

## Documentos CIDOB América Latina; 23

Instituciones y actividad legislativa en América Latina.  
Mercedes García Montero.

documentos



**Serie: América Latina**

Número 23. Instituciones y actividad legislativa en América Latina

© Mercedes García Montero

© Fundació CIDOB, de esta edición

Edita: CIDOB edicions

Elisabets, 12

08001 Barcelona

Tel. 93 302 64 95

Fax. 93 302 21 18

E-mail: [publicaciones@cidob.org](mailto:publicaciones@cidob.org)

URL: <http://www.cidob.org>

Depósito legal: B-20.689-2004

ISSN: 1697-7688

Imprime: Color Marfil, S.L.

Distribuye: Edicions Bellaterra, S.L.

Navas de Tolosa, 289 bis, 08026 Barcelona

[www.ed-bellaterra.com](http://www.ed-bellaterra.com)

Barcelona, febrero de 2008

# **INSTITUCIONES Y ACTIVIDAD LEGISLATIVA EN AMÉRICA LATINA**

**Mercedes García Montero\***

Febrero de 2008

\*Instituto Interuniversitario de Iberoamérica. Universidad de Salamanca  
Doctora en Ciencia Política y de la Administración. Ha participado en investigaciones sobre parlamentos, partidos políticos y élites 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.

## Sumario

<b>Introducción</b> .....	7
<b>1. Los poderes legislativos</b> .....	9
1.1 Los poderes legislativos constitucionales.....	9
1.2. Los poderes legislativos determinados por los reglamentos internos .....	17
<b>2. Los indicadores institucionales</b> .....	20
2.1. Etapa de iniciativa .....	20
<i>Iniciativa exclusiva</i> .....	20
<i>Establecimiento del orden del día o de la agenda de discusión</i> .....	21
<i>Tipo de mayoría necesaria para cambiar el orden del día (PAP)</i> .....	26
2.2. Etapa constitutiva .....	30
<i>Integración de las comisiones</i> .....	30
<i>Prerrogativas para evitar el paso por comisión</i> .....	35
<i>Poder de las comisiones para el tratamiento los proyectos de ley</i> .....	38
<i>Capacidad del Ejecutivo para forzar el tratamiento de urgencia</i> .....	41
2.3. La etapa constitutiva y el bicameralismo .....	45
<i>Simetría</i> .....	47
<i>Desacuerdos entre cámaras</i> .....	50
– <i>Rechazo total por parte de alguna Cámara</i> .....	50
– <i>Proyectos modificados por la Cámara revisora</i> .....	52
2.4. Etapa de eficacia .....	55
<i>Veto total e insistencia</i> .....	56
<i>Veto parcial e insistencia</i> .....	58
2.5. Procedimiento legislativo extraordinario .....	62
<i>Poder de decreto del presidente</i> .....	62
<i>Convocatoria a sesiones extraordinarias</i> .....	69

3. Índice de potencia institucional legislativa (IPIL) y conclusiones ...	73
4. Notas .....	77
5. Referencias bibliográficas .....	95
6. Anexo. Indicadores utilizados en la medición de los poderes legislativos del presidente elaborados por distintos autores .....	105

## **Introducción<sup>1</sup>**

Cuando se explora la actividad legislativa abordando los casos latinoamericanos es común atribuir a los poderes institucionales del Ejecutivo un papel fundamental. Sin embargo, el poder del presidente no ha sido utilizado de forma tan generalizada en los estudios sobre el Congreso estadounidense<sup>2</sup> en los que, siguiendo el paradigma de la elección racional, se otorga a las reglas del Congreso el peso explicativo bien sea desde la teoría distributiva, informativa o partidista. Por encima de los distintos enfoques establecidos para interpretar el hecho de que los legisladores individualmente acepten la organización del Congreso, está la asunción de que el diseño normativo reduce los costos de transacción ya sea facilitando el intercambio, promoviendo la especialización o facilitando el voto disciplinado y el poder del partido, o partidos, con mayoría en el Congreso. Por esta razón es innegable que las instituciones son relevantes independientemente del enfoque que se asuma. Los poderes formales institucionales de los actores implicados en el procedimiento legislativo que marcan el control potencial sobre la agenda legislativa están determinados, al menos, por dos tipos de normas: la Constitución y los reglamentos de las cámaras.

La centralidad que tiene la Constitución en la estructuración del proceso de toma de decisiones y en la formulación de las políticas es obvia, ya que en ella se definen las etapas por las que una iniciativa debe pasar para convertirse en ley, se determina qué órganos participarán en el proceso y se confiere y delimita la autoridad de los actores que participan. Por su parte, los reglamentos internos regulan y organizan detalladamente cada una de las etapas definidas por la Constitución y, aunque deben estar sujetos siempre a lo establecido por la Carta Magna, también confieren potenciales grados de influencia, sobre todo para los miembros que componen el Poder Legislativo, lo cual es sumamente relevante pues de la interacción mantenida por éste y el Poder Ejecutivo depende el cambio o el estancamiento político, el que se mantenga o modifique el *status quo*.

A pesar de que la discusión en torno a la relación entre el Legislativo y el Ejecutivo tiene un fuerte componente institucional es cierto que las prerrogativas normativas no lo explican todo. En sistemas políticos inestables las constituciones cambian frecuentemente y en muchos países hay una fractura entre lo que aparece en el texto constitucional y lo que ocurre realmente (Mezey, 1993: 352-353). Sin embargo, el hecho de admitir la existencia de otro tipo de variables contextuales y políticas a partir de las cuales los actores elaboran sus estrategias, no puede llevar a descartar el peso de las reglas de juego.

Una de las formas de delimitar el peso que ambos poderes mantienen sobre la legislación es analizar el proceso legislativo como modo de aislar los efectos institucionales y los efectos políticos<sup>3</sup>. Por tanto, a partir del análisis sistemático de estas dos normas básicas se puede trazar la capacidad que las instituciones otorgan al presidente y al Parlamento para ejercer influencia en la agenda legislativa y exponer algunos supuestos sobre el sentido de su intervención en la actividad legislativa. De modo que las siguientes páginas tratan de medir cómo está distribuido este poder potencial en catorce países latinoamericanos y tratan de formular posibles hipótesis, en torno a la incidencia que esta distribución tiene en la actividad legislativa de los presidentes y los parlamentos latinoamericanos. Para ello, el trabajo procede como sigue: en una primera parte se discuten los distintos índices elaborados a partir de las constituciones para calcular los poderes legislativos de los presidentes en América Latina. Teniendo en cuenta estas mediciones, se propone una nueva medida, denominada índice de potencia institucional legislativa (IPIL) el cual está compuesto por 15 variables entre las que se incluyen indicadores extraídos de la Constitución junto con otros pertenecientes a los reglamentos internos y clasificados de acuerdo con la etapa del procedimiento legislativo en la que adquieren relevancia. La segunda parte avanza en la construcción de este índice, revelando las hipótesis que están detrás de la inclusión de cada variable como factor explicativo. La tercera parte clasifica a los distintos países de acuerdo con el potencial institucional que tienen los poderes Ejecutivo y Legislativo para influir en la actividad legislativa y presenta las conclusiones más importantes.

## 1. Los poderes legislativos

### 1.1 Los poderes legislativos constitucionales

El control institucional de la agenda legislativa por parte del presidente está determinado por varios factores definidos en la Constitución de cada país. Cuando se estudia América Latina aparece la idea constante de que los presidentes son muy poderosos, no sólo por la capacidad de influencia sobre la legislación que les otorga la Carta Magna, sino también por otros aspectos como el que sean elegidos directamente, el que detenten la función de jefe de Estado y de Gobierno y el que una gran mayoría sean jefes, además, de sus respectivos partidos políticos, lo que les permite imponer disciplina dentro del Congreso (Mainwaring y Shugart, 1997). Sin embargo, también es común oír hablar de las dificultades que enfrentan algunos presidentes en la región para sacar adelante su agenda de gobierno, lo que ha motivado o ha “excusado” algunas reformas constitucionales, el abuso de los decretos e, incluso, disoluciones del Parlamento. Cabe precisar que quizá una visión más cercana a la realidad es que, aún cuando el proceso de toma de decisiones sea asimétrico, ya que los presidentes latinoamericanos tienen potencial institucional para influir en la agenda legislativa, en muchos de los casos, dada la existencia de ejecutivos en los que el partido del presidente no controla la mayoría de los escaños de las cámaras, el presidente debe establecer negociaciones con el Congreso a fin de obtener el apoyo legislativo necesario para modificar el *status quo*. Esto es así, incluso, cuando utiliza mecanismos legislativos extraordinarios como los decretos.

*Presidents and Assemblies* de Shugart y Carey (1992) es la primera obra en la que se propone medir los poderes presidenciales establecidos por las constituciones a través de una lista de 10 indicadores de poderes legislativos y no legislativos cada uno medido en una escala de 0 a 4. Esta medición se ha convertido en referente<sup>4</sup> porque es parsimoniosa, permite hacer distinciones precisas y, sobre todo, por el hecho de que los poderes que seleccionan mantienen una relación teórica con la literatura acerca de la forma de gobierno (Metcalfe, 2000: 664-666). Los poderes legislativos, que son los que intere-



san para los fines de esta investigación, los midieron en un rango de 0 a 24 teniendo como indicadores a las prerrogativas en torno al veto total, el veto parcial y la insistencia<sup>5</sup>, la capacidad de decreto, la iniciativa exclusiva del presidente para presentar proyectos de ley sobre determinadas materias, los poderes sobre el presupuesto y la capacidad para convocar a referéndum o plebiscito. A esta primera medición siguió, centrado en los países latinoamericanos, el estudio de Mainwaring y Shugart (1997), autores que, explícitamente, no puntúan los poderes presidenciales sino que los resumen categóricamente a partir de la capacidad de decreto y de veto clasificando a los países de acuerdo a la autoridad legislativa del presidente en cuatro posiciones: potencialmente dominante, proactiva, reactiva y potencialmente marginal. Posteriormente, en una revisión de los intentos realizados hasta ese momento Metcalf (2000) propuso unas pequeñas modificaciones al índice de Shugart y Carey (1992) (ver anexo), estableciendo una leve variación en las posibilidades del veto e insistencia, pero manteniendo el mismo rango. Otros trabajos, basados también en la obra originaria, son los llevados a cabo por Shugart y Haggard (2001); Samuels y Shugart (2003); Payne *et al.* (2003), el PNUD (2005) y Stein *et al.* (2005).

En el cuadro 1 y en el gráfico 1 se exponen los distintos valores que arrojan los índices considerados para cada uno de los países latinoamericanos y el año de la Constitución que toman como referencia. La primera cuestión que cabe resaltar es la gran heterogeneidad existente entre los mismos. No sólo es distinto el valor que adoptan, lo cual es normal pues responde a la escala de medición utilizada, sino que también son disímiles los poderes legislativos presidenciales de un mismo país dependiendo de un índice u otro. Esta última diferencia radica, principalmente, en los indicadores utilizados para su elaboración. Para resolver la desigualdad de los índices y hacerlos más comparables, se han transformado los valores de modo que la escala varíe de 0 a 1 en lugar de su rango original. Otro problema añadido a estas mediciones es que no todas las dimensiones o indicadores tienen el mismo impacto sobre el poder legislativo del presidente lo cual puede inducir a errores si no se pondera. De los índices expuestos tan solo el de Stein *et al.* (2005) ha evaluado el peso de cada indicador.

**Cuadro 1. Poderes legislativos presidenciales en América Latina según diversos autores**

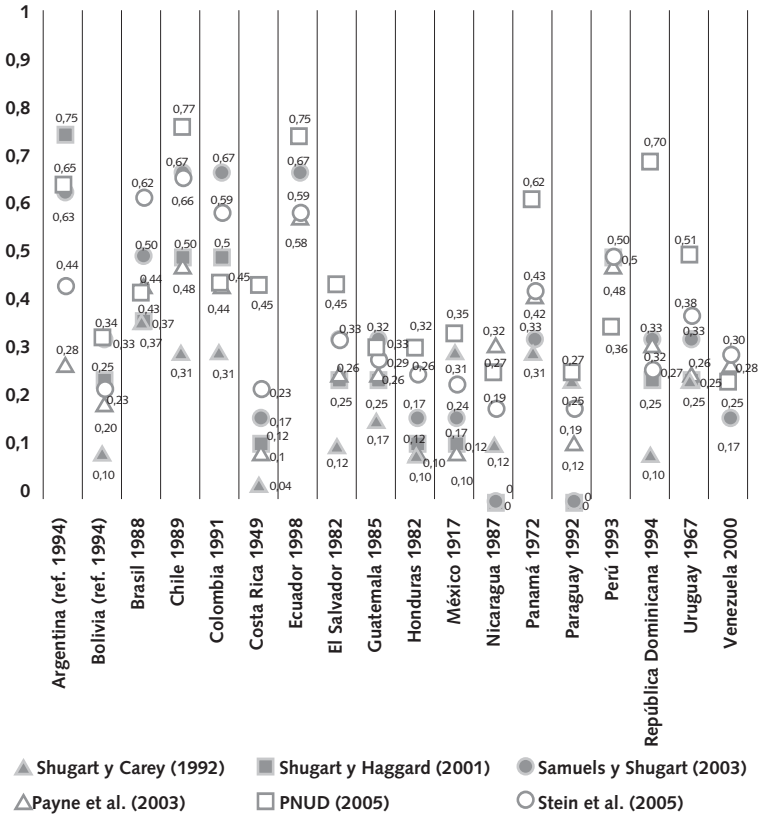
	Shugart y Carey (1992)		Shugart y Haggard (2001)		Samuels y Shugart (2003)		Payne <i>et al.</i> (2003)		PNUD (2005)		Stein <i>et al.</i> (2005)
	Valor	Valor (0-1)*	Valor	Valor (0-1)*	Valor	Valor (0-1)*	Valor	Valor (0-1)*	Valor	Valor (0-1)*	Valor pond.
Argentina 1853	2	0,10			2	0,33					
Argentina 1853 (ref.1994)			6	0,75	5	0,63	7	0,28	28,5	0,65	0,44
Bolivia 1967 (ref.1994)	2	0,10	2	0,25	2	0,33	5	0,20	15	0,34	0,23
Brasil 1969	7	0,29									
Brasil 1988	9	0,37	3	0,37	3	0,50	11	0,44	19	0,43	0,62
Chile 1891	8	0,33									
Chile 1925	8	0,33									
Chile 1969	12	0,50									
Chile 1989	5	0,31	4	0,50	4	0,67	12	0,48	34	0,77	0,66
Colombia 1886 (ref.1968)	8	0,33			6	1					
Colombia 1991	5	0,31	4	0,50	4	0,67	11	0,44	20	0,45	0,59
Costa Rica 1949	1	0,04	1	0,12	1	0,17	2,5	0,10	17	0,45	0,23
Ecuador 1979	6	0,25			2	0,33					
Ecuador 1998			3		4	0,67	14,5	0,58	33	0,75	0,59
El Salvador 1982	3	0,12	2	0,25	2	0,33	6,5	0,26	20	0,45	0,33
Guatemala 1985	4	0,17	2	0,25	2	0,33	6,5	0,26	14	0,32	0,29
Honduras 1982	2	0,10	1	0,12	1	0,17	2,5	0,10	14	0,32	0,26
México 1917	5	0,31	1	0,12	1	0,17	2,5	0,10	15,5	0,35	0,24
Nicaragua 1987	3	0,12	0	0,00	0	0,00	8	0,32	12	0,27	0,19
Panamá 1972	5	0,31			2	0,33	10,5	0,42	27,5	0,62	0,43
Paraguay 1992	6	0,25	0	0,00	0	0,00	3	0,12	13	0,27	0,19
Perú 1979	0	0,00			1	0,17					
Perú 1993			4	0,50			13	0,48	16	0,36	0,50
República Dominicana 1994	2	0,10	2	0,25	2	0,33	8	0,32	31	0,70	0,27
Uruguay 1967	6	0,25	2	0,25	2	0,33	6,5	0,26	22,5	0,51	0,38
Venezuela 1961	0	0,00	0	0,00	0	0,00					
Venezuela 2000					1	0,17	7	0,28	11	0,25	0,30

Fuente: elaboración propia a partir de Shugar y Carey (1992: 155); Shugart y Haggard (2001: 80); Samuels y Shugart (2003: 43); Payne *et al.* (2003:216), PNUD (2005:76) y Stein *et al.* (2005: 49)

\*La transformación del valor del índice en una escala de 0 a 1 se ha realizado de la siguiente forma: Valor (0-1)={valor/valor superior del rango de la escala} los coeficientes están sin ponderar salvo el índice de Stein *et al.* (2005).

Los países en los que se observan mayores diferencias, dependiendo de la medición que se considere, son República Dominicana, Argentina y Chile. El índice de Shugart y Carey (1992) tiende a la baja en relación a los otros. Por esta razón, la mayoría de los casos están muy alejados del valor máximo que éste puede adoptar, siendo 0,50 y 0,37<sup>6</sup> los valores más grandes. En este sentido, consideran que la Constitución dominicana solo le da al presidente poder de veto que, aunque requiere mayoría de dos tercios para ser insistido (véase anexo) no es considerado como de los más fuertes. Sin embargo, para Haggard y Shugart (2001) y Samuels y Shugart (2001) esta capacidad de veto obtiene el valor máximo, lo cual, sumado a que sólo toman en cuenta tres indicadores, hace que suba el índice de poderes presidenciales legislativos. Pero el valor máximo para este país es el que le concede el PNUD (0,70) debido, nuevamente, a que se considera que el poder de veto es fuerte y a la existencia de ciertas prerrogativas en torno al presupuesto que favorecen al presidente. Estos elementos, junto con el hecho de que el índice mostrado no esté ponderado por indicadores, hacen que el valor presentado sea muy alto.

Gráfico 1. Distribución espacial de los índices de poderes presidenciales



Fuente: elaboración propia a partir del cuadro 1.3.

En el caso de Argentina las distintas mediciones varían desde 0,28, que es el valor ofrecido por Payne *et al.*, (2003) hasta el 0,75 que le dan Shugart y Haggard (2001). Payne *et al.* (2003) encuentran que el presidente argentino no tiene grandes poderes legislativos, salvo el derecho al veto (total y parcial) que estos autores establecen como de grado intermedio

(su insistencia requiere la mayoría de dos tercios de los diputados presentes), cierta capacidad de decreto, aunque supeditada a la delegación del Legislativo, y la convocatoria a referéndum cuyos resultados no sean vinculantes. Sin embargo, Shugart y Haggard (2001) y Samuels y Shugart (2003) dan a la capacidad de veto y de decreto del presidente argentino el valor máximo mientras que el PNUD (2005) y Stein *et al.* (2005) si bien consideran que la capacidad de veto es fuerte, sitúan la de decreto como débil por lo que el índice toma valores intermedios.

En cuanto a Chile las distintas mediciones otorgan al presidente un poder sobre la legislación que varía entre el 0,31, ofrecido por Shugart y Carey (1992), y el 0,77 que le da el PNUD y que constituye el valor más alto que alcanza un país en los índices considerados. Esta diferencia es debida, nuevamente, a los indicadores y a la puntuación que reciben. Así, mientras que Shugart y Carey (1992) consideran intermedia la capacidad de veto y los poderes sobre el presupuesto y débil la capacidad de iniciativa exclusiva sobre la legislación, el resto de autores ubican en una posición alta, tanto la capacidad de veto presidencial, como la de iniciativa exclusiva y la influencia sobre el presupuesto.

A pesar de las discrepancias mostradas hay países en los que las diferentes mediciones coinciden. Especialmente la homogeneidad se produce en los casos que ocupan los lugares más bajos en cuanto a poder legislativo del presidente como Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay o Venezuela. Por el contrario, las discordancias son mayores a medida que aumenta el valor del índice aunque se puede afirmar, a modo de síntesis, que Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Argentina ocupan de forma mayoritaria los lugares más altos de las distintas mediciones y, por lo tanto, sus constituciones son las que conceden más poderes sobre la legislación al presidente. El cuadro 2 muestra las correlaciones que mantienen los distintos índices, revelando que, a pesar de que la medición original de Shugart y Carey (1992), solo parezca mantener una relación lineal significativa con la de Payne *et al.* (2003) y con la de Stein *et al.* (2005) el resto de mediciones aparecen correlacionadas. Este hecho

lleva a concluir que, efectivamente, los índices de los poderes legislativos presidenciales calculados por los distintos autores van encaminados en la misma dirección. Es decir, aunque difieren en los valores otorgados a los países, en general, coinciden en la ubicación de los presidentes que mantienen un alto o un bajo poder legislativo.

**Cuadro 2. Correlaciones entre los distintos índices**

		Shugart y Carey (1999)	Haggard y Shugart (2001)	Samuels y Shugart (2003)	Payne <i>et al</i> (2003)	PNUD
Haggard y Shugart (2001)	R <sup>2</sup>	0,488				
	Sig.	0,091				
	N	13				
Samuels y Shugart (2003)	R <sup>2</sup>	0,482	0,944**			
	Sig.	0,081	0,000			
	N	14	14			
Payne <i>et al</i> (2003)	R <sup>2</sup>	0,540*	0,648**	0,736**		
	Sig.	0,046	0,009	0,001		
	N	14	15	17		
PNUD (2005)	R <sup>2</sup>	0,232	0,613*	0,734**	0,555*	
	Sig.	0,424	0,015	0,001	0,017	
	N	14	15	17	18	
Stein <i>et al</i> (2005)	R <sup>2</sup>	0,705**	0,778**	0,890**	0,841**	0,596*
	Sig.	0,005	0,001	0,000	0,000	0,009
	N	14	15	17	18	18

\*La correlación es significativa al nivel 0,05 (bilateral)

\*\*La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral)

Tal como ya ha sido mencionado, los indicadores constitucionales que se utilizarán en esta investigación para medir los poderes presidenciales aparecen delimitados por el procedimiento legislativo. Este procedimiento tiene tres etapas (iniciativa, constitutiva y de eficacia) y en cada una de las mismas actúan una serie de factores institucionales que, siguiendo a Cox (2006), permiten al Ejecutivo o al Legislativo acelerar o asegurar que su iniciativa sea abordada (poder de agenda positivo o proactivo) o les permite retrasar o vetar la entrada de un proyecto o la aprobación del mismo (poder de agenda negativo o reactivo). Concretamente, se utilizarán 10 indicado-

res constitucionales que aparecen resumidos en el cuadro 3 y que ayudan a conformar el índice de potencia institucional legislativa (IPIL).

**Cuadro 3. Indicadores institucionales del poder de agenda en el procedimiento legislativo establecidos en la Constitución**

Procedimiento legislativo ordinario			Procedimiento legislativo extraordinario
Etapa de iniciativa	Etapa constitutiva	Etapa de eficacia	
Iniciativa exclusiva (PAP)	-Capacidad de los presidentes para forzar el tratamiento de urgencia (PAP) -Número de cámaras	-Veto total e insistencia (PAN) -Veto parcial e insistencia (PAN)	-Poder de decreto (PAP) -Convocatoria a sesiones extraordinarias (PAP)
	BICAMERALISMO		
	-Simetría -Resolución de desacuerdos entre cámaras (PAP o PAN): a. Rechazo total b. Modificaciones		

(PAP) Indicador de poder de agenda positivo.

(PAN) Indicador de poder de agenda negativo.

Fuente: elaboración propia

Existen diferencias apreciables entre los indicadores que se manejan en la presente investigación y los esgrimidos por los índices de medición de poderes legislativos presidenciales presentados anteriormente. Así, en este trabajo no se contemplan ni los poderes del presidente sobre el presupuesto ni las prerrogativas en torno a la convocatoria de referéndum. La razón por la que se omiten ambos indicadores es metodológica. Si bien no se pretende desprestigiar el valor de ambos en la suma de los pode-

res presidenciales, sí se considera que, a efectos de esta investigación, centrada en la actividad legislativa y en el peso que sobre la misma tienen el Poder Ejecutivo y el Legislativo, su potencial explicativo es poco relevante pues las prerrogativas en torno al presupuesto se concentran en un proyecto de ley concreto y limitado, al igual que la convocatoria a referéndum que responde a situaciones y contextos especiales. Por otro lado, se ha incluido la capacidad del Ejecutivo para forzar el tratamiento urgente de las leyes pues, sin duda, el que los presidentes estén dotados de esta facultad les concede un poder de agenda positivo muy claro. Algunos autores (Carey y Shugart, 1998; Payne *et al.*, 2003) contemplan la capacidad de forzar el tratamiento urgente de las leyes como una forma de decreto. En esta investigación, como se verá más adelante, se considera que son dos poderes independientes dado que la declaración de urgencia requiere el pronunciamiento, aunque sea en un plazo menor de tiempo, por parte del Congreso; mientras que el poder de decreto, en su grado máximo, es una forma de legislar de forma unilateral. También se han introducido variables como la asimetría y los procedimientos para resolver los conflictos entre las cámaras en los casos bicamerales.

Sin embargo, a pesar de no estar dentro del procedimiento legislativo ordinario, se han introducido dos indicadores legislativos extraordinarios: la capacidad presidencial de decreto y la convocatoria a sesiones extraordinarias. La razón de su inclusión es la influencia potencial que ambas variables tienen sobre los resultados legislativos, ya que la presencia de este tipo de prerrogativas favorece la capacidad proactiva del presidente y puede aumentar su *éxito* y *participación* sobre la actividad legislativa.

