

CAPÍTULO V

El papel de los Parlamentos latinoamericanos en el proceso presupuestario

I. INTRODUCCIÓN

El presupuesto, definido de forma amplia, es la previsión de ingresos y gastos de una organización, ya sea ésta pública o privada y el «proceso presupuestario es la traslación de recursos financieros en propósitos humanos. Se trata, por tanto, de un mecanismo para formular elecciones entre gastos alternativos» Wildavsky (1964). Centrándonos en el Presupuesto General del Estado éste es el principal instrumento de asignación de recursos públicos lo que hace que el proceso de elaboración, aprobación y ejecución sea relevante para el funcionamiento de un sistema político. Además está configurado por aspectos tanto políticos, como económicos y jurídicos.

Desde el punto de vista político, es un claro instrumento de control del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo, convirtiéndose en un elemento de equilibrio entre poderes y de distribución de competencias dentro del Estado constitucional. En el aspecto económico representa la concreción del plan económico del grupo político en el poder para un período de tiempo y, en el ámbito jurídico, constituye una previsión normativa con trámite y aprobación parlamentaria.

El presupuesto surge de un proceso de negociación que responde a la interacción de diferentes actores con distintos niveles de responsabilidad y participación. Estos niveles dependen, entre otros factores, de las características institucionales del sistema político (Sanguinetti, 2001), como el tipo de relación entre los Poderes del Estado y el grado de separación entre los mismos. Este hecho es de una gran

relevancia al delimitar el papel que ocupan el Gobierno y el Poder Legislativo en el proceso de producción de políticas públicas y, por ende, en el presupuesto. Como ya se dijo en el primer capítulo de este libro, el presidencialismo es la forma de gobierno que hace efectiva la separación de poderes y que, en asuntos de diseño de políticas públicas, lleva implícito el riesgo de la «separación de propósitos» (Haggard y Mc Cubbins, 2001). Si bien es cierto que desde los orígenes de las democracias, la aprobación de los presupuestos es un acto para el que se necesita el beneplácito de los Legislativos, hay claras diferencias en el papel que éstos poseen de acuerdo con la forma de gobierno. En los regímenes parlamentarios el Gobierno surge de una mayoría legislativa, lo cual hace suponer que el presupuesto que envía el Gobierno al Parlamento contiene ya la posición del partido o partidos mayoritarios, mientras que en los presidencialistas, la «legitimidad dual» que da la elección separada de cada uno de los poderes, implica una negociación más compleja entre los intereses del Ejecutivo y los integrantes del Legislativo.

En este capítulo nos centraremos en el proceso presupuestario con el objeto de analizar el peso que mantienen tanto el Gobierno como el Legislativo. La intención es mostrar el esquema de las interacciones que se establecen entre ambos poderes en los sistemas presidencialistas latinoamericanos y ofrecer una exploración sobre las consecuencias políticas que éste genera. No es nuestro fin realizar un análisis técnico o jurídico del tema sino delimitar dentro del sistema de normas institucionales de cada país el papel que los Parlamentos asumen en dicho proceso.

Para ello, en la primera parte del capítulo expondremos algunos elementos de estudio con el fin de contextualizar el análisis. A continuación se aborda, de manera comparada, el marco institucional establecido por las Constituciones y reglamentos latinoamericanos. Concretamente, nos centramos en las disposiciones que, aunque no son estrictamente reglas que marcan la relación entre los poderes, sí limitan la discrecionalidad de los Gobiernos en la elaboración del presupuesto. Tras ello, nos adentramos específicamente en el tratamiento del presupuesto: en su formulación, presentación ante el Parlamento, sus plazos de tratamiento y aprobación, en las atribuciones que el Legislativo posee para su modificación, en las disposiciones en caso de no aprobación del proyecto por parte del Congreso y en el veto presidencial al proyecto aprobado por el Legislativo. A partir del examen de estos factores se ha elaborado un índice con el que hemos intentado captar la capacidad de influencia potencial del Poder Legislativo en cada país latinoamericano. Para finalizar se analizan los propios presupuestos de los Parlamentos latinoamericanos desde una perspectiva comparada y se presentan algunas conclusiones y reflexiones para futuros estudios.

II. EL PROCESO PRESUPUESTARIO

El presupuesto es la herramienta macroeconómica a partir de la que se determina el comportamiento de variables tales como el déficit fiscal o el manejo de la deuda pública, lo cual da cuenta del enorme impacto que tiene en la economía nacional de un país. Asimismo, como se ha mencionado anteriormente, es un instrumento político en el que a través de una transacción se asignan los recursos y las inversiones públicas en los distintos sectores¹⁹⁸ (Tommasi, 1998). En esta transacción intervienen, por parte del Legislativo, los representantes y por parte del Ejecutivo, los distintos ministros, bajo la coordinación de los de Finanzas, Hacienda o de Economía. Estos actores¹⁹⁹, se enfrentan a un problema de recursos comunes (generalmente escasos) e intereses de asignación diferentes. Por un lado, los legisladores tenderán a responder a las demandas de sus partidos políticos y a favorecer programas que, a pesar de obtener recursos del conjunto del país, beneficien a sus distritos. Por otro lado, los ministros buscarán favorecer las políticas públicas de sus respectivas áreas lo que implica que compitan entre ellos para lograr una mayor asignación presupuestaria. Por último, es de suponer que el ministro de Economía tienda a buscar, además de la estabilidad macroeconómica, la disciplina fiscal.

Los factores que interfieren en la formulación del proceso presupuestario, como en toda política pública, determinando el éxito o fracaso en su implementación son múltiples. Pueden estar contenidos en el propio proceso institucional, administrativo y financiero, o surgir del contexto político y socioeconómico donde están siendo implementados. Pueden, además, ser externos a este proceso, ubicándose en un ámbito histórico más amplio. Lo que nos interesa es que se muestran como condicionantes de la forma y de la intensidad del acceso de los diferentes actores al proceso de implementación de las políticas públicas (Cavalcanti y Maia, 2000). En este trabajo abordaremos en profundidad los factores normativos que marcan la relación entre Gobiernos y Congresos pero es necesario anotar, aunque sea brevemente, cuatro elementos que están interviniendo en el proceso de negociación del presupuesto en América Latina.

El primero de ellos es la coyuntura macroeconómica y la situación financiera del Estado. En un contexto de alta inflación o de elevada inestabilidad en el financiamiento del Estado, la planificación presupuestal es forzada por las circunstancias y por la incertidumbre por lo que la intervención del Poder Legislativo en las etapas del proceso presupuestario tiende a ser escasa (Rodríguez y Bonvecchi, 2004: 16). Existe otro factor externo de una importancia crucial en los países latinoamericanos como es la relación mantenida, a lo largo de las últimas décadas, con los organismos financieros internacionales. Esta relación ha mermado la discrecionalidad

¹⁹⁸ Todo ello hace que la existencia de problemas en torno a su aprobación puedan llevar, incluso, a una parálisis institucional (Mustapic y Llanos: 2000).

¹⁹⁹ Siguiendo el enfoque económico sostenido por Alesina, Hausmann, Hommes y Stein (1999).

que los Gobiernos poseen para elaborar el contenido de los presupuestos. La influencia de organismos como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial sobre la política económica es una constante debido principalmente a las recurrentes crisis económicas por las que han atravesado la mayoría de los países de la región así como a la carencia de ingresos fiscales y a la enorme deuda adquirida. Este hecho ha llevado a la solicitud de créditos a distintas instancias las cuales, generalmente, sujetan la concesión de los mismos al establecimiento de políticas de control del gasto público y de equilibrio fiscal, a la vez que llevan a los países a un círculo vicioso al generar más endeudamiento.

El tercer elemento es un factor político indispensable para comprender la relación que se establece entre el Poder Legislativo y los Gobiernos en la negociación del presupuesto como es la existencia de mayorías parlamentarias. En aquellas legislaturas en las que el Poder Ejecutivo no cuenta con suficiente apoyo legislativo aumenta la probabilidad de tener dificultades para balancear el presupuesto público y para que éste salga adelante tal y como es presentado ante el Congreso por el Ejecutivo. La lógica contraria se da cuando el Gobierno tiene mayoría en el Parlamento, bien porque es superior el número de los legisladores de su mismo partido político o bien porque existe una coalición que le apoya. En estos casos, el Ejecutivo tiene más probabilidades de sacar adelante el presupuesto tal y como lo presenta ante el Parlamento. Esto no quiere decir que la presencia de mayoría parlamentaria asegure al Ejecutivo un manejo sin sobresaltos del presupuesto público ni el apoyo incondicional de los legisladores para instrumentar los ajustes necesarios en el presupuesto. Es aquí donde interviene la cuarta variable de carácter político, la disciplina de los legisladores de un mismo partido. De poco le sirve al Ejecutivo contar con mayoría en el Congreso si en el momento de aprobación del presupuesto los legisladores votan en contra o se abstienen²⁰⁰.

III. LAS REGLAS DEL PROCESO PRESUPUESTARIO

Antes de abordar en profundidad las características normativas establecidas para el proceso presupuestario en los países latinoamericanos cabe precisar que éstas generan diversos escenarios en las relaciones de los actores. Alesina, Hausmann, Hommes y Stein (1999) las han clasificado a través de dos categorías. Por un lado, estarían las relaciones *jerárquicas*, en las que entrarían los casos en que el poder en materia presupuestaria está concentrado en el ministro de Finanzas al interior del Gabinete y, por lo tanto, en el Ejecutivo frente al Legislativo. El otro tipo de relaciones, *colegiadas*, se produce en aquellos países en los que las normas tienden a repartir el poder de forma más equilibrada entre los actores. Ejemplos de

²⁰⁰ Para profundizar en el tema de la disciplina partidista en América Latina pueden consultarse los trabajos de Carey (1999), (2001), Carey y Shugart (1995), Jones (2001), Mainwaring y Pérez Liñán (1997), Morgenstern (2004), Nacif (2002), Ugalde (2002) y García Montero y Marenghi (2003).

este tipo de relaciones se pueden dar en las distintas fases del proceso presupuestario. En la elaboración de los presupuestos, en los países en los que priman las normas jerárquicas, los ministros de gasto reciben topes que deben respetar, mientras que en los países con relaciones colegiadas, cada ministro de gasto elabora su propio presupuesto y luego se negocia en forma conjunta en el Gabinete. En cuanto a la aprobación, en los sistemas jerárquicos, el Congreso puede modificar la composición del gasto pero no incrementar el déficit o el gasto total, mientras que en los colegiados, el Congreso no tiene restricciones en cuanto a las modificaciones que puede proponer.

