cuales se intenta esclarecer el modo en el que afectan al comportamiento individual de los legisladores y, como consecuencia, a los productos legislativos. Estos trabajos toman como caso de análisis de forma mayoritaria el Congreso estadounidense.² Sin embargo, no son tan numerosos los estudios que, desde una perspectiva empírica, sitúen la variable dependiente específicamente en la actividad legislativa, tampoco son muchos los que analizan los casos latinoamericanos y aún menos los que lo hacen de forma comparada. A pesar de ello, entre los estudiosos de la política latinoamericana está extendida la idea de que los Parlamentos latinoamericanos son reactivos (Cox/ Morgenstern 2001) y que su actuación es importante en la medida en que facilitan o no la gobernabilidad de acuerdo a su grado de 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 Este artículo está basado en uno de los capítulos de la tesis doctoral “Presidentes y Parlamentos: un análisis sobre el control de la actividad legislativa en América Latina”. La autora agradece a los dos evaluadores externos de la revista los comentarios recibidos para la mejora del trabajo así como las sugerencias de los participantes del grupo de trabajo “Democracias presidenciales: instituciones, actores y procesos” del V Congreso Europeo CEISAL de latinoamericanistas.

² Los teóricos de la elección racional mostraron cómo las estructuras legislativas y, especialmente el sistema de comisiones conducen el equilibrio institucional (Shepsle 1986) y, desde la perspectiva de la distribución, la información y los partidos se trató de explicar el modo en que los legisladores aceptan la estructura legislativa. Así ésta es vista como arena para expresar las demandas y la distribución de las áreas políticas que los legisladores tienen interés en controlar porque les beneficia electoralmente (Weingast/ Marshall 1988; Shepsle/ Weingast 1995), como un modo eficiente de obtener y distribuir información (Krehbiel 1991) y como extensión del control del partido mayoritario (Cox/ McCubbins 1993).

Este trabajo se centra en la actividad legislativa ordinaria³ de 14 países latinoamericanos con el fin de comprobar empíricamente si los Parlamentos son únicamente reactivos. Está estructurado en cuatro apartados. El primero aborda los estudios que, sobre la actividad legislativa, se han realizado teniendo como objeto los países latinoamericanos. En el segundo apartado se exponen y definen los indicadores que se utilizarán para captar la actividad legislativa: “éxito” y “participación”, así como las unidades de análisis contempladas. Además, se profundiza en las relaciones entre los dos indicadores y los valores que adoptan en cada país. A partir de estos valores, el tercer apartado aporta una nueva clasificación de acuerdo con el papel que el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo asumen en la actividad legislativa y, por último, finaliza con unas breves conclusiones.

2. Los estudios sobre la actividad legislativa en América Latina

Cox y Morgenstern (2001: 373) ubican los procesos de toma de decisiones de los Parlamentos democráticos en tres modalidades básicas, tal como se puede ver en el cuadro 1: generativa, reactiva y proactiva. Los Parlamentos latinoamericanos, según estos autores, son reactivos puesto que, en su opinión, carecen de recursos para generar sus propias propuestas legislativas por lo que su estrategia se limita a enmendar y vetar las iniciativas que parten del Ejecutivo.

Para Cox y Morgenstern el que los Parlamentos latinoamericanos sean reactivos no significa que sean disfuncionales ya que, de acuerdo con el modelo de elección racional que proponen, los Presidentes formulan sus

³ Al estar centrado en la actividad legislativa ordinaria no se analizan los decretos legislativos emitidos por el Ejecutivo. La capacidad para emitir decretos es una cuestión muy analizada en América Latina. La atracción que genera entre los investigadores quizá sea debida a que constituye la forma más clara a través de la cual el Ejecutivo interviene como actor proactivo de forma unilateral en una región en la que, históricamente, ha habido Gobiernos que han “abusado” de sus atribuciones. Este poder está recogido en algunas Constituciones de la región que confieren distintos grados de poder de decreto a los Presidentes. Los países en los que este poder es más alto ya que el Presidente puede emitir decretos no delegados por el Legislativo (aunque los decretos tienen validez sólo por un tiempo limitado y/o ante situaciones de emergencia y el Congreso puede revocarlos) son Colombia (1991) y Perú (1993). Una segunda posibilidad, en cuanto al grado de poder de decreto del Presidente, es la establecida por Argentina (1853, 1994), Chile (1980) y Panamá (1972), donde el Ejecutivo puede legislar mediante decretos siempre que el Legislativo le delegue esa función en determinadas situaciones y en materias concretas. Existe otro grupo de países en los que la delegación sólo es permitida en situaciones de emergencia y/o en muy pocas materias (Ecuador, 1998, Guatemala, 1985, Honduras, 1982, México, 1917 y Uruguay, 1967). Por último, hay un grupo de países en los que el Presidente carece de la facultad de emitir decretos y la Constitución o bien prohíbe o bien no se refiere a la delegación por parte del Congreso donde se ubican Bolivia (1967), Costa Rica (1949) y Paraguay (1992). Más sobre este tema se puede ver en García (2007).

estrategias tomando en cuenta la reacción del Poder Legislativo⁴ (2001: 373). Por tanto, los Presidentes adoptan su estrategia óptima teniendo presente tanto la estrategia que consideran define al Parlamento como los poderes institucionales con los que cuentan. Así, si los Presidentes conciben que el Legislativo es recalcitrante y si cuentan con capacidad institucional, su mejor estrategia será, , recurrir a sus poderes unilaterales: “presidente imperial”. Si el Presidente considera que el Parlamento está conformado por mayorías negociadoras, puede basar su negociación a base de retribuciones que pueden ser de dos tipos. En primer lugar, a través de cargos públicos, concesiones en materia de políticas y fijación de la agenda: “presidente coalicional” o en base a retribuciones particulares, favores: “presidente nacional”. Por último, si el Presidente considera que la Asamblea Legislativa es subordinada su mejor estrategia es dictar condiciones: “presidente dominante” (Cox/ Morgenstern 2001: 380).

Cuadro 1: Tipos de Legislaturas democráticas

Generativa: forman y remueven gobiernos	Reactiva: enmiendan y vetan las propuestas del Ejecutivo	Proactiva: propician y sancionan sus propias propuestas
Parlamentos europeos		Congreso de Estados Unidos
	Parlamentos latinoamericanos	

Fuente: elaboración propia a partir de Cox y Morgenstern (2001).

Si bien el modelo propuesto por Cox y Morgenstern (2001) constituye un gran avance como marco teórico para el estudio de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo no está basado en datos empíricos. Por otro lado, el

⁴ Dentro de la modalidad de Parlamentos reactivos existen diferencias por países. De acuerdo con estas variaciones, el Presidente puede prever cuatro modalidades de acción del Congreso frente a las cuales adopta su estrategia óptima. Así, la mayoría legislativa puede ser recalcitrante (escaso porcentaje de los legisladores apoyan al Presidente por lo que rechazarán sus propuestas), negociadora (el Parlamento exige tener voz y voto en la toma de decisiones), parroquial-venal (el Parlamento está dispuesto a hacer concesiones a cambio de favores) o subordinada (un alto porcentaje de legisladores están en deuda con el Presidente por lo que aceptará cualquier propuesta que haga). Las dos condiciones que hacen que el Parlamento sea de un tipo u otro son el porcentaje de legisladores que apoyan al Presidente y el porcentaje de legisladores con intereses parroquiales que basan su carrera política en ámbitos locales (Cox/ Morgenstern 2001: 376). Para explicar la forma en que los Presidentes latinoamericanos utilizan y cambian sus estrategias para adecuarse al tipo de Parlamento los autores, retomando la clasificación de Shugart y Carey (1992), recurren a la capacidad institucional que tienen los Presidentes para la toma de decisiones de manera unilateral. Así, pueden adecuarse al tipo de Parlamento utilizando sus poderes proactivos (como el uso de decretos constitucionales) para lograr sacar adelante sus medidas de gobierno. O pueden recurrir a otros poderes de corte integrativo, como las mociones de necesidad y urgencia o la designación de ministros que les puedan ayudar a integrarse al proceso legislativo (Cox/ Morgenstern 2001: 378-379).

tomar como referencia el Congreso norteamericano, que es considerado como el caso paradigmático por su alta capacidad para intervenir en la legislación, puede llevar a desestimar la importancia de los Legislativos latinoamericanos (Eaton 2003: 500). De ahí la necesidad de exponer evidencia empírica para contrastar esta tipología.

En cuanto a los estudios que sí ofrecen datos sobre la actividad legislativa cabe decir que son mayoritariamente análisis de caso siendo los dos países más grandes: México y Brasil los que han centrado la atención de un mayor número de investigadores.⁵ De estos estudios de caso se desprende que, a la hora de explicar la actividad legislativa, los distintos investigadores acuden tanto a factores institucionales como políticos. Uno de los temas relevantes de sus investigaciones es captar el nivel de agregación e importancia de las leyes iniciadas por uno y otro Poder. Sin embargo, estos trabajos, al estar centrados en un único país, no pueden concluir si realmente los Parlamentos tienen un papel secundario en términos comparados tan sólo pueden llegar a conclusiones que relacionen la actividad legislativa del país a lo largo del tiempo y ver cómo influyen los cambios políticos e institucionales acaecidos en ese período en la producción legislativa.

Los trabajos que comparan la actividad legislativa de distintos países latinoamericanos son realmente escasos y recientes. Entre los mismos, cabe resaltar el artículo de Saiegh (2004), que analiza las tasas de aprobación conseguidas por 35 Ejecutivos, entre los que están ocho países latinoamericanos⁶, concluyendo que los Presidentes de sistemas parlamentarios tienen mayores tasas de éxito que los de sistemas presidencialistas y que éstas se ven reducidas cuando el Ejecutivo está formado por una coalición de gobierno. Analizando estos mismos datos y poniendo el foco de atención de nuevo en la forma de gobierno, Cheibub et al. (2004: 578) mantienen que la parálisis legislativa es rara en los sistemas presidencialistas ya que, para los casos sobre los que disponen información acerca de Gobiernos conformados por un único partido sin mayoría en el Congreso, el Poder Ejecutivo solamente logró un porcentaje de éxito inferior

⁵ Uno de los motivos principales del 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 Yañez (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 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); para Paraguay se puede ver Molinas et al. (2004) y, para el caso venezolano Amorin y Malgar (2000).