## **1.2. Los poderes legislativos determinados por los reglamentos internos**

El poder para influir en la actividad legislativa no es establecido únicamente por la Carta Magna. En él intervienen otras normas enmarcadas dentro del procedimiento legislativo de cada país, normalmente estipu-



ladas por los reglamentos internos de las cámaras y que tienen incidencia sobre todo en la etapa de iniciativa y en la etapa constitutiva. Uno de los recursos más escasos dentro del Congreso es el tiempo, ya que el pleno debe atender a múltiples tareas entre las que se encuentra la legislativa y, cuando atiende a esta función, se enfrenta a un gran número de propuestas. Este hecho hace que el control del tiempo por parte de las distintas instancias que intervienen en la formulación de las leyes aparezca como un factor determinante del poder de agenda dentro del Parlamento y cobre especial relevancia en la etapa de iniciativa, momento en el que se decide qué será discutido. Por lo tanto, la capacidad para hacer que una ley sea tenida en cuenta y votada es fundamental así como también lo es la facultad para bloquear el tratamiento de un proyecto de ley o retrasarlo. Una parte sustancial de las distintas reglas, procedimientos y de la estructura de los congresos se ocupa de establecer qué es lo que se abordará en el pleno, cómo se determina el “orden del día” (Oleszek, 2004; Cox y McCubbins, 1993 y 2004; McCubbins, *et al.*, 2005).

Los mecanismos institucionales seguidos para determinar la agenda de discusión son, junto con el grado de consenso o concentración requeridos para la toma de decisiones y el poder de las comisiones dentro de las cámaras, los elementos fundamentales que definen tanto qué es lo que se aborda en el Pleno como el número y la identidad de los actores que intervienen en la actividad legislativa. Concretamente, en esta investigación se contemplan cinco indicadores para la elaboración del IPIL (véase cuadro 4) que, al igual que en el caso de los poderes legislativos constitucionales, han sido agrupados teniendo en cuenta la etapa del procedimiento legislativo en la que pueden intervenir.

**Cuadro 4. Indicadores institucionales del poder de agenda en el procedimiento legislativo establecidos por los reglamentos internos**

Etapa de iniciativa	Etapa constitutiva
-Establecimiento del orden del día o de la agenda de discusión -Tipo de mayoría para cambiar el orden del día	-Integración de las comisiones -Prerrogativas para evitar el tratamiento de la ley en comisión -Poder de las comisiones para el tratamiento de los proyectos de ley

Fuente: elaboración propia

## 2. Los indicadores institucionales

### 2.1. Etapa de iniciativa

#### Iniciativa exclusiva

En los países latinoamericanos tanto el Poder Ejecutivo como el Poder Legislativo tienen capacidad para proponer proyectos de ley. Sin embargo existen determinadas materias sobre las cuales el presidente tiene el derecho exclusivo para iniciar propuestas. Este hecho les confiere una forma de poder proactivo o de poder de agenda positivo<sup>7</sup>. Las distintas categorías que utilizan los autores para medir el poder de iniciativa exclusiva se pueden ver en el cuadro 1 del anexo y están basadas en dos prerrogativas básicas que inciden en un mayor o menor poder: la capacidad del Parlamento para enmendar los proyectos de ley y la cantidad de materias sobre las que el Ejecutivo posee iniciativa exclusiva.

**Cuadro 5. Categorías y valores en la medición del poder de iniciativa exclusiva**

El presidente cuenta con amplias áreas de iniciativa exclusiva, pero el Legislativo tiene la facultad de modificar esta legislación	El presidente cuenta con algunas áreas importantes de iniciativa exclusiva más allá de las típicas, pero el Legislativo tiene la facultad de modificar esta legislación	Las áreas de iniciativa exclusiva se limitan a la propuesta del presupuesto anual a tratados y acuerdos internacionales
Chile (1980) Colombia (1991) Paraguay (1967)	Bolivia (1967) Ecuador (1998) Perú (1993) Uruguay (1967) Panamá (1972)	Argentina (1853) Argentina 1853 (reforma 1994) Costa Rica (1949) Ecuador (1979) Guatemala (1985) Honduras (1982) México (1917) Paraguay (1992) Venezuela (1953) Venezuela (1961)
1	0,5	0
Más poder presidencial de iniciativa		Menos poder presidencial de iniciativa

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

La hipótesis que guía la inclusión de este indicador en el índice es que en los países en los que el Ejecutivo tiene más poder para la iniciativa exclusiva su *participación* sobre la actividad legislativa será superior. La ubicación de los países objeto de estudio en la presente investigación, así como la Constitución vigente en los periodos que se analizan<sup>8</sup> y el valor adoptado, aparece en el cuadro 5 que sigue la propuesta del PNUD (2005). Tal como se puede ver en el mismo, en ninguno de los países abordados aparece limitada la capacidad de los parlamentos para enmendar la legislación de iniciativa exclusiva del Ejecutivo y son mayoritarios los casos en que los presidentes solo cuentan con capacidad exclusiva para introducir el proyecto de presupuesto y las leyes convenidas a través de tratados y acuerdos internacionales. Sin embargo, existen países cuyas constituciones otorgan más derechos de iniciativa al Ejecutivo, como son los derechos referidos a la creación y supresión de impuestos o contribuciones (Bolivia, art. 59, CPB; Ecuador, 147, CPE, Perú, art. 79. CPP y Uruguay, art. 133, CROU), la regulación y modificación de la división territorial y administrativa del Estado (Ecuador, art. 147, CPE, Panamá, art. 159, CPRP y Perú, art. 102, CPP) y la fijación de salarios y empleos públicos (Panamá, art. 159, CPRP y Uruguay, art. 133 CROU). En última instancia, aparecen agrupadas las constituciones que otorgan amplios derechos de iniciativa exclusiva al Poder Ejecutivo que son la chilena de 1980<sup>9</sup>, la colombiana de 1991<sup>10</sup> y la paraguaya de 1967<sup>11</sup>.

### Establecimiento del orden del día o de la agenda de discusión

Ya ha sido mencionado lo escaso que es el tiempo en el Parlamento y, como consecuencia de ello, lo importante que es el control del orden del día o de la agenda de discusión como mecanismo decisivo para establecer qué decisiones serán abordadas en las sesiones del pleno (Döering, 1995; Alemán y Tsebelis, 2002). Para los defensores de la teoría de la *agenda cartel*, dentro de las corrientes de la elección racional que explican la organización del Congreso a través del papel del partido mayori-

tario, una de las instancias donde intervienen los *carteles* legislativos es en el establecimiento del orden del día. Estos *carteles* existen cuando un sistema de agentes controla colectivamente alguno de los pasos para establecer la agenda del pleno<sup>12</sup> y cuando el *cartel* instituye un procedimiento para convenir qué ofertas tendrán acceso a la sesión plenaria. Los partidos políticos utilizan la asignación a la comisiones y a la estructura organizativa del Congreso con el fin de conseguir los resultados favorables al partido. Los miembros del partido delegan autoridad en los agentes que ocupan puestos importantes en la organización del Congreso y que utilizan su poder para estructurar la agenda legislativa de manera que se fomente el éxito del partido en su totalidad. Esto se hace de dos formas. Por un lado, los logros políticos se construyen con los miembros individuales extrayendo ventajas específicas para el distrito mientras se apoya la agenda del partido en su totalidad y, por otro, los miembros del partido con capacidad para *gatekeeping* se emplean a nivel de las comisiones para prevenir que las políticas opuestas a una mayoría dentro del partido pasen al pleno. Para prevenir el abandono de la agenda del partido, los líderes de la mayoría manejan varios “incentivos o castigos” que pueden afectar al éxito electoral de los miembros individuales<sup>13</sup>. Los seguidores de esta teoría mantienen que cuando se conforma un gobierno mayoritario éste se constituirá en una *agenda cartel*, tanto si el gobierno está conformado por un partido o por una coalición, de modo que los socios pueden colocar los proyectos de ley de su interés en el pleno (Amorin *et al.*, 2003 y Cox y McCubbins, 2002 y 2004). Por tanto, los *carteles* legislativos tienen, en primer lugar, la potestad de evaluar la agenda al interior del *cartel* y decidir qué propuestas estarán sujetas a evaluación por parte del pleno y, posteriormente, imponer su voluntad en el pleno a través de la disciplina partidista o haciendo uso de recursos y/o poderes especiales.

Para demostrar esta teoría es necesario conocer no sólo la composición política del Parlamento y del Gobierno y los resultados de la actividad legislativa, también es necesario saber cómo es estipulado el orden del día

en los reglamentos internos, ya que éstos pueden generar procedimientos más consensuados en los que participan varios agentes o tener un criterio más mayoritario o concentrado, donde la decisión la toman uno o pocos actores, de modo que es más fácil para el partido del Gobierno y su *cartel* parlamentario controlar el orden del día. La hipótesis que se mantiene en la presente investigación, siguiendo la teoría de los *carteles* legislativos es que el establecimiento de procedimientos más concentrados en los que participan uno o pocos actores a la hora de elaborar el orden del día favorece la *participación* del Ejecutivo en la actividad legislativa en detrimento de la del Parlamento lo cual es aún más probable en situaciones en las que el partido del presidente cuente con mayoría en el Congreso.

El cuadro 6 ofrece información acerca de los procedimientos contemplados para establecer el orden del día o la agenda de discusión en las cámaras de los países estudiados<sup>14</sup>. Entre las ocho situaciones, la más favorable al Ejecutivo es la establecida en Honduras, la Cámara de Senadores de Paraguay y de Chile<sup>15</sup> y la Cámara de Representantes de Uruguay donde únicamente el presidente de la Cámara es el responsable de elaborar el orden del día. La siguiente situación en cuanto a la concentración del control para elaborar la agenda legislativa se da en tres cámaras (las dos colombianas y la Cámara de Diputados de Paraguay) donde es la mesa directiva la encargada de su elaboración.

Un tercer escenario en relación al grado de concentración es el ofrecido por el Congreso Nacional ecuatoriano donde corresponde al Consejo Administrativo de la Legislatura, conformado por el presidente de la Cámara, los vicepresidentes y cuatro diputados elegidos por el Congreso Nacional entre los diferentes bloques legislativos, elaborar el orden del día de las sesiones (art. 21, LOFL) aunque si éste no lo hace, la atribución recae en el presidente del Congreso Nacional (art. 17, LOFL). La situación más habitual en las cámaras latinoamericanas es que el establecimiento del orden del día sea compartido por los partidos políticos con representación en el Parlamento, a través del jefe o portavoz del grupo

parlamentario y la mesa directiva en su conjunto o algún miembro de la misma. Así ocurre en ambas cámaras bolivianas<sup>16</sup> y mexicanas, en Guatemala y en Perú. Un escenario más consensuado es el ofrecido por la Cámara de Senadores uruguaya, donde el orden del día es elaborado por una comisión integrada por un delegado de cada grupo parlamentario, quien tiene tantos votos como miembros posea el bloque.

Otra de las posibilidades existentes en los países analizados es que la mesa directiva sea la encargada del establecimiento de la agenda que es el método utilizado en El Salvador y Panamá, pero con un matiz que introduce consenso ya que es sometida al pleno para su aprobación, incluso, en el caso salvadoreño se permite su enmienda. La séptima situación en cuanto al grado de participación es compartida por ambas cámaras argentinas y la Cámara de Diputados chilena donde, si bien la elaboración del orden del día corresponde a una comisión integrada por los portavoces de los grupos parlamentarios y miembros de la directiva, se permite la participación de todo el Pleno ya que es consultado acerca de su aprobación o rechazo. Por último, el procedimiento más consensuado a la hora de elaborar la agenda de discusión es el de la Asamblea de Costa Rica, donde corresponde a los jefes de los grupos parlamentarios elaborarla y se contempla la posibilidad de que cada bloque incluya en el orden del día los proyectos de su interés, en proporción al número de diputados que representan en la integración total de la Asamblea<sup>17</sup>. En todo caso, se garantiza la participación de los partidos minoritarios ya que todo grupo tiene derecho a que se incluya, al menos, un proyecto de su interés (art. 36, RAL).

**Cuadro 6. Categorías y valores en el establecimiento del orden del día**

Elaborado por el presidente de la Cámara	Elaborado por la directiva de la Cámara	Elaborado por la directiva de la Cámara y por 4 legisladores	Elaborado por una comisión conformada por miembro/s de la directiva y de los grupos parlamentarios	Elaborado por una comisión conformada por los grupos parlamentarios	Elaborado por la directiva de la Cámara (se somete al Pleno su aprobación)	Elaborado por una comisión conformada por miembro/s de la directiva y los grupos parlament. (se somete al Pleno su aprobación)	Elaborado por los grupos parlament. Éstos tienen derecho a incluir en el orden del día proyectos de su interés de acuerdo al porcentaje de legisladores
Honduras (art. 26, RI) Cámara de Senadores de Paraguay (art. 41, RIHS). Cámara de Represent. de Uruguay (art. 43, RCR). Senado de Chile (art. 92, RS)	Cámara de Represent. de Colombia (art. 80, RCSCR) Cámara de Senadores de Colombia (art. 80, RCSCR) Cámara de Diputados de Paraguay (arts. 136-137, RIHCD)	Congreso Nacional de Ecuador (art. 21, LOFL)	Cámara de Diputados de Bolivia (arts. 78 y 79, RIHCD) Cámara de Senadores de Bolivia (arts. 58 y 59 RIHCS) Guatemala (art. 52, LOOL) Cámara de Senadores de México (arts. 36-38, LOCGEUM) Cámara de Diputados de México (arts. 36-38, LOCGEUM) Congreso de Perú (art. 30, RCRP)	Cámara de Senadores de Uruguay (art. 130, RCS)	El Salvador (art. 7 y 30, RIAL) Panamá (art. 13, RORIAL)	Cámara de Diputados argentina (arts. 58 y 60 RIHCDN) Senado argentino (arts. 58 y 59, RHSN) Cámara de Diputados de Chile (art. 107-109, RCD)	Asamblea Legislativa de Costa Rica (art. 36, RAL)
1	0,858	0,715	0,572	0,429	0,286	0,143	0
Concentrado						Consensuado	

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



## Tipo de mayoría necesaria para cambiar el orden del día (PAP)

A la elaboración de la agenda de discusión se une otro mecanismo fundamental que da cuenta del grado de control sobre la misma como es la posibilidad de su modificación. Así, un mecanismo muy mayoritario para el establecimiento del orden del día puede “debilitarse” si se permite su fácil alteración o puede reforzarse si el Pleno carece de facultad para cambiar el orden de los proyectos de ley a tratar. Por esta razón se ha introducido un indicador que expresa el grado de facilidad que tienen las fuerzas políticas que componen las cámaras para alterar el orden del día. La hipótesis, al igual que el indicador anterior, está basada en la teoría de la *agenda cartel*, la cual sostiene que los procedimientos que obstaculizan la modificación del orden del día favorecen la *participación* del Ejecutivo sobre la actividad legislativa, al ser más fácil para el *cartel* legislativo que apoya al Gobierno controlar la agenda.

Como se observa en el cuadro 7 los reglamentos internos de los países analizados estipulan cinco situaciones en cuanto al grado de concentración o consenso a la hora de modificar la agenda de discusión. Chile es el país con un procedimiento más concentrado que favorece de forma clara el control por parte del *cartel* legislativo, ya que no se permite que el pleno de la Cámara de Diputados modifique el orden del día, éste solo puede cambiar por indicación de la Mesa y los jefes de los grupos parlamentarios (art. 107, RCD). Para el Senado el criterio es aún más mayoritario, ya que solo puede alterarse el orden del día por el acuerdo de aquellos grupos parlamentarios que representen a las dos terceras partes de los senadores en ejercicio (art. 94, RS). Aunque la mayoría requerida para dar preferencia a un asunto es menor (acuerdo de grupos parlamentarios que representen a la mayoría de los senadores en ejercicio) (art. 94, RS) y se puede dar el tratamiento de asuntos que no figuren en la tabla con el acuerdo unánime de la sala, pero siempre adoptado a proposición de los bloques (art. 95, RS).

Bolivia también mantiene un sistema altamente concentrado, ya que es necesaria la mayoría de dos tercios de los componentes del Pleno para aprobar una moción de alteración del orden en cualquiera de las cámaras (art. 79, RIHCD y art. 110, RIHCS). También son necesarios dos tercios de los votos, pero de los legisladores presentes en ambas cámaras argentinas y paraguayas, para anticipar un proyecto de ley en el orden del día, si éste no ha sido informado por la comisión (moción de preferencia), y para pasar al tratamiento inmediato de una cuestión (moción sobre tablas). Los otros dos países donde están contemplados los votos favorables de dos tercios de los legisladores presentes para cualquier tipo de modificación son Costa Rica y Panamá.

La mayoría absoluta del total de los componentes de la Cámara para alterar el orden del día solo se estipula en la Cámara de Representantes de Uruguay, siendo la aprobación de la mitad más uno de los presentes la mayoría más común en América Latina, ya que es la requerida en ambas cámaras de Colombia, de Argentina y de Paraguay. En estos dos últimos casos, para anticipar un asunto si tiene despacho de la comisión. También es la establecida en Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Perú y Uruguay.

**Cuadro 7. Tipo de mayoría necesaria para modificar el orden del día**

No puede ser alterado por el pleno	Dos terceras partes de los miembros	Dos terceras partes de los presentes	Mayoría absoluta miembros	Mayoría absoluta presentes
<p><b>Chile</b> Cámara de Diputados (art. 107, RCD) Senado (art. 94 y 95, RS)</p>	<p><b>Bolivia</b> • Moción de alteración del orden del día (art. 79, RIHCD) y (art. 110, RIHCS)</p>	<p><b>Argentina</b> • Anticipar. Si el asunto no tiene despacho de la comisión (Moción de preferencia) (art. 130, RIHCDN y art. 149, RHSN) • Tratamiento inmediato de una cuestión en la misma sesión (moción sobre tablas) (art. 134, RIHCDN) y (art. 147 RHSN nuevo) <b>Paraguay</b> • Consideración inmediata de un asunto (moción sobre tablas) (art. 119, RIHS) y (art. 121, RIHCD) • Anticipar. Si el asunto no tiene dictamen de comisión o no figura en el orden del día (moción de preferencia) (art. 125, RIHS) y (art. 120, RIHCD) <b>Costa Rica</b> (art. 38, RAL) <b>Panamá</b> (art. 111, RORIAL)</p>	<p><b>Uruguay</b> Cámara de Representantes (art. 46, RCR)</p>	<p><b>Argentina</b> • Anticipar. Si el asunto tiene despacho de la comisión (Moción de preferencia) (art. 130, RIHCDN y art. 149, RHSN) <b>Colombia</b> (art. 81, RCSCR) <b>Ecuador</b> (art. 50, RI) <b>El Salvador</b> <b>Guatemala</b> (art. 70, LOOL) <b>Honduras</b> (art. 48, RIH) <b>México</b> Perú (art. 53, RCRP) <b>Paraguay</b> • Anticipar. Si el asunto tiene dictamen de comisión o se halla en el orden del día (moción de preferencia) (art. 125, RIHS y art. 120, RIHCD) <b>Uruguay</b> Cámara de Senadores (art. 69, RCS)</p>
1	0,75	0,50	0,25	0

Concentrado

Consensuado

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

En el cuadro 8 están resumidos los valores de los tres indicadores utilizados correspondientes a la etapa de iniciativa de las leyes en los países objeto de análisis así como el valor agregado total. Como se puede ver en la última columna, el diseño institucional chileno perfilado en la Constitución de 1980 es el que más favorece la influencia potencial del Ejecutivo en la etapa de iniciativa legislativa, seguido por el colombiano, el boliviano y el uruguayo. Si son correctas las hipótesis planteadas por la presente investigación, en estos países es esperable que el presidente tenga una *participación* mayor sobre la legislación.

**Cuadro 8. Resumen de los valores en la etapa de iniciativa**

	Prerrogativa constitucional		Prerrogativas reglamentarias				Total etapa de iniciativa	
	Iniciativa exclusiva	Establecimiento orden del día		Modificación orden del día		Valor 0-3	Valor 0-1	
		Diputados	Senado	Diputados	Senado			
Argentina 1853	0	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	
Argentina 1853 (1994)	0	0,143	0,143	0,50/0	0,50/0	0,39	0,13	
Bolivia 1967	0,5	0,572	0,572	0,75	0,75	1,82	0,61	
Chile 1980	1	0,143	1	1	1	2,57	0,86	
Colombia 1991	1	0,858	0,858	0	0	1,86	0,62	
Costa Rica 1949	0	0		0,5		0,50	0,17	
Ecuador 1979	0	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	
Ecuador 1998	0,5	0,715			0	1,22	0,41	
Guatemala 1985	0	0,572			0	0,57	0,19	
Honduras 1982	0	1			0	1,00	0,33	
México 1917	0	0,572	0,572	0	0	0,57	0,19	
Panamá 1972	0,5	0,286		0,5		1,29	0,43	
Paraguay 1967	1	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	
Paraguay 1992	0	0,858	1	0,50/0	0,50/0	1,18	0,39	
Perú 1993	0,5	0,572			0	1,07	0,36	
Uruguay 1967	0,5	1	0,429	0,25	0	1,46	0,49	
Venezuela 1953	0	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	
Venezuela 1961	0	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	

Fuente: elaboración propia a partir de las normas de cada país. s/d (sin datos). No se cuenta con los reglamentos correspondientes al periodo de vigencia de la Constitución indicada

## 2.2. Etapa constitutiva

La etapa constitutiva engloba la discusión, enmienda y sanción legislativa de los proyectos de ley. En esta fase cobran relevancia los mecanismos institucionales establecidos para la transacción política al marcar la capacidad de influencia de los partidos políticos y los grupos parlamentarios representados en el Congreso así como, en los casos bicamerales, los procesos de negociación entre ambas cámaras. En esta etapa son fundamentales dos órganos parlamentarios estructurales: las comisiones y el pleno (Alcántara *et al.* 2005b: 64), escenarios donde se plasman los procesos de negociación legislativa al interior del Parlamento aunque el Ejecutivo también puede intervenir, por ejemplo a través de la declaración de urgencia de las leyes.

### Integración de las comisiones

Es innegable el hecho de que las comisiones tienen un papel decisivo en el proceso de deliberación y de toma de decisiones de los congresos, hasta el punto de que existe un consenso en torno a la idea de que un sistema de comisiones fuerte es, al menos, una condición necesaria para la influencia parlamentaria efectiva en el proceso de la elaboración de las políticas públicas. Como consecuencia, se afirma que los congresos con grandes facultades para intervenir en política tienen sistemas de comisiones altamente desarrollados que les permiten dividir la labor legislativa de forma tal que se genera un grado de experiencia legislativa (Mezey, 1979: 64). Esta afirmación tan contundente está motivada por el hecho de que los estudios enmarcados dentro del nuevo institucionalismo se han centrado, en gran medida, en el análisis del Congreso estadounidense y, por ello, se concede una gran importancia al sistema de comisiones. Esta literatura, emergió en la década de 1970 y prestó especial atención al sistema de comisiones como factor explicativo de la estabilidad de las elecciones políticas en el Congreso. Los teóricos de la elección

racional mostraron cómo las estructuras legislativas y las 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 de las comisiones y se integran en las mismas. Así el sistema de comisiones es visto como una plataforma para expresar demandas<sup>18</sup> (Shepsle y Weingast, 1995), como un modo eficiente de obtener y distribuir información (Krehbiel, 1991) y como extensión del control del partido mayoritario<sup>19</sup> (Cox y McCubbins, 1993). Sin embargo, cabe matizar que no todas las comisiones en los distintos países tienen el mismo grado de poder para intervenir en el proceso legislativo, es más, quizá ningún sistema de comisiones en el mundo haya adquirido tanta importancia como el estadounidense, a pesar de que prácticamente todas las comisiones posean prerrogativas en el procedimiento legislativo como el escrutinio de las leyes, la recolección de información, la propuesta de enmiendas y la recomendación al pleno mediante un informe final.

Sobre la forma en que se integran las comisiones, existen tres enfoques principales en la literatura estadounidense (Santos, 1999). El primero de ellos, predominante hasta la década de 1970, centró la explicación de la formación de las comisiones legislativas en la estrategia individual de los legisladores para asegurar su carrera política y profesionalización, dando una mínima importancia al papel de los partidos políticos. El segundo enfoque de estudio, abanderado por Cox y McCubbins (1993), tiene como base su teoría de los *carteles* legislativos. Así, mantienen que la asignación de puestos en las comisiones es controlada por los dirigentes del partido para alcanzar los objetivos colectivos del mismo. Por último, existe una línea interpretativa que defiende una posición intermedia, al sostener que si bien la fidelidad al partido es importante, también lo es la experiencia legislativa de los legisladores, ya que de ésta dependerá la calidad de su trabajo<sup>20</sup>.

En América Latina son realmente escasos los estudios comparados centrados en los sistemas de comisiones y su integración; los estudios de

García y Sánchez (2002) y Alcántara *et al.* (2005b) pueden considerarse la excepción. Estos autores afirman que la asignación institucional de los miembros a las comisiones en los casos latinoamericanos gira en torno a dos ejes básicos: el mantenimiento de la proporcionalidad política de la Cámara al interior de las comisiones y la manera en que se designan a los integrantes de las mismas. El primero de los ejes está contemplado explícitamente en la Constitución y reglamentos de la casi totalidad de países de la región. En ellos se establecen, de forma más o menos detallada, disposiciones que señalan el respeto a la proporcionalidad de los grupos políticos a la hora de conformar las comisiones,<sup>21</sup> aunque en muchos casos, se deja abierta la posibilidad de llegar a acuerdos entre los grupos parlamentarios, lo cual ratifica la teoría de Cox y McCubbins (1993) de que el control de las comisiones es otro de los ámbitos de actuación a través del cual los líderes partidistas pueden repartir incentivos entre los legisladores y promover la disciplina<sup>22</sup> (Morgenstern y Nacif, 2002; Mustapic, 2000; Jones, 2001).