Respecto a la fase de ejecución del presupuesto, en los países en los que priman normas de corte más jerárquico el Ejecutivo puede recortar el gasto en forma unilateral si los recursos son menores a lo proyectado, mientras que en los colegiados el Congreso tiene iniciativa para proponer el incremento en el presupuesto aún después de su aplicación.

Para adentrarnos en el objetivo que nos planteamos en este trabajo, las siguientes páginas abordan, de forma comparada, los diseños que las Constituciones y reglamentos establecen para las distintas etapas del presupuesto. A lo largo del trabajo trataremos de establecer cuáles marcan escenarios más proclives a las relaciones colegiadas y a la participación del Legislativo y cuáles pautan relaciones de corte jerárquico con predominio del Poder Ejecutivo.

III.1. *Disposiciones constitucionales no procedimentales*

Hay algunos elementos previos contenidos en las normas de cada país que regulan el presupuesto pero que no intervienen en la interacción que se establece entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo en el proceso presupuestario. Uno de ellos es la vigencia del mismo. En la mayoría de las democracias del mundo el presupuesto es elaborado para un período fijo de tiempo que suele ser de un año. Así es establecido en todos los países latinoamericanos, la única excepción es Uruguay (art. 214, CROU) donde el período de vigencia del presupuesto es de cinco años coincidiendo con el período presidencial. Sin embargo, está contemplada la realización de modificaciones anuales a través de las llamadas «rendiciones de cuentas»²⁰¹.

Otra de las características previstas en algunos ordenamientos constitucionales pero que no es estrictamente una regla procedimental es la disposición en torno al equilibrio presupuestario²⁰². En América Latina, hay cinco países que contemplan

²⁰¹ La restricción más importante establecida para las rendiciones de cuentas es que no se pueden realizar cambios un año antes de las elecciones generales para evitar distorsiones que afecten al proceso.

²⁰² Los economistas ortodoxos consideran que la regla de oro del buen gobierno es el equilibrio presupuestario, pues ello evita que la acción del Estado distorsione las decisiones marginales de los agentes económicos. Estiman que el mejor presupuesto es el neutral, y que para tal efecto es menester lograr y mantener el equilibrio de las finanzas públicas. Sin embargo existen críticas hacia la postura

que los gastos deben estar equilibrados con los ingresos: Costa Rica²⁰³, El Salvador²⁰⁴; Panamá²⁰⁵, Perú²⁰⁶ y Venezuela²⁰⁷. Si bien, la introducción de este tipo de reglas, puede ser beneficiosa económicamente y favorecer que el país tenga unas finanzas saneadas, coincidimos con Gutiérrez, Lujambio y Valadés (2001: 27-28), en que el equilibrio debe ser una decisión política, contenida en un programa de gobierno y susceptible, por ende, de ser apoyada por los ciudadanos en cada proceso electoral y no formar parte de una definición constitucional. Algo similar ocurre con la obligatoriedad del pago de la deuda de los países, reconocida constitucionalmente en tres países Bolivia, Honduras y Perú²⁰⁸. Ya hemos mencionado la enorme deuda que acumulan muchos países latinoamericanos y que limita, en muchos casos, la capacidad para realizar asignaciones en el presupuesto. Esta realidad se ve reforzada si el pago es constitucionalmente obligatorio y no sujeto al contexto político o económico del país. Por ello, creemos más correcto que la decisión sobre el pago y la cantidad destinada al mismo, tal como ocurre en la mayoría de países latinoamericanos corresponda al Poder Ejecutivo con la ratificación del Parlamento.

Un último elemento a tomar en cuenta, presente en la Constitución de algunos países, pero que no afecta directamente a la interacción entre Gobierno y Parlamento es la existencia de asignaciones presupuestarias predeterminadas para ciertos sectores. Estas preasignaciones estipulan qué porcentaje del gasto presupuestario debe dedicarse a un rubro aunque también hay casos que, de forma menos rígida, señalan sectores de atención prioritaria sin llegar a fijar montos. La existencia de estas previsiones normativas es un límite más al diseño que el

de buscar el equilibrio presupuestario sosteniendo que el presupuesto equilibrado no necesariamente es neutral, pues ello depende, entre otras cosas, de la forma en que es financiado.

²⁰³ El presupuesto ordinario comprende todos los ingresos probables y todos los gastos autorizados, de la Administración Pública, durante el año económico. En ningún caso el monto de los gastos presupuestados podrá exceder el de los ingresos probables. Las municipalidades y las instituciones autónomas observarán las reglas anteriores para dictar sus presupuestos (art. 176, CPCR).

²⁰⁴ El Órgano Ejecutivo, en el ramo correspondiente, tendrá la dirección de las finanzas públicas y estará especialmente obligado a conservar el equilibrio del presupuesto, hasta donde sea compatible con el cumplimiento de los fines del Estado (art. 226, CPES).

²⁰⁵ En el presupuesto, elaborado por el Órgano Ejecutivo, los egresos estarán equilibrados con los ingresos (art. 267, CPRP).

²⁰⁶ El proyecto presupuestario debe estar efectivamente equilibrado (art. 78, CPP).

²⁰⁷ La gestión fiscal estará regida y será ejecutada con base en principios de eficiencia, solvencia, transparencia, responsabilidad y equilibrio fiscal. Ésta debe equilibrarse en el marco plurianual del presupuesto, de manera que los ingresos ordinarios deben ser suficientes para cubrir los gastos ordinarios (art. 311, CRBV).

²⁰⁸ En Bolivia, la deuda pública está garantizada. Todo compromiso del Estado, contraído conforme a las leyes, es inviolable (art. 150, CPB). En Honduras son obligaciones financieras del Estado: 1. Las deudas legalmente contraídas para gastos corrientes o de inversión, originadas en la ejecución del Estado y 2. Las demás deudas legalmente reconocidas por el Estado (arts 353, CRH). Se especifica que el Estado solamente garantiza el pago de la deuda pública, que contraigan los Gobiernos constitucionales, de acuerdo con la Constitución y las leyes (art. 356, CRH). Por último, en Perú, no puede aprobarse el presupuesto sin partida destinada al servicio de la deuda pública (art. 78, CPP).

Gobierno puede realizar del presupuesto. Si bien la inclusión constitucional de preasignaciones suele estar inspirada en la búsqueda de equidad y la protección de sectores públicos pueden convertirse en un obstáculo para la distribución de los recursos e, incluso, en casos extremos donde no hay suficientes ingresos para hacer frente a estas preasignaciones, pueden llegar a darse violaciones constitucionales, aceptadas tácitamente por los sectores implicados en el proceso político lo cual, a largo plazo, conlleva cierta deslegitimación de las normas como forma de convivencia política²⁰⁹. No es objeto de este trabajo buscar en las leyes de presupuestos de los países latinoamericanos si se cumplen estas preasignaciones o no pero sí queremos apuntar que en muchos casos es difícil, sino imposible, su cumplimiento.

El sector educativo es uno de los más favorecidos en América Latina por este tipo de disposiciones (ver tabla 5.1). El caso más extremo es el de Ecuador (art. 71, CPE) donde se asigna a la educación una cantidad que no puede ser inferior al 30% de los ingresos corrientes totales del Gobierno central²¹⁰. Además, se establece que el Estado debe incrementar anualmente y de manera obligatoria, de acuerdo con el crecimiento de los ingresos del Gobierno, el monto asignado (art. 78, CPE). En cantidad prefijada le sigue el caso paraguayo, cuyo texto constitucional otorga a la educación el 20% de los gastos de la administración central, excluidos los préstamos y donaciones.

En todas las Constituciones centroamericanas, también aparece contemplado el presupuesto público para la educación, bien a través de un porcentaje preasignado (Guatemala, Honduras y Nicaragua) o bien como gasto garantizado y/o prioritario (Costa Rica, El Salvador y Panamá). Así, en Guatemala se da prioridad a la Universidad de San Carlos, a la cual le corresponde una asignación no menor del 5% del presupuesto, habiéndose de procurar un incremento presupuestario al aumentar su población estudiantil o al mejoramiento del nivel académico (art. 84, CPG) asimismo al nivel de enseñanza media le corresponde una asignación no inferior del 5% del presupuesto ordinario (art. 79, CPG)²¹¹; en Honduras (art. 161, CRH) a la Universidad Nacional Autónoma se le concede una asignación que no puede ser inferior al 6% del presupuesto. En Nicaragua, las universidades y los centros

²⁰⁹ Queremos dejar constancia de que el fenómeno de las preasignaciones presupuestarias también está incluido en las leyes secundarias de los países. A pesar de que somos conscientes de la importancia de estos elementos en el proceso presupuestario, en este trabajo no se tomarán en cuenta ya que nuestro interés principal es el modelo de interacción entre poderes.

²¹⁰ En Ecuador desde el retorno a la democracia nunca se ha llegado a asignar este porcentaje al sector educativo, haciendo que los presupuestos sean siempre inconstitucionales. Los actores políticos son conscientes de la imposibilidad de cubrir este monto sobre todo si se tiene en cuenta que las asignaciones a la deuda externa han llegado hasta cerca del 50% lo que deja prácticamente sin recursos al Estado.

²¹¹ En Guatemala, además, el fomento de la educación física y del deporte es considerado como un deber del Estado y para ello está contemplado en la Constitución destinar una cantidad no menor del 3% del Presupuesto General de ingresos ordinarios. De tal asignación el 50% se destinará al sector del deporte federado a través de organismos rectores, el 25% a educación física, recreación y deportes escolares y el otro 25% al deporte no federado (art. 91, CPG).

de educación técnica superior reciben el 6% del presupuesto general. Además, el Estado puede otorgar aportaciones adicionales para gastos extraordinarios (art. 125, CPN).