⁶ Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile, Honduras, Ecuador, Uruguay y Venezuela.

al 50% en tres países.⁷ Por lo tanto, los Gobiernos en minoría conformados por un solo partido parecen ser apoyados por una mayoría en el Congreso y legislan, al menos, con el mismo éxito que las coaliciones. Los Ejecutivos tienen menos éxito cuando las posiciones de los partidos están polarizadas y se debe negociar los cambios políticos a través de promesas y cuando las coaliciones de Gobierno están internamente divididas en cuanto a sus preferencias. Un último estudio comparado es el llevado a cabo por Alcántara et al. (2005b) analizando la actividad legislativa de 14 países latinoamericanos. Si bien el objeto de su trabajo no es reflexionar sobre los factores que influyen en la misma avanzan empíricamente al mostrar, de forma comparada, las diferencias existentes entre los distintos países y al negar la afirmación de que el papel de los Parlamentos latinoamericanos sea realmente marginal en todos los casos.

Para la gran mayoría de estos estudios la variable dependiente es el “éxito” del Ejecutivo el cual es explicado a partir de factores tanto políticos como institucionales. Sin embargo, no hay una gran homogeneidad en las variables que se consideran relevantes por su incidencia en las tasas de aprobación como tampoco hay un desarrollo pormenorizado sobre cómo medir la actividad legislativa. El siguiente apartado se centra en operacionalizarla para captar los indicadores a partir de los cuales se puede plantear su medición. Además, se exponen y describen los distintos valores para los casos de estudio.

3. Los indicadores de la actividad legislativa y las unidades de análisis

Los datos empíricos⁸ de este trabajo fueron captados en el marco del proyecto de investigación, dirigido por Manuel Alcántara, “El Parlamento en América Latina. Rendimiento del Poder Legislativo: Una clave interpretativa de los problemas de gobernabilidad de la región” financiado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) en el marco del programa español de

⁷ Costa Rica (1986-1989, 1996-1998), Ecuador (1979-1980, 1990-1991) y Uruguay (1988-1989).

⁸ Como ha sido mencionado, una de las principales razones de la escasez de trabajos sobre la actividad legislativa es la dificultad para conseguir los datos sobre producción legislativa. Muchos Parlamentos latinoamericanos cuentan con problemas de transparencia y eficacia administrativa. En la selección de sus trabajadores han primado criterios más partidistas y clientelares que profesionales lo que ha llevado a que no existan bases sistemáticas de acceso público sobre sus actividades. Sin embargo, cada vez más, gracias a programas de modernización promovidos tanto internamente como por distintos órganos internacionales como la Unión Europea, el BID o la USAID, se ha ido sistematizando mucha información y los investigadores y ciudadanos cuentan ya, en algunos países, con incipientes bases de datos que pueden ser consultadas a través de internet o en las propias bibliotecas y archivos de las Cámaras.

Investigación y Desarrollo, (Ref. 1FD97-0906)⁹ en el que participó la autora. Por lo tanto, la mayoría de los mismos han sido obtenidos de fuentes primarias, salvo los de Paraguay extraídos del trabajo de Molinas et al. (2004), los datos sobre Honduras anteriores al año 1997 obtenidos del trabajo de Taylor y Díaz (1999) y los datos de Venezuela provenientes de Amorin y Malgar (2000).

El peso de cada uno de los Poderes sobre la actividad legislativa de los Parlamentos latinoamericanos es captado a partir de dos indicadores basados en Alcántara et al. (2005b): “éxito legislativo” y “participación legislativa”. El “éxito legislativo”¹⁰ hace referencia a la relación que existe entre el número de iniciativas presentadas por el Ejecutivo o el Legislativo con la cantidad que finalmente es aprobada (Alcántara et al. 2005b: 99). Se trata de dar cuenta del éxito en la proposición de leyes de ambas ramas de Poder. Este es el indicador que aparece con mayor frecuencia en los diferentes estudios. Sin embargo, su utilización simple puede exagerar el peso del Ejecutivo sobre la actividad legislativa porque, tal como se verá en la siguiente sección, es habitual que los diputados presenten una gran cantidad de proyectos de ley, muchos de los cuales son para “agradar a votantes o grupos de interés” (Mollinelli et al. 1999: 97), teniendo una baja probabilidad de ser aprobados. A pesar de ello, los legisladores los presentan siendo instrumentalizados para hacerse visibles ante sus electores. El Ejecutivo, por el contrario, introduce una menor cantidad de proyectos, analizando previamente la posible reacción del Legislativo para conseguir su apoyo por lo que su tasa de éxito es superior. Por esta razón, se estima necesaria la introducción del indicador “participación legislativa”¹¹ que ofrece información acerca del peso o influencia, tanto del Legislativo como del Gobierno, sobre la legislación total aprobada y, por tanto, sobre el proceso político de cada país (Alcántara et al. 2005b: 102).

Las unidades de análisis son los períodos de sesiones anuales o bienios legislativos, salvo en los casos de Venezuela y Paraguay en los que la unidad de análisis es el período presidencial completo y México que coincide con la legislatura (tres años). En total para el indicador “éxito legislativo” se analizan

⁹ Esta investigación de política comparada abarcó 19 países de América Latina. Su objetivo fundamental fue el conocimiento de la realidad del Poder Legislativo en América Latina y supuso un análisis amplio de esta institución en cada uno de los países latinoamericanos con el fin de diagnosticar problemas, sondear el papel del Parlamento en el conjunto del sistema político y averiguar su posición en relación con el resto de las instituciones políticas. Como resultados del proyecto se puede consultar Alcántara et al. (2005a) y Alcántara et al. (2005b).

¹⁰ Relaciona el número de iniciativas que presenta el Ejecutivo y el Legislativo en una legislatura con el número de iniciativas provenientes de los mismos actores que son aprobadas.

¹¹ Relación entre las leyes aprobadas pertenecientes al Ejecutivo y al Legislativo y las aprobadas en total.

103 períodos de sesiones pertenecientes a doce países latinoamericanos y coincidentes con 40 períodos presidenciales distintos. Para el indicador “participación legislativa”, las unidades de análisis son 118 períodos legislativos de 14 países bajo 44 períodos presidenciales.¹² Lamentablemente no se ha logrado completar el número de países a los 18 casos latinoamericanos, tal como era la intención, por la citada dificultad para acceder a los datos sobre actividad legislativa. Sin embargo, se considera que poseer información sobre doce y 14 países, respectivamente, es suficiente para realizar la clasificación que propone el trabajo¹³ pues los casos analizados son lo suficientemente representativos de la realidad regional.

No es objeto del presente estudio profundizar en cada uno de los países y comprobar el tipo de legislación que inicia el Poder Ejecutivo y el Legislativo (su nivel de agregación, su efecto o su materia) sino concentrarse en las tasas de “éxito” y “participación” de ambos Poderes. Por esta razón, las leyes no serán clasificadas. Evidentemente la materia de la que trata una ley influye en la probabilidad de su aprobación. Para algunos autores (Adler/ Wikerson 2005) más que el éxito de un actor en la aprobación de sus propuestas lo que se debe tratar de establecer son las cualidades comunes de las leyes aprobadas y tratar de explicar porqué éstas cualidades están asociadas al grado de “éxito”. Se es consciente, por tanto, que al no clasificarlas, el indicador “éxito” se convierte en un contenedor de leyes de desigual importancia. Del mismo modo es innegable el hecho de que, como norma general, el Ejecutivo es el promotor de las leyes más relevantes de un país en cuanto a su materia y a sus efectos.

A pesar de ello, la opción de no clasificar las leyes en este trabajo se sustenta en tres razones. La primera de ellas es metodológica, si bien algunos autores han avanzado en el intento de agrupar las leyes¹⁴ aun no se ha logrado una taxonomía que cuente con el consenso generalizado de los estudiosos y se convierta en un referente. Además, algunas de las clasificaciones propuestas pueden ser válidas para un determinado país pero no lo son para otros. Por tanto, cuando el objetivo es hacer un análisis comparado, la investigación se tropieza con el hecho de que las agrupaciones de leyes son difícilmente extrapolables de un caso a otro.

¹² Ver apéndice 1, en: <www.giga-hamburg.de/>.

¹³ Los países latinoamericanos que no son analizados en la investigación son: Brasil, El Salvador, Nicaragua y República Dominicana.

¹⁴ Ver Polsby (1963), Lowi (1964) y Wilson (1973). Para los casos latinoamericanos ver Taylor y Diaz (1999), Amorin y Santos (2003) y Lanzaro et al. (2000)

La segunda razón tiene que ver con la disponibilidad de los datos y el número de casos abordados. Los datos empíricos¹⁵ en los que se basa esta investigación no permiten una clasificación para todos los casos pues no se dispone de información tan precisa para cada país. La tercera razón, está relacionada específicamente con lo político. Aunque, efectivamente, el Ejecutivo sea el promotor de las leyes de más relevancia para el país, cabe recordar que los parlamentarios introducen leyes que, a pesar de que puedan tener un nivel de agregación diferente, son importantes para sus electores. Es decir, introducen los proyectos de ley que, a juicio de los propios parlamentarios, benefician a sus electores intentando con ello mejorar su apoyo electoral y su carrera política.