Los procedimientos establecidos en los reglamentos latinoamericanos para la designación de los miembros a las comisiones aparecen en el cuadro 9 y la hipótesis en la que se basa la inclusión de este indicador, apoyada nuevamente en la teoría de los *carteles* legislativos, es que en aquellos países en los que la elección de los componentes de las comisiones es más centralizada (es decidida por un menor número de actores) la *participación* del Ejecutivo en la actividad legislativa será superior, pues al partido mayoritario o a la coalición mayoritaria les será más fácil ejercer influencia y controlar a los miembros de las comisiones.

Los tres mecanismos utilizados en los casos analizados son: la elección por parte del Pleno, el nombramiento realizado por el presidente o la junta directiva a sugerencia de los bloques legislativos, y, por último, la nominación directa llevada a cabo por el presidente de la Cámara. El procedimiento más consensuado y el más habitual es que sea el Pleno el que designe a los legisladores que compondrán cada comisión, aunque existen diferencias por país. Así, tanto en Argentina como en Paraguay, y en

ambas cámaras, el Pleno puede delegar esta facultad al presidente; en Chile es éste último el que propone el listado de componentes al Pleno; en Perú ocurre lo mismo, pero el presidente previamente ha consultado con los grupos parlamentarios. Por último en México, son los mismos grupos, conformados en la Junta de Coordinación Política los que proponen el listado al Pleno de la Cámara de Diputados y al del Senado (Alcántara *et al.*, 2005b: 274).

La segunda opción en cuanto al grado de consenso es que sea el presidente, previa consulta o acuerdo con los grupos parlamentarios, el que designe a los miembros de las comisiones. Así es establecido en la Cámara de Diputados de Bolivia, en Guatemala y en la Cámara de Representantes de Uruguay. El mecanismo de designación de miembros más concentrado es el de Costa Rica, El Salvador, Honduras y la Cámara de Senadores de Uruguay donde corresponde al presidente o a la mesa directiva la elección de los componentes de las comisiones.



**Cuadro 9. Elección de los miembros de las comisiones**

Elección por parte del presidente o de la mesa directiva	Elección por parte del presidente a sugerencia de los bloques	Elección por parte del pleno
<p><b>Costa Rica</b> (art. 67, RAL) <b>Honduras</b> (art. 26, RI) <b>Uruguay</b> Cámara de Senadores (art. 113, RCS)</p>	<p><b>Bolivia</b> Cámara de Diputados (art.41, RIHCD) <b>Guatemala</b> (art. 29, LEPP) <b>Uruguay</b> Cámara de Representantes (art. 17, RCR) <b>Venezuela</b> (art. 44, RIDAN)</p>	<p><b>Argentina</b> Cámara de Diputados Senado (ambas cámaras pueden delegar esta facultad al presidente) (art. 14, RHSN y art. 29, RIHCDN) <b>Bolivia</b> Cámara de Senadores (art. 46, RIHCS) <b>Chile</b> Senado Cámara de Diputados (en ambas cámaras la propuesta es realizada por el presidente (art. 30, RS y art. 214, RCD) <b>Colombia</b> Cámara de Representantes Cámara de Senadores <b>Ecuador</b> <b>México</b> Cámara de Diputados Senado (la propuesta es realizada por la Junta de Coordinación Política, art. 34, LOCGEUM) <b>Panamá</b> (art. 42, RORIAL) <b>Paraguay</b> Cámara de Diputados Senado (ambas cámaras pueden delegar esta facultad al presidente art. 165, RIHCD y art. 12, RIHS) <b>Perú</b> (a propuesta del presidente y previa consulta con los grupos parlamentarios (art. 34, RCRP)</p>
1	0,5	0
Concentrado		Consensuado

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

## Prerrogativas para evitar el paso por comisión

Para los estudiosos del Congreso estadounidense las comisiones cobran una gran relevancia por su capacidad de hacer de guardianes (*gatekeeping*<sup>23</sup>), tanto en sentido negativo (impidiendo que un proyecto de ley sea tratado), como positivo (facilitando el paso a un proyecto), de lo que se aborda en el pleno. Por lo tanto, son instancias fundamentales para el control de la agenda. Sin embargo, antes de que los proyectos pasen por las comisiones para que éstas los analicen y ofrezcan su informe existen prerrogativas institucionales que pueden favorecer al Ejecutivo, como la capacidad para evitar el tratamiento de las leyes en comisión. Así si se asume, independientemente de la composición partidista de las comisiones, que éstas son fundamentales para que el Legislativo ejerza influencia sobre la actividad legislativa, las normas que facilitan que el paso por comisión sea obviado en el proceso legislativo favorecen la *participación* del Ejecutivo y su control sobre la producción legislativa.

El cuadro 10 resume los escenarios establecidos en América Latina para omitir el tratamiento de los proyectos en comisión. Aunque el trámite en las mismas es contemplado como obligatorio en la mayoría de los reglamentos, en algunas cámaras existen mecanismos más o menos consensuados para evitarlo. El país donde el Ejecutivo es claramente más favorecido es Chile, ya que el presidente puede acelerar el trámite de la comisión mediante la declaración de urgencia de sus proyectos<sup>24</sup>. Por el contrario, las cámaras no pueden omitir el trámite a no ser por acuerdo unánime y siempre que no sean proyectos cuyo informe corresponda a la comisión de hacienda<sup>25</sup>. En Perú el Ejecutivo también cuenta con facilidades institucionales que le permiten suprimir el trámite de comisión para sus proyectos de ley si los declara urgentes aunque, a diferencia de Chile, es necesario que la Junta de Portavoces, compuesta por la mesa directiva y los portavoces de cada grupo parlamentario (con voto ponderado de acuerdo a la composición del Congreso), lo aprueben por mayo-

ría. Esta mayoría se incrementa a tres quintos cuando la exoneración es solicitada por la propia Cámara (art. 31, RCRP) por lo que es más difícil para el Parlamento evitar el paso.

Chile y Perú son los dos únicos casos entre los analizados en los que el Ejecutivo puede intervenir directamente. En el resto de los países la omisión de este trámite o bien no está permitida (situación que favorece la capacidad del Legislativo para deliberar sobre la legislación), o bien requiere de algún tipo de mayoría (a medida que esta mayoría es menor, es más fácil para el partido o los partidos que apoyan al Gobierno ejercer control sobre la agenda). Los países en los que no está permitido evitar el trámite en comisión son Bolivia<sup>26</sup>, Colombia<sup>27</sup>, Costa Rica, Honduras y en la Cámara de Representantes de Uruguay.

En Ecuador y en la Cámara de Senadores de Uruguay si bien los legisladores no pueden evitar que los proyectos pasen por la respectiva comisión, sí tienen capacidad para solicitar a la comisión la aceleración de su dictamen. Así, en Ecuador si el Congreso declara urgente un proyecto, la Comisión correspondiente debe informar, dentro de las 24 horas siguientes, sobre su conveniencia o inconveniencia para ser discutido en días consecutivos, aunque sólo pueden ser declarados de urgencia los proyectos de ley que tengan interés general, previo el voto favorable de la mayoría absoluta de los legisladores concurrentes (art. 96, RI). En Uruguay esta prerrogativa es más ambigua y la solicitud a las comisiones del pronto despacho de un asunto, por su gravedad o urgencia, puede ser requerida por el presidente de la Cámara o en virtud de acuerdo del Senado (art. 154, RCS).

**Cuadro 10. Prerrogativas para la omisión del trámite en comisión**

El Ejecutivo puede acelerar e incluso evitar el trámite de la comisión. Para el mismo efecto la Cámara necesita unanimidad	El Ejecutivo puede evitar el trámite de la comisión si lo aprueba la mayoría de la Junta de portavoces. Para evitar este trámite por parte de la Cámara es necesaria la mayoría de tres quintos de la Junta de portavoces	Mayoría de los miembros	Dos tercios de los votos de los presentes	Dos tercios de los votos de los miembros	El Congreso puede acelerar el trámite pero no omitirlo	No se puede omitir
Chile Cámara de Diputados Senado	Perú	Panamá	Argentina Cámara de Diputados (art. 147, RHCDN) Senado (art. 126, RHSN) México Cámara de Diputados Cámara de Senadores Paraguay (art. 125, RHHS) y (art. 120, RHCD)	Guatemala	Ecuador Declaración de urgencia por mayoría absoluta Uruguay Cámara de Senadores	Bolivia Cámara de Senadores (art. 131, RHCS) Cámara de Diputados (art. 125, RHCD) Colombia (art. 157, CPC) Costa Rica Honduras Uruguay Cámara de Diputados
1	0,835	0,668	0,501	0,334	0,167	0

Favorece influencia del Legislativo

Favorece influencia del Ejecutivo

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

En los otros países estudiados la omisión del tratamiento en comisión requiere de diferentes mayorías. La más estricta es la contemplada en Guatemala, donde el trámite solo puede obviarse con el voto favorable de las dos terceras partes del número total de diputados (art. 112, LOOL). Esta misma mayoría, pero de los legisladores presentes, es la establecida en Argentina, México y Paraguay. Por último, la mayoría más fácil de conseguir es la contemplada en Panamá, donde basta que la mitad más uno del total de diputados lo aprueben para que sea omitido el trámite de comisión<sup>28</sup>.

### Poder de las comisiones para el tratamiento los proyectos de ley

Otro indicador institucional relacionado con las comisiones y de muy significativa importancia es el poder de las mismas para decidir sobre el archivo, o no, de los proyectos de ley así como la obligatoriedad de sus dictámenes. Si se asumen como acertadas las teorías sobre *agenda setting* y la tesis de que un sistema de comisiones fuerte es una condición necesaria para que el Parlamento sea influyente, se puede sostener que, a medida que las comisiones tengan más prerrogativas legislativas, la *participación* del Parlamento sobre la actividad legislativa será superior.

En el cuadro 11 se han agrupado a las cámaras de acuerdo al poder de decisión que tienen sus comisiones sobre los proyectos de ley. La situación más ventajosa para influir sobre las iniciativas es aquella que consiente la delegación legislativa hacia las comisiones, ya que permite que las comisiones actúen, como si del Pleno se tratase, decidiendo sobre las leyes con todas sus consecuencias. Tan sólo en Argentina, Paraguay y Costa Rica está permitida esta delegación y, en los tres casos, requiere de mayorías especiales para que sea efectiva. En los dos primeros países basta con la mayoría absoluta del total de miembros, mientras que en Costa Rica se dificulta la delegación al ser necesarios dos tercios de los votos del total de los miembros. Concretamente, la Constitución argentina contempla que cada Cámara, tras aprobar un proyecto de ley en general,

pueda delegar en sus comisiones la aprobación en particular del proyecto, con el voto de la mayoría absoluta del total de sus miembros<sup>29</sup>(art. 79, CNAb). La Constitución paraguaya de 1992 establece que cada Cámara, con esta misma mayoría, podrá delegar en comisiones el tratamiento de proyectos de ley, de resoluciones y de declaraciones y, por simple mayoría, podrá retirarlos en cualquier estado antes de la aprobación, rechazo o sanción por parte de la comisión. Sin embargo, en el caso paraguayo no se permite la delegación del Presupuesto General de la Nación, los códigos, los tratados internacionales, los proyectos de ley de carácter tributario, castrense, los que tengan relación con la organización de los poderes del Estado y los que se originen a través de la iniciativa popular (art. 192, CRPb). En este mismo sentido, en Costa Rica también se restringe la delegación de determinados proyectos como los relativos a materias electorales, la creación de impuestos nacionales o la modificación de los existentes (art. 124, CPR y art. 160, RAL). Cabe precisar que los proyectos delegados son tramitados por comisiones especiales denominadas “comisiones legislativas plenas”, pero el resto de comisiones permanentes también cuentan con poder para el tratamiento de los proyectos ya que pueden enviar al archivo los proyectos que tengan dictamen negativo<sup>30</sup>.

### Cuadro 11. Poder de las comisiones para el tratamiento de los proyectos de ley

Dictamen no vinculante	Dictamen vinculante en caso negativo (se puede apelar)	Declaración de inadmisibilidad o de incompatibilidad	Delegación (mayoría de dos tercios de los miembros) y dictamen vinculante en caso negativo	Delegación (mayoría absoluta de los miembros)
<b>Bolivia</b> Cámara de Diputados Senado <b>Chile</b> Cámara de Diputados Cámara de Senadores Guatemala (art. 44, LOOL) <b>Honduras</b> <b>México</b> Cámara de Diputados Cámara de Senadores <b>Uruguay</b> Cámara de Senadores <b>Panamá</b>	<b>Colombia</b> Cámara de Representantes Cámara de Senadores (art. 166, RCSCR) <b>Uruguay</b> Cámara de Representantes (art. 135, RCR) <b>Ecuador</b> (art. 94, RI)	<b>Perú</b> (art. 77, RCRP)	<b>Costa Rica</b> (art. 160, RAL)	<b>Argentina</b> Cámara de Diputados Senado (art. 79, CNAb y CRS) <b>Paraguay</b> Cámara de Diputados y Cámara de Senadores (art. 215, CPRP)
1	0,75	0,5	0,25	0
Desfavorable para la participación del Legislativo			Favorece participación del Legislativo	

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

En Perú si bien los dictámenes de las comisiones sólo son recomendatorios, éstas sí tienen capacidad para archivar o rechazar los proyectos de ley, pero sólo cuando se considere que no son admisibles o que no son compatibles con la Constitución (art. 77, RCRP). Las otras cámaras en las que las comisiones poseen cierto grado de influencia son la Cámara de Representantes y el Senado colombiano, la Cámara de Representantes de Uruguay, el Congreso ecuatoriano y el guatemalteco. En estos casos, si el dictamen que emite la comisión sobre un proyecto de ley es negativo, éste es enviado al archivo, aunque la última palabra la tiene el Pleno que puede recurrir esta decisión haciendo que el proyecto de ley vuelva a la agenda legislativa<sup>31</sup>.

## Capacidad del Ejecutivo para forzar el tratamiento de urgencia

La capacidad del Ejecutivo para solicitar el tratamiento urgente de los proyectos de ley constituye un claro poder de agenda positivo, ya que permite al presidente el tratamiento prioritario de sus iniciativas legislativas y fuerza al Parlamento a la toma de decisión dentro de un plazo de tiempo limitado. Sin embargo, no es un poder mediante el cual el Ejecutivo pueda sacar de forma unilateral la legislación que desea y, por este motivo, en este trabajo se distingue de la capacidad de decreto, la cual se analiza más adelante. Existen mecanismos institucionales que potencian o disminuyen el poder que confiere el tratamiento de urgencia a los presidentes como la capacidad de enmienda del Congreso, el método de aprobación de la propuesta presidencial<sup>32</sup>, las materias sobre las que puede ser declarada la urgencia o el tiempo en que el Legislativo debe pronunciarse. La hipótesis que está detrás de la inclusión de este indicador es que en aquellos casos en los que el Ejecutivo cuenta con prerrogativas que facilitan el tratamiento urgente de sus proyectos, la *participación* legislativa del presidente en la aprobación de sus iniciativas será mayor.

El cuadro 12 resume la capacidad institucional presidencial para el tratamiento de urgencia en los países analizados y el valor que se les da en la presente investigación para contrastar su incidencia sobre la actividad legislativa. Tal como se puede observar son mayoritarios los casos en los que esta prerrogativa no es contemplada. Sin embargo, en los casos en los que el diseño institucional la permite existe una gran variabilidad. En Colombia y Chile, los presidentes pueden declarar la urgencia pero necesitan el apoyo legislativo para convertir su proyecto en ley ya que el Parlamento puede rechazar la propuesta y no se cuenta con un instrumento de sanción si el Congreso no cumple con los plazos (Nolte, 2003: 51) que, en ambos casos, es de 30 días como máximo en cada Cámara aunque en Chile hay distintos tipos de urgencia. Así, la calificación de urgencia en este país puede ser “simple”, “suma” o de “discusión inme-



diata” (art. 26, LOCCN) y el Parlamento dispone de diferente tiempo de acuerdo al tipo establecido: cuando un proyecto es calificado de simple urgencia, su discusión y votación en la Cámara requerida deberá quedar terminada en el plazo de treinta días; si la calificación es de suma urgencia, el plazo es de diez días y, si se solicita discusión inmediata, la Cámara dispone de tres días<sup>33</sup> (art. 27, LOCCN). Otra de las diferencias entre ambos países es que en Colombia se reconoce la declaración de urgencia en cualquier proyecto de ley, mientras que en Chile no está permitida para el proyecto anual del presupuesto.

**Cuadro 12. Capacidad del Ejecutivo para forzar el tratamiento de urgencia**

Cualquier materia. Si el Parlamento no se pronuncia en 30 días (por Cámara), se convierte en ley	Materia económica. Si el Parlamento no se pronuncia en 15 días, se convierte en ley	Materia económica. Si el Parlamento no se pronuncia en 30 días se convierte en ley	Cualquier proyecto salvo el supuesto de aquéllos que necesitan mayorías cualificadas. 45 días Cámara de origen, 30 días Cámara revisora. Se convierte en ley si no hay pronunciamiento	Cualquier proyecto salvo el Presupuesto De 3, 10 o 30 días por Cámara	Cualquier proyecto 30 días por Cámara	No se contempla
<b>Paraguay 1992</b> (art. 210, CRPb)	<b>Ecuador (1979)</b> (art. 88, CE)	<b>Ecuador 1998</b> (art. 155, CPE)	<b>Uruguay</b> (art. 168, CROU)	<b>Chile</b> (art. 71, CPCH y arts. 26-28, LOCCN)	<b>Colombia</b> (art. 163, CPC)	<b>Argentina</b> <b>Bolivia</b> <b>Costa Rica</b> <b>Guatemala</b> <b>Honduras</b> <b>México</b> <b>Panamá</b> <b>Paraguay 1967</b> <b>Perú</b> <b>Venezuela (1953 y 1961)</b>
1	0,835	0,668	0,501	0,334	0,167	0
Favorece participación Ejecutiva			Favorece participación Legislativo			

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

En el resto de los países donde se contempla la declaración de urgencia por parte del Ejecutivo el proyecto puede convertirse en ley cuando el Legislativo no se pronuncia en el plazo establecido (en los otros casos). Evidentemente, esta situación favorece de forma clara al Ejecutivo no sólo porque puede situar sus proyectos en la agenda legislativa, sino porque puede modificar por sí mismo el *status quo* si no se pronuncia el Parlamento. Sin embargo, nuevamente, cada país cuenta con normas específicas. Así, en Uruguay existen prerrogativas que debilitan la calificación de urgencia del presidente, ya que no pueden ser declarados como tales los proyectos de presupuestos ni aquellos para cuya sanción se requiera el voto de tres quintos<sup>34</sup> o dos tercios del total de componentes de cada Cámara<sup>35</sup>. Además se permite que cada Cámara, por el voto de los tres quintos del total de sus componentes, deje sin efecto la declaratoria de urgente consideración y se limita el número de proyectos urgentes, ya que el Poder Ejecutivo no puede enviar a la Asamblea General más de un proyecto de ley con esta declaración simultáneamente, ni enviar un nuevo proyecto en tales condiciones mientras estén corriendo los plazos para la consideración legislativa de otro. No obstante, si el Poder Legislativo no se pronuncia dentro de los plazos establecidos<sup>36</sup> se tiene por sancionado el proyecto del presidente (art. 168, CROU).

La Constitución ecuatoriana de 1998 restringe la calificación de urgencia a los proyectos de materia económica y establece que el Congreso debe aprobarlos, modificarlos o negarlos en un plazo máximo de treinta días. El Ejecutivo tiene limitada la cantidad de proyectos que declara urgentes ya que mientras se discute un proyecto como tal, el presidente de la República no puede enviar otro, salvo que se haya decretado el estado de emergencia. Si el Congreso no aprueba, modifica o niega el proyecto en el plazo señalado, el presidente de la República lo puede promulgar como decreto-ley. Sin embargo, el Congreso Nacional tiene capacidad, en cualquier momento, para modificarlo o derogararlo. La Constitución de 1979 también limitaba la urgencia a las materias económicas aunque concedía prerrogativas más favorables al Ejecutivo, ya

que si un proyecto de ley era presentado por el presidente con la calificación de urgencia, el Congreso Nacional debía aprobarlo, reformarlo o negarlo en un término de quince días. Si no lo hacía, se facultaba al presidente a promulgarlo como decreto ley y comenzaba su vigencia hasta que el Congreso Nacional lo reformara o derogara (art. 88, CE).

La situación más favorable para la influencia legislativa del Ejecutivo en lo que se refiere a la declaración de urgencia se ha encontrado en la Constitución paraguaya de 1992; ésta establece que el presidente puede solicitar el tratamiento de urgencia para cualquier tipo de ley, no sólo para las económicas<sup>37</sup>. En estos casos, el proyecto será tratado por la Cámara de origen dentro de los treinta días siguientes a su recepción y, posteriormente, por la revisora en el mismo plazo. Si no se pronuncia en el tiempo señalado, el proyecto se tendrá por aprobado. Además, el tratamiento de urgencia puede ser solicitado por el Poder Ejecutivo aún después de la remisión del proyecto en cualquier etapa de su trámite y, si bien se limita el poder del Ejecutivo al contemplar la posibilidad de que cada Cámara deje sin efecto la urgencia en cualquier momento, este mecanismo exige una mayoría especial de dos tercios (art. 210, CRPb).

### 2.3. La etapa constitutiva y el bicameralismo

Es necesario no olvidar que los parlamentos pueden estar compuestos por una o dos cámaras y que ello, sin duda, tiene implicaciones sobre el procedimiento legislativo puesto que, obviamente, difieren los pasos por los que los proyectos de ley deben pasar. No obstante, el hecho de que el procedimiento sea diferente no asegura sin más que los productos legislativos sean distintos. Es decir, no se puede concluir que la *participación* sobre la legislación de uno u otro poder sea superior o inferior en los sistemas uni o bicamerales, pero sí se pueden proponer hipótesis a contrastar.

Los distintos autores han esgrimido variadas razones para justificar la existencia de una segunda Cámara como: la representación de diferentes intereses territoriales<sup>38</sup>, étnicos, de clase o religiosos, el perfeccionamiento

to de la legislación, la producción de resultados legislativos más estables, la reducción de los costos externos impuestos por una minoría organizada, el hecho de dificultar los cambios abruptos, de forzar a que los legisladores actúen con cautela, de evitar la corrupción y reducir la ineficiencia causada por los grupos de interés o reducir la tiranía de la mayoría<sup>39</sup> evitando la concentración del poder<sup>40</sup> (Pereira, 2004; Nolte, 2002). Pero también se han manejado argumentos a favor del Poder Legislativo compuesto por una sola Cámara aduciendo que el bicameralismo puede llevar a bloqueos ante la existencia de mayorías diferentes lo que puede conducir al estancamiento político, también puede resultar ineficiente por las demoras y la duplicidad del trabajo legislativo y conlleva más costos económicos. Sin embargo, son escasos los estudios de corte empírico que contrasten si estos argumentos teóricos inciden en los resultados legislativos.

Una de las contribuciones sustanciales al estudio del bicameralismo la realizó Lijphart (1984 y 1999) al introducir dos conceptos para medir el poder de las cámaras altas, clasificando a los poderes legislativos bicamerales a partir de dos criterios: la congruencia (similitud en la composición política de las dos cámaras) y la simetría (igualdad de atribuciones entre las mismas). Con base a estos dos criterios, el autor establece una clasificación de los sistemas bicamerales, que comprende las siguientes categorías: el bicameralismo fuerte (simétrico e incongruente), medianamente fuerte (congruente y simétrico o incongruente y asimétrico) y débil (congruente y asimétrico). De modo que el bicameralismo es más fuerte cuanto más parecidas sean las cámaras en lo concerniente a sus poderes y más diferentes en lo que se refiere a su composición<sup>41</sup>. La simetría y congruencia de las cámaras junto con la teoría planteada por Tsebelis (1995 y 2002) y Tsebelis y Money (1997) en torno a los *veto players* (jugadores de veto), permiten plantear algunas hipótesis en torno a si el bicameralismo y el unicameralismo llevan a una participación diferente del Ejecutivo y del Legislativo en la actividad legislativa.

## Simetría

Si se une a la teoría de los jugadores de veto de Tsebelis el concepto de simetría planteado por Lijphart, se puede afirmar que un Senado tendrá más fuerza como jugador de veto cuando haya más simetría entre las cámaras. Por el contrario, si el Senado posee pocas atribuciones cámaras, es asimétrico, pierde energía como jugador de veto. De modo que la hipótesis que está detrás de la inclusión de este indicador en el índice es que: en los países bicamerales en los que existe simetría entre ambas cámaras, el Ejecutivo tendrá una *participación* legislativa inferior sobre la producción legislativa. De este argumento se desvelan varios indicadores institucionales que ayudan a medir la potencialidad de la hipótesis planteada anteriormente y que la complementan. Llanos (2002) clasifica a los países bicamerales de América Latina de acuerdo con las prerrogativas constitucionales que fomentan la simetría, para lo cual utiliza los indicadores que aparecen en el cuadro 13 y que revelan la fuerza de los senados latinoamericanos. Para la presente investigación interesan los indicadores centrados en el procedimiento legislativo. Concretamente, las atribuciones legislativas de los senados y el origen de los proyectos de ley. La variable resolución de desacuerdos sobre la legislación se trata más adelante como indicador aislado.