En Costa Rica (art. 85, CPR) ²¹², El Salvador (art. 61, CPES) ²¹³ y Panamá (art. 100) ²¹⁴, si bien la Constitución no cita expresamente el porcentaje asignado sí se contempla la obligación de establecer en el presupuesto las partidas para sostener la educación. Al igual ocurre en Perú donde «se da prioridad a la educación en la asignación de recursos ordinarios del presupuesto de la República» (art. 16, CPP) y en Venezuela, donde la Constitución manifiesta que la educación es un área de inversión prioritaria para el Estado (art. 103; CRBV).

En cuanto a las previsiones de gasto en función del territorio son numerosos los países que establecen algún tipo de regulación para la distribución. Así, la Constitución de Argentina (art. 75, CNA) señala que habrá una «ley convenio» que establecerá el régimen de coparticipación de las contribuciones entre la nación y las provincias. La ley de coparticipación se convierte en una limitación al momento de diseñar los presupuestos ya que a través de ella preasigna una buena parte de los ingresos nacionales. Con un esquema menos rígido que en el caso anterior, Colombia cuenta con un «Sistema General de Participaciones» a través del cual se distribuyen los recursos del Estado entre las distintas subunidades político administrativas del territorio. El monto del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se incrementa anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la nación ²¹⁵ durante los 4 años anteriores, incluida la correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución (arts. 357-364, CPC).

En otros países, como Chile, Brasil y Perú, la Constitución estipula que el gasto por regiones debe responder a criterios de equidad o de reducción de desigualdades. Así, en Chile la Constitución contempla que la distribución entre regiones responderá a criterios de equidad y eficiencia, tomando en consideración los programas

²¹² El Estado dotará de patrimonio a la Universidad de Costa Rica, al Instituto Tecnológico de Costa Rica, la Universidad Nacional y la Universidad Estatal a Distancia y les creará rentas propias, independientemente de las originadas en estas instituciones. Además mantendrá, con las rentas actuales y con otras que sean necesarias, un fondo especial para el financiamiento de la Educación Superior Estatal (art. 85, CPR).

²¹³ Se consignarán anualmente en el presupuesto del Estado las partidas destinadas al sostenimiento de las universidades estatales y las necesarias para asegurar y acrecentar su patrimonio (art. 61, CPES).

²¹⁴ Para hacer efectiva la autonomía económica de la Universidad, el Estado la dotará de lo indispensable para su instalación, funcionamiento y desarrollo futuros (art. 100, CPRP).

²¹⁵ Para efectos del cálculo de la variación de los ingresos corrientes de la nación estarán excluidos los tributos que se arbitren por medidas de estados de excepción, salvo que el Congreso, durante el año siguiente les otorgue el carácter permanente. Los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un 28% de los recursos que perciban por concepto del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios, exceptuando los recursos que se destinen para educación y salud (art. 357, CPC).

nacionales de inversión correspondientes. La asignación de tales gastos al interior de cada región corresponderá al Gobierno regional (art. 104, CPCH). En Brasil, la Carta Magna indica que la ley de presupuesto debe reducir las desigualdades entre regiones, de acuerdo con un criterio demográfico (art. 165, CRFB). En el último de estos países, Perú, la Constitución establece que «el presupuesto asigne equitativamente los recursos públicos, su programación y ejecución responden a los criterios de eficiencia de necesidades sociales básicas y de descentralización. Corresponden a las respectivas circunscripciones, conforme a ley, recibir una participación adecuada del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado en la explotación de los recursos naturales en cada zona en calidad de canon» (art. 77, CPP).

Hay otros países en los que se preasigna un porcentaje del presupuesto a las regiones. Así ocurre en Guatemala donde el 10% del presupuesto general de ingresos ordinarios corresponde a las municipalidades del país (art. 257, CPG)²¹⁶. Este mismo porcentaje es el establecido en Costa Rica para las corporaciones municipales (art. 170, CPCR). Por su parte, en Ecuador las asignaciones a los organismos del régimen seccional autónomo no pueden ser inferiores al 15% de los ingresos corrientes totales del presupuesto del Gobierno central (art. 232, CPE). En relación a la división territorial de los países latinoamericanos cabe resaltar que en la última década, en varios países, se han adoptado leyes de descentralización a través de las cuales quedan fijados porcentajes del presupuesto para los Gobiernos locales o territoriales. En este trabajo nos ocupamos solamente de lo establecido por las Constituciones y, por ello, no nos adentraremos en este punto pero no queríamos dejar de mencionarlo²¹⁷.

El Poder Judicial es otro de los rubros favorecidos con asignaciones predefinidas aunque el monto destinado al mismo no llega nunca al porcentaje de gasto que constitucionalmente pertenece al sector educativo. Así Costa Rica asigna al Poder Judicial una suma no menor del 6% de los ingresos ordinarios calculados para el año económico (art. 177, CPCR)²¹⁸, igual porcentaje es el establecido en El Salvador para el Órgano Judicial (art. 172, CPES). En Guatemala la cantidad no puede ser menor del 2% del presupuesto de ingresos ordinarios del Estado (art. 213, CPG); en Honduras, le corresponde el 3% del presupuesto de ingresos netos, excluidos los préstamos y donaciones (art. 377, CRH); en Panamá, el presupuesto del Órgano Judicial no puede ser inferior, en conjunto, al 2% de los ingresos corrientes del

²¹⁶ Este porcentaje deberá ser distribuido en un 90% para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructuras y servicios públicos que mejoren la calidad de vida de los habitantes. El 10% restante puede ser utilizado para financiar gastos de funcionamiento (art. 257, CPG).

²¹⁷ Entre los países que han adoptado nuevas leyes de descentralización quizá el ejemplo más conocido es el de la «Ley de Participación Popular» boliviana donde se preasigna el 20% del presupuesto a los Gobiernos locales.

²¹⁸ Sin embargo cuando esta suma resultare superior a la requerida para cubrir las necesidades fundamentales presupuestadas por ese Poder, el departamento incluirá la diferencia como exceso, con un plan de inversión adicional, para que la Asamblea Legislativa determine lo que corresponda (art. 177, CPCR).

Gobierno Central (art. 211, CPRP)²¹⁹. En Paraguay la cantidad asignada no puede ser inferior al 3% del presupuesto de la administración central (art. 249, CRP) y, por último, en Venezuela el Estado establece para el sistema de justicia una partida anual variable, no menor del 2% del presupuesto ordinario nacional, el cual no podrá ser reducido o modificado sin autorización previa de la Asamblea (art. 254, CRBV).

Por último, el gasto social es contemplado tan sólo por la Constitución colombiana la cual establece, a través de uno de los componentes del paquete presupuestario llamado Ley de Apropriaciones, que el presupuesto debe contener un apartado sobre el gasto social y que éste en ningún caso podrá ser inferior al del ejercicio anterior. También se especifica que el gasto social tiene que ser prioritario sobre los otros, con excepción de las situaciones de emergencia (art. 350, CPC).

Tabla 5.1: PAÍSES CUYAS CONSTITUCIONES ESTABLECEN ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS

Asignaciones al territorio	Asignaciones a la educación	Asignaciones al Poder Judicial	Asignaciones sociales
Costa Rica	Argentina	Costa Rica	Colombia
Ecuador	Brasil	El Salvador	
El Salvador	Chile	Guatemala	
Guatemala	Colombia	Honduras	
Honduras	Costa Rica	Panamá	
Nicaragua	Ecuador	Paraguay	
Panamá	Guatemala	Venezuela	
Paraguay	Perú		
Perú			
Venezuela			

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

Para cerrar este punto relativo a las disposiciones contempladas en las Constituciones que afectan al proceso presupuestario sin formar parte del trámite en sí ni interferir en la relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, queremos hacer mención a las que se refieren a la participación de la población en el proceso presupuestario. Las reglamentaciones en este sentido van encaminadas a limitarla ya sea estableciendo que no pueden ser objeto de iniciativa popular los proyectos referidos al presupuesto (Argentina, art. 39, CNA; Brasil, art. 61 CRFB; Colombia,

²¹⁹ En Panamá también está contemplado en la Constitución la asignación correspondiente a la Asamblea Legislativa y la Contraloría General de la República, el presupuesto de ambos, individualmente considerados, no será inferior al 2% de los ingresos corrientes del Gobierno central. Ambos presupuestos se incrementarán anualmente, al menos en forma proporcional al aumento del presupuesto general (art. 247, CPRP).

art. 154. CPC; Costa Rica, art. 123, CPCP; Nicaragua, art. 140, CPN; Paraguay, art. 122, CRP; Perú art. 79, CPP y Uruguay art. 79, CROU) o impidiendo que se someta a referéndum las leyes presupuestarias (Colombia, art. 170, CPC; Costa Rica, art. 105, CPCR; Paraguay, art. 122, CRP; Perú, art. 32, CPP y Venezuela, art. 74, CRBV).

III.2. *La formulación del proyecto de presupuesto*

La distribución de recursos a través de la Ley de Presupuesto, está directamente encomendada a los Gobiernos, lo que resulta explicable al tratarse de la herramienta de política pública por excelencia. Sin embargo, a pesar de que es el Ejecutivo la instancia que formula el proyecto existen, en cada país, distintos grados de participación en el proyecto de actores pertenecientes tanto al Gobierno, como los ministros o las oficinas técnicas de asesoramiento, como al mismo Poder Legislativo. La tabla 5.2 ofrece información, tanto del marco normativo que rige el proceso presupuestario de cada país latinoamericano, como de la instancia que presenta el proyecto y de la existencia de cuerpos técnico encargados de elaborar y presentar el proyecto del presupuesto.