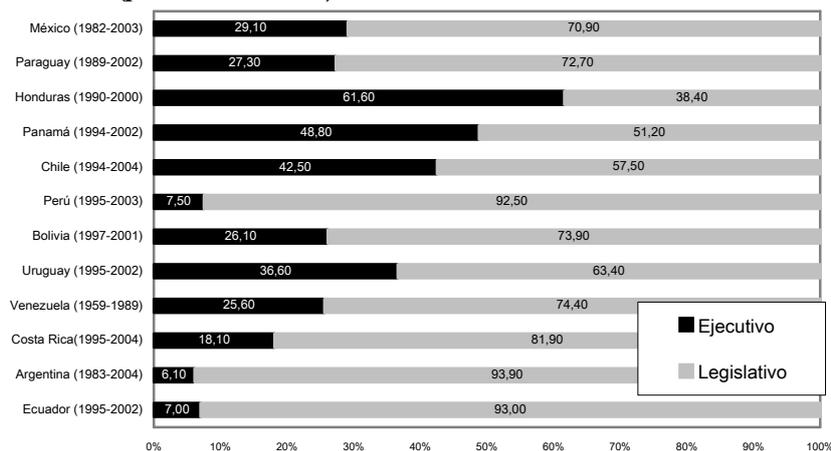
Por todo ello, se mantiene la idoneidad del análisis al considerar que es mejor tener información homogénea entre los países que decantarse por una clasificación desigual de las leyes que conforman las unidades de análisis. Además, al complementar el estudio con el indicador “participación” – que no se ve tan afectado por el tipo de ley – se matiza y suaviza las afirmaciones sobre el “éxito”, revelando de forma más precisa el peso real de cada uno de los Poderes sobre los productos legislativos.

3.1. Éxito legislativo

Tal como ya ha sido señalado, una de las debilidades del indicador “éxito legislativo” está en la sobreestimación del peso del Ejecutivo ya que si bien los Gobiernos se limitan a enviar proyectos que realmente querrían ver convertidos en leyes, lo cual incrementa su tasa de “éxito”, los legisladores presentan más proyectos, sabiendo previamente que tienen escasas o nulas posibilidades de ser aprobados. Este hecho obedece a la dificultad que tiene para un legislador situar en la agenda legislativa una iniciativa de su autoría y conlleva que el “éxito” del Poder Legislativo sea muy inferior aunque ello no significa que el Congreso no influya ni participe en la legislación que finalmente es sancionada. En este sentido, el gráfico 1 ofrece información sobre el porcentaje de proyectos de ley que inician uno y otro Poder en relación a la cantidad total de proyectos que se iniciaron en los Parlamentos de cada país en el período de estudio. Los datos muestran que, efectivamente, los legisladores son responsables de la mayoría de los proyectos de ley que se presentan en los Parlamentos. Esto es así para todos los países en el período analizado, salvo para Honduras, donde el Ejecutivo es el promotor de la mayoría de los proyectos.

¹⁵ Cabe recordar que la unidad de análisis son los períodos de sesiones. El trabajo analiza un total de 118 períodos de sesiones y, en cada uno de ellos, como promedio se recibieron 600/700 proyectos de ley lo cual da cuenta de la dificultad que supondría su clasificación.

Gráfico 1: Porcentaje que suponen los proyectos de ley de uno y otro poder en cada país en relación al total de proyectos presentados (período de estudio)



Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos de legislación del Proyecto “El Parlamento en América Latina. Rendimiento del Poder Legislativo”.

Argentina, Ecuador y Perú destacan de forma especial ya que más del 90% de las iniciativas fueron presentadas por los congresistas. Argentina y Perú¹⁶ son dos países en los que el volumen de proyectos a los que hace frente el Parlamento es muy superior al resto de los casos analizados y, tal como los datos indican, este volumen se debe principalmente a proyectos de los legisladores. El caso ecuatoriano, sin embargo, es diferente pues revela que el bajo porcentaje de propuestas del Ejecutivo no responde a una gran actividad propositiva de los congresistas sino a que el Ejecutivo presenta un bajo número de proyectos, pudiéndose relacionar con la crisis que afecta a este Poder desde 1997¹⁷ (Alcántara et al. 2005b).

En Panamá, Chile y Uruguay se observa una mayor igualdad entre ambos Poderes en la proposición de iniciativas, aunque con una relativa superioridad por parte del Legislativo. Panamá merece una mención especial ya que se ha convertido en una práctica habitual el que, al inicio de la legislatura, la

¹⁶ Las iniciativas peruanas se presentan como proyectos de ley pero pueden terminar siendo aprobadas como resoluciones o decretos legislativos que no tienen fuerza de ley lo cual, sin duda, matiza el alto número de proposiciones de los legisladores.

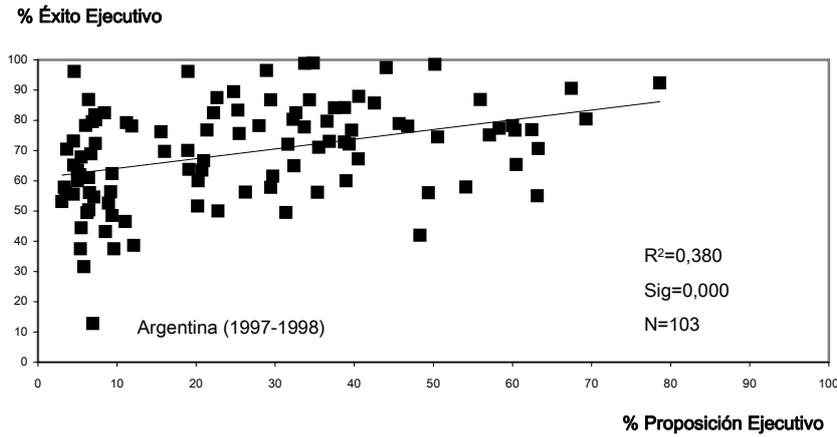
¹⁷ Mejía (2000) argumenta que los Presidentes ecuatorianos antes de enviar los proyectos de ley al Legislativo anticipan el apoyo que conseguirán por parte de los legisladores. Quizá este hecho explica el bajo número de propuestas presentadas, al prever que se enfrentaban a un Congreso poco colaborador.

Asamblea delega amplias facultades en el Ejecutivo para la proposición de leyes lo cual relativiza el porcentaje de propuestas presentadas por el Legislativo. Además, si se observa en términos absolutos el número de proyectos a los que hace frente la Asamblea en cada período de sesiones se comprueba que es muy bajo debido a que los proyectos de ley que aparecen en los datos corresponden a proyectos prolijados previamente por las comisiones.¹⁸ Por último, Honduras destaca claramente por la preponderancia del Ejecutivo en la introducción de proyectos, el 61,6% de la legislación que se inició en el Congreso durante 1990-1996 fue introducida por el Gobierno, siendo un caso único entre los estudiados. Estos datos parecen desmentir, excepto para el citado caso hondureño, que los Parlamentos latinoamericanos se limiten solamente a enmendar y discutir los proyectos del Ejecutivo pues son precisamente los legisladores los que inician más propuestas.

Para comprobar si efectivamente el número de proyectos que se proponen está asociado al “éxito”, subestimando la tasa del Legislativo se ha llevado a cabo un análisis de correlación con los valores que los indicadores adquieren en cada una de las unidades de análisis (períodos de sesiones), tal como se puede ver en los gráficos 2 y 3. Ambos gráficos de dispersión y valor del índice de correlación de *Pearson* (r^2), indican la existencia de relación significativa entre ambas variables. Así, mientras que un incremento en el número de propuestas del Ejecutivo está asociado positivamente al aumento de su tasa de “éxito” ($r^2=0,380$) ocurre exactamente lo contrario con las propuestas del Legislativo ya que en los períodos de sesiones en los que los legisladores introducen más proyectos son menores sus tasas de “éxito” ($r^2=-0,591$). Este hecho lleva a afirmar que los estudios centrados en el “éxito” que no contemplan la cantidad de proyectos de ley están subestimando el peso del Legislativo.

¹⁸ En Panamá los anteproyectos de ley tienen que superar una primera valla en la que son aprobados por una comisión para convertirse en proyectos y continuar con su trámite legislativo, lo cual hace que su posterior discusión sea casi segura.

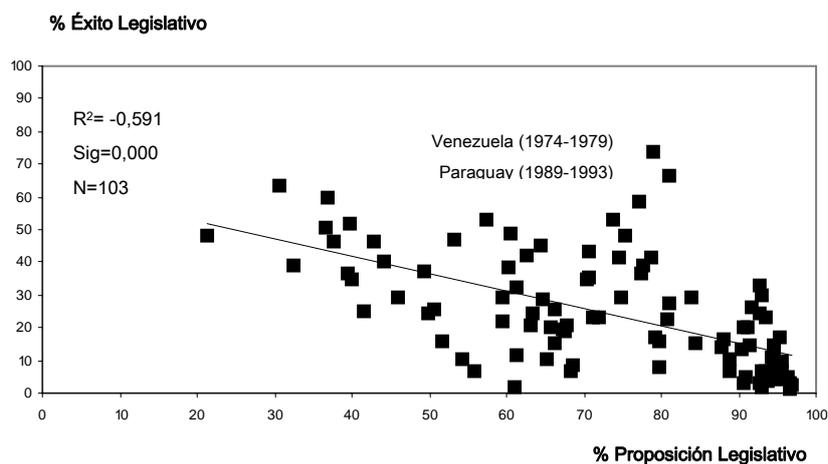
Gráfico 2: Dispersión del porcentaje de proposición y éxito del Ejecutivo



Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos de legislación del Proyecto “El Parlamento en América Latina. Rendimiento del Poder Legislativo”.