**Cuadro 13. Indicadores de simetría propuestos por Llanos**

Variables de la simetría legislativa	Valores máximos: simetría	Valores intermedios: simetría moderada	Valor negativo: asimetría
1. Atribuciones legislativas de los senados	4. El Senado puede modificar o rechazar cualquier legislación, así como presentar sus propios proyectos de ley en cualquier área temática	2. Los poderes legislativos del Senado (presentar, modificar, rechazar proyectos de ley) están restringidos a ciertas áreas temáticas	0. El Senado sólo demora el pasaje de la legislación. Sus decisiones pueden ser revocadas por la Cámara baja.
2. Origen de los proyectos de ley	4. Origen indistinto en ambas cámaras, o, ambas cámaras son origen exclusivo de ciertos proyectos	2. La Cámara de Diputados es Cámara exclusiva de origen de algunos temas	0. Todos los proyectos ingresan por la Cámara de Diputados
3. Resolución de desacuerdos sobre la legislación	4. En caso de desacuerdos, el sistema mantiene la simetría entre ambas cámaras	1. El Senado participa en el nombramiento de menos de cuatro categorías de cargos	0. En caso de desacuerdos, el sistema favorece la decisión de la Cámara baja
4.a Instrumentos de control del Poder Ejecutivo	2. El Senado participa en el nombramiento de más de cuatro categorías de cargos		0. El Senado no participa en nombramientos
4.b Otros instrumentos de control	2. Ambas cámaras gozan de los mismos instrumentos de control del Poder Ejecutivo	1. La Cámara cuenta con más instrumentos de control que el Senado	0. La Cámara de Diputados cuenta con todos los instrumentos de control
5. División bicameral de tareas para el juicio político	2. La Cámara de Senadores es jurado de sentencia en caso de juicio político		0. El Senado no tiene atribuciones en el juicio político
Valores Totales	18	6	0

Fuente: Llanos (2002:15)

Por lo tanto, para medir la variable simetría se toman en cuenta dos de los indicadores constitucionales planteados por la autora, añadiendo a la medición el diseño de las cartas magnas vigentes durante todo el período de análisis del presente trabajo y modificando los valores que pueden adoptar, de modo que 0,25 es asimetría y 0 simetría. Siguiendo estas instrucciones se puede clasificar los países bicamerales abordados de acuerdo a su simetría tal como aparece en el cuadro 14.

**Cuadro 14. Grado de simetría**

El Senado puede modificar o rechazar cualquier legislación, así como presentar sus propios proyectos de ley en cualquier área temática/ La Cámara de Diputados es Cámara exclusiva de origen de algunos temas	El Senado puede modificar o rechazar cualquier legislación, así como presentar sus propios proyectos de ley en cualquier área temática/ Origen indistinto en ambas cámaras, o, ambas cámaras son origen exclusivo de ciertos proyectos
Bolivia (1967) México (1917)	Argentina (1853, 1994) Chile (1980) Colombia (1991) Paraguay (1967,1992) Uruguay 1967 Venezuela (1953, 1961)
0,25	0
Asimetría (favorece la participación del Ejecutivo)	Simetría (favorece la participación del Legislativo)

Fuente: elaboración propia a partir de Llanos (2002)

El cuadro anterior revela que son mayoritarios los casos de simetría en América Latina. Salvo en dos países, Bolivia y México, en el resto de los países analizados el Senado tiene capacidad para modificar y rechazar los proyectos de ley y ambas cámaras pueden ser las que reciban iniciativas o, de acuerdo a las materias que se aborden, al Senado le corresponde primero tratar unas y a la Cámara de Diputados otras<sup>42</sup> teniendo así similares atribuciones.

Respecto a los dos casos que manifiestan cierto grado de asimetría, cabe decir que en México la formación de las leyes o decretos sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, tienen inicio de trámite en la Cámara de Diputados (art. 72, CPEUM), pero lo que da especialmente fuerza a la Cámara baja es que le corresponde la sanción individual del proyecto de presupuesto<sup>43</sup>, mientras que al Senado solo le corresponde el origen y sanción individual de los tratados internacionales cuya relevancia, en términos relativos, es menor. En cuanto a Bolivia, la Cámara de Diputados es la Cámara a la que se presenta el proyecto de presupuesto y los planes de desarrollo del Poder Ejecutivo, es la que autoriza y aprueba la contratación de empréstitos y contratos relativos a la explotación de las riquezas nacionales y aprueba la fuerza militar en tiempo de paz, también considera la cuenta



del estado de sitio que debe presentar el Ejecutivo, aprobándola o abriendo responsabilidad ante el Congreso (art. 49 y 62, CPB).

### Desacuerdos entre cámaras

El método de resolución de los desacuerdos entre cámaras es tomado por Llanos (2002) como un indicador más de la variable simetría. Sin embargo, en este trabajo es considerado de forma individual. La razón que está detrás de esta decisión es que se considera que no es sólo un indicador a la hora de relacionar la simetría con la *participación* legislativa, sino que a partir del mismo se puede plantear otro tipo de hipótesis. Así, el grado de concentración o de consenso del método utilizado para resolver los conflictos puede influir en la participación favoreciendo al *cartel legislativo* (Cox y McCubbins, 1993, 2004) que sostiene al Gobierno, si este es concentrado, o favoreciendo la participación del Parlamento, si este es consensuado. Alcántara *et al.* (2005b) y García (2004) analizan los distintos supuestos que se dan en caso de divergencias entre cámaras en los países latinoamericanos, distinguiendo entre dos tipos de desacuerdos: el rechazo total de la Cámara revisora al proyecto enviado por la Cámara de origen y la introducción de enmiendas por parte de la Cámara revisora al proyecto enviado por la Cámara de origen.

#### **Rechazo total por parte de alguna Cámara**

En el caso del rechazo total, la hipótesis que se plantea en el presente trabajo es formulada a partir del concepto simetría (Lijphart, 1999), ya que se mantiene que en los países donde los procedimientos son más asimétricos para resolver el desacuerdo de las cámaras en el rechazo de un proyecto de ley favorecen la *participación* del Ejecutivo, porque pierde fuerza como jugador de veto alguna de las cámaras. En el cuadro 15 aparecen clasificados los casos bicamerales objeto de estudio de acuerdo con el método seguido. El procedimiento más simétrico es el que ha estado y continúa

presente en un mayor número de países (Argentina, Colombia, Uruguay y Venezuela) y dispone que los proyectos pueden ser desechados en su totalidad por cualquiera de las cámaras, ya sea la de origen o la revisora<sup>44</sup>.

Una situación intermedia en cuanto al grado de simetría es la establecida por las constituciones de Bolivia, México y Paraguay<sup>45</sup> las cuales estipulan que los proyectos desechados por la Cámara de origen pasan al archivo, pero si han sido aprobados por esta Cámara y es la revisora la que los rechaza totalmente, pasan de nuevo a la Cámara de origen (García, 2004: 45). El caso chileno es el que presenta una mayor asimetría, ya que la Constitución de 1980 establecía que el presidente de la República podía intervenir pidiendo a la Cámara de origen que se pronunciara sobre la insistencia de un proyecto desechado<sup>46</sup>. Con dos tercios de los votos de los legisladores presentes el proyecto podía ser insistido.

**Cuadro 15. Procedimiento para resolver los desacuerdos entre las cámaras en el caso de rechazo a un proyecto de ley**

Los proyectos desechados por la Cámara de Origen pasan al archivo/Los proyectos rechazados por la Cámara revisora pasan nuevamente a la Cámara de Origen. El Ejecutivo puede intervenir en el proceso	Los proyectos desechados por la Cámara de Origen pasan al archivo/Los proyectos rechazados por la Cámara revisora pasan nuevamente a la Cámara de Origen	Los proyectos desechados por cualquier Cámara pasan al archivo
Chile (1980)	Bolivia (1967) México (1917) Paraguay (1992, 1967)	Argentina (1853, 1994) Colombia (1991) Uruguay (1967) Venezuela (1953, 1961)
0,50	0,25	0
(Asimetría) Favorece la participación del Ejecutivo		(Simetría) Favorece la participación del Legislativo

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

## Proyectos modificados por la Cámara revisora

Cuando la Cámara revisora introduce cambios o modificaciones al proyecto aprobado por la Cámara de origen los supuestos que contempla cada país son, de nuevo, diversos. La manera de resolución utilizada por Argentina, México y Paraguay es el sistema de *navette*, según el cual una ley va de una Cámara a otra hasta que se llega a un acuerdo. Otro sistema de resolución de conflictos es la creación de una comisión bicameral (Colombia (1991) y Chile (1980) o la reunión de ambas cámaras (Bolivia, Uruguay, Venezuela (1953, 1961)) que deciden por un tipo específico de mayoría el texto que se sanciona (Tsebelis y Money, 1997, Tsebelis, 2000). Los distintos procedimientos de decisión llevan a distintos resultados. En lo que se refiere a esta investigación, la hipótesis que está detrás de la inclusión del procedimiento para resolver los desacuerdos entre las cámaras ante las modificaciones llevadas a cabo por la Cámara revisora es que en los países bicamerales con formas más concentradas de resolución de conflictos (en los que el poder de decisión está en manos de pocos actores) aumenta la *participación* del Ejecutivo, ya que es más fácil para el *cartel legislativo* que sostiene al Gobierno imponer su criterio en alguna de las cámaras. Una forma de agrupar los distintos mecanismos de acuerdo a su grado de concentración o de consenso aparece en el cuadro 16. En este trabajo se considera que el mecanismo más consensuado es el diseñado por el sistema *navette*, en el cual se da la oportunidad a cada Cámara de batallar por el texto de la ley que considera oportuno aunque, finalmente, a igual mayoría en ambas cámaras, prevalece la voluntad de la Cámara de origen.

Los otros dos mecanismos son más concentrados porque predomina la voluntad o bien de los diputados o de los senadores. Así, en Uruguay, Bolivia y Venezuela impera el texto que considere apropiado la Cámara baja, pues la decisión se toma en sesión conjunta y éstas cuentan con un mayor número de legisladores. Los casos con un procedimiento más concentrado, a juicio de esta investigación, son aquellos en los que predomina el criterio de la Cámara alta ya que las mismas tienen un menor número de representantes y, por lo tanto, la decisión es tomada por “menos actores” en tér-

minos relativos y porque, para la elección de los senadores, el procedimiento electoral suele ser más mayoritario. Los dos países en los que está sobredimensionado el criterio de la Cámara alta son Chile y Colombia ya que, como se ha mencionado, para resolver el conflicto entre las cámaras se crea una comisión mixta compuesta por igual número de senadores que de diputados a pesar de que éstos últimos son más numerosos. El caso chileno (1980) presenta, además, dos especificidades; la primera es que el sistema *navette* interviene cuando la comisión mixta no llega a acuerdos, y, la segunda, que favorece la participación del Ejecutivo, es que está contemplada la intervención del presidente quien puede solicitar a la Cámara de origen la insistencia en la sanción de su proyecto con una mayoría especial de dos tercios de los miembros presentes y, si esta mayoría no se logra, entonces tiene la decisión la Cámara revisora por igual mayoría<sup>47</sup>.

#### Cuadro 16. Procedimiento para resolver desacuerdos entre cámaras

Sobredimensiona al Senado	Prevalece el texto de la Cámara de Diputados	Prevalece la voluntad de la Cámara de origen
Chile (1980) Colombia (1991)	Uruguay (1967) Bolivia (1967) Venezuela (1953, 1961)	Argentina (19853, 1994) México (1917) Paraguay (1992, 1967)
0,50	0,25	0
Aumenta la participación del Ejecutivo		Aumenta la participación del Legislativo

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

El cuadro 17 resume los valores que adoptan los países analizados en la etapa constitutiva. Tal como se comentó al inicio de este trabajo, las normas que intervienen diseñando la posible influencia de ambos poderes sobre la legislación son la Constitución y los reglamentos internos. Pues bien, las prerrogativas institucionales que ofrecen los reglamentos de las cámaras, para el periodo estudiado en esta investigación son, sobre todo, favorables al presidente chileno, seguido del hondureño, guatemalteco y uruguayo. En el lado contrario, los parlamentos con más potencialidades institucionales para participar en la legislación en la etapa constitutiva son el Parlamento argen-

tino, el colombiano y el ecuatoriano. Por otro lado, las prerrogativas constitucionales son especialmente propicias para los presidentes de Paraguay, Ecuador y Uruguay. El sumatorio de ambos tipos de poderes para intervenir en la agenda legislativa durante la etapa constitutiva indican que Chile y Uruguay son los países en los que el Ejecutivo se ve favorecido institucionalmente para intervenir en el trámite legislativo en la etapa constitutiva, mientras que los presidentes que tienen más difícil su influencia en esta etapa son, sobre todo, el argentino, seguido del colombiano y costarricense.

### Cuadro17. Resumen de los valores del índice en la etapa constitutiva

	Prerrogativas reglamentarias						Subtotal (0-3)	Prerrogativas constitucionales	Urgencia	Total (0-4)	Total (0-1)
	Integración de las comisiones		Prerrogativas para evitar el paso por comisión		Poder de las comisiones para el tratamiento de los proyectos de ley						
	CD	CS	CD	CS	CD	CS					
Cámara											
Argentina 1853	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	0	-	-	
Argentina 1853 (1984)	0	0	0,501	0,501	0	0	0,501	0	0,5	0,13	
Bolivia 1967	0,50	0	0	0	1	1	1,25	0	1,25	0,31	
Chile 1980	0	0	1	1	1	1	2	0,334	2,33	0,58	
Colombia 1991	0	0	0	0	0,75	0,75	0,75	0,167	0,92	0,23	
Costa Rica 1949	1	0	0		0,25		1,25	0	1,25	0,31	
Ecuador 1979	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	0,835	-	-	
Ecuador 1998	s/d		0		0,75		0,75	0,668	1,42	0,35	
Guatemala 1985	0,50		0,334		1		1,834	0	1,83	0,46	
Honduras 1982	1		0		1		2	0	2	0,50	
México 1917	0	0	0,501	0,501	1	1	1,501	0	1,50	0,38	
Panamá 1972	0		0,668		1		1,668		1,67	0,42	
Paraguay 1967	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	0	-	-	
Paraguay 1992	0	0	0,501	0,501	0	0	0,501	1	1,50	0,38	
Perú 1993	0		0,835		0,5		1,335	0	1,34	0,33	
Uruguay 1967	0,50	1	0	0,167	0,75	1	1,7085	0,501	2,21	0,55	
Venezuela 1953	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	0	-	-	
Venezuela 1961	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	0	-	-	

Fuente: elaboración propia

s/d (sin datos). No se cuenta con los reglamentos correspondientes al periodo de vigencia de la Constitución indicada. CD (Cámara de Diputados), CS (Cámara de Senadores).

Además, en los casos bicamerales, la fuerza institucional del Poder Legislativo se puede ver incrementada o disminuida de acuerdo con determinadas prerrogativas constitucionales. En los casos bicamerales los procedimientos que posibilitan un mayor grado de preponderancia del Ejecutivo son captados a través de tres indicadores, tal como se ve en la tabla 19, que revelan que el Ejecutivo chileno es, junto con el boliviano, el más favorecido por el diseño bicameral perfilado en el país. Mientras que Argentina ofrece un diseño bicameral más favorable para la intervención del Poder Legislativo.

**Cuadro 18. Resumen de los valores del índice para los casos bicamerales en la etapa constitutiva**

	Prerrogativas constitucionales			Total (0-1,25)	Total (0-1)
	Simetría	Rechazo total por parte de alguna Cámara	Proyectos modificados por la Cámara revisora		
Argentina 1853	0	0	0	0	0
Argentina 1853 (1994)	0	0	0	0	0
Bolivia 1967	0,25	0,25	0,25	0,75	0,60
Chile 1980	0	0,50	0,50	1	0,80
Colombia 1991	0	0	0,50	0,50	0,40
México 1917	0,25	0,25	0	0,50	0,40
Paraguay 1967	0	0,25	0	0,25	0,20
Paraguay 1992	0	0,25	0	0,25	0,20
Uruguay 1967	0	0	0,25	0,25	0,20
Venezuela 1953	0	0	0,25	0,25	0,20
Venezuela 1961	0	0	0,25	0,25	0,20

Fuente: elaboración propia

## 2.4. Etapa de eficacia

La última etapa del procedimiento legislativo ordinario comienza cuando el Parlamento envía al Ejecutivo el proyecto de ley que ha sancionado, para su promulgación por parte del presidente. Si el Ejecutivo no tiene objeciones, el proyecto se convertirá en ley con lo cual finaliza el proceso.

Sin embargo, es habitual que en los países con sistemas de gobierno presidencialista el Ejecutivo pueda vetar los proyectos de ley tanto parcial como totalmente. Si el veto se produce, al Congreso le queda una última posibilidad para sacar adelante la ley que ha sancionado a través de la insistencia (Alcántara *et al.*, 2005b: 87) y ésta le será más o menos favorable de acuerdo al tipo de mayoría requerida para aprobarla.

La capacidad para vetar una ley es considerada como la limitación más importante al poder del Congreso ya que es el último recurso del Poder Ejecutivo para imponer su deseo sobre las decisiones del Congreso<sup>48</sup>. Es un poder reactivo al permitir que el presidente defienda el *status quo* contra las tentativas de la mayoría legislativa pero, en tanto poder reactivo o poder de agenda negativo, el veto no es útil si el Ejecutivo desea introducir cambios (Shugart y Mainwaring, 2002: 50). Por otro lado, su aplicación puede ser “positiva” si el Ejecutivo veta una ley que, a su juicio, es precipitada o no ha tenido una deliberación suficiente aunque, sin duda, también es un “arma” en manos del presidente para prevenir que mayorías adversas en el Congreso legislen (Wiberg, 2002) o modifiquen sus propias propuestas. El veto también ha sido interpretado como un instrumento del Ejecutivo para balancear los intereses que defienden los legisladores, más favorables a sus distritos o a lo local, con los intereses representados por el presidente supuestamente más amplios o nacionales (Alemán y Schwartz, 2006). Cabe precisar que esta última afirmación no ha sido contrastada empíricamente en los países latinoamericanos y, nuevamente, muestra que puede ser incorrecto o “viciado” trasladar las teorías que ayudan a entender el caso estadounidense a los países de América Latina sin aportar elementos empíricos.

### Veto total e insistencia

Tal como se comentó al comienzo de este trabajo, el poder de veto es una de las variables consideradas por distintos autores<sup>49</sup> para medir los poderes legislativos de la Presidencia. En el cuadro 1 del anexo aparecen los indicadores que utilizan, los cuales giran, en todos los índices considerados, en

torno a la citada mayoría requerida para la insistencia. En la presente investigación, éste también es el indicador fundamental que ayuda clasificar a los países de acuerdo a la fuerza del veto presidencial. Los valores ofrecidos aparecen en el cuadro 19 y la hipótesis que está detrás de la inclusión de esta variable es que en aquellos países en los cuales para insistir el veto presidencial se requieren mayorías muy restrictivas la *participación* del Ejecutivo sobre la legislación será superior.

**Cuadro 19. Procedimiento para la insistencia de los vetos totales**

Veto sin posibilidad de insistencia hasta transcurrido un año	La insistencia requiere el voto de 2/3 de los miembros de cada Cámara	La insistencia requiere el voto de 2/3 de los miembros (una sola cámara)	La insistencia requiere el voto de 2/3 de los presentes en ambas cámaras o de la sesión conjunta	La insistencia requiere el voto de tres quintos de los presentes en sesión conjunta	La insistencia requiere la mayoría absoluta de los miembros en cada Cámara	La insistencia requiere la mayoría absoluta de los miembros (una sola Cámara)
Ecuador (1979, 1998)	México (1917) Paraguay (1967)	Costa Rica (1949) Guatemala (1985) Panamá (1972)	Argentina (1853, 1994) Bolivia (1967) Chile (1980) Honduras (1982) Venezuela (1953, 1961)	Uruguay (1967)	Colombia (1991) Paraguay (1992)	Perú (1993)
1	0,835	0,668	0,501	0,334	0,167	0
Poder de veto fuerte					Poder de veto débil	

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

El poder de veto es débil cuando el Congreso está facultado para insistir una ley con el voto de la mayoría absoluta de los miembros. Cuando es así, el veto puede retrasar una ley, pero el presidente no podrá frenar las acciones del Legislativo decidido a adoptar cambios políticos, a modificar el *status quo*. “Lógicamente, si el Congreso puede aprobar leyes por mayoría simple y puede superar los vetos presidenciales por mayoría sim-



ple, todos los vetos presidenciales serán superados<sup>50</sup> (Colomer y Negretto, 2002: 100). Los casos, entre los estudiados, que requieren de una mayoría no cualificada para superar los vetos son Perú, Colombia y Paraguay (1992)<sup>51</sup>. Sin embargo, hay una diferencia entre estos países que lleva a que reciban una puntuación diferente pues no es lo mismo conseguir mayoría absoluta de los miembros en una sola Cámara (Perú) que en dos cámaras (Colombia y Paraguay) en las cuales puede haber distinta composición política.

En el resto de los países analizados se requiere de mayorías cualificadas. La aprobación por parte de dos tercios de legisladores presentes o por dos tercios del total de componentes de la Cámara son los dos mecanismos más contemplados por las constituciones<sup>52</sup>. La excepción la constituye Uruguay donde la mayoría requerida es inferior (tres quintos de los presentes en la Asamblea General) y, el país donde el presidente cuenta con un poder de veto más fuerte, sin duda, es Ecuador ya que el Congreso carece de capacidad para insistir una ley vetada totalmente durante un año desde la objeción presidencial<sup>53</sup>.

### Veto parcial e insistencia

El veto del Ejecutivo no tiene por qué ser a todo el proyecto de ley, sino que puede ser a una parte o a determinados artículos. El veto parcial es la facultad del presidente de objetar disposiciones particulares de un proyecto de ley que ya ha sido aprobado (Shugart y Carey, 1992). La mayor parte de las constituciones de América Latina contemplan la posibilidad de que el presidente vete un proyecto parcialmente aunque los distintos autores que miden el poder legislativo presidencial (véase cuadro 1 del anexo) consideran que existe poder de veto parcial solamente “cuando implica la promulgación automática del resto del proyecto de ley, en ausencia de un voto del Congreso con el fin de insistir en que se promulgue la versión originalmente aprobada por los dipu-

tados” (Payne *et al.*, 2003: 205). Entonces se produce un verdadero veto parcial, ya que los presidentes pueden promulgar los artículos de la ley con los cuales están de acuerdo, a la vez que vetar y devolver al Congreso para su reconsideración solo las porciones vetadas. Este poder no es tan común en las constituciones latinoamericanas como lo es en la práctica (Shugart y Mainwaring, 2002: 51), y es que en las cartas magnas, aunque se hace referencia a la posibilidad de que el presidente vete una ley parcialmente, se sugiere que la ley en su totalidad vuelva al Congreso para su reconsideración. Y, aunque sólo pueden ser reconsiderados los artículos sobre los que el presidente haya presentado objeciones, ninguna parte de la ley puede ser promulgada hasta que el Congreso vuelva a aprobarla con la mayoría que la Constitución requiera como necesaria para la insistencia o que devuelva la ley según lo considerado por el presidente<sup>54</sup>. En América Latina, solo la Constitución argentina, de 1994, y la Constitución brasileña, de 1988, otorgan explícitamente a los presidentes la prerrogativa de vetar partes de una ley al mismo tiempo que promulgan otras partes (Shugart y Mainwaring, 2002: 53); sin embargo, en muchos países esta es la práctica común, lo que muestra que este poder no es sólo un poder reactivo sino que tiene elementos proactivos.

En la presente investigación la inclusión del veto parcial y su insistencia tiene detrás una hipótesis similar a la de la anterior variable sobre el veto total e insistencia. Así, se mantiene que en aquellos países en los cuales existe la posibilidad de vetar parcialmente los proyectos de ley y su insistencia requiere de mayorías restrictivas, el poder de veto es más fuerte y la *participación* del Ejecutivo sobre la legislación será superior. En el cuadro 20 aparecen los indicadores y la clasificación de los países de acuerdo a las prerrogativas constitucionales en torno al veto parcial que, como se puede ver, son muy similares a las del veto total.

**Cuadro 20. Procedimiento para la insistencia de los vetos parciales**

La insistencia requiere el voto de 2/3 de los miembros (una sola cámara)	La insistencia requiere el voto de 2/3 de los presentes en ambas cámaras o de la sesión conjunta	La insistencia requiere el voto de tres quintos de los presentes en sesión conjunta	La insistencia requiere la mayoría absoluta de los miembros en cada Cámara	La insistencia requiere la mayoría absoluta de los miembros (una sola Cámara)	No está contemplado el veto parcial
Panamá (1972) Ecuador (1998) Ecuador (1979)	Argentina (1853, 1994) Chile (1980) Venezuela (1961, 1953)	Uruguay (1967)	Colombia (1991) Paraguay (1992, 1967)	Perú (1993)	Bolivia (1967) Costa Rica (1949) Guatemala (1985) Honduras (1982) México (1917)
1	0,80	0,60	0,40	0,20	0
Poder de veto parcial fuerte			Poder de veto parcial débil		

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

En Bolivia, Costa Rica, Guatemala, Honduras y México la Constitución no permite objetar partes de un proyecto de ley aprobado por el Congreso. En el resto de los países la insistencia requiere un tipo de mayoría prácticamente igual que para revocar el veto total. Las excepciones más significativas las constituyen el caso de Ecuador (1998 y 1979) y de Paraguay (1967). En Ecuador el veto parcial, a diferencia del total, puede ser insistido en el mismo periodo aunque requiere de la mayoría cualificada más alta entre las establecidas. Por su parte, la Constitución paraguaya de 1967 establecía una mayoría inferior para insistir un proyecto vetado parcialmente (mayoría absoluta de miembros en cada Cámara) que para insistir uno vetado totalmente (mayoría de dos tercios de los miembros de cada Cámara). Otra de las constituciones que marcan diferentes mecanismos para superar las objeciones según sean totales o parciales es la Constitución venezolana de 1953 donde, aunque es igual el tipo de mayoría requerida para la revocación, el veto total debía apro-

barse en sesión conjunta mientras que si éste era parcial, la reconsideración del proyecto se producía primero en una Cámara y posteriormente en la otra (art. 90, CEUV).