Tal como se refleja en la tabla 5.2 es claro el predominio de los Gobiernos en la formulación de la ley de presupuestos pero existen matices en el grado de intervención que poseen el resto de los actores. Concretamente hay tres países en los cuales el Legislativo tiene ciertas atribuciones potenciales en la presentación y elaboración del proyecto, marcando diferencias con el resto de casos y estableciendo un modelo más colegiado en la formulación. Entre los mismos está Bolivia, donde si bien el Ejecutivo tiene la iniciativa de imponer contribuciones de cualquier clase o naturaleza, suprimir las existentes y determinar su carácter nacional, departamental o universitario, así como decretar los gastos fiscales; el Poder Legislativo, a petición de uno de sus miembros, podrá requerir al Ejecutivo la presentación de proyectos sobre aquellas materias. Si el Ejecutivo, en el término de veinte días, no presentase el proyecto solicitado, el representante que lo requirió u otro parlamentario, podrá presentar el suyo para su consideración y aprobación (art. 59, CPB). Un caso similar al de Bolivia es el de la República Dominicana (art. 115, CPRD), país en el que la Ley de Gastos Públicos, es decir la parte correspondiente a los egresos del presupuesto general, puede no ser iniciada por el Poder Ejecutivo; pero, en ese caso, la ley deberá contar con el voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara lo que constituye un fuerte desincentivo para la iniciativa de los legisladores. Cabe recordar que es habitual que el Legislativo cuente con mucha menos información y recursos técnicos para poder elaborar la parte de gastos del presupuesto general del Estado. El tercer país que presenta particularidades de este tipo es Panamá donde la Constitución contempla cierta coparticipación en la elaboración del presupuesto ya que en las consultas presupuestarias previas con las diferentes dependencias y entidades del Estado participa la comisión de presupuesto de la Asamblea Legislativa (art. 266, CPRP).

Tabla 5.2: INSTANCIA Y ORGANISMOS ENCARGADOS DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO

País	Marco Normativo	Instancia que presenta el proyecto	Existencia de cuerpo técnico encargado de preparar el proyecto de presupuesto.
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> - Constitución Política (1994) - Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional 	Jefe del Gabinete de Ministros	Oficina Nacional de Presupuesto dependiente del Ministerio de Economía
Bolivia	<ul style="list-style-type: none"> - Constitución Política (1967 reformas de 1994) - Normas Básicas del Sistema de Presupuesto y del Sistema de Tesorería del Estado Resolución Suprema N° 217.095 	Ejecutivo, excepcionalmente puede hacerlo un legislador	Subsecretaría de Presupuesto dependiente de la Secretaría Nacional de Hacienda
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> - Constitución (1988) - Ley de Directrices presupuestales 	Ejecutivo	
Chile	<ul style="list-style-type: none"> - Constitución (1980) - Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional (1990) - Ley Orgánica de Administración Financiera, Decreto Ley N° 1.263 de 1975 	Ejecutivo	Dirección de Presupuesto dependiente del Ministerio de Hacienda
Colombia	<ul style="list-style-type: none"> - Constitución (1991) - Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto 	Ejecutivo	Dirección General del Presupuesto Nacional dependiente del Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> - Constitución (1949) - Ley de Administración Financiera (1952) 	Ejecutivo	Dirección General de Presupuesto Nacional dependiente del Ministerio de Hacienda
Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> - Constitución (1998) - Ley Orgánica de Administración Financiera y Control. Ley N° 1.429 (1977) 	Ejecutivo	Subsecretaría de Presupuesto dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas
El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> - Constitución (1983) - Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado (1995) 	Consejo de Ministros	Dirección General de Presupuesto dependiente del Ministerio de Hacienda
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> - Constitución (1985 con reformas de 1993) - Ley Orgánica de Presupuesto (1998) 	Ejecutivo	Dirección Técnica de Presupuesto dependiente del Ministerio de Finanzas Públicas

Honduras	– Constitución (1982 con reformas de 1999) – Decreto N° 407, Ley Orgánica del Presupuesto de 1976	Ejecutivo	Dirección General de Presupuesto dependiente del Ministerio de Finanzas
Nicaragua	– Constitución (1987 con reformas de 1995) – Ley del Régimen Presupuestario (1991)	Ejecutivo	Dirección General de Presupuesto dependiente del Ministerio de Hacienda y Crédito Público
México	– Constitución (1917 con reformas de 2001)	Ejecutivo	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Panamá	– Constitución (1972 con últimas reformas de 1994)	Ejecutivo con auxilio de la comisión de presupuesto de la Asamblea	Dirección de Presupuesto Nacional dependiente del Ministerio de Planificación y Política Económica
Paraguay	– Constitución (1992) – Ley de Administración Financiera del Estado, Ley N° 1.535 (1999)	Ejecutivo	Dirección General de Presupuesto dependiente del Ministerio de Hacienda
Perú	– Constitución (1993 con reformas de 2000) – Ley de Gestión Presupuestaria (1999)	Ejecutivo	Dirección Nacional de Presupuesto dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas
República Dominicana	– Constitución (1994)	El Ejecutivo y excepcionalmente el Congreso	Secretaría de Estado de Finanzas
Uruguay	– Constitución (1967 con últimas reformas de 1997) – Ley de Contabilidad y Administración Financiera, Decreto N° 194/997 de junio 1997	Ejecutivo junto con el Consejo de Ministros y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto	Oficina de Planeamiento y Presupuesto dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas
Venezuela	– Constitución (1999) – Ley Orgánica del Régimen Presupuestario (26-04-94)	Ejecutivo	Oficina Central de Presupuesto dependiente del Ministerio de Hacienda

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

Otros elementos que dan cierto peso relativo al Poder Legislativo en esta fase del proceso presupuestario son la prohibición expresa de la delegación legislativa en materia presupuestaria hacia el Presidente contemplada constitucionalmente en Argentina, Brasil, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay²²⁰, y el no permitir que el proyecto de presupuesto sea declarado como de trámite urgente por parte del Ejecutivo, esta última disposición sólo es mantenida en Uruguay (art. 168, CROU).

En cuanto a la participación en esta fase de iniciativa del presupuesto de las distintas ramas del Ejecutivo como son los ministros y retomando el modelo propuesto por Alesina y otros (1996), se puede afirmar que existen procedimientos colegiados para la elaboración del presupuesto en algunos países como Argentina, donde, desde la reforma constitucional de 1994, corresponde al jefe del Gabinete de Ministros, previo tratamiento con el Gabinete (art. 100, CNA), enviar al Congreso los proyectos de ley de ministerios y de presupuesto nacional. Por su parte, la Constitución boliviana establece que para la elaboración del presupuesto general deben concurrir todos los ministros y que la cuenta de inversión de las rentas que el ministro de Hacienda presente al Congreso, lleve la aprobación de los demás ministros en lo que se refiere a sus respectivos despachos (art. 105, CPB). En el caso de Costa Rica (art. 140.15, CPR) la iniciativa corresponde al Presidente y al ministro de Hacienda, pero existe una oficina especializada en la elaboración del proyecto. Su titular es designado por el Presidente de la República por un período de seis años (art. 176, CPR). En tanto que el período presidencial es de sólo cuatro años (art. 134, CPR), la pretensión es imprimir un carácter eminentemente técnico a la formulación del proyecto (Gutiérrez *et al*, 2001: 40-41). En El Salvador se prevé que sea el Consejo de Ministros quien elabore el proyecto de ingresos y egresos y que lo presente a la Asamblea Legislativa (art. 167, CPES). Por último, en Uruguay si bien el proyecto de presupuestos es presentado por el Poder Ejecutivo éste, según la Constitución, es ejercido por el Presidente de la República actuando con el Consejo de Ministros por lo tanto hay una participación de los ministerios. Además, se requiere el asesoramiento de la oficina de Planeamiento y Presupuesto dependiente de la Presidencia de la República pero dirigida por una comisión integrada por los representantes de los ministerios vinculados al desarrollo y compuesta por comisiones sectoriales en las que participan representantes de los trabajadores y de las empresas públicas y privadas (arts. 149, 152, 214 y 230, CROU).

²²⁰ En Argentina se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública (art. 76, CNA). En Brasil está prohibida la delegación de las leyes que contemplan los planes plurianuales, las directrices presupuestarias y presupuestos (art. 68 CRFB), en Nicaragua corresponde exclusivamente y de forma indelegable a la Asamblea la potestad para crear, aprobar, modificar o suprimir tributos (art. 114, CPN), en Panamá está prohibido conceder al Órgano Ejecutivo facultades extraordinarias mediante decretos-leyes en los casos de aprobación del presupuesto del estado y en el establecimiento de impuestos y contribuciones nacionales, rentas y monopolios oficiales para atender los servicios públicos (art. 153, CPRP). En Perú el Congreso no puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre la Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República (arts. 101 y 104, CPP). Por último, en Uruguay no está contemplada la delegación legislativa hacia el Ejecutivo.

III.3. *Presentación del proyecto de presupuesto al Parlamento*

Cabe recordar que el proyecto de presupuesto es un proyecto de ley aunque debido a su importancia esté regulado de forma más precisa e, incluso, en algunos países, de forma especial. Tal como vimos en el capítulo 2, los proyectos de ley para su discusión y posible aprobación pasan por distintas etapas, las cuales también son atravesadas por el presupuesto. La presentación ante el Parlamento, perteneciente a la etapa constitutiva del procedimiento legislativo, está muy relacionada con el número de Cámaras que componen el Congreso. En los sistemas unicamerales es evidente que el proyecto es presentado ante la única Cámara existente. Mientras que en los casos bicamerales, se pueden dar dos posibilidades. La primera y más habitual es que sea la Cámara Baja la receptora tanto del proyecto presupuestario, como de los proyectos relacionados con cuestiones económicas. Así es establecido en las Constituciones de Argentina (art. 52, CNA), Brasil (art. 61, CRFB), Chile (art. 62, CPCH), Colombia (art. 143, RCSCR), México (art. 72, CPEUM) y Paraguay (art. 216, CRP) (ver tabla 5.3). En el resto de países bicamerales, Bolivia, Uruguay y República Dominicana, no está establecida la Cámara de inicio del proyecto.

En cuanto a los plazos para que el Poder Ejecutivo presente el proyecto de presupuesto se contemplan varias posibilidades. La primera es el establecimiento de un plazo límite para la entrega ante el Parlamento, esta fecha es el 1 de septiembre en los casos de Costa Rica, (art. 178, CPCR), Ecuador (art.258,CPE) y Paraguay (art. 216, CRP); el 30 de agosto en el caso peruano (art. 78, CPP) y el 15 de noviembre²²¹ para el caso mexicano (art. 74, CPEUM)²²².