En los citados gráficos aparecen señalados los períodos de sesiones correspondientes a casos extremos que se alejan de la tendencia lineal y que moderan la relación entre las variables. Así, se puede ver claramente cómo el período de sesiones (1997-1998) de Argentina, correspondiente al segundo mandato de Carlos Menem, estuvo caracterizado por la poca introducción de proyectos por parte del Ejecutivo así como por una tasa de “éxito” igualmente baja (ver gráfico 2), lo cual puede tener una explicación en que el Ejecutivo anticipaba que se enfrentaba a un Congreso poco cooperativo no introduciendo iniciativas. Por otro lado, si bien la relación entre el número de proyectos introducidos por el Legislativo y la disminución de su “éxito” es más fuerte, existen dos períodos de gobierno en Venezuela (1974-1979) y Paraguay (1989-1993) en los que el Legislativo mantuvo altas tasas de “éxito” a pesar de que también propuso un alto porcentaje de proyectos de ley (ver gráfico 3).

Gráfico 3: Dispersión del porcentaje de proposición y éxito del Legislativo



Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos de legislación del Proyecto “El Parlamento en América Latina. Rendimiento del Poder Legislativo”.

En términos generales, en cuanto a las tasas de “éxito” de ambos Poderes, lo primero que cabe afirmar es que es muy superior el porcentaje de leyes que consigue aprobar el Ejecutivo del total que presenta que las que consigue aprobar el Legislativo.¹⁹ Si se pone el foco de atención en el período de análisis completo en cada país, destaca de forma evidente el caso mexicano en el cual el Ejecutivo logró la aprobación del 95,4% de las leyes que inició durante 1982-2003. Los datos indican que, a pesar de que México es un caso extremo existen otros seis países de los doce analizados (Paraguay, Honduras, Panamá, Chile, Perú y Bolivia) en los que la tasa de “éxito” del Ejecutivo está entre el 70% y el 80%. Además – excepto Ecuador, donde el Ejecutivo durante 1995-2002 apenas logró sacar adelante el 38,9% de sus propuestas – en ningún país el Gobierno ha mantenido un “éxito” legislativo inferior al 50%. Si se compara el “éxito” en la aprobación de sus proyectos de los Presidentes latinoamericanos con los de los países europeos, caracterizados por regímenes de corte parlamentario, se comprueba que estas tasas son relativamente bajas ya que en Europa se produce lo que Olson (1994: 85) denomina la regla del 90%. Es

¹⁹ Ver apéndice 2, en: <www.giga-hamburg.de/>.

decir, aproximadamente el 90% de los proyectos del Ejecutivo son aprobados²⁰ (Alcántara et al. 1995b).

Sobre el “éxito” del Legislativo, en los doce países analizados – a excepción de Venezuela (1959-1989)²¹ – el Legislativo está bastante alejado de conseguir la aprobación de la mitad de los proyectos que inicia. Destaca especialmente el Congreso argentino que apenas consiguió, durante el período que va desde 1983 a 2004, la aprobación del 3,9% de los proyectos que inició aunque cabe recordar que es uno de los Congresos en los que los legisladores proponen más leyes. En la mayoría de los países analizados, los Parlamentos logran aprobar más del 10% de la legislación que introducen, siendo el citado caso venezolano, seguido de Honduras (42,3%), Panamá (39,9%) y Paraguay (36,9%) donde más “éxito” relativo consiguen los legisladores aunque cabe recordar que es también donde introducen menos proyectos de ley.

Si el foco de atención se sitúa en los períodos de gobierno²², México vuelve a resaltar claramente ya que todos sus Presidentes, durante el período analizado (1982-2003) han tenido tasas de “éxito” superiores al 95% aunque se observa una ligera reducción a partir de 1997, fecha en la que el PRI deja de controlar la mayoría de los escaños del Congreso. También sobresale la presidencia de Andrés Rodríguez en Paraguay (1989-1993) que consiguió un “éxito” del 96,2%. Con niveles de éxito inferiores, otros Presidentes que lograron aprobar porcentajes superiores al 80% de las leyes que introdujeron han sido, en este orden, Jaime Lusinchi y Rómulo Betancourt en Venezuela, Rafael Callejas en Honduras, Eduardo Frei en Chile y J. Carlos Wasmosy en Paraguay. En el lado contrario, los Presidentes con tasas de “éxito” inferiores al 50% han sido todos los presidentes de Ecuador desde 1995 hasta 2002 (Sixto Durán Ballén, Abdalá Bucarám, Fabián Alarcón y Jamil Mahuad) y el Presidente costarricense Abel Pacheco (2002-2004). Otros Ejecutivos latinoamericanos con un “éxito” inferior al 60% han sido todos los Presidentes argentinos analizados en esta investigación, excepto Raúl Alfonsín, y los Presidentes venezolanos Raúl Leoni, Rafael Caldera y Luis H. Campins.

Si bien los grados de “éxito” de ambos Poderes muestran una gran distancia porcentual, ya que el Ejecutivo logra aprobar una cantidad mucho mayor de las leyes que propone que el Legislativo, la observación de los valores en

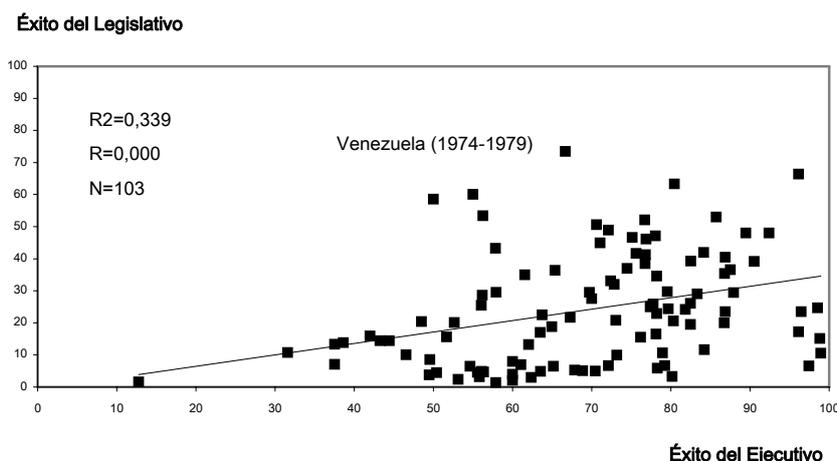
²⁰ Por ejemplo en Alemania Occidental en el período 1949-1987 el porcentaje de aprobación del Gobierno fue del 84%; en Gran Bretaña desde 1950 a 1970, del 95%; en España desde 1982 a 2004 del 88,3% y en Bélgica entre 1968 y 1996 del 74,8%. Un estudio detallado sobre la actividad legislativa en España se puede ver en Sánchez de Dios (2005).

²¹ El Poder Legislativo venezolano logró la aprobación durante el período de estudio del 52% de sus propuestas.

²² Ver apéndice 2, en: <www.giga-hamburg.de/>.

los distintos períodos de sesiones parece indicar la existencia de una relación entre ambos indicadores. De modo que el “éxito” relativo del Legislativo y del Ejecutivo muestra pautas de variación similares en las legislaturas anuales. Una forma de comprobar si esta sospecha define la realidad es situar gráficamente la distribución de los valores y extraer la correlación entre ambos (ver gráfico 4) lo que indica que, efectivamente, existe una relación estadísticamente significativa ($r^2= 0,339$) entre el grado de “éxito” del Legislativo y del Ejecutivo. Así, los períodos de sesiones en los que el Ejecutivo consigue más “éxito” son los mismos en los que el Legislativo consigue aprobar más leyes, evidenciando que el “éxito” va acompañado de la existencia de un mayor grado de cooperación entre ambas ramas. Por tanto, la colaboración legislativa no se produce únicamente en una dirección, donde el Parlamento apoya a las iniciativas del Ejecutivo, sino que se extiende también a las propuestas realizadas por los legisladores.

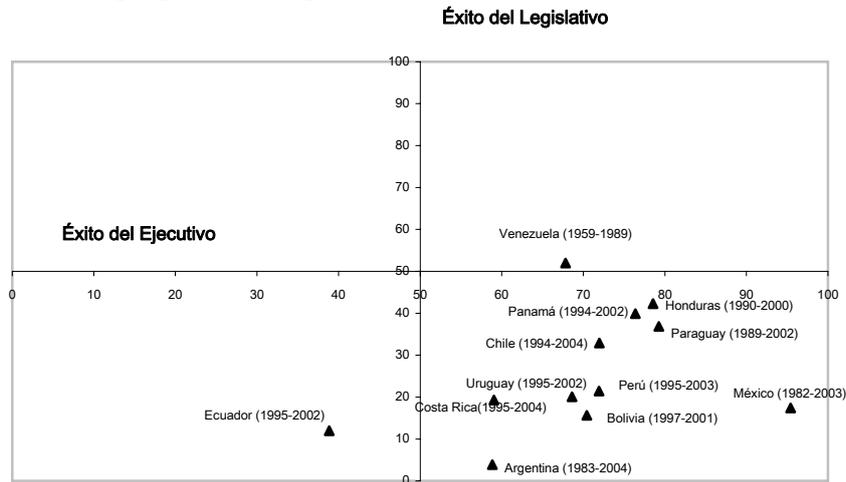
Gráfico 4: Gráfico de dispersión éxito del Poder Ejecutivo y del Legislativo (por unidades de análisis)



Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos de legislación del Proyecto “El Parlamento en América Latina. Rendimiento del Poder Legislativo”.

Una forma de resumir los datos expuestos hasta el momento aparece en el gráfico 5, donde se han cruzado las tasas de “éxito” del Legislativo y del Ejecutivo. Como se puede observar, en diez de los doce países analizados el porcentaje de aprobación del Ejecutivo ha sido superior al 50% y el único país donde el Ejecutivo no logra aprobar la mitad de las leyes que propone es Ecuador. En cuanto al éxito del Legislativo tan sólo en Venezuela los legisladores lograron aprobar más del 50% de las leyes que introdujeron.

Gráfico 5: Gráfico de dispersión del éxito del Legislativo y del Ejecutivo (por períodos completos)



Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos de legislación del Proyecto “El Parlamento en América Latina. Rendimiento del Poder Legislativo”.