### Cuadro 21. Resumen de los valores del índice en la etapa de eficacia

	Veto total	Veto parcial	Valor (0-2)	Valor (0-1)
Argentina 1853	0,501	0,80	1,301	0,65
Argentina 1853 (1994)	0,501	0,80	1,301	0,65
Bolivia 1967	0,501	0	0,501	0,25
Chile 1980	0,501	0,80	1,301	0,65
Colombia 1991	0,167	0,40	0,567	0,28
Costa Rica 1949	0,668	0	0,668	0,33
Ecuador 1979	1	1	2	1,00
Ecuador 1998	1	1	2	1,00
Guatemala 1985	0,668	0	0,668	0,33
Honduras 1982	0,501	0	0,501	0,25
México 1917	0,835	0	0,835	0,42
Panamá 1972	0,668	1	1,668	0,83
Paraguay 1967	0,835	0,40	1,235	0,62
Paraguay 1992	0,50	0,40	0,9	0,45
Perú 1993	0	0,20	0,2	0,10
Uruguay 1967	0,334	0,60	0,934	0,47
Venezuela 1953	0,501	0,80	1,301	0,65
Venezuela 1961	0,501	0,80	1,301	0,65

Fuente: elaboración propia

El cuadro 21 muestra los valores que adoptan los distintos países en relación al poder de veto del presidente en la etapa de eficacia. Las constituciones ecuatorianas (1979 y 1998) son las que contemplan un poder de veto superior y mecanismos para la insistencia más complicados para el Legislativo, aunque también la Constitución panameña establece dificultades a la hora de insistir los vetos. En el lado contrario, los países donde el Legislativo puede superar los vetos presidenciales afrontando menos obstáculos institucionales son Perú, Bolivia, Colombia, Honduras y Paraguay (1992).

## 2.5. Procedimiento legislativo extraordinario

Existen mecanismos institucionales, más allá del procedimiento ordinario legislativo, que pueden ser cruciales en la influencia de ambos poderes en la producción legislativa. Por ello, se han introducido dos variables que pertenecen al procedimiento legislativo extraordinario: la capacidad para emitir decretos legislativos por parte del presidente y la posibilidad de convocatoria a sesiones extraordinarias.

### Poder de decreto del presidente

El poder de decreto es definido por Carey y Shugart (1998a: 152-153) como la autoridad del Ejecutivo para establecer leyes en lugar del Legislativo, por lo que debe ser distinguido de los decretos de carácter reglamentario o administrativo (Shugart y Mainwaring, 2002: 53) a través de los cuales, prácticamente todos los poderes ejecutivos del mundo, regulan la forma de implementar las leyes previamente existentes. Entre los poderes legislativos del presidente, la capacidad para emitir decretos es probablemente una de las cuestiones más estudiadas y analizadas 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. Un presidente con fuerte capacidad de decreto puede cambiar el *status quo* a cualquier posición dentro de su espacio de preferencias sin tomar en cuenta las preferencias del Congreso.

En uno de los principales trabajos sobre el tema, Carey y Shugart (1998a) clasifican los poderes de decreto a través de tres categorías: los decretos de emergencia, los decretos delegados y los decretos con fuerza de ley inmediata. Los primeros están contemplados en la mayoría de las constituciones modernas y responden a la necesidad de que el Ejecutivo

puntualmente no tenga obstáculos para resolver situaciones de emergencia, desastres nacionales o calamidades. Generalmente en estos casos se suspenden las garantías constitucionales, las libertades civiles y se asume el control de los organismos públicos. Estos poderes, no obstante, están sujetos a la aprobación explícita del Legislativo, tanto antes de ser ejercidos como después, y son usualmente limitados a acciones necesarias para restablecer el orden y no para establecer nuevas políticas. Cuando los poderes ejecutivos fuerzan los límites de los poderes de emergencia, cuyo uso debería estar restringido, y los utilizan para fijar nuevas políticas o sustentan su autoridad en este tipo de acciones, están actuando de forma inconstitucional (Carey y Shugart, 1998b).

El segundo tipo se deriva de la delegación en determinadas áreas previamente definidas por parte del Legislativo que, normalmente, establece un plazo a partir del cual expira la autoridad de decreto, aunque no necesariamente los propios decretos, a menos que sea extendida por otra ley del Congreso (Shugart y Mainwaring, 2002: 56). Otras veces la autoridad que se delega es delimitada en forma mucho menos cuidadosa, dejando abierta la posibilidad de abuso de su prerrogativa por parte del presidente. De todas maneras es importante no perder de vista que el Congreso puede recuperar aquello que delega o puede optar por no delegarlo (Shugart y Mainwaring, 2002: 56-57). El tercer tipo es el que da una fortaleza significativa al Ejecutivo, ya que puede conseguir que sus iniciativas tengan fuerza de ley inmediata en áreas no definidas previamente por el Congreso. Este tercer tipo de decreto puede ser dividido en dos categorías: el más fuerte cuando el acto del Ejecutivo se convierte en una ley permanente y el más débil cuando el decreto es transformado en ley tras la aprobación del Congreso<sup>55</sup> (Carey y Shugart, 1998a: 152-153). Las constituciones marcan las posibilidades que tiene el Poder Legislativo ante los decretos y su actuación será más o menos influyente dependiendo de si el proceso de enmienda es abierto o cerrado y de si la regla de aprobación de los mismos es explícita o tácita.

Por tanto, los distintos escenarios para el Congreso en relación con los decretos son su rechazo, su aprobación en la forma original en que los

planteó el presidente, su aprobación con modificaciones o no hacer nada. En este último caso, el poder relativo del Parlamento será mayor si el decreto expira o pierde validez y será menor si el decreto mantiene su vigencia. Sin embargo, a pesar de que en algunos casos, como Brasil, la Constitución indica que ante el no pronunciamiento pierden validez, la práctica del Ejecutivo ha sido la reiteración de los decretos por parte del presidente. Cuando se agota el tiempo constitucional, el Ejecutivo vuelve a decretar una versión igual o levemente alterada del decreto original y se reedita hasta que el Poder Legislativo toma una decisión. La posibilidad de reeditar un decreto da al Ejecutivo una ventaja estratégica adicional e influencia en los resultados<sup>56</sup> (Figueiredo y Limongi, 1998).

Si bien parece evidente que este tipo de procedimiento extraordinario favorece al Ejecutivo, algunos estudios inciden en que los legisladores pueden preferir el decreto al procedimiento legislativo ordinario como vía para superar problemas de acción colectiva asociados al tratamiento de ciertas materias políticas (Kiewiet y McCubbins, 1991; Carey y Shugart, 1998a) (Siavelis, 2001:207). Así, Carey y Shugart (1998a: 158-159 y 1998b) argumentan que la existencia del poder de decreto y su utilización no significa necesariamente la marginación del Poder Legislativo y el debilitamiento de la democracia. De acuerdo con estos autores, hay contextos institucionales en los que los decretos del Ejecutivo son preferidos por la mayoría parlamentaria<sup>57</sup>.

En este sentido, en la literatura norteamericana existen dos visiones a la hora de abordar el estudio de los decretos. La primera de ellas es la mantenida por la teoría de la acción unilateral (Moe y Howell, 1999; Mayer, 1999), que considera a los decretos como un instrumento del Ejecutivo para “puentear” a un Congreso que le es adverso o poco cooperativo, de modo que el Ejecutivo resulta ser el gran beneficiado por este instrumento<sup>58</sup>. Sin embargo, desde la teoría de la delegación se mantiene que el presidente no es el único beneficiario de los decretos ejecutivos. Éstos pueden satisfacer las preferencias de los legisladores porque los representantes son actores que delegan su poder<sup>59</sup>. De modo que el Con-

greso puede preferir dejar en el Ejecutivo la puesta en marcha de las políticas públicas porque le es beneficioso como institución, también porque es positivo para los legisladores individuales que buscan sus propios intereses o porque, si la política es polémica, el Congreso puede utilizar la delegación para evitar la responsabilidad de su puesta en marcha y que la asuma el Ejecutivo (Fiorina 1982; McCubbins *et al.*, 2005). Esta última ventaja incide especialmente en los gobiernos de coalición ya que se puede convertir en un instrumento para solucionar problemas de “conflictos horizontales”, entre el Gobierno y la mayoría que lo apoya, y no solo conflictos verticales, entre el Ejecutivo y el Legislativo (Huber, 1996). Así, en gobiernos conformados por una coalición, el hecho de legislar mediante decreto constituiría una forma de resguardo de las mayorías gubernamentales utilizada por los socios del Gobierno para protegerse de medidas impopulares o de leyes que afecten a las clientelas específicas, preservando acuerdos políticos entre el Ejecutivo y la coalición que lo apoya en el Legislativo (Cheibub, 2001: 694).

A partir de estas dos aproximaciones, se pueden formular dos hipótesis completamente distintas para explicar la emisión de decretos por parte de los presidentes. Si está en lo correcto la teoría de la delegación, se producirá un incremento de los decretos presidenciales en las situaciones donde la popularidad presidencial es alta y/o donde el presidente mantiene relaciones cooperativas con el Congreso, ya que si los decretos son instrumentos que dan ventajas a los legisladores, lógicamente, habrá un consenso que los haga proliferar durante períodos relativamente largos de tiempo. Por otro lado, si la teoría de la acción unilateral es la adecuada, el incremento del número de decretos se dará cuando la popularidad presidencial es baja y/o los legisladores no tienen las mismas preferencias que el Ejecutivo ya que, desde este punto de vista, los presidentes usan su autoridad de decreto como modo de compensar su estrategia para llevar adelante políticas en contextos conflictivos<sup>60</sup> (Pereira *et al.*, 2005). Más allá de porqué el Ejecutivo utiliza o no su poder de decreto lo que interesa en esta investigación es si su existencia como



mecanismo institucional favorece o no la *participación* del presidente sobre la actividad legislativa. En este sentido, la hipótesis que se mantiene es que en aquellos países en los que se contempla el poder del presidente para legislar por decreto, la *participación* del mismo sobre la actividad legislativa será superior. Los indicadores utilizados para medir la capacidad de decreto del presidente han sido extraídos del índice del PNUD (véase el cuadro 1 del anexo) aunque han sido ligeramente modificados, tanto en las categorías como en los valores ofrecidos, tal como se puede ver en el cuadro 22.

**Cuadro 22: Poderes para legislar mediante decretos**

El presidente puede emitir decretos no delegados pero los decretos tienen validez sólo por un tiempo limitado y/o ante situaciones de emergencia y el Congreso puede revocarlos	La Constitución establece expresamente que el Congreso puede delegar poderes legislativos al presidente que tiene poder constitucional de legislar por decreto restringido (circunstancias excepcionales/algunas materias)	La Constitución establece expresamente que el Congreso puede delegar poderes legislativos al presidente que tiene poder constitucional de legislar por decreto (en circunstancias excepcionales y en muy pocas materias)	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 del poder de legislar por decreto al presidente
Colombia (1991) Paraguay (1967) Perú (1993)	Argentina (1853, 1994) Chile (1980) Panamá (1972)	Ecuador (1998) Ecuador (1979) Guatemala (1985) Honduras (1982) México (1917) Uruguay (1967) Venezuela (1961)	Bolivia (1967) Costa Rica (1949) Paraguay (1992) Venezuela (1953)
1	0,66	0,33	0
Fuerte poder de decreto			Bajo poder de decreto

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

Las constituciones de Colombia (1991), Paraguay (1967) y Perú (1993) son, de entre las analizadas, las que conceden más facultades para la emisión de legislación vía decreto. En Colombia, históricamente los presidentes han empleado sus extensos poderes de emergencia para legislar ampliamente por decreto y, desde 1968 hasta 1991, pudieron inter-

venir en amplias áreas de la política pública incluida la económica y financiera. En la Constitución de 1991 si bien se incluyeron restricciones importantes a esos poderes, el Ejecutivo colombiano continúa gozando de extensas prerrogativas para cambiar el *status quo* por medio de la emisión de decretos<sup>61</sup> (Shugart y Mainwaring, 2002: 54). En Perú, además de estar contemplada la delegación del Congreso al Poder Ejecutivo en materias específicas<sup>62</sup> (art. 104), el Poder Ejecutivo puede dictaminar medidas extraordinarias con fuerza de ley en materia económica y financiera cuando así lo requiera el interés nacional y con cargo a dar cuenta al Congreso que los puede modificar y/o derogar (art. 118, CPP). Estos decretos entran en vigencia tras su publicación y antes de que el Legislativo los analice. Sin embargo, el Poder Legislativo, en un plazo de 15 días puede pronunciarse acerca de si el decreto de urgencia versa sobre materias económicas y se fundamenta por la urgencia de la situación económica nacional y de las finanzas públicas<sup>63</sup> (art. 91, RCRP). Sin duda, la entrada en vigencia antes del posicionamiento del Legislativo concede al presidente peruano un fuerte poder de agenda positivo<sup>64</sup>. En cuanto a Paraguay la Constitución de 1967 establecía que, durante el receso del Congreso, o hallándose este por cualquier causa desintegrado, el Poder Ejecutivo podía dictar decretos con fuerza de ley, con la obligación de someterlos a la consideración de las cámaras, dentro de los primeros sesenta días del siguiente periodo ordinario de sesiones (art. 183, CRPa).

La segunda posibilidad en cuanto al grado de poder de decreto del presidente es la establecida por Argentina y Chile, donde el Ejecutivo puede legislar mediante decretos siempre que el Legislativo le delegue esa función en determinadas situaciones y en materias concretas aunque existe una gran variabilidad entre los dos países. Así, en Argentina, la Constitución de 1853 (que estuvo en vigencia entre 1983 y 1994) no contemplaba el poder de decreto pero, hacia la década de 1990 se había transformado en un poder de facto detentado por los presidentes<sup>65</sup>. La reforma constitucional del año 1994 sí codificó este poder (Shugart y Mainwaring, 2002: 54) introduciendo una limita-

ción en cuanto a la materia sobre la que podrían versar los decretos, al determinar que no podían regular asuntos de índole penal, tributaria y electoral. Por otra parte, estableció que la validez de los decretos como leyes permanentes estaría sujeta a la intervención expresa de una comisión bicameral permanente integrada por representantes de todos los partidos en proporción a su representación en el Congreso. Sin embargo, quedó sin definir la situación de un decreto que no recibiese un pronunciamiento definitivo del Congreso. También se incorporó la delegación legislativa válida para asuntos administrativos o emergencias y sujeta a expirar en un plazo determinado (Negretto, 2001a: 435). La Constitución chilena de 1980 establecía que el presidente de la República podía solicitar autorización para dictar disposiciones con fuerza de ley durante un plazo no superior a un año sobre una gran variedad de temas, aunque quedaba restringido lo que se refería a la nacionalidad, la ciudadanía, las elecciones, las garantías constitucionales o las leyes orgánicas constitucionales o de quórum calificados (art. 61, CPCH). El último caso que compone este grupo es Panamá cuya Asamblea puede conceder al Ejecutivo, cuando éste lo solicite, y siempre que la necesidad lo exija, facultades legislativas extraordinarias precisas, que serán ejercidas durante el receso de la Asamblea Nacional. La Ley en que se confieran dichas facultades expresa específicamente la materia y los fines que serán objeto y el Órgano Legislativo puede, en todo tiempo y a iniciativa propia, derogar, modificar o adicionar sin limitación de materias los decretos-leyes así dictados (art. 159, CPRP).

Existe otro grupo de países en los que la delegación sólo es permitida en situaciones de emergencia y/o en muy pocas materias. Este es el caso de Honduras, Venezuela (1961) y Ecuador (ambas constituciones de 1979 y 1998) donde se limita la delegación a materias económicas (art. 66, CPRE y art. 155-156, CPE). También está en este grupo Guatemala (art. 138, CPG) y Uruguay (art. 168, CROU) donde los decretos ejecutivos se permiten solo ante situaciones de emergencia. En México, la

Constitución establece tres casos: el de los estados de urgencia (art. 29, CPEUM), la autorización del Congreso para que el Ejecutivo tenga facultades legislativas para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación y para restringir, o incluso prohibir, las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, siempre que el Ejecutivo lo estime urgente (art. 131, CPEUM) y una tercera variante es aquella en la que la Constitución otorga directamente al Ejecutivo la facultad para legislar, como en ciertas cuestiones de salud, en las que el presidente puede promulgar leyes por decreto (art. 73 CPEUM) (Casar, 1999:95). 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; este grupo lo componen Bolivia<sup>66</sup>, Costa Rica, Paraguay (1992) y Venezuela (1953).

### Convocatoria a sesiones extraordinarias

Otro mecanismo institucional de tipo extraordinario que, en caso de ser utilizado, otorga control positivo sobre la agenda legislativa al Poder Ejecutivo es la convocatoria a sesiones extraordinarias para abordar determinados proyectos de ley que giran, normalmente, en torno a sus propuestas. En este caso, tal como aparece en el cuadro 23, el elemento que potencia este poder es la imposibilidad institucional para que el Legislativo se autoconvoque a períodos extraordinarios y, en caso de que sí esté contemplada esta posibilidad, que se exijan mayorías calificadas para llevarla a cabo. La hipótesis que está detrás de esta variable es que en aquellos países en que el Ejecutivo tiene facilidades para convocar sesiones extraordinarias su *participación* sobre la actividad legislativa será superior.

### Cuadro 23. Prerrogativas para la convocatoria de sesiones extraordinarias

Solo el Ejecutivo tiene facultad para convocar periodos de sesiones extraordinarios	Tanto el Ejecutivo como el Legislativo tienen facultad para convocar periodos de sesiones extraordinarios (si la iniciativa es del Legislativo se requiere dos tercios de los miembros)	Tanto el Ejecutivo como el Legislativo tienen facultad para convocar periodos de sesiones extraordinarios (si la iniciativa es del Legislativo se requiere mayoría absoluta)	Tanto el Ejecutivo como el Legislativo tienen facultad para convocar periodos de sesiones extraordinarios (si la iniciativa es del Legislativo se requiere el voto de la cuarta parte de los miembros)	Tanto el Ejecutivo como el Legislativo tienen facultad para convocar periodos de sesiones extraordinarios (en el caso de que la iniciativa sea del Legislativo la convocatoria debe hacerla la Comisión Delegada)	Tanto el Ejecutivo como el Legislativo tienen facultad para convocar periodos de sesiones extraordinarios (para su aprobación en cualquier caso se requiere de mayoría de dos tercios de los presentes)
Argentina (1853) Colombia (1991) Costa Rica (1949) Panamá (1972) Paraguay (1967) Perú (1993) Venezuela (1953)	Ecuador (1979) Ecuador (1998)	Argentina (ref. 1994) Bolivia (1967) Chile (1980) Honduras (1982) Guatemala (1985) Uruguay (1967)	Paraguay (1992)	Venezuela (1961)	México (1917)
1	0,80	0,60	0,40	0,20	0,80
Más poder de convocatoria				Menos poder de convocatoria	

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

En todos los países analizados, los temas a discutir durante las sesiones extraordinarias están definidos y delimitados en su convocatoria. El escenario más beneficioso para el Poder Ejecutivo es el establecido por las constituciones que no otorgan al Poder Legislativo la facultad de convocarse a sesiones extraordinarias: Argentina (1853), Colombia, Costa Rica, Panamá, Paraguay (1967), Perú y Venezuela (1953). En estos casos el presidente tiene la capacidad total para marcar la agenda de discusión del Congreso durante el tiempo que dure el periodo de sesiones extraordinario ya que es él quien define los temas que se considerarán. La siguiente situación en cuanto al grado de control del Ejecutivo es la planteada en las constituciones de Ecuador (1979 y 1998). En ambas se faculta al presidente y al Legislativo para convocar a este tipo de sesiones.

En caso de que la solicitud sea del Ejecutivo automáticamente quedan establecidas; sin embargo, si la propuesta es realizada por el Legislativo, se requiere la aprobación de dos tercios de los legisladores que componen el Congreso. Este mismo escenario, salvo con la distinción de que disminuye la mayoría requerida para la aprobación de las sesiones a propuesta del Legislativo a la mayoría absoluta de los miembros, es compartido por Argentina (reforma 1994), Bolivia, Chile (1980), Honduras, Guatemala<sup>67</sup> y Uruguay.

Una situación más ventajosa para el Legislativo es la reconocida en la Constitución paraguaya de 1992, donde ambas cámaras pueden convocar a sesiones extraordinarias o prorrogar sus sesiones por decisión de la cuarta parte de los miembros o por resolución de los dos tercios de integrantes de la Comisión Permanente del Congreso (art. 184, CRPb) y en Venezuela (1961) donde no es necesario el pronunciamiento por parte del Congreso, tanto si la convocatoria proviene del Ejecutivo como si proviene de la Comisión Delegada. Un último y especial escenario es el marcado por la Constitución mexicana ya que, independientemente de a quien pertenezca la propuesta, para llamar a sesiones extraordinarias ésta debe ser refrendada por el pleno por una mayoría de dos tercios de los legisladores presentes; el caso mexicano es el único entre los estudiados en el que se requiere la aprobación del Legislativo a la convocatoria realizada por el Ejecutivo.

### Cuadro 24. Resumen de los valores del índice para el procedimiento legislativo extraordinario

	Decreto	Sesiones	Valor (0-2) extraordinarias	Valor (0-1)
Argentina 1853	0,66	1	1,66	0,83
Argentina 1853 (1994)	0,66	0,60	1,26	0,63
Bolivia 1967	0	0,60	0,6	0,3
Chile 1980	0,66	0,60	1,26	0,63
Colombia 1991	1	1	2	1
Costa Rica 1949	0	1	1	0,5
Ecuador 1979	0,33	0,80	1,13	0,565
Ecuador 1998	0,33	0,80	1,13	0,565
Guatemala 1985	0,33	0,60	0,93	0,465
Honduras 1982	0,33	0,60	0,93	0,465
México 1917	0,33	0	0,33	0,165
Panamá 1972	0,66	1	1,66	0,83
Paraguay 1967	1	1	2	1
Paraguay 1992	0	0,60	0,6	0,3
Perú 1993	1	1	2	1
Uruguay 1967	0,33	0,60	0,93	0,465
Venezuela 1953	0	0,20	0,2	0,1
Venezuela 1961	0,33	1	1,33	0,665

Fuente: elaboración propia.

El cuadro 24 resume la puntuación que reciben los distintos países analizados en cuanto a la capacidad extraordinaria de los presidentes para la emisión de decretos legislativos y para la convocatoria a sesiones extraordinarias. La Constitución de Colombia de 1991 así como la paraguaya de 1967 y la peruana de 1993 son las que perfilan los escenarios más favorables al Ejecutivo, ya que se alcanza el valor máximo. Otras Cartas Magnas que otorgan a los presidentes potencial institucional extraordinario para influir en los resultados legislativos son la argentina de 1853 y la panameña. En el lado contrario están las constituciones venezolana de 1953, la mexicana, la paraguaya de 1992 y la boliviana, cuyos diseños permiten poco margen de maniobra al Ejecutivo para influir en la legislación de forma extraordinaria.

### **3. Índice de potencia institucional legislativa (IPIL) y conclusiones**

El presente trabajo se ha ocupado de definir los determinantes institucionales presentes en cada etapa del trámite legislativo, así como en el procedimiento legislativo extraordinario, que pueden incidir en el peso que el Poder Ejecutivo y el Legislativo tienen sobre la actividad legislativa. A partir de estos indicadores se ha elaborado un índice denominado índice de potencia institucional legislativa (IPIL) que varía de 0 a 1. En los valores próximos a 1 estarían los países cuyos ejecutivos cuentan con amplias prerrogativas institucionales para influir sobre la actividad legislativa y en los valores cercanos a 0 se ubican los países en los que el Legislativo cuenta con menos obstáculos para intervenir sobre la legislación.

Cada indicador de este índice se ha introducido teniendo como base las distintas teorías que abordan el análisis del Poder Legislativo de las que se han extraído las hipótesis acerca del sentido en que pueden actuar, bien potenciando la *participación* de uno u otro Poder sobre la actividad legislativa, o bien fomentando el *éxito* en la aprobación de las iniciativas del Ejecutivo. Del mismo modo, se han clasificado las variables de acuerdo con la etapa del procedimiento legislativo en la que tienen su potencial relevancia con el objeto de desagregar las posibles influencias de cada etapa en la actividad legislativa y como modo de contrastar las hipótesis, tanto de forma individual como agregada.