La segunda posibilidad es la más generalizada en América Latina y agrupa aquellos países en los que se establece un período amplio de tiempo para la entrega del proyecto pero en los que no se fija una fecha explícita como límite. En este grupo está Bolivia, donde el Presidente de la República debe presentar el proyecto dentro de las 30 primeras sesiones ordinarias²²³ (art. 96, CPB), también aquí se sitúan Chile (art. 64, CPCH), El Salvador (art. 167, CPES) y Panamá²²⁴ (art. 267, CPRP), en los cuales el proyecto de ley de presupuesto deberá ser presentado por lo menos tres meses antes de que se inicie el nuevo ejercicio fiscal. En Guatemala debe ser presentado por el Ejecutivo con 120 días de anticipación a la fecha en que

²²¹ En los años en los que el Presidente inicia su mandato este plazo se amplía hasta el 15 de diciembre (art. 74, CPEUM)

²²² Se puede ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de ley de presupuesto cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la comisión permanente, debiendo comparecer en todo caso el secretario del despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven (art. 74, CPEUM)

²²³ El período de sesiones ordinario en Bolivia se inicia el 6 de agosto y tiene una vigencia de 90 ó de 120 días hábiles.

²²⁴ En los años de toma de posesión del Presidente deberá hacerlo dentro de los primeros 40 días de sesiones (art. 179, CPRP)

se inicia el nuevo período presupuestal (art. 171, CPG). En la República Dominicana, debe ser entregado durante la segunda legislatura ordinaria (art. 55, CPRD). Finalmente, en Uruguay, el proyecto debe ser presentado por el Poder Ejecutivo dentro de los seis primeros meses del ejercicio de su mandato (art. 214, CROU), cabe recordar que en este caso el presupuesto tiene una vigencia de cinco años.

La última posibilidad contemplada en cuanto a las fechas de presentación de la Ley de Presupuesto ante el Parlamento es el establecimiento de un período corto de tiempo para su presentación pero sin fijar una fecha concreta. Así ocurre en Colombia donde tiene que ser presentado dentro de los primeros 10 días de cada legislatura²²⁵ (art. 346, CPC) y en Honduras donde el proyecto será presentado dentro de los primeros 15 días del mes de septiembre de cada año (art. 367, CRH). Los únicos países en los que la fecha de presentación del proyecto no está fijada constitucionalmente son Argentina, Brasil, Nicaragua y Venezuela.

Sobre estos plazos cabe resaltar que lo habitual en la región es que el presupuesto sea remitido en los primeros días de septiembre, las excepciones las constituyen Colombia que es el país en el que el proyecto es recibido con más anticipación por el Parlamento ya que debe ser presentado dentro de los primeros 10 días de cada legislatura y ésta se inicia el 20 de julio, seguido del caso peruano donde la fecha límite para presentar la ley de presupuesto expira el 30 de agosto. Por último, es destacable el caso dominicano en el que el tiempo es bastante impreciso ya que la Constitución obliga a presentarlo durante la segunda legislatura ordinaria, es decir, un período muy amplio comprendido entre el 16 de agosto y el 15 de noviembre.

III.4. *Trámite en el Parlamento y plazos*

El trámite que debe seguir el proyecto de presupuesto dentro del Parlamento para su discusión vuelve a estar muy relacionado con el número de Cámaras. Si el país es unicameral, primero debe ser dictaminado por la comisión encargada²²⁶ y después por el pleno. En los casos bicamerales se dan cuatro posibilidades. La primera es que el proyecto sea discutido y dictaminado por una sola Cámara, éste es el caso de México, donde sólo la Cámara de Diputados posee atribuciones para abordar el proyecto (art. 74, CPEUM). La segunda opción es que en la discusión del proyecto intervengan las dos Cámaras pero de forma separada, así ocurre en Argentina, República Dominicana y Uruguay. Una tercera opción es que el proyecto sea tratado de forma conjunta, tal como es establecido en Bolivia, reuniéndose la Cámara de Diputados y el Senado en Congreso (art. 147, CPB). Por último, la

²²⁵ El primer período de sesiones en Colombia se inicia el 20 de julio y termina el 16 de diciembre.

²²⁶ Más información sobre el trámite por el que atraviesan los proyectos de ley se encuentra en el capítulo 2.

opción que agrupa más casos establece el tratamiento del proyecto por una comisión bicameral que agrupa las comisiones de Hacienda o Economía de ambas Cámaras. Una vez que esta comisión ha emitido su informe pasa al Pleno de cada una de las Cámaras. Así ocurre en Brasil (art. 166, CRFB), Chile (arts. 19, 208 y 209, LOCCN), Colombia (art. 169, RCSCR) y Paraguay (art. 216, CRP). Lo habitual es que la Cámara Baja sea la primera que examina el informe de la comisión y, una vez emitido su dictamen, lo pase al Senado.

En cuanto a las reglas establecidas para el tratamiento del proyecto en el interior del Parlamento cabe mencionar que existen distintos niveles de regulación. Chile contempla minuciosamente cómo tiene que ser el análisis, la forma cómo se creará y se repartirán los cargos de la comisión bicameral encargada de discutir el proyecto así como los plazos y pasos que se deben seguir (art. 19, LOCCN; arts. 207-211, RS y arts. 174-182, RCD). También Colombia (arts. 143 y 169 RCSR) y Uruguay (art. 32, RCR) poseen reglamentos detallados sobre el trámite a seguir por el proyecto presupuestario.

Entre los casos unicamerales, Perú y Panamá son los que cuentan con más regulación de la discusión presupuestal. En Perú se establecen, incluso, los minutos que tienen los congresistas para hablar en las comisiones (art. 54, RCRP). En Panamá, además de definir las funciones que tiene la comisión encargada (art. 53, RORIAL), se fija el tiempo que poseen, tanto la comisión (art. 87, RORIAL), como el pleno (arts. 89-96, RORIAL) para discutir y votar al proyecto y cómo serán las sesiones en las que se discute el presupuesto (art. 88, RORIAL)²²⁷.

Un elemento de fundamental importancia en el tratamiento de la Ley de Presupuestos por parte del Parlamento es el plazo que tienen para su discusión, modificación y aprobación o rechazo. Este plazo es significativo porque de él depende que las comisiones de los Congresos y los plenos puedan ejercer un adecuado ejercicio de análisis y deliberación respecto al gasto público (Gutiérrez *et al*, 2001: 47) y la política económica propuesta por el Ejecutivo. Es razonable pensar que los Parlamentos que cuentan con poco tiempo para el despacho del presupuesto podrán profundizar de forma menos detallada en la Ley de Presupuesto que, dadas sus características, es de gran complejidad técnica. Este hecho puede favorecer, incluso, el fortalecimiento del Poder Ejecutivo en detrimento del Legislativo.

Los únicos países en los que no está estipulado en la Constitución y reglamento interno del Congreso el tiempo que éstos poseen para el análisis son Argentina, Nicaragua, República Dominicana y Venezuela. En el resto de países varía la can-

²²⁷ Hay otros casos en los que también se pone énfasis en los plazos. Como en Ecuador (arts. 159-162, CPE), donde se regulan tanto los plazos de la comisión legislativa de presupuesto como los plazos establecidos para que el Pleno delibere acerca del presupuesto. En Nicaragua, el reglamento interno de la Asamblea Nacional, expresa qué comisión debe hacerse cargo, en una primera instancia del presupuesto (la comisión de asuntos económicos, finanzas y presupuesto) (art. 65) y establece el plazo de presentación de las mociones de modificación al proyecto (art. 81).

tividad de tiempo aunque, en la mayoría, se dispone de tres meses o más²²⁸. Así, en Paraguay, el plazo es de 60 días para el tratamiento en comisión bicameral, 15 días para el tratamiento en la Cámara de Diputados y tras ellos, otros 15 días para el tratamiento en el Senado (art. 216, CRP). De modo que el Congreso en total tiene un plazo de 90 días. En Colombia este plazo es de tres meses (art. 349, CPC) y debe estar finalizado antes del 20 de octubre de cada año (art. 215, RCSCR). En Panamá también el plazo es de tres meses (art. 269, CPRP). En Ecuador el Congreso tiene hasta el 30 de noviembre para emitir dictamen (art. 258, CPE)²²⁹, como la entrega del proyecto de presupuesto por parte del Ejecutivo expira el 1 de septiembre, el plazo mínimo con el que cuenta el Congreso es de 89 días. En Honduras el Parlamento tiene tiempo hasta el cierre del ejercicio fiscal (art. 368, CRH), si suponemos que el cierre es el 31 de diciembre y el Ejecutivo agota el tiempo que tiene para presentar el presupuesto, haciéndolo el 15 de septiembre, podemos afirmar que el Congreso como mínimo cuenta con 105 días para su análisis. En Uruguay, cada Cámara debe pronunciarse sobre los proyectos de presupuestos dentro del término de 45 días tras haberlos recibido (art. 217, CROU). Cuando el proyecto sea aprobado por una de las Cámaras y modificado por la otra, que originalmente lo aprobó, debe pronunciarse en un plazo de 15 días. Una vez transcurrido ese plazo, o habiendo sido rechazadas las modificaciones, el proyecto pasa a la Asamblea General, para que resuelva en definitiva dentro de los 15 días siguientes. En Guatemala el Presidente debe entregarlo 120 días antes de que expire el ejercicio fiscal y el Congreso debe aprobarlo a más tardar 30 días antes de entrar en vigencia el presupuesto (art. 171, CPG). Por lo tanto el Congreso dispone de 90 días para su tratamiento.