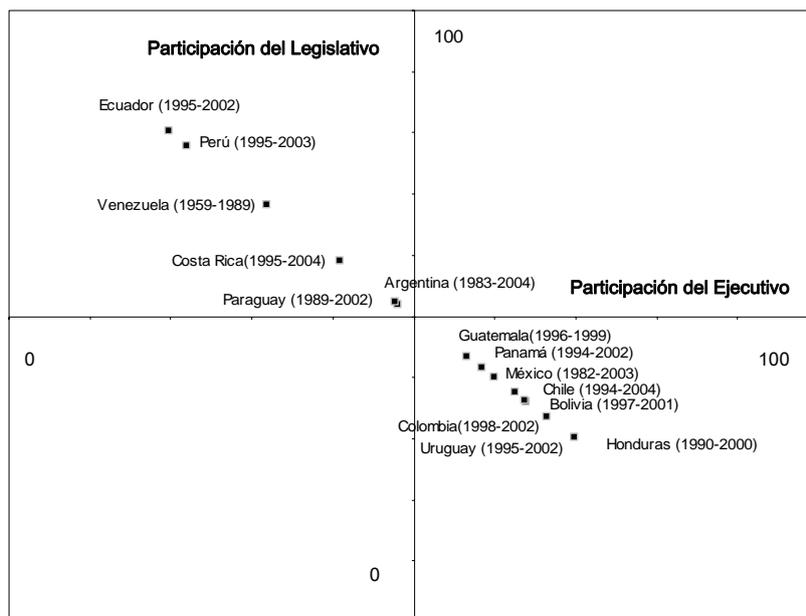
Además, se ha comprobado que el indicador “éxito” legislativo es influido, en gran medida, por el número de propuestas lo cual hace necesario el análisis de las leyes aprobadas como modo de aislar este efecto. El indicador “participación” legislativa del que se ocupa el siguiente apartado da cuenta de ello.

3.2. Participación legislativa

El indicador “participación” legislativa ofrece información acerca del peso o influencia, tanto del Legislativo como del Gobierno, sobre la legislación aprobada. Los datos de participación legislativa son los más interesantes para contrastar si efectivamente los Parlamentos poseen un papel secundario en la producción legislativa de los países tal como se ha afirmado de forma generalizada o, por el contrario, mantienen un papel proactivo.²³

²³ Es necesario aclarar el significado que tiene para este trabajo la utilización del término proactivo. El mismo alude únicamente al valor mostrado por los actores políticos en el indicador “participación” legislativa. Es decir, cuando se denomina a un actor proactivo, tanto si es el Presidente como el Parlamento, se está afirmando únicamente que de él surgieron la mayoría de las leyes que finalmente fueron aprobadas en un determinado período, independientemente de la importancia que estas leyes tengan para el país. Esta importancia sólo puede ser captada a partir de la clasificación de la relevancia de las leyes, cuestión que, como ya ha sido mencionado, no es objeto de este artículo.

Gráfico 6: Gráfico de dispersión de la participación del Legislativo y del Ejecutivo (por períodos completos)



Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos de legislación del Proyecto “El Parlamento en América Latina. Rendimiento del Poder Legislativo”.

Como aparece en el gráfico 6, si se observan los datos agregados de todo el período analizado en cada país, en siete de los 14 casos estudiados, el Ejecutivo fue el iniciador de más del 50% de las leyes aprobadas. Concretamente, son Honduras (donde la “participación” del Ejecutivo para el período 1990-2000 fue del 69,9%), Uruguay (1995-2002: 66,4%), Bolivia (1997-2001: 63,9%), Chile (1994-2004: 63,7%), México (1982: 62,4%), Colombia (1998-2002: 59,9) y Panamá (1994-2002: 58,4) los países en los que el Ejecutivo mantuvo una “participación” mayor en la legislación aprobada. En el resto, más de la mitad de las leyes aprobadas fueron de proyectos que presentó el Legislativo. Los casos que resaltan de manera abrumadora por el papel proactivo de sus Parlamentos son Ecuador (donde la “participación” legislativa del Congreso para el período 1995-2002 fue del 80,3%) y Perú (con el 78% de “participación” legislativa para 1995-2003) seguidos – aunque a

distancia – por Venezuela (1959-1989), Costa Rica (1995-2004), Paraguay (1989-2002) y Argentina (1989-2004).²⁴

Si se presta atención al período de gobierno²⁵, de los 43 períodos presidenciales analizados, en 25 es superior al 50% la tasa de “participación” del Ejecutivo. Entre los Presidentes latinoamericanos que han tenido un mayor poder proactivo sobre la legislación sobresalen Gonzalo Sánchez de Lozada en su primer período de gobierno en el cual el 88,4% de la legislación aprobada perteneció a iniciativas de su Ejecutivo. Otro de los Presidentes que logró una “participación” muy alta sobre la legislación fue el hondureño Rafael Callejas con el 77,9% seguido por Patricio Alwyn en Chile (73,7%) y el panameño Ernesto Pérez Balladares (72,5%). Sin embargo, en casi la mitad de los períodos de gobierno fue superior la “participación” del Legislativo en la legislación aprobada que la del Ejecutivo. Así ocurrió durante la primera presidencia de Carlos Andrés Pérez y durante el período de Luis Herrera Campins en Venezuela, donde el 80,6% y el 79,9% de la legislación aprobada fue de iniciativas del Legislativo, respectivamente. En Perú en el segundo gobierno de Alberto Fujimori y en los tres primeros años de presidencia de Alejandro Toledo, también se ha producido esta situación y los porcentajes de legislación aprobada provenientes del Legislativo son superiores al 75%. Estos casos no son extraños en América Latina y se han dado en distintos países como en Paraguay durante la presidencia de Rodríguez o en Costa Rica durante el período presidencial de Abel Pacheco.

Si en vez de poner el foco de atención en el período presidencial se fija en las unidades de análisis (períodos de sesiones) se observa que, a diferencia del indicador “éxito” cuyos valores para el Ejecutivo y el Legislativo mostraban una gran polarización en los gráficos, los valores de “participación” están más concentrados aunque también existen variaciones según el período de sesiones que se esté analizando. Argentina, es un caso en que la “participación” de uno y otro Poder sobre la legislación está muy igualada como promedio, pero hay diferencias entre los períodos de sesiones. Por ejemplo, desde 1983-1984 hasta 1986-1987 es clara la capacidad proactiva del Presidente. Sin embargo, esta situación cambia en el bienio 1989-1990 manteniéndose una mayor “participación” del Legislativo sobre la legislación aprobada hasta el período de sesiones de 2003-2004²⁶ en el cual vuelve la preponderancia del Ejecutivo. En Bolivia también ha ido disminuyendo la

²⁴ Si se comparan estos datos con el caso español, donde el porcentaje que representa sobre el total de legislación aprobada las leyes propuestas por el Gobierno es del 89,4% para el período 1982-2004, se hace evidente que la tasa de aprobación que consigue el Ejecutivo en los presidencialismos latinoamericanos es mucho más baja.

²⁵ Ver apéndice 3, en: <www.giga-hamburg.de/>.

²⁶ Esta situación de mayor capacidad proactiva del Legislativo se mantiene salvo para el bienio 1991-1992.

“participación” del Ejecutivo sobre las leyes aprobadas. De modo que si en 1995-1996 el 94,7% de las leyes que se sancionaron fueron de iniciativa presidencial, este porcentaje fue disminuyendo paulatinamente hasta el 20,4% del período de sesiones 2000-2001. En México se ha producido una situación similar y si bien fue claro el control presidencial sobre las leyes aprobadas hasta el período 1994-1997, la situación se invierte de modo que durante 1997-2000 y 2000-2003 en torno al 79% de las leyes aprobadas fueron de iniciativas del Congreso. En Chile, Colombia, Guatemala, Honduras, Panamá y Uruguay, por el contrario, se ha mantenido la capacidad proactiva del Ejecutivo en prácticamente todos los períodos de sesiones, salvo en algún bienio aislado²⁷ en los cuales la “participación” de uno y otro Poder estuvo más igualada.²⁸ Costa Rica y Venezuela están entre los países en los que es superior la capacidad proactiva del Legislativo, siendo mayor la “participación” del Congreso sobre las leyes aprobadas en prácticamente todos los períodos de sesiones aunque no es uno de los casos más extremos, como Ecuador o Perú, donde en todos los períodos legislativos más del 75% de las leyes aprobadas fueron iniciativas de los legisladores.

El indicador “participación” del Legislativo y del Ejecutivo puede estar denotando diversas situaciones. De modo que un porcentaje alto del Legislativo puede indicar la presencia de una mayoría en el Congreso a través de la cual el Ejecutivo se expresa, como fue el caso del segundo período de gobierno de Alberto Fujimori, o situaciones en que la mayoría del Congreso logra acuerdos, sacando adelante sus leyes y rechazando las del Ejecutivo. Un valor alto por parte del Ejecutivo puede provenir de contextos en los que el Presidente logra un gran apoyo de los legisladores hacia sus políticas o de situaciones en las que el Parlamento está fragmentado y polarizado no pudiendo legislar por sí mismo. No es objeto de este trabajo dar cuenta de los factores que influyen en el valor que toma el indicador “participación” pero sí se quiere resaltar que los datos mostrados revelan que no todos los Poderes Legislativos latinoamericanos se limitan a enmendar o modificar la legislación que propone el Presidente. En prácticamente la mitad de los casos analizados el Legislativo fue el promotor de la mayoría de la legislación, mostrando un relevante papel proactivo. Esta realidad hace necesario el replanteamiento de la clasificación, basada en los poderes formales, propuesta por Cox y Morgenstern (2001). El siguiente apartado intenta avanzar en este sentido relacionando los dos indicadores propuestos: “éxito” y “participación”.