En el cuadro 25 y en el gráfico 2 están expuestos los valores de cada etapa así como del índice total para cada país. Chile es el caso que ocupa el lugar más alto en cuanto a potencia institucional legislativa del Ejecutivo. El diseño institucional chileno otorga al presidente grandes facultades exclusivas para la iniciativa legislativa, para la fijación de las prioridades de los proyectos, para imponer plazos en el tratamiento de las leyes y además su diseño bicameral es asimétrico, lo cual favorece la concentración del poder y la influencia del *cartel* legislativo del Gobierno. Este último factor también estaba fomentado por la estructura organizativa del Congreso y, aunque el



poder de veto del Ejecutivo y las capacidades extraordinarias no están entre las más altas, los anteriores indicadores delimitan un poder presidencial con el potencial más alto para la influencia legislativa de entre todos los países analizados, ubicación que coincide con la mayoría de los estudios dedicados a analizar los poderes legislativos constitucionales de los presidentes<sup>68</sup>.

### Cuadro 25: Valores del índice de potencialidad institucional legislativa (IPIL)

	Etapa de iniciativa	Etapa constitutiva	Bicamerales Bicamerales	Etapa de eficacia	Proced. Extraord.	Total	Total (0-1)
Argentina 1853	*	*	0	0,65	0,83	1,48	0,49
Argentina 1853 (1994)	0,13	0,13	0	0,65	0,63	1,54	0,31
Bolivia 1967	0,61	0,31	0,6	0,25	0,3	2,07	0,41
Chile 1980	0,86	0,58	0,8	0,65	0,63	3,52	0,70
Colombia 1991	0,62	0,23	0,4	0,28	1	2,53	0,51
Costa Rica 1949	0,17	0,31	**	0,33	0,5	1,31	0,33
Ecuador 1979	*	0,21	**	1	0,57	1,78	0,59
Ecuador 1998	0,41	0,35	**	1	0,57	2,33	0,58
Guatemala 1985	0,19	0,46	**	0,33	0,47	1,45	0,36
Honduras 1982	0,33	0,50	**	0,25	0,47	1,55	0,39
México 1917	0,19	0,38	0,4	0,42	0,17	1,56	0,31
Panamá 1972	0,43	0,42	**	0,83	0,83	2,51	0,63
Paraguay 1967	*	*	0,2	0,62	1	1,82	0,61
Paraguay 1992	0,39	0,38	0,2	0,45	0,3	1,72	0,34
Perú 1993	0,36	0,33	**	0,1	1	1,79	0,45
Uruguay 1967	0,49	0,55	0,2	0,47	0,47	2,18	0,44
Venezuela 1953	*	*	0,2	0,65	0,1	0,95	0,32
Venezuela 1961	*	*	0,2	0,65	0,67	1,52	0,51

Fuente: elaboración propia.

\*En estos casos se carece de los reglamentos vigentes durante el periodo constitucional por lo que el índice ha sido calculado teniendo en cuenta sólo las prerrogativas constitucionales en la etapa y ponderando el valor de las mismas sobre el valor total que puede alcanzar el índice sin que estén presentes las citadas prerrogativas.

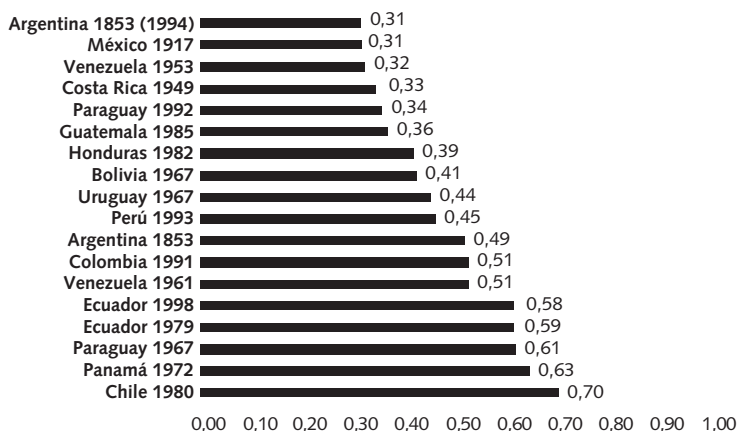
\*\* Países con diseño legislativo unicameral.

Las constituciones que diseñan procedimientos menos concentrados y una relación más equilibrada entre ambos poderes son la argentina, mexicana, venezolana de 1953 y la costarricense. La Constitución argentina no establece áreas de iniciativa exclusiva para el presidente, más allá

del presupuesto y las leyes internacionales, tampoco favorece la intervención del presidente en la etapa constitutiva limitando el mecanismo de declaración urgente de los proyectos aunque sí se da cierta capacidad proactiva al Ejecutivo a través de la emisión de decretos. La Constitución vigente en Venezuela desde 1953 a 1961 limitaba la iniciativa legislativa presidencial a los proyectos relacionados con el presupuesto y los tratados internacionales, lo cual no restringía el tipo de propuestas que podían presentar los legisladores. Además, el Congreso podía insistir fácilmente los vetos presidenciales y el Ejecutivo no contaba con la posibilidad de emitir decretos legislativos. En el caso de Costa Rica tampoco se ponen obstáculos a que los legisladores inicien proyectos de ley sobre cualquier materia, ello, unido a un procedimiento consensuado para la elaboración del orden del día, determina que en la etapa de iniciativa el Legislativo pueda intervenir sin muchas cortapisas. En la etapa constitutiva, si bien el mecanismo para la integración de las comisiones es concentrado, se limita la capacidad del presidente para declarar urgentes los proyectos, con lo cual el poder para fijar la agenda por parte del Ejecutivo se ve limitado.

Otros Ejecutivos que gozan de potencial institucional legislativo son el panameño y el ecuatoriano. En Ecuador es fundamental el poder de veto del presidente mientras que en Panamá, además de ser alto este poder reactivo, también es muy fuerte la capacidad para legislar por decreto de forma unilateral así como la convocatoria a periodos de sesiones extraordinarios. La Constitución de 1967 en Paraguay también otorgaba fuertes poderes al presidente, sobre todo para intervenir de forma extraordinaria en el procedimiento legislativo. Sin embargo la vigente Constitución ofrece un diseño que no favorece tanto al Ejecutivo.

**Gráfico 2. Distribución espacial de los países analizados en el índice de potencialidad institucional legislativa (IPIL)**



Fuente: elaboración propia.

Como se ha podido ver a lo largo de las páginas anteriores las 15 variables institucionales expuestas generan diversos escenarios en el procedimiento legislativo, algunos potencialmente más favorables al Ejecutivo y otros al Legislativo. Para determinar si realmente estos escenarios muestran relevancia sobre la actividad legislativa, favoreciendo la *participación* de uno u otro poder o el *éxito* del Ejecutivo, es necesario contrastar las hipótesis planteadas en las páginas anteriores, tanto de forma individual como por etapas.

## 4. Notas

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", leída el 27 de abril de 2007 en la Universidad de Salamanca. La autora agradece a los miembros del tribunal -José Luis Cascajo, José Ramón Montero, Pablo Oñate, Ismael Pitarch, y Manuel Sánchez de Dios- las sugerencias recibidas para mejorar el índice. También expresa su agradecimiento al Programa América Latina de la Fundación CIDOB en cuyo seno se realizó un taller de debate del trabajo, especialmente quiere subrayar su reconocimiento a los comentarios recibidos por parte de José Fernández Albertos y Francesc Bayo.
2. Cabe recordar que el Ejecutivo estadounidense tiene muy poca capacidad institucional para introducir proyectos de ley.
3. Olson y Mezey (1991) afirman que el proceso legislativo está determinado por tres conjuntos de factores: a) las influencias externas sobre el Congreso; b) la capacidad de actuación de los legisladores; y c) el contenido de las políticas que se procesan. Cada uno de estos elementos puede ser captado a partir de una serie de indicadores. Los indicadores institucionales y políticos de las influencias externas están determinados por el dispositivo constitucional, la estructura estatal, la normativa electoral, el sistema de partidos, los intereses de los grupos de la sociedad y la agenda pública de gobierno. La capacidad de actuación de los legisladores aparece establecida por el formato organizacional del Parlamento, las reglas de funcionamiento de las cámaras y de las comisiones, las estructuras de los partidos, así como la operativa específica de los grupos parlamentarios y, finalmente, las características personales de los integrantes del cuerpo. El contenido de las políticas depende de la naturaleza de los proyectos que se presentan en el Parlamento y del tipo de actores e intereses a los que afectan los proyectos (Lanzaro *et al*, 2000).
4. En el cuadro 1 del anexo se comparan los indicadores y valores ofrecidos por los distintos autores para medir los poderes legislativos del presidente.
5. El término insistencia (y su derivación en verbo) se refiere a una prerrogativa constitucional que existe en los países presidencialistas (como los abordados en el presente estudio) que se produce cuando el Parlamento vota para sacar adelante una ley pre-

viamente aprobada por ese mismo Parlamento y que ha sido vetada por el presidente. De tal modo que si el presidente veta o sanciona (total o parcialmente) una ley, el Parlamento tiene el derecho constitucional de insistirla (superar el veto) mediante un determinado tipo de mayoría (más o menos fácil de conseguir).

6. 0,50 se corresponde con los poderes legislativos presidenciales contemplados en la Constitución chilena de 1969 y 0,27 con la vigente Constitución brasileña de 1988.
7. Cabe matizar que también puede ser usado de forma reactiva ya que si los presidentes prefieren el *status quo* vigente a cualquier otra alternativa pueden evitar el cambio político no introduciendo proyectos de ley.
8. Algunas de las constituciones consideradas fueron promulgadas por gobiernos autoritarios como la venezolana de 1953, la paraguaya de 1967 y la chilena de 1980. Dado que las mismas estuvieron vigentes durante períodos democráticos analizados en esta investigación, se considera pertinente su utilización para la elaboración del índice.
9. La Constitución chilena de 1980, reformada en 2005, pero vigente en el periodo de estudio de esta investigación, estipulaba la iniciativa exclusiva del presidente para formular proyectos de ley en relación con la alteración de la división política o administrativa del país, la administración financiera o presupuestaria del Estado, incluyendo modificaciones de la Ley de Presupuestos, las normas sobre enajenación de bienes del Estado o municipalidades y sobre su arrendamiento o concesión; las fuerzas de aire, mar y tierra y su mantenimiento en pie en tiempo de paz o de guerra, la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República o la salida de tropas nacionales fuera de él (art. 62, CPCH). Además el Ejecutivo fija las normas con arreglo a las cuales las empresas del Estado y aquellas en que éste tenga participación puedan contratar empréstitos y las que señalen el valor, tipo y denominación de las monedas y el sistema de pesos y medidas. Correspondía también al Presidente, la iniciativa exclusiva para: imponer, suprimir, reducir o condonar tributos de cualquier clase o naturaleza, establecer exenciones o modificar las existentes y determinar su forma, proporcionalidad o progresión; crear nuevos servicios públicos o empleos rentados, sean fiscales, semifiscales, autónomos o de las empresas del Estado; suprimirlos y determinar sus funciones o atribuciones; contratar empréstitos o celebrar cualquiera otra clase de operaciones que puedan comprometer el crédito o la responsabilidad financiera del

Estado, de las entidades semifiscales, autónomas, de los gobiernos regionales o de las municipalidades, y condonar, reducir o modificar obligaciones, intereses u otras cargas financieras de cualquiera naturaleza, establecidas en favor del Fisco o de los organismos o entidades referidos; fijar, modificar, conceder o aumentar remuneraciones, jubilaciones, pensiones, montepíos, rentas y cualquier otra clase de emolumentos, préstamos o beneficios al personal en servicio o en retiro a los beneficiarios de montepíos, en su caso, de la administración pública y demás organismos y entidades anteriormente señalados, como asimismo fijar las remuneraciones mínimas de los trabajadores del sector privado, aumentar obligatoriamente sus remuneraciones y demás beneficios económicos o alterar las bases que sirvan para determinarlos; todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en los números siguientes; establecer las modalidades y procedimientos de la negociación colectiva y determinar los casos en que no se podrá negociar, y establecer o modificar las normas sobre seguridad social o que incidan en ella, tanto del sector público como del sector privado (art. 62, CPCH).

10. En Colombia pueden ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes referidas a: aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas; determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; asimismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta; Organizar el crédito público; regular el comercio exterior y señalar el régimen de cambio internacional, en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la Junta Directiva del Banco de la República; fijar el régimen salarial y de prestaciones de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública y ordenar participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales (art. 150y 154, CPC).
11. En la Constitución paraguaya de 1967 se atribuía el derecho de iniciativa exclusivo al Presidente sobre los tratados, convenios, concordatos y demás acuerdos internacio-

- nales suscritos en nombre de la República la declaración de la guerra y la concertación de la paz; el establecimiento de industrias nuevas o de servicios públicos nacionales, la extracción y transformación de materias primas; las ordenanzas militares y la Ley Orgánica de los Tribunales Militares (art. 149, CRPa).
12. Así, mientras que “un cartel económico monopoliza un recurso económico, como el aceite, un cartel de la agenda monopoliza un recurso legislativo” (Cox y McCubbins, 2004).
  13. Por ejemplo, la asignación a las comisiones más importantes o posiciones privilegiadas en el calendario legislativo que pueden ser concedidas o quitadas de acuerdo al grado de lealtad partidista (Jenkins *et al*, 2003).
  14. Döering (1995: 225) en su análisis de los sistemas parlamentarios europeos clasifica el control de la agenda de discusión a través de siete categorías: 1. el gobierno determina la agenda del pleno; 2. se decide por mayoría del pleno; 3. la decisión corresponde a una instancia donde están representados los grupos proporcionalmente; 4. se produce un acuerdo consensuado de los grupos parlamentarios con el presidente de la Cámara pero prima la mayoría del pleno en el orden de las propuestas; 5. la decisión corresponde al presidente de la Cámara previa consulta con los grupos parlamentarios pero no puede ser cambiada por el pleno; 6. se fragmenta la elección de la agenda si no se puede conseguir el voto unánime de los líderes y 7. la Cámara determina la agenda.
  15. Sin embargo, en el Senado chileno se contempla un pequeño matiz ya que si la proposición del presidente es observada por un grupo parlamentario, se permite que el pleno resuelva la aprobación o no de la agenda de discusión (art. 92, RS).
  16. En la Cámara de Senadores de Bolivia también tiene atribución para proponer el orden del día el Presidente Electivo (presidente de la Cámara) (art. 37, RIHCS) cabe recordar que el presidente del Senado es el vicepresidente del país.
  17. Para estos efectos, se utiliza el sistema de redondeo a la unidad entera más próxima (art. 36, RAL)
  18. Para Weingast y Marshall (1988), siguiendo la teoría de las ganancias del intercambio, las comisiones legislativas permiten la distribución del poder de agenda de los distintos actores políticos, reducen los costos de transacción y agilizan el proceso de intercambio.

19. Estas tres visiones tienen diferentes implicaciones. Así desde el punto de vista de la primera perspectiva, cada comisión determina la política de su jurisdicción y son relativamente poco importantes las preferencias de los grupos parlamentarios. Las comisiones tienen un papel independiente en el proceso de toma de decisiones. En la segunda perspectiva, las comisiones son agentes de las cámaras. Son establecidas para la adquisición de información en el orden que demanda el Congreso y, bajo la tercera visión, los miembros de las comisiones son vistos como agentes del partido al que pertenecen, ya que los líderes partidistas controlan su composición (Mattson y Strom, 1995: 255).
20. Véase Alcántara *et al* (2005b: 269)
21. El modelo usado por la Cámara de Diputados de Chile para la distribución de asientos en las comisiones es el siguiente: se determinará un coeficiente fijo resultante de dividir el total de los cargos de todas las comisiones por el número de diputados de la corporación; este coeficiente se multiplicará por el número de diputados de cada partido y ese resultado señalará los cargos que le correspondan. (art. 213, RCD). Sin embargo, en el siguiente artículo (214, RCD) se deja abierta la composición a la propuesta de la mesa. En Colombia las comisiones permanentes se elegirán por el sistema de cociente electoral, previa inscripción de listas, sin embargo, si los partidos representados en la respectiva cámara se ponen de acuerdo en una lista total de las comisiones, o de algunas de ellas, éstas se votarán en bloque. En Panamá todas las comisiones podrán ser elegidas mediante la presentación de nóminas de consenso, siempre que contemplen la representación proporcional de la minoría (art.41, RORIAL). Si esto no ocurre, el procedimiento será el siguiente: el número total de legisladores que componen la Asamblea se dividirá entre el número de miembros de la comisión, cuyo resultado se denominará cociente de elección. Cada legislador votará por un candidato y se declarará electo el que haya obtenido un número de votos no menor al cociente de elección. Si después de adjudicadas las representaciones por razón del cociente quedan puestos por llenar, se declararán electos para ocuparlos a los que hubiesen obtenido el mayor número de votos (art. 42, RORIAL). En Costa Rica para la integración de las comisiones legislativas plenas, el presidente de la Asamblea, a propuesta de los jefes de fracción, someterá al plenario una lista única que contenga la integración de las comisiones (art.53, RAL). En la Cámara de Diputados



brasileña la representación numérica de las bancadas es establecida dividiéndose el número de miembros de la Cámara por el número de miembros de cada comisión y el número de diputados de cada partido o bloque parlamentario. El resultado del cociente final representará el número de lugares que cada partido o bloque parlamentario podrá obtener en cada comisión (art. 27, RICD).

22. Un elemento muy importante que escapa a la presente investigación, pero que es necesario mencionar, es el distinto nivel de relevancia que tienen las comisiones. Para los partidos políticos no es lo mismo controlar una u otra ya que a pesar de que posean mecanismos de funcionamiento, atribuciones y poderes similares, tienen diferentes grados de influencia política.
23. Véase Denzau y Mackey (1983).
24. "Cuando un proyecto sea declarado de "suma urgencia", se procederá a su discusión en la siguiente forma: No habrá segundo informe de Comisión y el proyecto deberá ser despachado por la Cámara en diez días, que se distribuirán así: 1°. Cinco días para el informe de Comisión. 2°. Tres días para el informe de la Comisión de Hacienda, si procediere. 3°. Dos días para la discusión y votación en la Sala. En el caso de que el proyecto no requiriere el trámite de Comisión de Hacienda, el plazo de diez días se reducirá a siete. Si vencidos los plazos de cinco o de ocho días, según corresponda, no se hubieren emitido los informes de Comisión, la Cámara deberá en todo caso pronunciarse dentro del día siguiente, tomando como base de discusión el proyecto primitivo, y sólo se levantará la sesión cuando hayan terminado todas las votaciones (art. 188, RCD). Cuando un proyecto sea declarado de "discusión inmediata", se procederá a su discusión y votación en la forma siguiente: El proyecto deberá ser despachado por la Cámara en tres días, que se distribuirán así: 1°. Un día para el informe de la Comisión competente, que puede ser verbal o escrito. 2°. Un día para el informe de la Comisión de Hacienda, si procediere, que puede ser verbal o escrito. 3°. Un día para la discusión y votación del proyecto (art. 189, RCD). Los plazos señalados, se contarán desde el día en que se dé cuenta de la urgencia, calificada por el presidente de la República (art. 190, RCD). En el Senado en caso que un proyecto fuere calificado de simple urgencia, en el primero o en el segundo trámite constitucional, la Comisión respectiva dispondrá, para el primer informe, del plazo de nueve días. Si el proyecto está en tabla a la fecha de darse cuenta de la urgencia, se entrará a su dis-

cusión general en la sesión ordinaria o extraordinaria más próxima, la que deberá, en todo caso, quedar terminada dentro de los seis días siguientes. Si el proyecto ha de volver a Comisión para segundo informe, ésta deberá evacuarlo en el plazo de seis días (art. 147, RS). Cuando un proyecto sea calificado de suma urgencia, en el primero o en el segundo trámite constitucional, su discusión y votación deberán quedar terminadas dentro del plazo de diez días; pero deberán reducirse los plazos indicados en la siguiente forma: tres días para el primer informe de Comisión; tres días para su discusión general en el Senado; dos días para el segundo informe de Comisión, y el resto del plazo hasta enterar los diez días, para la discusión particular y votación del proyecto (art. 148, RS). En los demás trámites constitucionales la discusión y votación de un proyecto con simple o suma urgencia se cumplirán en el término de treinta o de diez días, según el caso, y habrá lugar al trámite de Comisión, si la Sala así lo acuerda, por un plazo no mayor de quince o de cinco días, respectivamente (art. 149, RS). La urgencia calificada de discusión inmediata para un proyecto, en cualquiera de sus trámites constitucionales, dará lugar a que su discusión sea en general y particular a la vez, o sólo en particular, según corresponda, y deberá quedar terminada dentro del plazo de tres días. El trámite de Comisión, cuando procediere, será evacuado en un plazo no mayor de un día. El informe podrá ser verbal o escrito (art. 150, RS).

25. Así en la Cámara de Diputados se estipula que todo proyecto de ley sometido a la consideración de la Cámara deberá ser informado por la Comisión competente. El presidente de la Cámara, a petición de un Diputado, podrá solicitar el acuerdo unánime para omitir el trámite de Comisión cuando se trate de un asunto obvio y sencillo o de tan perentoria urgencia que no admita demora, excepto en el caso de los asuntos que deben ser informados por la Comisión de Hacienda (art. 118, RCD). En el Senado solo se puede omitir el primer informe de Comisión por acuerdo unánime de los Comités, adoptado a proposición del presidente del Senado antes de que el proyecto comience a ser conocido por la respectiva Comisión. Con posterioridad, sólo podrá eximir del primer informe la unanimidad de la Sala, durante la primera hora de una sesión ordinaria o extraordinaria y sin discusión (art. 36, RS).
26. En Bolivia solo se puede omitir el trámite en comisión en casos que se refieran a hechos emergentes o de desastre nacional declarado (art. 131, RIHCS y art. 125, RIHCD).

27. La Constitución colombiana especifica que ningún proyecto será ley sin (...): 1. Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva. 2. Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara (art. 157, CPC).
28. La Constitución panameña contempla que ningún proyecto puede ser Ley de la República si no ha sido aprobado por la Asamblea Nacional en tres debates, en días distintos. Es primer debate de todo proyecto de ley el que se le da en la Comisión. Un proyecto de ley puede pasar a segundo debate cuando la mayoría de la Asamblea Nacional, a solicitud de uno de sus miembros, revocare el dictamen de la Comisión y diere su aprobación al Proyecto (art. 166, CPRP).
29. La Cámara podrá, con igual número de votos, dejar sin efecto la delegación y retomar el trámite ordinario. La aprobación en comisión requerirá el voto de la mayoría absoluta del total de sus miembros. Una vez aprobado el proyecto en comisión, se seguirá el trámite ordinario (art. 79, CNAb).
30. "Procederá el archivo del proyecto sin más trámite, cuando la comisión produzca un dictamen negativo, ya sea unánime o de mayoría, siempre y cuando no se haya presentado dictamen afirmativo de minoría" (art. 81, RAL).
31. Así, en Colombia si un proyecto es negado en su totalidad o archivado indefinidamente por una comisión, cualquier miembro de la comisión, el autor del mismo, el Gobierno o el portavoz de los proponentes en los casos de iniciativa popular, podrán apelar de la decisión ante el pleno de la respectiva Cámara el cual, previo informe de una comisión accidental, decidirá si acoge o rechaza la apelación (art. 166, RCSCR). Por su parte, las comisiones de la Cámara de Representantes de Uruguay pueden resolver, por dos tercios de los votos, proponer a la Cámara el archivo de un asunto aunque la minoría, cualquiera que sea su número, puede oponerse. Una vez propuesto el archivo de un asunto, los representantes disponen de tres días para oponerse y la Cámara será la encargada de resolver acerca del archivo (art. 135, RCR). En Ecuador, si la mayoría de los miembros de la comisión emiten informe desfavorable, el proyecto será desechado salvo que, en el caso de haber informe favorable de minoría, el Congreso decida conocerlo mediante resolución tomada por la mayoría absoluta de los concurrentes (art. 94, RI). Por último, la situación más generalizada en la región es que los dictámenes de las comisiones no sean vinculantes y que el pleno sea

el que decida si un proyecto se aprueba, se envía nuevamente a comisión o se archiva independientemente del informe de la comisión.