El plazo en Costa Rica es superior a dos meses ya que la Ley de Presupuesto debe estar definitivamente aprobada antes del 30 de noviembre (art. 178, CPCR), como la fecha límite para la entrega por parte del Ejecutivo es el 1 de septiembre, el Congreso tiene, como mínimo, 79 días para su tratamiento. Mientras que en Bolivia (art. 147, CPB) y Chile (art. 64, CPCH) el proyecto de presupuesto debe ser considerado en un plazo de 60 días contados desde su presentación. Por último, México es el país en el que Congreso cuenta con menos tiempo para el tratamiento ya que si es entregado en la fecha límite, 15 de noviembre y suponemos que el presupuesto debe ser aprobado antes del 31 de diciembre, fecha en la que supuestamente expira el presupuesto anterior, el Congreso contaría tan sólo con 45 días. Sin embargo si se trata del inicio de un nuevo período gubernamental este tiempo queda reducido a apenas 15 días, pues el plazo para la entrega presidencial del documento se extiende hasta el 15 de diciembre.

²²⁸ Para el cálculo de los plazos no han sido eliminados los días festivos. Si contamos solamente los días hábiles el tiempo que disponen los Parlamentos se ve reducido.

²²⁹ En el año en que se posesione el Presidente de la República, la pro forma deberá ser presentada hasta el 31 de enero y aprobada hasta el 28 de febrero. Entre tanto regirá el presupuesto del año anterior (art. 258, CPE)

Tabla 5.3: CÁMARA EN LA QUE SE PRESENTA EL PROYECTO DE PRESUPUESTO,
PLAZO PARA SU APROBACIÓN Y CÁMARA QUE APRUEBA

País	Número de Cámaras	Instancia que examina inicialmente el proyecto de presupuesto	Plazo mínimo para despachar el proyecto de presupuesto	Cámara(s) que aprueba(n) el proyecto de presupuesto
Argentina	Bicameral	Cámara de Diputados	Sin dato	Cada una de las Cámaras
Bolivia	Bicameral	Cámara de Diputados	60	Conjuntamente en Congreso
Brasil	Bicameral	Una comisión bicameral que turna su dictamen a cada una de las Cámaras primero a la Cámara de Diputados	100	Cada una de las Cámaras
Chile	Bicameral	Una comisión bicameral que turna su dictamen a cada una de las Cámaras primero a la Cámara de Diputados	60	Cada una de las Cámaras
Colombia	Bicameral	Una comisión bicameral que turna su dictamen a cada una de las Cámaras primero a la Cámara de Representantes	90	Cada una de las Cámaras
Costa Rica	Unicameral	Asamblea Legislativa	79	Asamblea Legislativa
Ecuador	Unicameral	Comisión legislativa de presupuesto	89	Congreso Nacional
El Salvador	Unicameral	Asamblea Legislativa	90	Asamblea Legislativa
Guatemala	Unicameral	Congreso de la República	90	Congreso de la República
Honduras	Unicameral	Congreso Nacional	105	Congreso Nacional
Nicaragua	Unicameral	Asamblea Nacional		Asamblea Nacional
México	Bicameral	Cámara de Diputados	45/15	Cámara de Diputados
Panamá	Unicameral	Asamblea Legislativa	90	Asamblea Legislativa
Paraguay	Bicameral	Una comisión bicameral que turna su dictamen a cada una de las Cámaras primero a la Cámara de Diputados	90	Cada una de las Cámaras
Perú	Unicameral	Congreso	90	Congreso
República Dominicana	Bicameral	Una de las Cámaras	Sin dato	Cada una de las Cámaras
Uruguay	Bicameral	Una de las Cámaras	90	Cada una de las Cámaras
Venezuela	Unicameral	Asamblea Nacional	Sin dato	Asamblea Nacional

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

III.5. *Atribuciones del Poder Legislativo en la modificación del proyecto de presupuesto*

Otra de las limitaciones claves con las que se enfrentan los Poderes Legislativos en el proceso presupuestario, además de la falta de iniciativa para la elaboración del presupuesto y de los plazos impuestos para el tratamiento, son las restricciones a las enmiendas que puede realizar al proyecto presentado por el Ejecutivo. En los países latinoamericanos las disposiciones referentes a las modificaciones que pueden realizar los Congresos establecen cuatro escenarios posibles, tal como se puede ver en la tabla 5.4.

La primera situación es la falta de restricciones que da lugar a un sistema de relaciones más colegiadas, retomando el modelo propuesto por Alesina y otros (1996). En este escenario, el Parlamento puede incrementar o disminuir los gastos, las partidas y decidir sobre el déficit público libremente siempre y cuando cuente con la mayoría suficiente para hacerlo. Los Legislativos que gozan de esta libertad evidentemente son los que poseen mayor capacidad de influencia. Esta situación es posible en Bolivia, Honduras²³⁰ (art. 205, CRH), México²³¹ y Paraguay (art. 216, CRP).

La segunda opción de modificación que posee el Legislativo es la posibilidad de aumentar el gasto siempre que se obtengan recursos mediante la bajada en otros rubros pero sin cambiar el monto presupuestario total o consiguiendo los recursos para financiar el aumento de la partida que el Congreso proponga. Ésta es la situación contemplada en la legislación de Argentina (art. 75, CNA)²³², Chile, (art. 64, CPOCH)²³³, Costa Rica (art. 179, CPCR)²³⁴, Nicaragua (art.112, CPN)²³⁵ y la República

²³⁰ Corresponde al Congreso Nacional las atribuciones siguientes: (...) 32. Aprobar anualmente el presupuesto general de ingresos y egresos tomando como base el proyecto que remita el Poder Ejecutivo, debidamente desglosado y resolver sobre su modificación (art. 205, CRH).

²³¹ La única restricción es que el gasto no puede sobrepasar la estimación de recursos para cubrirlos (Alesina, Hausmann, Hommes y Stein, 2000).

²³² En Argentina si bien entre 1984 y 1992, el Congreso carecía de restricciones para modificar el presupuesto, a partir de 1992 con la sanción de la Ley de Administración Financiera (24.156), sólo puede introducir modificaciones que amplíen el gasto en la medida en que se prevea las fuentes específicas para su financiamiento (Rodríguez y Bonvecchi, 2004:9)

²³³ El Congreso Nacional no podrá aumentar ni disminuir la estimación de los ingresos; sólo podrá reducir los gastos contenidos en el proyecto, salvo los que estén establecidos por ley permanente. (...) no podrá el Congreso aprobar ningún nuevo gasto con cargo a los fondos de la nación sin que se indiquen, al mismo tiempo, las fuentes de recursos necesarios para atender dicho gasto. Si la fuente de recursos otorgada por el Congreso fuere insuficiente para financiar cualquier nuevo gasto que se apruebe, el Presidente de la República, al promulgar la ley, previo informe favorable del servicio o institución a través del cual se recaude el nuevo ingreso, refrendado por la Contraloría General de la República, deberá reducir proporcionalmente todos los gastos, cualquiera que sea su naturaleza (art. 64, CPOCH).

²³⁴ La Asamblea no podrá aumentar los gastos presupuestados por el Poder Ejecutivo, si no es señalando los nuevos ingresos que hubieren de cubrirlos, previo informe de la Contraloría General de la República sobre la efectividad fiscal de los mismos (art. 1797, CPCR).

²³⁵ La Asamblea Nacional podrá modificar el proyecto del presupuesto enviado por el Presidente de la República, pero no se puede crear ningún gasto extraordinario sino por ley y mediante creación y fijación, al mismo tiempo, de los recursos para financiarlos (art. 112, CPN).

Dominicana (art. 115, CPRD). Este último caso muestra algunas particularidades porque se exige que el aumento de la partida o la creación de una nueva sea apoyada por las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara, lo que dificulta enormemente su realización. Sin embargo para la modificación de las partidas es suficiente con la mayoría ordinaria. Se podría situar a Venezuela en este grupo ya que la Asamblea Nacional puede alterar las partidas presupuestarias pero posee una fuerte limitación ya que no puede autorizar medidas que conduzcan a la disminución de los ingresos públicos ni gastos que excedan el monto de las estimaciones de ingresos del proyecto de Ley de Presupuesto (art. 313, CRBV).

La tercera situación es la posibilidad de reducir el gasto contemplado en las partidas presupuestarias pero no aumentarlo. Cuentan con este escenario los Parlamentos de Brasil (art. 166, CRFB)²³⁶, Ecuador (art. 258, CPE)²³⁷, El Salvador (art. 227, CPES)²³⁸ Uruguay (art. 215, CROU)²³⁹ y Perú, donde está expresamente prohibido a los representantes crear o aumentar gastos públicos, salvo los referidos a su presupuesto (art. 79, CPP). Lo habitual en los países en los que se da este escenario es que el gasto pueda ser reducido exceptuándose las partidas comprometidas por ley o las destinadas al pago de la deuda.

La cuarta opción que es la que genera un escenario de relaciones más jerárquicas con un Poder Ejecutivo más poderoso ya que se exige el consentimiento gubernamental para que el Parlamento pueda aumentar alguna partida o rubro del proyecto presupuestario. Esto sucede en Colombia (art. 351, CPC)²⁴⁰, Panamá (art. 268, CPRP)²⁴¹ y en Guatemala (art. 240, CPG) donde el proyecto no puede ser

²³⁶ Las enmiendas al proyecto de ley del presupuesto anual o a los proyectos que la modifiquen solamente podrán ser aprobadas en caso de que: sean compatibles con el plan plurianual y con la ley de directrices presupuestarias; indiquen los recursos necesarios, admitiéndose sólo los provenientes de anulación de gastos, excluyéndose los que indican sobre: a) dotaciones para personal y sus cargos; b) servicios de deuda; c) transferencias tributarias constitucionales para Estados, Municipios y Distrito Federal; o estén relacionadas: a) con correcciones de errores u omisiones, o b) con los dispositivos del texto del proyecto de ley (art. 166, CRFB).

²³⁷ El Congreso en pleno conocerá la proforma y la aprobará o reformará hasta el 30 de noviembre, en un solo debate, por sectores de ingresos y gastos (...) el Congreso no podrá incrementar el monto estimado de ingresos y egresos previstos en la proforma. Durante la ejecución presupuestaria, el Ejecutivo deberá contar con la aprobación previa del Congreso para incrementar gastos más allá del porcentaje determinado por la ley (art. 258, CPE).