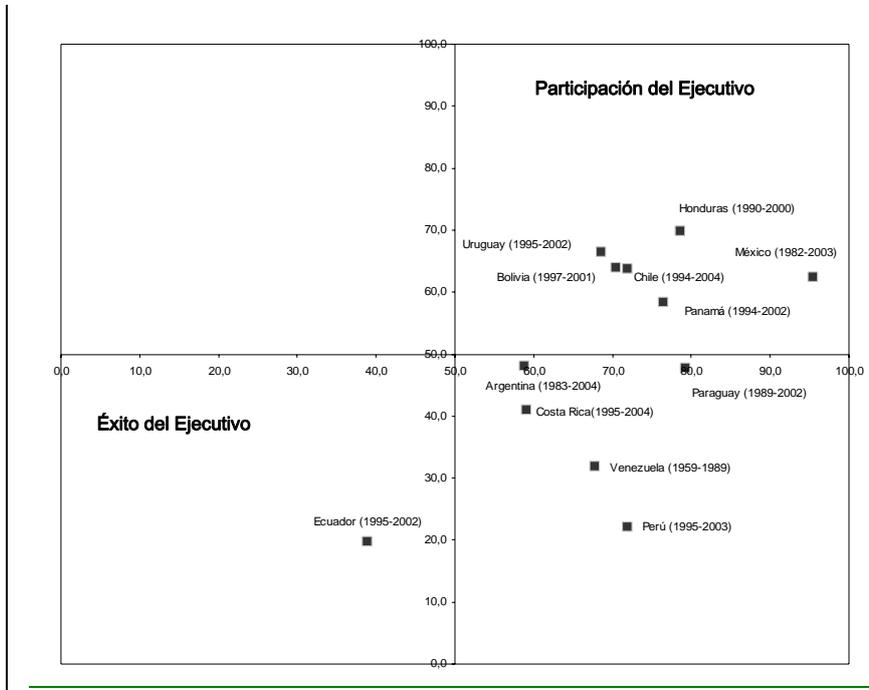
²⁷ 1999-2000 y 2001-2002 para el caso chileno y 2001 para el caso colombiano, 1997 para Guatemala, 1996-1997 para Panamá.

²⁸ Paraguay es un caso donde no hay una preponderancia clara de uno u otro Poder en la participación legislativa.

4. Una clasificación de los Parlamentos y los Ejecutivos latinoamericanos

Los indicadores de la actividad legislativa planteados en la presente investigación son muy útiles para progresar en la descripción de las relaciones que se establecen entre el Ejecutivo y el Legislativo en América Latina y también pueden ayudar a avanzar una clasificación de los países de acuerdo con el papel real que asumen uno y otro Poder sobre la actividad legislativa que es el objetivo planteado.

Gráfico 7: Gráfico de dispersión “éxito” y “participación” del Ejecutivo (por período completo)



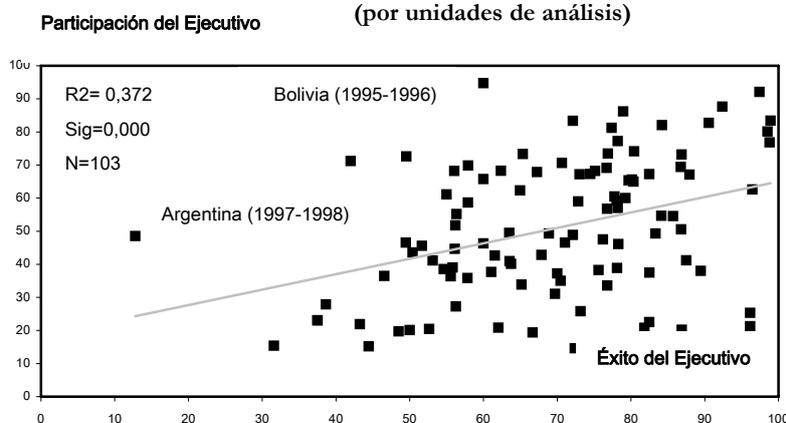
Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos de legislación del proyecto “El Parlamento en América Latina. Rendimiento del Poder Legislativo”.

Los Poderes Ejecutivos latinoamericanos que muestran una mayor preponderancia tanto en sus índices de “éxito” como en sus índices de “participación” sobre la legislación aprobada aparecen en el cuadrante superior-derecho en el gráfico 7. Son concretamente seis países: Honduras, México, Uruguay, Bolivia, Chile y Panamá. En los mismos, los Presidentes, durante el período

analizado, han logrado sacar adelante más del 50% de las leyes que propusieron y además su poder proactivo ha sido superior al del Legislativo ya que más de la mitad de las leyes aprobadas fueron de su iniciativa. Por otro lado, Argentina, Paraguay, Costa Rica, Venezuela y Perú conforman un grupo de países en los cuales, si bien los Presidentes fueron exitosos al lograr que se sancionaran más de la mitad de las leyes que propusieron, el Legislativo es el que participa de forma mayoritaria sobre la legislación que se aprueba. Finalmente, Ecuador aparece como el único caso entre los estudiados en los que el Poder Ejecutivo tiene un bajo índice de “éxito” y “participación”.

A través del gráfico 8 se puede comprobar que, en el caso de los Poderes Ejecutivos ambos indicadores (“éxito” y “participación”) están correlacionados de modo que en los períodos de sesiones en los el Ejecutivo logra tasas de éxito mayores aumenta de forma positiva su participación sobre la legislación. Por lo tanto, los Presidentes más exitosos son a su vez, los más participativos, hecho que confirma que el Ejecutivo, antes de proponer una ley al Congreso, evalúa la posibilidad de que el Parlamento dé su apoyo a la iniciativa. Los casos que se alejan de esta tendencia como se puede ver en el gráfico, es el período de sesiones de Argentina correspondiente al bienio (1997-1998) y el período (1995-1996) boliviano.

Gráfico 8: Dispersión “éxito” y “participación” del Ejecutivo
(por unidades de análisis)



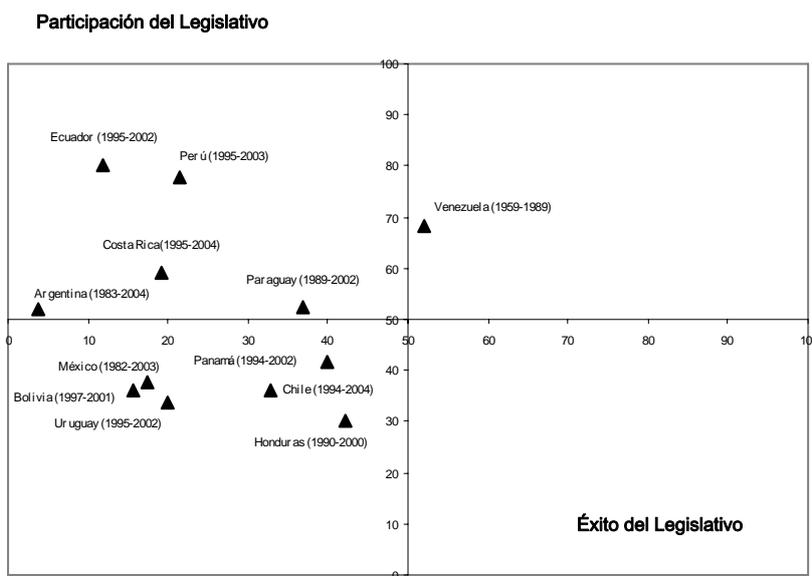
Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos de legislación del proyecto “El Parlamento en América Latina. Rendimiento del Poder Legislativo”.

En cuanto a los Parlamentos latinoamericanos (ver gráfico 9) se puede afirmar que los Congresos que específicamente pueden denominarse reactivos por su poca incidencia sobre la legislación aprobada y su baja tasa de “éxito” durante el período analizado son el mexicano, el panameño, el boliviano, el

chileno, el uruguayo y el hondureño. En el lado contrario, el Poder Legislativo con un poder relativo superior fue el de Venezuela durante el período (1959-1989) ya que consiguió una “participación” sobre la legislación aprobada superior al 50% y además logró la aprobación de más de la mitad de las leyes que propuso, siendo el Congreso más exitoso de los analizados.

Otros Parlamentos que han mostrado un alto poder proactivo por su “participación” en la legislación aprobada, pero que no han obtenido un gran “éxito” son: Ecuador, Perú, Costa Rica, Argentina y Paraguay. Ya se ha comentado que el indicador “éxito” en el caso del Poder Legislativo debe ser matizado por la gran influencia que ejerce en el mismo el alto número de propuestas que presentan los legisladores.

Gráfico 9: Dispersión “éxito” y “participación” del Legislativo (por período completo)



Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos de legislación del proyecto “El Parlamento en América Latina. Rendimiento del Poder Legislativo”.