32. "Si la iniciativa del Presidente puede ser libremente modificada por el Congreso y su aprobación requiere un voto afirmativo de los legisladores (...) cabe esperar que el resultado no diferirá demasiado del obtenido con un procedimiento legislativo ordinario. En otras palabras, si bien el tratamiento de urgencia puede forzar a los legisladores a suspender el tratamiento de otros temas, nada impide que el resultado final –sea la aprobación de la propuesta original, la aprobación con enmiendas o su rechazo– acabe reflejando la preferencia del legislador mediano. Las leyes de tratamiento urgente, sin embargo, pueden otorgar al Presidente un máximo poder de agenda cuando los legisladores carecen de la capacidad de introducir enmiendas a la propuesta presidencial y ésta se considera aprobada en caso de ausencia de decisión en el Congreso. Con este procedimiento los papeles se invierten en comparación con el procedimiento legislativo ordinario sometido a veto presidencial" (Colomer y Negretto, 2002: 101).
33. Nolte (2003:51) sostiene que para el caso chileno el éxito de los proyectos de ley del Presidente depende en primera instancia de la mayoría parlamentaria con la que cuenta. Durante el gobierno del presidente Aylwin, el tiempo promedio del trámite legislativo de los proyectos de ley que tenían urgencia no distó mucho de los proyectos que no la tenían. Tampoco hubo casi diferencia entre la tasa de éxito de las iniciativas legislativas presidenciales con y sin urgencia (sumando los diferentes grados de urgencia). La urgencia es un instrumento para señalar prioridades y organizar el trabajo parlamentario. En este sentido sí parece funcionar, ya que la tasa de éxito de las iniciativas presidenciales aumentó de acuerdo al grado de urgencia con que fueron calificados los mismos.
34. Es necesario el voto de tres quintos para permitir el cobro de compensaciones o pasividades que pudieren corresponderles en razón del cese de su cargo, a quienes renuncien antes del vencimiento de su mandato (art. 77, CROU). Para aprobar, dentro de los doce primeros meses de cada legislatura, el presupuesto de secretaría y modificarlo dentro de los cinco primeros meses de cada período (art. 108, CROU). Para dejar sin efecto la declaratoria de urgente consideración de un proyecto, realizada por el Poder Ejecutivo (art. 168, CROU). Para modificar el reglamento (art. 4, RCR). Para declarar

- que son graves y urgentes las razones invocadas para hacer cesar el receso y convocar a una reunión de la Asamblea General (art. 45, RCR). Para declarar permanente una sesión (art. 25, RCR). Para dejar sin efecto una sesión ordinaria antes de su realización (art. 24, RCR). Para resolver constituirse en comisión general con la presencia de directores de servicios centrales, autónomos o descentralizados (art. 33, RCR). Para autorizar a una comisión a reunirse durante el receso anual (art. 130, RCR). Para resolver la comunicación inmediata, a quien corresponda, de un proyecto sancionado (art. 146, RCR). Para alterar la correlación de los asuntos del orden del día (art. 46, RCR). Para autorizar la realización de exposiciones fuera de la media hora previa. (art. 154, RCR). Para crear comisiones especiales (art. 116, RCR). Para autorizar a los diputados a aceptar designaciones del Poder Ejecutivo con el fin de ejercer funciones de representación en el extranjero (art. 104, RCR). Para considerar asuntos que no hayan ingresado a la Cámara por lo menos treinta días antes de la finalización de los períodos ordinarios (art. 139, RCR).
35. Esta mayoría es requerida para continuar una sesión fuera de la hora fijada para su terminación. (art. 23, RCR). Para prorrogar el tiempo de que dispone el miembro informante (art. 54, RCR). Para autorizar la exposición de un ministro después de iniciada la consideración del orden del día, sobre asuntos no comprendidos en éste (art. 156, RCR). Para pasar a sesión secreta. (art. 26, RCR). Para decretar intermedios de más de dos horas dentro del mismo día. (art. 23, RCR). Para resolver que se publique el acta de la sesión secreta que se celebra. (art. 29, RCR). Para calificar el carácter preferente de una cuestión de fueros o una cuestión política (art. 50, RCR). Para prorrogar el término de las exposiciones de los ministros sobre asuntos no comprendidos en el orden del día (art. 156, RCR). En la Asamblea General Legislativa, en los casos de diferencias entre las dos cámaras durante la aprobación de un proyecto de ley (art. 135, COU).
36. La Cámara que reciba en primer lugar el proyecto deberá considerarlo dentro de un plazo de cuarenta y cinco días. Vencidos los primeros treinta días, la Cámara será convocada a sesión extraordinaria y permanente para la consideración del proyecto. Una vez vencidos los quince días de tal convocatoria sin que el proyecto hubiere sido expresamente desechado, se reputará aprobado por dicha Cámara en la forma en que lo remitió el Poder Ejecutivo y será comunicado inmediatamente y de oficio a la otra

Cámara. La segunda Cámara tendrá treinta días para pronunciarse y si aprobase un texto distinto al remitido por la primera lo devolverá a ésta, que dispondrá de quince días para su consideración. Vencido este nuevo plazo sin pronunciamiento expreso, el proyecto se remitirá inmediatamente y de oficio a la Asamblea General. Si venciere el plazo de treinta días sin que el proyecto hubiere sido expresamente desechado, se reputará aprobado por dicha Cámara en la forma en que lo remitió el Poder Ejecutivo y será comunicado a éste inmediatamente y de oficio, si así correspondiere, o en la misma forma a la primera Cámara, si ésta hubiere aprobado un texto distinto al del Poder Ejecutivo. La Asamblea General dispondrá de diez días para su consideración. Si venciera este nuevo plazo sin pronunciamiento expreso se tendrá por sancionado el proyecto en la forma en que lo votó la última Cámara que le prestó expresa aprobación. El plazo para la consideración por la primera Cámara empezará a correr a partir del día siguiente al del recibo del proyecto por el Poder Legislativo. Cada uno de los plazos ulteriores comenzará a correr automáticamente al vencer el plazo inmediatamente anterior o a partir del día siguiente al del recibo por el órgano correspondiente si hubiese habido aprobación expresa antes del vencimiento del término (art. 168, CROU).

37. El Poder Ejecutivo, dentro del período legislativo ordinario, podrá solicitar al Congreso únicamente tres proyectos de ley de tratamiento urgente, salvo que la Cámara de origen, por mayoría de dos tercios, acepte dar dicho tratamiento a otros proyectos (art. 210, CRPb).
38. Un análisis comparado sobre el bicameralismo y los sistemas federales se puede ver en Sánchez de Dios (2005b). Centrado en el caso español y en el papel del Senado, véase Paniagua (1999).
39. Véase Buchanan y Tullock (1962); Levmore (1992); Riker (1992); Rogers (2001), Nolte (2002) y Sánchez *et al* (2005).
40. En uno de los estudios comparativos más importantes escritos sobre el bicameralismo Tsebelis y Money (1997) clasifican estas justificaciones en dos dimensiones: la de eficiencia (o instrumental) que va encaminada a mejorar los resultados y la política (o redistributiva) que promueve los intereses de algún actor en detrimento de otro.
41. Para Colomer y Negretto (2002: 108) en ausencia de una dimensión de temas políticos con base territorial suficientemente prominente, el bicameralismo incongruente y simétrico es un mecanismo de frenos y contrapesos que puede distorsionar la repre-

- sentación y producir resultados legislativos relativamente más alejados de la preferencia socialmente eficiente del votante mediano que en una sola Cámara basada en reglas electorales de representación proporcional. Éste sería el caso de algunos países relativamente pequeños y homogéneos en América Latina en los que el Congreso está organizado en dos cámaras, como República Dominicana, Paraguay y Uruguay.
42. Así en Argentina a la Cámara de Diputados le corresponde exclusivamente la iniciativa de las leyes sobre contribuciones y reclutamiento de tropas (art. 52, CNAb) y recibir los proyectos presentados a través de iniciativas ciudadanas (art. 39, CNAb). En Chile las leyes sobre tributos de cualquiera naturaleza, presupuestos de la administración pública y reclutamiento, sólo pueden tener origen en la Cámara de Diputados. Por otro lado, las leyes sobre amnistía y sobre indultos generales sólo pueden tener origen en el Senado (art. 62, CPCH). En Colombia, los proyectos de ley relativos a tributos y presupuesto de rentas y gastos son presentados en la Cámara de Representantes, mientras que los de relaciones internacionales lo serán en el Senado (art. 143, RCSCR) (Alcántara *et al*, 2005b: 68).
  43. Véase Alcántara *et al* (2005b).
  44. En el caso de Argentina, se especifica que ninguna puede desechar totalmente un proyecto que hubiese tenido origen en ella y luego hubiese sido adicionado o enmendado por la Cámara revisora (art. 81, CNAb).
  45. En el caso de Bolivia el proyecto sólo es enviado al archivo si la Cámara de origen acepta este archivo. Por lo tanto, predomina el proyecto aprobado por la Cámara de origen. En México, si la Cámara de origen insiste en su sanción (con la mayoría absoluta de los presentes) y la Cámara revisora acepta lo acordado por la Cámara de origen (con la mayoría absoluta de los votos presentes), el proyecto que se enviará al Poder Ejecutivo es el que sancionó la Cámara de origen. Sin embargo, si la Cámara revisora sigue desechando el proyecto (por igual mayoría) éste pasa al archivo. Por último, en Paraguay el proyecto inicial pasa al Poder Ejecutivo siempre que la Cámara de origen cuente con mayoría absoluta para ratificar su sanción y la Cámara revisora no posea dos tercios de los votos para insistir en su rechazo. Si la Cámara de origen acepta el desecho, el proyecto pasará al archivo.
  46. El proyecto desechado por la Cámara revisora será tratado por una comisión mixta creada para el efecto. Si ésta llega a un acuerdo, el texto que se remitirá al Ejecutivo

- será el acordado por la comisión. Si no se produce acuerdo, la Cámara de origen insiste y la Cámara revisora no tiene mayoría, el texto que pasará al Poder Ejecutivo es el inicialmente aprobado por la Cámara de origen. Sin embargo, el proyecto pasará al archivo si la Cámara revisora cuenta con dos tercios de los votos para desecharlo aunque la Cámara de origen hubiese insistido en su sanción original.
47. Para consultar detalladamente los pasos de resolución de conflictos entre cámaras en cada país latinoamericano, se puede ver Alcántara *et al* (2005b).
  48. Los vetos y las insistencias, en algunas circunstancias, son un indicador de conflicto y de poder relativo. Un gran número de vetos puede ser entendido como un indicio de cierto nivel de conflicto entre ambas ramas. Es menos claro si los vetos son un indicador de poder del Ejecutivo (porque son usados) o de poder del Congreso (porque los provoca); la respuesta habría que buscarla caso por caso. Sin embargo, en cuanto que las insistencias son relativamente difíciles y expresan la victoria final del Congreso, tiene sentido considerarlas tanto como un indicio de conflicto como de poder del Congreso (Mollinelli *et al*, 1999: 102-103).
  49. Véase Shugart y Carey (1992: 150); Metcalf (2000: 669-670); Shugart y Haggard (2001:80); Samuels y Shugart (2003: 43); Payne *et al* (2003: 210); PNUD (2005: 76-77).
  50. "Un debilitamiento tal del Presidente puede inducirle la tentación de tratar de gobernar sin el Congreso y conlleva el riesgo de conflictos constitucionales acerca del papel del Presidente. Por lo tanto, parece aconsejable que la regla de superación del veto sea suficientemente baja para que los presidentes extremos y socialmente insatisfactorios no tengan poder efectivo de veto y de este modo se evite que prevalezcan resultados socialmente muy insatisfactorios, pero suficientemente alta para no excluir de las negociaciones a un presidente situado en una posición relativamente moderada y socialmente satisfactoria" (Colomer y Negretto, 2002: 100).
  51. Los otros países latinoamericanos que no son analizados en la presente investigación, pero que establecen esta misma mayoría, son Nicaragua y Brasil. En el caso de la vigente Constitución venezolana el veto presidencial es aún más débil, pues para su insistencia basta con la mayoría de los legisladores presentes.
  52. La Constitución venezolana de 1961 contemplaba un mecanismo especial y diferente, ya que si bien era necesario el voto de dos tercios de los presentes en reunión con-



junta para superar el veto, tanto total como parcial, si la insistencia era votada por simple mayoría, el Presidente podía optar entre promulgar la ley o devolverla al Congreso para una nueva y última reconsideración. En la cual la decisión de las cámaras en sesión conjunta era la definitiva, aun por simple mayoría, y la promulgación de la ley debía realizarse (art. 173, CRV).

53. La Constitución ecuatoriana de 1979 estipulaba que las leyes objetadas por el presidente de la República, sólo podían ser consideradas por el Congreso después de un año de la fecha de la objeción. Sin embargo, el Congreso Nacional podía pedir al presidente que las sometiera a consulta popular (art. 70, CPRE). En la vigente Constitución promulgada en 1998 se mantiene la misma prerrogativa, aunque se ha eliminado la posibilidad de que el Congreso solicite la consulta popular y se ha añadido que, transcurrido el plazo de un año desde la objeción, el Congreso puede ratificar el proyecto en un solo debate, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros (art. 153, CPE).
54. Las constituciones argentina (1853), colombiana (1886 y 1991) y ecuatoriana (1979) se encuentran entre aquellas que contienen estipulaciones de esta clase. Sin embargo, ninguna de esas constituciones otorga al presidente la autoridad de promulgar partes seleccionadas de una ley. Sin embargo numerosos presidentes han afirmado su derecho a la promulgación parcial y los tribunales en algunas instancias han respaldado esta práctica. Por lo tanto, los vetos parciales con promulgación son materia legal discutible en muchos países, dada la existencia de numerosas ambigüedades constitucionales (Shugart y Mainwaring, 2002: 51-53).
55. El decreto de este último subtipo, si bien puede agilizar y obligar a los legisladores a cooperar ya que se convierte en ley inmediatamente, no elimina el rechazo del Congreso si en él hay una mayoría clara en contra del estado creado por el decreto. Se reduce la influencia de los legisladores pero no se elimina (Figueiredo y Limongi, 1998).
56. En este sentido, Colomer y Negretto (2002: 104-105) afirman que aún cuando “los legisladores pueden enmendar el decreto libremente e invalidar su permanencia futura simplemente negándole la aprobación explícita (...) el legislador mediano no podrá imponer su preferencia si el cambio legislativo surgido del decreto es muy radical con respecto al *status quo* inicial. Dados los efectos inmediatos del decreto, un cambio

extremo de legislación puede hacer inútil su invalidación si el resultado de reserva es muy cercano a la preferencia del Presidente. Por estas razones, no parece que sea nunca recomendable otorgar poderes de decreto al Ejecutivo, ni aún bajo las reglas más favorables de enmienda abierta y aprobación explícita”.

57. Ello no resta importancia al beneficio que consigue el presidente con los mismos. Así, Figueiredo y Limongi (1998) recuerdan que en aquellos países donde los ejecutivos han controlado las reformas constitucionales se ha introducido esta prerrogativa.
58. Incluso, Conaghan, Malloy e Abugattas (1990: 27) al analizar el uso de los decretos en materia económica en los países andinos afirman que su utilización en contextos de apoyo parlamentario hacia el presidente responde a una especie de intransigencia mental dentro del Ejecutivo, que genera un estilo triunfal y un proceso altamente excluyente de elaboración e implementación de las políticas públicas (Carey y Shugart, 1998b).
59. Diversos autores como Epstein and O'Halloran (1999), Kiewiet and McCubbins (1991), McCubbins *et al* (1989) derivan sus investigaciones de la teoría del principal agente, en la cual el principal (el Congreso) delega sus poderes institucionales al agente (Ejecutivo), y espera con ello recibir beneficios. Estos beneficios incluyen información, flexibilidad en el tiempo y presupuesto, ausencia de responsabilidad ante la opinión pública, resolución de los complejos juegos entre cámaras y otros efectos positivos para el Congreso (Pereira, *et al* 2005).
60. Pereira *et al* (2005) contrastan estas hipótesis en el caso de Brasil, concluyendo que las dos teorías son acertadas dependiendo del período presidencial que se analice.
61. La Constitución establece que el Congreso puede revestir, hasta por seis meses, al presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. El Congreso podrá, en todo tiempo y por iniciativa propia, modificar los decretos leyes dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias (art. 150, CPC). Además, ante hechos que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el estado de emergencia. Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclu-

sivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. El Gobierno, en el decreto que declare el estado de emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término. El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el estado de emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas. El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo (...) (art. 215, CPC). También en caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el *estado de conmoción interior*, en toda la República o parte de ella, por término no mayor de noventa días, prorrogable hasta por dos períodos iguales, el segundo de los cuales requiere concepto previo y favorable del Senado de la República. Mediante tal declaración, el Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos. Los decretos legislativos que dicte el Gobierno podrán suspender las leyes incompatibles con el estado de conmoción y dejarán de regir tan pronto como se declare restablecido el orden público. El Gobierno podrá prorrogar su vigencia hasta por noventa días más. Dentro de los tres días siguientes a la declaratoria o prórroga del estado de conmoción, el Congreso se reunirá por derecho propio, con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales (art. 213, CPC).

62. "El Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre la materia específica y por el plazo determinado estableci-

- dos en la ley autoritativa. No pueden delegarse las materias que son indelegables a la Comisión Permanente. Los decretos legislativos están sometidos, en cuanto a su promulgación, publicación, vigencia y efectos, a las mismas normas que rigen para la ley. El presidente de la República da cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de cada decreto legislativo" (art. 104, CPP)
63. Recibido el oficio y el expediente mediante el cual el presidente de la República da cuenta de la expedición del decreto de urgencia y a más tardar el día útil siguiente, el presidente del Congreso enviará el expediente a la Comisión de Constitución, para su estudio dentro del plazo improrrogable de quince días útiles. La Comisión da cuenta al Consejo Directivo del cumplimiento de esta atribución en el segundo día útil siguiente a la aprobación del dictamen. El presidente informa obligatoriamente al pleno y ordena su publicación en el *Portal del Congreso*, o en la *Gaceta del Congreso* o en el *Diario Oficial El Peruano*. La Comisión informante calificará si el decreto de urgencia versa sobre las materias señaladas y se fundamenta en la urgencia de normar situaciones extraordinarias e imprevisibles cuyo riesgo inminente de que se extiendan constituye un peligro para la economía nacional o las finanzas públicas. En todo caso, presenta dictamen y recomienda su derogatoria si considera que las medidas extraordinarias adoptadas mediante el decreto de urgencia no se justifican o exceden el ámbito material señalado en el inciso. En caso contrario, emite dictamen haciendo constar el hecho para los efectos a que se contrae la parte final del inciso. Si el pleno del Congreso aprueba el dictamen de la Comisión informante, el presidente del Congreso debe promulgarlo por ley (art. 91, RCRP).
64. En las constituciones peruanas de 1979 y 1993 la autoridad de decreto del presidente se encuentra limitada a las cuestiones fiscales. La disposición aparece redactada de modo tal que puede haber sido pensada como un mero mecanismo administrativo, y no como una herramienta para modificar el *statu quo* legislativo existente, no obstante, debido a la ambigüedad legal que contiene, ha llegado a ser generalmente aceptado que esta disposición equivale a la autoridad para emitir nuevas leyes por decreto en materia fiscal (Shugart y Mainwaring, 2002: 54)
65. Ferreira y Goretti (1996) han estudiado ampliamente la emisión de decretos por parte de los presidentes argentinos, afirmando que si bien los decretos de necesidad y urgencia no integraban el conjunto de facultades presidenciales desde 1853, ante

- situaciones de notable gravedad institucional o de crisis económica, los presidentes argentinos dictaron decretos de necesidad y urgencia, asumiendo para sí facultades que, en el esquema constitucional, correspondían al Congreso.
66. A pesar de que en Bolivia el Ejecutivo no cuenta con esta capacidad, desde 1985 los sucesivos presidentes han utilizado la emisión de decretos para legislar. Desde que se firmara el Decreto Supremo 21060 que dio inicio al primer programa económico de ajuste estructural aplicado en América Latina bajo condiciones democráticas, hasta el reciente decreto del presidente Evo Morales a través de cual se nacionalizan los hidrocarburos, la emisión de decretos presidenciales ha sido una práctica habitual.
  67. En Guatemala se produce una situación especial ya que el Congreso puede reunirse en sesiones extraordinarias cuando sea convocado por la Comisión Permanente o por el Organismo Ejecutivo siendo automático el establecimiento de las sesiones extraordinarias. Sin embargo, se contempla la opción de que se aborden otras materias que no estén en la convocatoria con el voto favorable de la mayoría absoluta del total de diputados que lo integran. Además, el veinticinco por ciento de diputados o más tiene el derecho de pedir a la Comisión Permanente la convocatoria del Congreso por razones suficientes de necesidad y conveniencia públicas. Si la solicitare por lo menos la mitad más uno del total de diputados, la Comisión Permanente deberá proceder inmediatamente a la convocatoria (art. 158, CPG).
  68. Véase Shugart y Carey (1992: 150); Metcalf (2000: 669-670); Shugart y Haggard (2001:80); Samuels y Shugart (2003: 43); Payne et al (2003: 210) y PNUD (2005: 76-77).

## 5. Referencias bibliográficas

- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel; GARCÍA MONTERO Mercedes, y SÁNCHEZ LÓPEZ Francisco (comps.). *El Poder Legislativo en América Latina a través de sus normas*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2005a.
- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel; GARCÍA MONTERO Mercedes, y SÁNCHEZ LÓPEZ Francisco. *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del Poder Legislativo en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2005b.
- ALEMÁN, Eduardo y TSEBELIS, George: "Agenda Control in Latin American Presidential Democracies" paper Prepared for delivery at the 2002 Annual Meeting of the American Political Science Association, August 29 - September 1, 2002.
- ALEMÁN, Eduardo y SCHWARTZ, Thomas. "Presidential Vetoes in Latin American Constitutions". *Journal of Theoretical Politics*, No.18. (2006).P. 98-120.
- AMORIN NETO, Octavio; COX, Gary W. y MCCUBBINS, Matthew D., "Agenda Power in Brazil's Câmara dos Deputados" . *World Politics*. Vol. 55, No. 4. (2003). P. 550-578.
- BUCHANAN, James M. y TULLOCK , Gordon. *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962.
- CAREY, John y SHUGART, Matthew S. *Executive Decree Authority*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998a.
- CAREY, John y SHUGART, Matthew S. "Poder de decreto. Chamando os tanques ou usando a caneta?" *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol.13, No. 37. (1998b). P.149-184.
- CASAR, María Amparo, "Executive-Legislative Relations: The Case of Mexico (1946-1997)". En: MORGENSTERN, Scott y NACIF, Benito (edits.) *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002. P. 114-144.

- CHEIBUB FIGUEIREDO, Argelina, "Instituições e Política no Controle do executivo". *Dados Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro. Vol. 44, No. 4, (2001). P. 689-727.
- COLOMER, Josep M. y NEGRETTO, Gabriel. "La gobernanza de la democracia presidencial". En: MORA-DONATO, Cecilia (coord.). *Relaciones entre gobierno y Congreso*. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México: UNAM, 2002. P. 79-124.
- CONAGHAN, Catherine; MALLOY, James y ABUGATTAS, Luis : "Business and the Boys: the Politics of Neoliberalism in the Central Andes". *Latin American Research Review*. Vol. 25. No. 2. (1990) P. 3-30.
- COX, Gary W. "The organization of Democratic Legislatures". En: WEINGAST, Barry y WITTMAN, Donald (ed.) *The Oxford Handbook of Political Economy*. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- COX, Gary W. y McCUBBINS, Matthew. *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley: University of California Press, 1993.
- COX, Gary W. y McCUBBINS, Mathew D. *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the US House of Representatives*. New York: Cambridge University Press, 2004.
- DENZAU, Arthur y MACKAY, Robert J. : "Gatekeeping and Monopoly Power of Committees: An Analysis of Sincere and Sophisticated Behaviour". *American Journal of Political Science*. Vol. 27. No. 4. (1983). P. 1431-1451.
- DÖERING, Herbert (ed.) *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt: Campus Verlag, 1995. Capítulo: "Time as a Scarce Resource: Government Control of the Agenda". P. 223-246.
- EPSTEIN, David y O'HALLORAN, Shary. *Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making Under Separate Powers (Political Economy of Institutions and Decisions)*. Nueva York: Cambridge University Press, 1999.
- FIGUEIREDO CHEIBUB, Argelina y LIMONGI, Fernando. "Constitutional Change, Legislative performance and institutional consolidation". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, No. 29. (1995). P. 175-200.

- FIORINA, Morris. "Legislative Choice of Regulatory Forms: Legal Process or Administrative Process?". *Public Choice*. Vol. 39. No. 2 (1982) P. 33-66.
- HUBER, John D. *Rationalizing Parliament*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- JENKINS, Jeffery A; CRESPIAN, Michael H. y CARSON, Jamie L. : "Parties as Procedural Coalitions in Congress: Evidence from a Natural Experiment". *IPR Working Papers*. No. 03-08. Institute for Policy Research. Northwestern University. (2003).
- JONES Mark P. "Carreras políticas y disciplinas partidarias en la Cámara de Diputados argentina". *POSTData*, No. 7. Buenos Aires: Grupo Universitario POSTData, (2001). P. 189-230.
- KREHBIEL, Keith. *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1991.
- KIEWIET, D. Roderick y McCUBBINS, Matthew. *The Logic of Delegation*. Chicago: Chicago University Press, 1991.
- LEVMORE, Saul. "Bicameralism: When are Two Decisions Better than One?". *International Review of Law and Economics*, No. 12. (1992). P. 145-162.
- LIJPHART, Arend. *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven, CT: Yale University Press, 1999.
- LLANOS, Mariana. "El bicameralismo en América Latina", *Arbeitspapier*, No. 5. Hamburgo: Institut Für Iberoamerika-Kunde, (2002).
- MAINWARING, Scott y SHUGART, Matthew (comps.) *Multipartism, robust federalism, and presidentialism in Brazil*. Nueva York: Cambridge University Press, 1997.
- MATTSON, Ingvar y STROM, Kaare. "Parliamentary Committees". En: DÖRING, Herbert (ed.) *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt: Campus Verlag, 1995. P. 240-307.
- MAYER, Kenneth R. "Executive Orders and Presidential Power". *Journal of Politics*. Vol. 61, No. 2. 1999 P. 445-66.