²³⁸ El Órgano Legislativo podrá disminuir o rechazar los créditos solicitados, pero nunca aumentarlos (art. 227, CPES).

²³⁹ El Poder Legislativo se pronunciará exclusivamente sobre montos globales por inciso, programas, objetivos de los mismos, escalafones y número de funcionarios y recursos; no pudiendo efectuar modificaciones que signifiquen mayores gastos que los propuestos (art. 115, CROU).

²⁴⁰ El Congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuesta por el Gobierno, ni incluir una nueva, sino con la aceptación escrita del ministro del ramo. El Congreso puede eliminar partidas de gastos propuestas por el Gobierno, con excepción de las que se necesiten para el servicio de la deuda pública, las demás obligaciones contractuales del Estado, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración y las inversiones autorizadas en los planes y programas (art. 351, CPC).

²⁴¹ La Asamblea Legislativa no podrá aumentar ninguna de las erogaciones previstas en el proyecto de presupuesto o incluir una nueva erogación, sin la aprobación del Consejo de Gabinete,

ampliado por el Congreso sin la opinión favorable del Gobierno; pero si éste se opone, el Congreso puede insistir en realizar el incremento con el voto de dos terceras partes del total de diputados que lo integran.

Tabla 5.4: ATRIBUCIONES DEL PODER LEGISLATIVO EN LA MODIFICACIÓN DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO

Puede reformar libremente el presupuesto	Se permite bajar las cantidades presupuestadas pero no aumentarlas	Se permite el incremento del gasto siempre que se consigan recursos para financiarlos o se bajen otros rubros	Se permite el incremento de las partidas pero con el consentimiento gubernamental
Bolivia	Brasil	Argentina	Colombia
Honduras	Ecuador	Chile	Panamá
México	El Salvador	Costa Rica	Guatemala
Paraguay	Uruguay	Nicaragua	
Venezuela (siempre que se mantengan los montos totales)	Perú	República Dominicana	

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

III.6. *Atribuciones del Poder Ejecutivo para incrementar el presupuesto sin el consentimiento del Poder Legislativo*

Otra de las restricciones a la capacidad de control del Poder Legislativo sobre el proceso presupuestario es la existencia de disposiciones que permiten al Poder Ejecutivo incrementar el gasto del presupuesto ya aprobado y vigente sin el consentimiento del Parlamento. En América Latina sólo puede realizarse en situaciones excepcionales pero su existencia otorga a los Gobiernos cierto poder relativo. Bolivia es uno de los países que cuenta con este tipo de prerrogativas ya que el Presidente, con acuerdo del Consejo de Ministros, puede decretar pagos no autorizados por la ley del presupuesto, para atender necesidades derivadas de calamidades públicas, de conmoción interna o del agotamiento de recursos destinados a mantener los servicios cuya paralización causaría graves daños. Los gastos destinados a estos fines no excederán del 1% del total de egresos autorizados por el presupuesto nacional (art. 148, CPB). En Chile se produce una situación similar ya que

ni aumentar el cálculo de los ingresos sin el concepto favorable del contralor general de la República (art. 268, CPRP). Si conforme a lo previsto en este artículo, se eleva el cálculo de los ingresos o si se elimina o disminuye alguna de las partidas de egresos, la Asamblea Legislativa podrá aplicar las cantidades así disponibles a otros gastos o inversiones, siempre que obtenga la aprobación del Consejo de Gabinete.

el Presidente, con la firma de todos los ministros, puede decretar pagos para atender necesidades impostergables derivadas también de calamidades públicas, de agresión exterior, de conmoción interna, de un grave daño o de un peligro para la seguridad nacional, o del agotamiento de los recursos destinados a mantener servicios cuya paralización entrañe un perjuicio importante al país. En este caso los gastos no pueden exceder del 2% del monto previsto en la Ley de Presupuesto (art. 32, CPCH).

En el resto de países en los que se contempla este tipo de disposiciones se estipula que sólo se podrá variar el presupuesto por el Ejecutivo si el Congreso está en receso. Así se establece en Costa Rica donde el Poder Ejecutivo puede variar el destino de una partida o abrir créditos adicionales, pero únicamente para satisfacer necesidades urgentes o imprevistas en casos de guerra, conmoción interna o calamidad pública. En tales casos, la Contraloría no podrá negar su aprobación a los gastos ordenados y el decreto respectivo implicará convocatoria de la Asamblea a sesiones extraordinarias para su conocimiento (art. 180, CPCR). En Honduras el Poder Ejecutivo, bajo su responsabilidad y siempre que el Congreso Nacional no estuviese reunido, podrá contratar empréstitos, variar el destino de una partida autorizada o abrir créditos adicionales, para satisfacer necesidades urgentes o imprevistos en caso de guerra, conmoción interna o calamidad pública, o para atender compromisos internacionales, de todo lo cual dará cuenta pormenorizada al Congreso Nacional en la siguiente legislatura (art. 365, CRH). El Consejo de Ministros de El Salvador puede autorizar la erogación de sumas que no hayan sido incluidas en el presupuesto, con objeto de atender necesidades que resulten de guerras, de calamidades públicas o de graves perturbaciones de orden. Todo esto es posible en el caso de que la Asamblea no se encuentre reunida (art. 167, CPES). En la República Dominicana la Constitución establece que, cuando el Congreso esté en receso, el Poder Ejecutivo podrá disponer por medio de decreto los traslados o transferencias de sumas dentro de la ley de gastos públicos que exijan las necesidades urgentes del servicio administrativo, así como las creaciones o supresiones de cargos administrativos o servicios públicos que afecten aquella ley, con la obligación de someter al Congreso en la próxima legislatura, para su aprobación, las referidas disposiciones (art. 115, CPRD).

III.7. *Disposiciones en caso de rechazo o de no pronunciamiento por parte del Legislativo*

Si el Congreso rechaza el presupuesto presentado por el Ejecutivo o, simplemente no se pronuncia al respecto, las Constituciones latinoamericanas establecen tres posibilidades en las cuales el Gobierno y el Parlamento pueden salir más o menos beneficiados (ver tabla 5.5). La primera es la entrada en vigor del presupuesto del ejercicio anterior que está contemplada en América Latina ante las siguientes situaciones:

- a) Pasa a regir el presupuesto del año anterior ante el no pronunciamiento por parte del Parlamento en Honduras (art. 368, CRH), Guatemala (art. 171, CPG), República Dominicana (art. 115, CPRD) y Uruguay (art. 228, CROU). En Argentina y El Salvador también se da este escenario pero su regulación no aparece en la Constitución sino en leyes secundarias²⁴².
- b) Pasa a regir el presupuesto del año anterior si el proyecto no es presentado por el Ejecutivo o es rechazado por el Parlamento en Panamá (art. 270, CPRP), Paraguay (art. 217, CRP) y Venezuela²⁴³ (art. 313, CRBV). En ambos escenarios, el Congreso contará con más poder de negociación en los años en los que las elecciones produzcan un cambio de partido en el Gobierno. En estos casos el presupuesto que seguirá vigente es el perteneciente a un Ejecutivo de distinto color y es más probable que no haya coincidencias en las políticas públicas que quiere ejecutar el nuevo Presidente. Por el contrario si no hay renovación en el Gobierno, éste puede no estar tan interesado en ceder ante el Legislativo en la negociación ya que la continuación del presupuesto no modifica el *status quo* vigente (Colomer y Negretto, 2003: 41). De todos modos esta situación es más ventajosa, en cuanto a poder de negociación del Parlamento que la siguiente en la que el no pronunciamiento significa la vigencia del proyecto presidencial.

Este escenario, en el cual si los legisladores no se pronuncian sobre el presupuesto y finaliza el plazo que tienen para ello, rige el proyecto de presupuesto presentado por el Gobierno se da en Bolivia (art. 146, CPB)²⁴⁴, Chile (art. 64, CPCH), Colombia (art. 348, CPC)²⁴⁵, Ecuador (art. 258, CPE), Panamá (art. 269, CPRP) y Perú (art. 80, CPP)²⁴⁶. En los países en los que se produce esta circunstancia, el Presidente cuenta con

²⁴² En el caso de Argentina es establecido en el artículo n° 27 de la Ley 24.156 de Administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional. El texto completo es: «si al inicio del ejercicio financiero no se encontrare aprobado el presupuesto general, regirá el que estuvo en vigencia el año anterior, con los siguientes ajustes que deber introducir el Poder Ejecutivo nacional en los presupuestos de la Administración Central y de los organismos descentralizados». En El Salvador es estipulado en el artículo 38 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado. Concretamente el artículo dispone que «si al cierre de un ejercicio financiero fiscal no se hubiesen aprobado las leyes del Presupuesto General del Estado y de los presupuestos especiales y la Ley de Salarios, en tanto se da la aprobación el ejercicio fiscal entrante se iniciará con las asignaciones presupuestarias vigente en el ejercicio anterior, una vez se apruebe la nueva Ley se harán los ajustes necesarios de acuerdo a la ejecución ya realizada».

²⁴³ En Venezuela desde el año 1995 el Gobierno no ha conseguido sacar su presupuesto adelante en dos ocasiones 1995 y 1998. En ambas el proyecto del Gobierno no fue aprobado y continuó vigente el presupuesto del ejercicio anterior.

²⁴⁴ En Bolivia, desde 1993 y hasta el año 2002, esta situación se ha dado en una ocasión ya que el presupuesto del año 2002 fue promulgado mediante decreto supremo.

²⁴⁵ En Colombia si el Ejecutivo no presenta el presupuesto regirá el del año anterior (art. 348, CPC).

²⁴⁶ En Perú desde 1995 y hasta 2003 el presupuesto ha sido reconducido en una ocasión. El presupuesto de 2001 fue promulgado mediante un decreto legislativo porque el Congreso no emitió su dictamen en el plazo establecido. Por lo tanto rigió el presentado por el Gobierno.

más ventajas a la hora de negociar que el Parlamento, ya que «si el resultado de reserva en caso de no decisión es la conversión del proyecto presidencial en ley, el conjunto de resultados posibles a negociar estará situado muy cerca de la preferencia del Presidente, de modo que cabe esperar que, en esta situación, se introduzcan pequeños cambios en el proyecto presidencial» (Colomer y Negretto, 2003: 41).