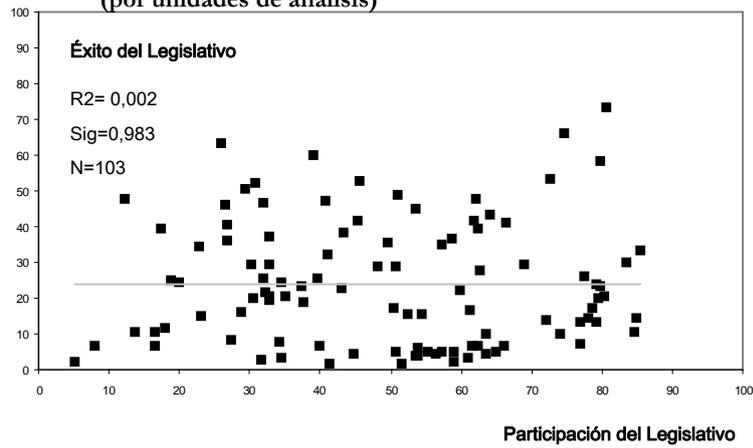
En el gráfico 8 se observó que los niveles de “éxito” y “participación” de los Ejecutivos latinoamericanos mantenían una relación lineal, de modo que en los casos más exitosos coincidían con los más participativos. Sin embargo ambos indicadores no están correlacionados para los Poderes Legislativos (ver gráfico 10) lo que indica que los Parlamentos más proactivos no son

necesariamente más exitosos. Lo cual confirma que los legisladores, a diferencia del Presidente, no evalúan la posibilidad de que sus leyes sean aprobadas antes de iniciarlas, sino que las presentan independientemente de si cuentan con el apoyo necesario para su sanción o con la capacidad suficiente para situarlas en la agenda legislativa. A este respecto cabe precisar que es infinitamente más difícil para un legislador individual situar una propuesta suya en el centro de la agenda parlamentaria que para el Presidente, pues cuenta con menos incentivos y recursos para negociar y con prácticamente nula capacidad para sancionar la no cooperación de otros legisladores, a no ser que cuente con el soporte de su partido para lograr el apoyo legislativo. Por tanto, los datos expuestos a lo largo del trabajo indican que, a la hora de evaluar si un Parlamento es débil frente al Ejecutivo, hay que fijarse en el indicador “participación” y no en el indicador “éxito” aunque este último es muy útil para medir el potencial del Ejecutivo sobre la actividad legislativa. Teniendo en cuenta esta evidencia, el cuadro 2 ofrece una clasificación de los comportamientos de ambos Poderes revelados a partir de los datos empíricos expuestos. Esta clasificación²⁹ da lugar a cinco situaciones distintas en las que se ubican doce países latinoamericanos.³⁰

²⁹ Para llegar a esta clasificación los datos han sido agregados a partir del siguiente criterio: para el Poder Ejecutivo las tasas de “éxito” y “participación” se han agrupado en tres categorías “éxito bajo” (cuando consigue aprobar menos del 33,33% de los proyectos que propone), “medio” (33,4-66,6%) y “alto” (cuando el porcentaje de éxito supera el 66,67%). Siguiendo el mismo razonamiento una “participación baja” indica que el porcentaje de legislación que le corresponde es inferior al 33,3%, una “participación mediana” está referida al siguiente intervalo: 33,4-66,6% y una “participación alta” se producirá cuando el porcentaje de leyes aprobadas iniciadas por el Poder Ejecutivo es mayor al 66,6%. Por su parte, la estrategia del Poder Legislativo aparece definida por el indicador “participación” que es inverso al del Poder Ejecutivo.

³⁰ Si bien en el trabajo se analizan 14 países, para Colombia y Guatemala se carece de los datos de “éxito” legislativo.

Gráfico 10: Gráfico de dispersión éxito y participación del Legislativo (por unidades de análisis)



Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos de legislación del Proyecto “El Parlamento en América Latina. Rendimiento del Poder Legislativo”.

Cuadro 2: Comportamientos del Ejecutivo y del Legislativo en la actividad legislativa

Poder Legislativo	Poder Ejecutivo				
	Dominante	Preponderante	Negociador	Colaborador	Débil
Especialmente reactivo	Honduras (1990-2000)				
Reactivo		México (1982-2003) Chile (1994-2004) Bolivia (1997-2001) Uruguay (1995-2002) Panamá (1994-2002)			
Proactivo			Argentina (1983-2004) Costa Rica (1995-2004) Paraguay (1989-2002)		
Especialmente proactivo				Perú (1995-2003) Venezuela (1959-1989)	Ecuador (1995-2002)

Fuente: elaboración propia.

La primera situación está definida por un Ejecutivo que consigue aprobar casi todos los proyectos que propone al Legislativo y al que, además, pertenecen la gran mayoría de las leyes aprobadas. Por lo tanto, el Ejecutivo es “dominante” frente a un Legislativo “especialmente reactivo” que posee una escasa incidencia en la producción legislativa. En esta situación tan solo se halla el caso hondureño durante el período (1990-2000). La segunda situación se corresponde con Ejecutivos que poseen tasas de éxito altas y una participación media-alta sobre la legislación aprobada manteniendo un comportamiento “preponderante” frente a un Poder Legislativo “reactivo”. Los países que comparten estas características son México (1982-2003), Chile (1994-2004), Bolivia (1997-2001), Uruguay (1995-2002) y Panamá (1994-2002).

La tercera situación agrupa a los países en los que el Poder Ejecutivo posee tasas de éxito medio y comparte con el Legislativo la participación sobre las leyes aprobadas: Argentina (1983-2004), Costa Rica (1995-2004) y Paraguay (1989-2002). En estos casos el Ejecutivo ha “negociado” con el Parlamento la aprobación de las leyes y éste último ha sido un actor “proactivo”, al lograr una participación media sobre el total de las leyes aprobadas. La cuarta situación aparece definida por un Poder Ejecutivo que, a pesar de contar con tasas de éxito altas tiene una participación baja sobre la legislación aprobada, que pertenece de forma mayoritaria a proyectos propuestos por los legisladores. En esta situación están Perú (1995-2003) y Venezuela (1959-1989), cuyos Presidentes lograron la “colaboración” del Parlamento para sacar adelante la mayor parte de los proyectos que presentaron aunque fue decisivo el poder “proactivo” del Poder Legislativo. Finalmente, la última situación establecida por los datos es la de Ecuador cuyo Poder Ejecutivo ha sido “débil” al no conseguir demasiado éxito en la aprobación de sus propuestas y el Legislativo ha mantenido un papel “especialmente proactivo” ya que de sus iniciativas fue la mayor parte de la legislación aprobada en el país durante el período (1995-2002).

En suma, la clasificación propuesta divide a los Parlamentos latinoamericanos en dos situaciones claramente diferenciadas. En la mitad de los doce casos analizados los Poderes Legislativos han sido reactivos durante el período de análisis y su capacidad de influencia sobre la legislación ha sido limitada, mostrando cierta “supeditación” ante el Poder Ejecutivo que ha mantenido un comportamiento o bien dominante o bien preponderante sobre la actividad legislativa. Sin embargo, es necesario recordar que estas situaciones no son necesariamente un reflejo de crisis de la institución o de irrelevancia por tres razones. La primera es que las funciones de los Parlamentos no se circunscriben únicamente al desempeño legislativo cumpliendo otras tareas relevantes como el control parlamentario, la representación política o la legitimación.³¹ Además, esta clasificación no tiene en cuenta las enmiendas o modificaciones que los Poderes Legislativos pueden haber hecho a los proyectos de ley recibidos que son indicadores importantes de influencia y, por último, aunque no logren sacar adelante sus proyectos todos los Legislativos, salvo el hondureño, muestran una abundante actividad propositiva.

La otra mitad de los países analizados han contado, durante el período examinado, con Poderes Legislativos proactivos. De modo que una gran parte de la legislación aprobada en el país fue de propuestas iniciadas por los legisladores. Esta evidencia desmiente, en parte, la afirmación generalizada del limitado papel de los Parlamentos latinoamericanos frente a unos Poderes

³¹ Ver Alcántara et al. (2005b).

Ejecutivos predominantes, aunque el principal aporte de la clasificación propuesta es que está basada en datos empíricos.

5. Conclusiones

El presente trabajo ha profundizado en la actividad legislativa de 14 países latinoamericanos. En una primera parte, se han expuesto los estudios que han tenido por objeto la producción legislativa, desvelando que son escasos y mayoritariamente centrados en un solo país. Se ha detallado la heterogeneidad de las variables utilizadas para explicar los productos legislativos, el poco desarrollo de los indicadores a partir de los que se capta la actividad legislativa así como las limitaciones en los avances de estos análisis por la ausencia de estudios de corte comparativo.

En un segundo apartado se ha defendido la idoneidad de dos indicadores: “éxito” y “participación” para captar el peso del Poder Legislativo y del Ejecutivo sobre los productos legislativos y se han delimitado las unidades de análisis de la investigación. Respecto a los indicadores, una de las conclusiones que se pueden extraer de los datos es que el “éxito” del Poder Ejecutivo es mucho mayor al del Legislativo en prácticamente todos los países latinoamericanos aunque el porcentaje de leyes que consigue aprobar este último puede estar siendo subestimado si no se asocia con la cantidad de propuestas presentadas por los legisladores ya que existe una relación negativa que indica que, cuanto mayor es el número de proyectos que inician los representantes, menores son sus tasas de éxito. Esta relación es inversa para el Ejecutivo porque un aumento del número de sus iniciativas incrementa su tasa de éxito. Esta evidencia corrobora la idea de que los Presidentes cuando dan inicio a un proyecto de ley evalúan las posibilidades que tiene su aprobación mientras que los legisladores presentan proyectos en un intento de hacerse más visibles ante sus electores aunque prevean que no serán sancionados. Otro efecto encontrado a partir del análisis de los indicadores es que las tasas de “éxito” del Legislativo y del Ejecutivo están relacionadas positivamente, demostrando que el “éxito” va acompañado de un mayor grado de cooperación entre ambos Poderes.

El indicador de “participación” legislativa desveló que no existen tantas diferencias entre uno y otro Poder a la hora de evaluar el peso que tienen ambos sobre la legislación total aprobada como las mostradas por el indicador “éxito”. Así, mientras que en algunos países se mantiene la primacía presidencial que el indicador “éxito” evidenció, en otros es mayor el porcentaje de leyes aprobadas de iniciativas del Legislativo. Por tanto, no todos los Parlamentos latinoamericanos se limitan a modificar la legislación propuesta por el Ejecutivo ya que en la mitad de los países analizados es muy relevante el papel proactivo que sobre la actividad legislativa mantienen los legisladores.

El tercer apartado se ha centrado en la elaboración de una nueva clasificación basada en los valores de ambos indicadores y que, a diferencia de la presentada por otros estudios, se fundamenta en datos empíricos y no en los poderes formales. Para ello, se tomaron las tasas de “éxito” y “participación” del Ejecutivo y la tasa de “participación” del Legislativo. No se ha tenido en cuenta la tasa de “éxito” del Legislativo para la taxonomía debido a la citada influencia que tiene sobre la misma la cantidad de propuestas y al estimar que el indicador que revela realmente la influencia del Congreso sobre la legislación es la “participación”. A partir de la agregación de los valores de los indicadores se perfilaron los comportamientos del Ejecutivo y del Legislativo definitorios de las relaciones entre ambos Poderes en la actividad legislativa durante el período analizado, descubriendo la existencia de cinco situaciones donde se ubican los países latinoamericanos.