- McCUBBINS, Matthew, NOLL, Roger y WEINGAST, Barry. "The Political Economy of Law: Decision-Making by Judicial, Legislative, Executive and Administrative Agencies" *Discussion Paper* No. 04-35, Stanford Institute for Economic Policy Research, SIEPR, (2005).
- METCALF, Lee Kendall. "Measuring Presidential Power". *Comparative Political Studies*. Vol. 33, No. 5, (2000). P. 660-685.
- MEZEY, Michael L. *Comparative Legislatures*. Duke University Press, 1979.
- MEZEY, Michael L. (1993): "Legislatures: Individual Purpose and Institutional Performance". En: FINIFTER A. (edi.) *Political Science: The State of the Discipline II*, Washington, DC: American Political Science Association, 1993. P. 335-364.
- MOE, Terry y HOWELL, William G. "The Presidential Power of Unilateral Action". *Journal of Law, Economics, and Organization*. Vol. 15, No. 1. (1999). P. 132-179.
- MOLINELLI, Guillermo, PALANZA, Valeria y SIN, Gisela. *Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial, 1999.
- MORGENSTERN, Scott y NACIF, Benito (ed.) *Legislative Politics in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press, 2002.
- MUSTAPIC, Ana María. "Oficialistas y diputados: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina". *Desarrollo Económico*. Vol. 39, No. 156. Buenos Aires: IDES, 2000. P. 571-595.
- NOLTE, Detlef. "Funciones y funcionamiento de los senados en los sistemas bicamerales de América Latina: un enfoque comparado" *Arbeitspapier*, No. 4. Hamburgo: Institut für Iberoamerika-Kunde, (2002).
- NOLTE, Detlef. "El congreso chileno y su aporte a la consolidación democrática en perspectiva comparada". *Revista de Ciencia Política*. Vol. XXIII, No. 2. (2003). P. 43-67.
- LANZARO, Jorge. *Estudio de la producción legislativa 1985-2000*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política, 2000.
- OLESZEK, Walter J. *Congressional Procedures and the Policy Process*. Washington, DC: CQ Press, 2004.

- OLSON, David y MEZEY, Michael (ed.), *Legislatures in the Policy Process*. Capítulo: "Parliaments and Public Policy". Cambridge: Cambridge University Press, 1991. P.1-24.
- PANIAGUA, Juan Luis "¿Qué Senado? Reflexiones en torno a las propuestas de reforma". En: PANIAGUA, Juan Luis y MONEDERO, Juan Carlos (ed.) *En torno a la democracia en España*. Madrid: Tecnos, 1999. P. 427-449.
- PAYNE, J. Mark; ZOVATTO, Daniel; CARRILLO FLOREZ, Fernando y ALLAMAD ZAVALA, Andrés. *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington: BID, 2003.
- PEREIRA NEIVA, Pedro R. *Estudo Comparado de Câmaras Altas: Os Poderes e o Papel dos Senados nos Sistemas Presidencialistas*. Tesis de Doctorado en Ciencia Política. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro – IUPERJ, 2004.
- PNUD, *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. 2005. <<http://democracia.undp.org/Informe>> [consulta: 20 mayo 2006].
- RIKER, William: "The Justification of Bicameralism". *International Political Science Review*. No. 13. (1992). P.101-16.
- ROGERS, James "An Informational Rationale for Congruent Bicameralism". *Journal of Theoretical Politics*. Vol. 13. No. 2. (2001). P. 123-151.
- SÁNCHEZ DE DIOS, Manuel. "La actividad de las Cortes Generales entre 1979 y 2000 desde la perspectiva del gobierno de partido". *Política y Sociedad*. Vol. 42. No.1. Madrid: Universidad Complutense, 2005a P. 227-255.
- SÁNCHEZ LÓPEZ, Francisco, NOLTE, Detlef y LLANOS, Mariana. *Bicameralismo, senados y senadores en el Cono Sur latinoamericano*. Barcelona: Parlament de Catalunya-ICPS, 2005.
- SANTOS, Fabiano. "Party Leaders and Committee Assignments in Brazil". Comunicación presentada al Annual Meeting of the American Political Science Association, Atlanta 1999.
- SAMUELS, David y SHUGART, Matthew S. "Presidentialism, Elections and Representation". *Journal of Theoretical Politics*. Vol. 15. No.1 (2003). P. 33-60.

- SHEPSLE, Kenneth A. "Institucional Equilibrium and Equilibrium Institutions". En: WEISBERG, Herbert (ed.) *Political Science. The Science of Politics*. New York: Agathon, 1986. P. 51-81.
- SHEPSLE, Kenneth A. y WEINGAST, Barry R. *Positive Theories of Congressional Institutions*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1995.
- SHUGART, Matthew Soberg y HAGGARD, Stephan. "Institutions and Public Policy in Presidential Systems". En: HAGGARD, Stephan y McCUBBINS, Mathew D. (ed.) *Presidents, Parliaments, and Policy*. Nueva York: Cambridge University Press, 2001. P. 64-102.
- SHUGART, Matthew Soberg y MAINWARING, Scott (comps.) *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Capítulo: "Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate". Buenos Aires: Paidós, 2002. P. 19-64.
- SHUGART, Matthew Soberg y CAREY, John. *Presidents and Assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1992.
- SIAVELIS, Peter M. "Chile: las relaciones entre el poder Ejecutivo y el poder legislativo después de Pinochet". En: LANZARO, Jorge (comp.) *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2001. P. 203-249.
- STEIN, Ernesto, TOMMASI, Mariano, ECHEBARRÍA, Koldo, LORA, Eduardo y PAYNE, Mark. *The Politics of Policies. Economic and Social Progress in Latin America 2006 REPORT*. Washington: Inter-American Development Bank; David Rockefeller Center for Latin American Studies y Harvard University, 2005.
- TSEBELIS, George. "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartism". *British Journal of Political Science*. Vol. 25. No. 3. (julio 1995). P. 289-325. En español: "La toma de decisiones en los sistemas políticos. Actores de veto en el presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo y multipartidismo". En: SAIEGH, Sebastián y TOMMASI, Mariano (comp.)

- La nueva economía política: racionalidad e instituciones*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires/ EUDEBA, 1998. P. 289-341.
- TSEBELIS, George. "Veto players and institutional analysis". *Governance*, No. 13. (2000). P. 441-474.
- TSEBELIS, George. *Veto Players. How Political Institutions Work*. Nueva York y Princeton: Fundación Russell Sage y Princeton University Press, 2002.
- TSEBELIS, George y MONEY, Jeannette. *Bicameralism*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- WIBERG, Matti (2002): "Veto Players in Legislative Games: Fake and Real". Comunicación preparada para su presentación en el Nya krav på nordiska parlament workshop at the NOPSA-conference, Ålborg August 15.-18, 2002.

#### Fuentes legales y abreviaturas utilizadas

##### Argentina

1. Constitución de la Nación Argentina de 1853 (CNAa).
2. Constitución de la Nación Argentina de 1853 reformada en 1994. (CNAb).
3. Reglamento Interno de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (Texto actualizado con las modificaciones introducidas hasta febrero de 2002). (RIHCDN)
4. Reglamento del Honorable Senado de la Nación. (RHSN)
5. Reglamento Interno de la Comisión de Juicio Político. (RICJP).

##### Bolivia

1. Constitución Política de Bolivia de 1967 con reformas de 1994. (CPB).
2. Reglamento Interno de la Honorable Cámara de Senadores de 1998. (RIHCS).

- 3.Reglamento Interno de la Honorable Cámara de Diputados de 1997. (RIHCD)

#### Chile

- 1.Constitución Política de la República de Chile de 1980 incluidas las reformas de 2000. (CPCH)
- 2.Reglamento del Senado con las actualizaciones de diciembre de 2001. (RS)
- 3.Reglamento de la Cámara de Diputados de 1999. (RCD)
- 4.Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional de 1990 de marzo de 1987, modificada por leyes No. 18.799, 18.825, 18.905, 18.963 y 19.527.(LOCCN).

#### Colombia

- 1.Constitución Política de Colombia de 1991 con las reformas de 2001. (CPC)
- 2.Reglamento del Congreso: Senado y Cámara de Representantes de 1992 con las reformas incluidas de 1998. (RCSCR)

#### Costa Rica

- 1.Constitución Política de la República de Costa Rica de 1949 con las reformas de 2001. (CPCR).
- 2.Reglamento de la Asamblea Legislativa de 1994 texto ordenado con las reformas posteriores hasta 1999.(RAL).

#### Ecuador

- 1.Constitución Política de la República de Ecuador de 1979. (CPRE).
- 2.Constitución Política de la República de Ecuador de 1998. (CPE).

3. Ley Orgánica de la Función Legislativa con las reformas de 1996. (LOFL).
4. Reglamento Interno. (RI).

#### Guatemala

1. Constitución Política de la República de Guatemala de 1985 con las reformas de 1993 (CPG).
2. Ley Orgánica del Organismo Legislativo de 1994 (LOOL).

#### Honduras

1. Constitución de la República de Honduras de 1982 con las reformas de 1999. (CRH).
2. Reglamento Interior de 1983. (RI).

#### México

1. Constitución Política de los Estados Unidos de México de 1917, actualizada con las reformas de 2001. (CPEUM).
2. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 2000. (LOCGEUM)
3. Acuerdo Parlamentario relativo a las sesiones, integración del orden del día, los debates y las votaciones de la Cámara de diputados de 1997. (APDVCD).
4. Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1934. (RGICGEUM)

#### Panamá

1. Constitución Política de la República de Panamá de 1972 reformada por los actos reformativos de 1978, por el acto constitucional de 1983 y los actos legislativos 1983 y 2 de 1994. (CPRP).

2. Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa de 1984 con las reformas introducidas hasta 1998. (RORIAL).

#### Paraguay

1. Constitución de la República de Paraguay de 1967. (CRPa).
2. Constitución de la República de Paraguay de 1992. (CRPb).
3. Reglamento Interno de la Honorable Cámara de Diputados. (RIHCD)
4. Reglamento Interno del Honorable Senado de 1968 con las modificaciones posteriores hasta 2003. (RIHS)

#### Perú

1. Constitución política de Perú de 1993, con las reformas de 2000. (CPP),
2. Reglamento del Congreso de la República de Perú con las modificaciones introducidas hasta 2003. (RCRP)

#### Uruguay

1. Constitución de la República Oriental del Uruguay de 1967 con las modificaciones de 1990, 1995 y 1997. (CROU)
2. Reglamento de la Cámara de Representantes de 1998. (RCR)
3. Reglamento de la Cámara de Senadores de 1998. (RCS)
4. Reglamento de la Asamblea General Legislativa de la República Oriental del Uruguay de 1993. (RAGL)

#### Venezuela

1. Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 1953 (CEUV)
2. Constitución de la República de Venezuela de 1961 (CRV)

**6. Anexo**

**Indicadores utilizados en la medición de los poderes legislativos del presidente elaborados por distintos autores.**

(En negrita aparecen los indicadores que son distintos a los elaborados originalmente por Shugart y Carey (1992)

Shugart y Carey (1992)	Metcalf (2000)	Shugart y Haggard (2001)	Samuels y Shugart (2003)	Payne et al (2003)	PNUD (2005)
VETO PARCIAL/INSIST.	VETO PARCIAL/INSIST.	VETO PARCIAL/INSIST.	VETO PARCIAL/INSIST.	VETO PARCIAL/INSIST.	VETO PARCIAL/INSIST.
4. Veto sin posibilidad de insistencia	4. Veto sin posibilidad de insistencia	2. Veto con posibilidad de insistencia por mayoría	2. <b>Veto con posibilidad de insistencia por mayoría superior al 60%</b>	4. Veto sin posibilidad de insistencia	13. Sin revocación del veto del total de los miembros de cada cámara
3. Veto con posibilidad de insistencia que requiere una mayoría de más de dos tercios del quorum	3. <b>Veto con posibilidad de insistencia que requiere de una mayoría extraordinaria</b>	1. No se permite el veto sobre la ley de presupuesto, pero para la insistencia se requiere mayoría extraordinaria como en otras leyes	1. <b>No se permite el veto sobre la ley de presupuesto, para la insistencia requiere mayoría superior al 60%</b>	3. Veto con posibilidad de insistencia que requiere una mayoría de más de dos tercios del quorum	11. Veto revocado con el voto de dos tercios del total de los miembros de la cámara única o de ambas cámaras conjuntamente
2. Veto con posibilidad de insistencia que requiere una mayoría de dos tercios	2. <b>Veto con posibilidad de insistencia que requiere la mayoría absoluta del total de los miembros</b>	0. No existe el veto o se requiere la mayoría simple para su insistencia	0. No existe el veto o se requiere la mayoría simple para su insistencia	2. Veto con posibilidad de insistencia que requiere mayoría de dos tercios de los diputados presentes	10. Veto revocado con el voto de dos tercios de los miembros de la cámara única o de ambas cámaras conjuntamente
1. Veto con posibilidad de insistencia que requiere una mayoría absoluta de los miembros o una mayoría extraordinaria inferior a dos tercios	1. <b>La insistencia se produce con la mayoría simple de los presentes</b>	0. No existe el veto o se requiere la mayoría simple para su insistencia	0. No existe el veto o se requiere la mayoría simple para su insistencia	1. Veto con posibilidad de insistencia que requiere una mayoría extraordinaria inferior a los dos tercios	9. Veto revocado con el voto de dos tercios de los miembros presentes en la cámara única o en ambas cámaras conjuntamente
0. No existe el veto o se requiere la mayoría simple para su insistencia	0. <b>No se contempla el veto</b>			0. Veto no contemplado, o se requiere solo una mayoría simple para la insistencia	8. Veto revocado con el voto de tres quintos del total de los miembros de cada cámara
					7. Veto revocado con el voto de tres quintos de los miembros presentes en cada cámara
					6. Veto revocado con el voto de tres quintos del total de los miembros de la cámara única o de ambas cámaras conjuntamente
					5. Veto revocado con el voto de tres quintos de los miembros presentes en la cámara única o en ambas cámaras conjuntamente
					4. Veto revocado con el voto de la mayoría del total de miembros de cada cámara
					3. Veto revocado con el voto de la mayoría de los miembros presentes en cada cámara
					2. Veto revocado con el voto de la mayoría del total de miembros de la Cámara única o de ambas cámaras conjuntamente
					1. Veto revocado con el voto de la mayoría de los miembros presentes en la cámara única o en ambas cámaras conjuntamente
					0. Sin poder de veto



Shugart y Carey (1992)	Shugart y Haggard (2001)	Samuels y Shugart (2003)	Payne et al (2003)	PNUD (2005)
VETO PARCIAL/INSIST.	VETO PARCIAL/INSIST.	VETO PARCIAL/INSIST.	VETO PARCIAL/INSIST.	VETO PARCIAL/INSIST.
<p>4.Veto sin posibilidad de insistencia</p> <p>3.Insistencia que requiere una mayoría extraordinaria</p> <p>2.Insistencia que requiere una mayoría absoluta del total de miembros</p> <p>1. Insistencia que requiere la mayoría simple de los presentes</p> <p>0. No existe el veto parcial</p>	<p><b>2. Veto parcial permitido en todas las leyes. La insistencia requiere de mayoría extraordinaria</b></p> <p>1.Posibilidad de veto parcial en algunas leyes (generalmente presu-puestas), la insistencia requiere de mayoría extraordinaria</p> <p>0. No existe el veto parcial</p>		<p>4.Veto sin posibilidad de insistencia</p> <p><b>3. Veto con posibilidad de insistencia que requiere una mayoría superior a dos tercios del quorum</b></p> <p>2. Veto con posibilidad de insistencia que requiere dos terceras partes del total de votos</p> <p>1. Veto con posibilidad de insistencia que requiere la mayoría absoluta de los representantes ante el Congreso</p> <p>0. Veto parcial no contemplado, o se requiere solo una mayoría simple de los legisladores para la insistencia.</p>	

Shugart y Carey (1992)	DECRETO			PNUD (2005)	DECRETO
Mietcalcif (2000)	DECRETO	4. Poderes de decreto sin posibilidad de rescisión 2. Presidente con poder temporal de decreto con pocas restricciones		Samuels y Shugart (2003)	DECRETO
Shugart y Haggard (2001)	DECRETO (nueva legislación sin delegación de la Asamblea)	2. El presidente tiene capacidad 0. El presidente no tiene capacidad	2. Posibilidad de emitir decretos en diversas materias el Congreso solo puede pronunciarse después del efecto 1. Posibilidad de emitir decretos pero si vigencia está limitada a la promulgación del Congreso 0. Sin poderes para emitir decretos sin la delegación de la Asamblea.	Payne et al (2003)	DECRETO
Shugart y Carey (1992)	DECRETO	4. Poderes de decreto sin posibilidad de rescisión 2. Presidente con poder temporal de decreto con pocas restricciones 1. Autoridad limitada para emitir decretos 0. Sin poderes para emitir decretos sin la delegación de la Asamblea.	2. El presidente puede emitir decretos no delegados, que no pueden ser revocados fácilmente por el Congreso, y tienen efectos de largo plazo 2. El presidente puede emitir decretos no delegados, pero los decretos tienen validez solo por un tiempo limitado 1. La Constitución establece expresamente que el Congreso puede delegar poderes legislativos al presidente y el presidente tiene un poder constitucional de legislar por decreto restringido (circunstancia excepcionales/ algunas áreas de la ley) 0. 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 del poder de legislar por decreto al presidente		
			4. Presidente con amplias facultades para dictar decretos (no solo las que le delega el Congreso); el Legislativo no puede revocar esos poderes con facilidad; efectos de largo plazo. 2. Presidente con poder para emitir decretos sin que le sean delegados por el Congreso. Solo tienen vigencia durante un tiempo limitado o el Congreso puede revocarlos y/o pueden emitirse solo en emergencias 1. Constitución contempla expresamente que el Congreso delegue poderes y limita los campos a los que se aplican (circunstancias excepcionales o algunas áreas de la ley) 0. Presidente sin poder para emitir decretos y la Constitución prohíbe o no aborda la delegación de autoridad mediante decreto por parte del Ejecutivo		

Shugart y Carey (1992)	INICIATIVA EXCLUSIVA	4. Sin posibilidad de enmienda por parte de la Asamblea 2. Las posibilidades de enmienda de la Asamblea están restringidas 1. Posibilidad total de enmendar 0. Sin iniciativa exclusiva	PNUD (2005)	INICIATIVA EXCLUSIVA	3. El presidente cuenta con amplias áreas de iniciativa exclusiva, y el Legislativo tiene solo una limitada facultad para modificar esta legislación 2. El presidente cuenta con amplia áreas de iniciativa exclusiva, pero el Legislativo retiene la facultad de modificar esta legislación 1. El presidente cuenta con algunas áreas importantes de iniciativa exclusiva más allá de las típicas; pero el legislativo retiene la facultad de modificar esta legislación 0. Las áreas de iniciativa exclusiva están limitadas a formas típicas, tales como la propuesta del presupuesto anual y tratados y acuerdos internacionales
Shugart y Haggard (2001)	INICIATIVA EXCLUSIVA	2. Presidente con capacidad de iniciativa existen restricciones a las enmiendas de la Asamblea 1. El presidente tiene iniciativa no solo para las leyes presupuestarias pero la Asamblea puede enmendarlas 0. El presidente carece de iniciativa exclusiva o solo la tiene para el presupuesto y no hay restricciones para que la Asamblea lo enmiende	Samuels y Shugart (2003)	INICIATIVA EXCLUSIVA	2. Presidente con capacidad de iniciativa existen restricciones a las enmiendas de la Asamblea 1. El presidente tiene iniciativa en diversas áreas pero la Asamblea puede enmendarlas 0. El presidente carece de iniciativa exclusiva o solo la tiene para el presupuesto y no hay restricciones para que la Asamblea lo enmiende
Metcalf (2000)	INICIATIVA EXCLUSIVA	4. Sin posibilidad de enmienda por parte de la Asamblea 2. Las posibilidades de enmienda de la Asamblea están restringidas 1. Posibilidad total de enmendar 0. Sin iniciativa exclusiva	Payne et al (2003)	INICIATIVA EXCLUSIVA	3. Amplias áreas sujetas a iniciativa exclusiva; Legislativo con capacidad limitada de introducir modificaciones 2. Amplias áreas sujetas a iniciativa exclusiva; Legislativo con capacidad de introducir modificaciones 1. Algunas áreas importantes sujetas a iniciativa exclusiva; Legislativo con capacidad de enmendar 0. Áreas sujetas a iniciativa exclusiva limitadas a sus formas típicas; presentación de presupuesto anual, convenios y tratados internacionales

<p>Shugart y Carey (1992)</p> <p>PODERES SOBRE EL PRESUPUESTO</p> <p>4. El presidente elabora el proyecto de presupuesto y la Asamblea no puede modificarlo          3. La Asamblea puede reducir pero no incrementar las partidas del presupuesto          2. El presidente impone el gasto total sin que la Asamblea pueda modificarlo          1. La Asamblea puede incrementar las partidas solo si designa los nuevos recursos          0. La Asamblea tiene completa autoridad para preparar o enmendar el presupuesto</p>	<p>Metcalf (2000)</p> <p>PODERES SOBRE EL PRESUPUESTO</p> <p>4. El presidente elabora el proyecto de presupuesto y la Asamblea no puede modificarlo          3. La Asamblea puede reducir pero no incrementar las partidas del presupuesto          2. El presidente impone el gasto total sin que la Asamblea pueda modificarlo          1. La Asamblea puede incrementar las partidas solo si designa los nuevos recursos          0. La Asamblea tiene completa autoridad para preparar o enmendar el presupuesto</p>	<p>Shugart y Haggard (2001)</p> <p>PODERES SOBRE EL PRESUPUESTO</p>	<p>Samuels y Shugart (2003)</p> <p>PODERES SOBRE EL PRESUPUESTO</p>	<p>Payne et al (2003)</p> <p>PODERES SOBRE EL PRESUPUESTO</p> <p>4. El presidente prepara el presupuesto, sin que el Congreso pueda modificarlo          3. Congreso no puede cambiar el monto de los gastos asignados a rubros particulares, ni incrementar los gastos totales          2. Congreso puede modificar los gastos en partidas específicas, pero no puede aumentar los gastos totales          1. Congreso puede modificar monto total de gastos (sin aprobación del Ejecutivo) solo si indica la fuente de ingresos para cubrir esos gastos (u otras restricciones como la prohibición de incrementar la deuda pública)          0. Congreso puede modificar el presupuesto sin restricciones</p>	<p>PNUD (2005)</p> <p>PODERES SOBRE EL PRESUPUESTO</p> <p>3. El Legislativo no puede aumentar los gastos ni el déficit pero puede disminuir los gastos o aumentar los ingresos          2. El Legislativo necesita la aprobación presidencial antes del trámite final para incrementar los gastos          1. El Legislativo no puede aumentar el déficit, pero puede aumentar los gastos si aumenta los ingresos          0. El Legislativo puede aumentar o disminuir el gasto o ingresos sin restricciones</p>
--	--	---	---	---	---

Shugart y Carey (1992)	Meitcaif (2000)	Shugart y Haggard (2001)	Samuels y Shugart (2003)	Payne et al (2003)	PNUD (2005)
VETO PARCIAL/INSIST.	VETO PARCIAL/INSIST.	VETO PARCIAL/INSIST.	VETO PARCIAL/INSIST.	VETO PARCIAL/INSIST.	VETO PARCIAL/INSIST.
				<p>2. Propuesta del Ejecutivo se convierte automáticamente en ley si el Congreso rechaza o no aprueba el presupuesto</p> <p>1. Se aplica nuevamente el presupuesto del año anterior si el Congreso rechaza o no aprueba el presupuesto</p> <p>0.5. Si el Congreso rechaza o no aprueba, se aplica el año anterior hasta que se apruebe uno nuevo</p> <p>0. Si el Congreso rechaza o no aprueba, el Ejecutivo no puede incurrir en gastos o es necesario adoptar un mecanismo provisorio de gastos</p>	<p>2. Se promulga el pre-supuesto presidencial</p> <p>1. Se adopta el presupuesto del año anterior</p> <p>0. El gobierno suspende sus funciones</p>

Shugart y Carey (1992)	Metcalf (2000)	Shugart y Haggard (2001)	Samuels y Shugart (2003)	Payne et al (2003)	PNUD (2005)
VETO PARCIAL/INSIST.	VETO PARCIAL/INSIST.	VETO PARCIAL/INSIST.	VETO PARCIAL/INSIST.	VETO PARCIAL/INSIST.	VETO PARCIAL/INSIST.
					<p>3. El presidente puede incautar fondos a su voluntad</p> <p>2. El presidente puede incautar gastos no asignados</p> <p>1. El presidente puede incautar fondos, pero solo cuando los ingresos son menores a lo proyectado</p> <p>0. El presidente no puede incautar fondos y debe gastar la cantidad presupuestada</p>

Shugart y Carey (1992)	Metcalf (2000)	Shugart y Haggard (2001)	Samuels y Shugart (2003)	Payne et al (2003)	PNUD (2005)
VETO PARCIAL/INSIST.	VETO PARCIAL/INSIST.	VETO PARCIAL/INSIST.	VETO PARCIAL/INSIST.	VETO PARCIAL/INSIST.	VETO PARCIAL/INSIST.
<p>4. El presidente carece de restricciones para convocarlo</p> <p>2. Puede convocarlo pero con restricciones</p> <p>0. El presidente no tiene capacidad para convocar referendum</p>	<p>4. El presidente carece de restricciones para convocarlo</p> <p>2. Puede convocarlo pero con restricciones</p> <p>1. Se requiere el consentimiento del ministro</p> <p>0. El presidente no tiene capacidad para convocar referendum</p>			<p>4. Pocas restricciones para que el presidente convoque a referendum (Congreso no puede hacerlo)</p> <p>2. Presidente con poderes limitados de convocatoria; el Congreso también está facultado</p> <p>1. Presidente puede convocar a referendum pero la convocatoria no es vinculante</p> <p>0. Presidente sin poder de convocatoria o requiere aprobación del Congreso</p>	<p>2. El presidente puede convocar un plebiscito vinculante</p> <p>1. El presidente puede convocar a un plebiscito no vinculante</p> <p>0. El presidente no puede convocar un plebiscito</p>