La primera situación está definida por altas tasas de “participación” y “éxito” del Ejecutivo y una baja “participación” del Legislativo, dando lugar a una estrategia dominante del Presidente y especialmente reactiva por parte del Parlamento. La segunda situación está determinada por un Poder Ejecutivo preponderante (altas tasas de “éxito” y “participación” media alta) y un Poder Legislativo reactivo (tasas media-baja de “participación”). La tercera situación precisada agrupa a los países que cuentan con un Poder Ejecutivo que posee tasas de “éxito” medio, al que se definió como negociador, y un Poder Legislativo proactivo. La cuarta situación encontrada está caracterizada por un Presidente colaborador que consiguió altas tasas de “éxito” pero que, en el caso de la “participación”, no tuvo la fuerza proactiva del Legislativo. La última situación aparece determinada por un Gobierno débil sin capacidad para aprobar sus iniciativas, con bajas tasas de “participación” y donde el Legislativo es especialmente proactivo.

Bibliografía

- Adler, E. Scott/ Wilkerson, John (2005): “The Scope and Urgency of Legislation: Reconsidering Bill Success in the House of Representatives”. Trabajo presentado en la conferencia anual de la American Political Science Association. September, Washington D.C.
- Ajenjo Fresno, Natalia (2005): “Constitutional Design, Legislative Procedures and Agenda Control in Presidential Systems. An Empirical Analysis of Four Central American Countries in Comparative Perspective”. Tesis doctoral, Instituto Europeo de Florencia.
- Alarcón Olguín, Víctor/ González, Claudia Jiménez (2003): “Carreras legislativas en el Senado de la República: 1994-2006”, en: Béjar Algazi, Luisa/ Mirón Lince, Rosa María (coord.): El Congreso mexicano después de la alternancia. México: AMEP-Senado de la República-Instituto de Investigaciones Legislativas, pp. 121-157.

- Alcántara Sáez, Manuel/ García Montero, Mercedes/ Sánchez López, Francisco (comps.) (2005a): *El Poder Legislativo en América Latina a través de sus normas*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Alcántara Sáez, Manuel/ García Montero, Mercedes/ Sánchez López, Francisco (2005b): *Funciones, procedimientos y escenarios. Un análisis del Poder Legislativo en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Alemán, Eduardo/ Calvo, Ernesto (2006): "Analyzing Legislative Success in Latin America: The Case of Argentina". *Woodrow Wilson Paper, Junior Scholars in the Study of Democracy in Latin America*.
- Amorin Neto, Octavio/ Magar, Eric (2000): "Veto Bargaining and Coalition Formation. A Theory of Presidential Policymaking with Application to Venezuela". Paper Prepared for Delivery at the 2000 Meeting of the Latin American Studies Association.
- Amorin Neto, Octavio/ Fabiano Santos (2003): "O segredo ineficiente revisto. O que propoem e o que aprovam os Deputados brasileiros", en: *Dados Revista de Ciências Sociais*, N° 4, 46 Vol., pp. 661-698.
- Anderson, William D/ Box-Steffensmeier, Janet M./ Sinclair-Chapman, Valeria (2003): "The Keys to Legislative Success in the U.S. House of Representatives", en: *Legislative Studies Quarterly*, N° 3, 28 Vol., pp. 357-386.
- Calvo, Ernesto (2004): "The Responsive Legislature. Public Opinion and Law Making in a Highly Disciplined Legislature". Trabajo presentado en un workshop de UNC-Duke Political Economy.
- Casar, María Amparo (2002): "Executive-Legislative Relations: The Case of Mexico (1946-1997)", en: *Morgenstern, Scott/ Nacif, Benito (edit.): Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 114-144.
- Cheibub, José Antonio/ Przeworski, Adam/ Saiegh, Sebastián (2004): "Government Coalitions and Legislative Success under Presidentialism and Parliamentarism", en: *British Journal of Political Science*, N° 4, 34 Vol., pp. 565-587.
- Cheibub Figueiredo, Argelina/ Limongi, Fernando (2000): "Constitutional Change, Legislative Performance and Institutional Consolidation", en: *Brazilian Review of Social Sciences*, N° 1, 15 Vol., pp. 73-94.
- Cox, Gary W./ McCubbins, Matthew (1993): *Legislative Leviathan. Party Government in the House*. Berkeley: University of California Press.
- Cox, Gary W./ Morgenstern, Scott (2001): "Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents", en: *Comparative Politics*, N° 2, 33 Vol., pp.171-190.
- Eaton, Kent (2003): "La lógica de la delegación de poderes legislativos. La reforma de la promoción regional en la Argentina", en: *Desarrollo Económico*, N° 168, 42 Vol., pp. 499-518.
- Frantzich, Stephen (1979): "Who Makes Our Laws? The Legislative Effectiveness of the U.S. Congress", en: *Legislative Studies Quarterly*, N° 3, 4 Vol., pp. 409-428.

- García Montero, Mercedes (2007): "Presidentes y Parlamentos. Un análisis sobre el control de la actividad legislativa en América Latina". Tesis doctoral, Universidad de Salamanca.
- Hibbing, John (1991): *Congressional Careers*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Hurtado González, Javier (2002): "Relaciones Presidencia-Congreso en el proceso legislativo del México de nuestros días", en: Mora-Donato, Cecilia (coord.): *Relaciones entre Gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Jiménez Badillo, Margarita (2004): *La oposición parlamentaria en el presidencialismo mexicano (1997-2003)*. Tesis doctoral, Universidad de Salamanca.
- Krehbiel, Keith (1991): *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Lanzaro, Jorge (2000): *Estudio de la producción legislativa 1985-2000*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política.
- Lowi, Theodore J. (1964): "American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory", en: *World Politics*, 16 Vol., pp. 677-715.
- Mejía Acosta, Andrés (2000): "Weak Coalitions and Policy Making in the Ecuatorian Congress (1979-1996)". Trabajo presentado en la conferencia de la Latin American Studies Association, Miami 16-17 March.
- Molinas, José/ Pérez Liñán, Aníbal/ Saiegh, Sebastián (2004): "Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Paraguay, 1954-2003", en: *Revista Chilena de Ciencia Política*, N° 2, 24 Vol., pp. 67-93.
- Molinelli, Guillermo/ Palanza, Valeria/ Sin, Gisela (1999): *Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.
- Mustapic, Ana María (2002): "Oscillating Relations. President and Congress in Argentina", en: Morgenstern, Scott/ Nacif, Benito (edit.): *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 23-47.
- Nava Polina, María del Carmen/ Yáñez López, Jorge (2003): "The Effects of Pluralism in the Legislative Activity. The Mexican Chamber of Deputies, 1917-2000". Trabajo presentado en el International Research Workshop, organizado por el Center For New Institutional Social Sciences, University in St. Louis, St. Louis.
- Navarro, Karlos (2004): *¿A quienes representan y para quienes legislan los diputados?. Crisis de representatividad en la Asamblea Nacional*. Managua: Foro Democrático.
- Polsby, Nelson (1963): *Community Power and Political Theory*. New Haven: Yale University Press.
- Ricci, Paolo (2002): "Conexão eleitoral e estratégias legislativas. Hipóteses e evidências para o caso brasileiro". Ponencia presentada en el 3° Encuentro de la Asociación Brasileña de Ciencia Política, Democracia y Justicia Social.

- Saiegh, Sebastián (2004): "Agenda-Setting Under Uncertainty. The Case of Chief Executives Legislative Defeats". Trabajo presentado en el Political Economy Workshop, Princeton University.
- Samuels, David (2002): "Progressive Ambition, Federalism, and Pork-Barreling in Brazil", en: Morgenstern, Scott/ Nacif, Benito (edit.): *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 315-340.
- Sánchez de Dios, Manuel (2005): "La actividad de las Cortes Generales entre 1979 y 2000 desde la perspectiva del gobierno de partido" en: *Política y Sociedad*, vol. 42, nº1, Madrid: Universidad Complutense, pp. 227-255.
- Shepsle, Kenneth A. (1986): "Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions", en: Weisberg, Herbert (edit.): *Political Science. The Science of Politics*. New York: Agathon, pp. 51-81.
- Shepsle, Kenneth A./ Weingast, Barry R. (1995): *Positive Theories of Congressional Institutions*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Shugart, Matthew Soberg/ Carey, John (1992): *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Siavelis, Peter M. (2002): "Exaggerated Presidentialism and Moderate Presidents. Executive-Legislative Relations in Chile", en: Morgenstern, Scott/ Nacif, Benito (edit.): *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 79-113.
- Taylor Robinson, Michele/ Diaz, Christopher (1999): "Who Gets Legislation Passed in a Marginal Legislature and is the Label Marginal Legislature Still Appropriate? A Study of the Honduras Congress", en: *Comparative Political Studies*, Nº 5, 32 Vol., pp. 589-625.
- Ugalde, Luis Carlos (2003): "Desempeño Legislativo en México", en: Béjar Algazi, Luisa/ Mirón Lince, Rosa María (coord.): *El Congreso mexicano después de la alternancia*. México: AMEP-Senado de la República-Instituto de Investigaciones Legislativas, pp. 175-196.
- Weingast, Barry/ Marshall, William J. (1988): "The Industrial Organization of Congress", en: *Journal of Political Economy*, Nº 96, pp. 132-163.
- Weldon, Jeffrey A. (2004): "The Spring 2004 Term of the Mexican Congreso", Mexican Congressional REPORT Series, CSIS.
- Wilson James Q. (1973): *Political Organizations*. New York: Basic Books.