- c) Una última posibilidad, ante la ausencia de decisión en la fecha límite o cuando el proyecto sea rechazado, es que el presupuesto no pueda ser ejecutado pudiéndose declarar una suspensión de las actividades del Gobierno. Esta situación tan extrema sólo se da en México (Casar, 2001)²⁴⁷. Desde la lógica de negociación entre el Ejecutivo y el Legislativo, es la más beneficiosa para el Parlamento ya que su no pronunciamiento puede llevar a la suspensión de las actividades gubernamentales. «Cabe argüir, sin embargo, que si el Presidente tiene veto efectivo, en ciertas situaciones críticas podrá forzar a los legisladores a elegir entre un presupuesto que él esté dispuesto a aceptar y la suspensión de actividades del Gobierno, la cual podría ser atribuida a la incapacidad de los legisladores de realizar su labor» (Colomer y Negretto, 2003: 41).

Tabla 5.5: DISPOSICIONES EN CASO DE NO APROBACIÓN O RECHAZO DEL PRESUPUESTO

Entra en vigor el presupuesto del año anterior		Entra en vigor el presupuesto propuesto por el Ejecutivo (No pronunciamiento)	No puede ejercerse el gasto (No presentación) y/o (rechazo)
(No pronunciamiento)	(No pronunciamiento y/o rechazo)		
Honduras	Panamá	Bolivia	México
Guatemala	Paraguay	Chile	
República Dominicana	Venezuela	Colombia	
Uruguay		Ecuador	
Argentina		Panamá	
El Salvador		Perú	

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

²⁴⁷ En México está prohibido el veto del Ejecutivo al presupuesto aprobado por el Parlamento. Además, como constitucionalmente no existen previsiones para los casos en los que el presupuesto no haya sido aprobado en el tiempo que marca la ley, se produce un vacío legal ante la eventual falta de acuerdo o la no aprobación de las leyes de ingreso y presupuesto de egresos para el año fiscal (Casar, 2001). En este país, durante los años en que el PRI contó con mayorías parlamentarias no hubo conflictos entre el Gobierno y el Parlamento ya que éste aceptó los proyectos de presupuestos presentados por el Ejecutivo. Sin embargo a partir de la LVII legislatura (1997-2000), en la cual el Gobierno no logró el control partidista del Congreso, los problemas con el proyecto de presupuesto han sido constantes.

III.8. *Veto presidencial al proyecto de presupuesto aprobado por el Legislativo e insistencia*

En el capítulo 2 del presente libro aparecen abordadas las disposiciones relacionadas con el veto presidencial y la insistencia parlamentaria en los países latinoamericanos. Por ello sólo expondremos aquí las características concretas del veto presidencial al proyecto de presupuesto en los casos en que estas prerrogativas son diferentes al resto de las leyes. La capacidad del Ejecutivo para vetar el proyecto de presupuesto ha sido motivo de discusión entre los constitucionalistas. Por un lado, están aquéllos que afirman que el presupuesto es una ley más, por lo tanto, se deben aplicar los mismos preceptos legales que para la aprobación de cualquier ley entre los que se incluye la capacidad de veto por parte del Ejecutivo. Por otro lado, están los constitucionalistas que consideran que el presupuesto debe estar sometido a un trámite legislativo propio. En los casos latinoamericanos la realidad es que pocas Constituciones contemplan mecanismos especiales en cuanto al veto para el proyecto de presupuestos.

Entre los elementos que otorgan al Parlamento un mayor poder de negociación en el proceso presupuestario frente al Ejecutivo está la inaplicabilidad del veto en esta materia ya que elimina el principal freno a las modificaciones introducidas al proyecto por los legisladores. En la mayoría de los países latinoamericanos no aparece la prohibición constitucional expresa al veto del presupuesto. Las únicas excepciones son Costa Rica (art. 125, CPR), Honduras, donde tampoco es necesaria la sanción presidencial para esta ley (art. 218, CRH) y México. Este último país presenta algunas características particulares. Concretamente, el artículo 72 de la Constitución precisa que no pueden vetarse aquellos proyectos cuya resolución sea exclusiva de una de las dos Cámaras. Como la aprobación del presupuesto es realizada en solitario por la Cámara de Diputados el veto no puede ser ejercido para esta ley (Gutiérrez *et al*, 2001: 62).

En otros dos países existen regulaciones específicas sobre el procedimiento a seguir en caso de veto al presupuesto. En Brasil, está contemplado que si, como consecuencia de un veto, los recursos del proyecto de ley presupuestaria anual quedasen sin gastos correspondientes podrán ser utilizados, en su caso, mediante créditos especiales o suplementarios, con previa y específica autorización legislativa (art. 166, CRFB). Por último, en Chile el proyecto de ley de presupuestos puede ser observado por el Presidente. Si desapruueba una o más de sus disposiciones o cantidades, la parte no observada regirá como ley de presupuestos o del año fiscal para el cual fue dictada (art. 36, LOCCN).

IV. CAPACIDAD DE INFLUENCIA DE LOS PARLAMENTOS LATINOAMERICANOS EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO

A partir de las disposiciones que los ordenamientos institucionales de los países latinoamericanos otorgan al Poder Legislativo en lo referente al proceso presupuestario hemos querido construir un índice que mida la capacidad de influencia potencial que éstos poseen. Para ello hemos otorgado una serie de valores numéricos a las distintas prerrogativas constitucionales que marcan la interacción entre el Gobierno y el Parlamento, tal como se puede ver en la tabla 5.6. El índice varía entre 0 y 10, donde 0 significaría mínima capacidad potencial del Parlamento para influir en el presupuesto y 10 máxima capacidad potencial. Los factores a partir de los que hemos construido este índice han sido abordados a lo largo del texto y los valores que les hemos concedido son los siguientes:

1. (Part.) El primer factor introducido en el índice es la posibilidad para intervenir en la formulación del presupuesto. Tal como vimos esta es una capacidad reservada de forma exclusiva al Ejecutivo y tan sólo en Bolivia, Panamá y República Dominicana, las Constituciones prevén ciertos mecanismos de participación del Legislativo en su formulación. A estos casos les hemos dado el valor de 0,5.
2. (Proh. Del) Otro de los factores contemplado en nuestro índice es la prohibición expresa de delegación legislativa hacia el Presidente en materia de presupuesto. Ésta aparece explicitada en seis países: Argentina, Brasil, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay de modo que en los mismos el Parlamento no puede delegar en el Ejecutivo la capacidad para decretar en materias relacionadas con el presupuesto. Consideramos que esta prohibición, otorga cierto peso al Poder Legislativo, razón por la que hemos dado a estos casos el valor 1.
3. (Proh. Urg) Otro de los factores que hemos introducido, al igual que el anterior, está relacionado con las capacidades legislativas del Ejecutivo como es la posibilidad de que éste establezca el tratamiento urgente de los proyectos de ley. Éste tratamiento permite al presidente solicitar la discusión de un proyecto de ley con carácter prioritario y forzar al Congreso a tomar una decisión en un plazo determinado (Colomer y Negretto, 2003:36)²⁴⁸. Consideramos que su prohibición, al igual que el factor anterior le da al Poder Legislativo cierta ventaja de la que carecen aquellos Parlamentos en los que el Ejecutivo puede solicitar trámite urgente. El único caso de América Latina donde no está permitido el

²⁴⁸ Las leyes de tratamiento urgente 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 (Colomer y Negretto, 2003: 37).

trámite de urgencia para el proyecto de presupuesto es Uruguay al que le hemos dado el valor 1.

4. (Tiempo) El cuarto factor considerado es el tiempo que el Legislativo tiene para el tratamiento del proyecto de presupuesto, éste indicador está más relacionado con las capacidades del Parlamento y no tanto con obstáculos al predominio del Ejecutivo como eran los dos anteriores. Le hemos dado dos valores: 2 cuando el Legislativo cuenta con tres meses o más para el tratamiento y 1, cuando el tiempo que disponen es inferior a tres meses. Si los casos son bicamerales hemos restado al valor 0,5 porque el tiempo tiene que ser repartido entre ambas Cámaras, salvo en el caso de México.
5. (Restr.) Otro factor que hemos recogido, perteneciente también al trámite del proyecto, es la capacidad que posee el Parlamento para realizar modificaciones al proyecto de presupuesto. A este factor le hemos otorgado los siguientes valores: 3 cuando no hay ningún tipo de restricción; es decir, el Parlamento puede incrementar o disminuir los montos del proyecto presentado por el Ejecutivo con libertad. El valor 2 es para aquellos casos en los que está permitido el incremento de los montos del presupuesto, siempre que se obtengan recursos para financiarlos. El valor 1 es para los Parlamentos a los que sólo les está permitido bajar las cantidades presupuestadas pero nunca aumentarlas. Por último, el 0 es para los casos en que se exige consentimiento gubernamental para realizar modificaciones al proyecto de presupuesto.
6. (Increm.) El sexto factor incluido es la existencia de disposiciones que permiten al Ejecutivo, en ocasiones excepcionales y sin el permiso del Parlamento, realizar gastos no contemplados en el presupuesto aprobado y vigente lo cual es un limitante a la capacidad del Legislativo para ejercer control sobre el presupuesto. A los valores de este indicador les hemos dado un signo negativo al mermar las atribuciones del Congreso y son -0,5 y -0,25 para los casos en los que sólo se puede incrementar el gasto si el Parlamento está en receso.
7. (Recond.) El penúltimo factor considerado son las disposiciones sobre la reconducción del presupuesto en caso de rechazo o no aprobación del presupuesto, en el tiempo estipulado. Si entra en vigencia el proyecto presentado por el Ejecutivo hemos otorgado un valor de 0 ya que ésta es la situación en la que el Poder Legislativo cuenta con menor capacidad de influencia. Si continúan en vigencia el proyecto del ejercicio anterior el valor concedido es de 0,5 y, por último, si no se puede ejecutar el presupuesto el valor que hemos dado es de 1.
8. (Veto) Por último, hemos considerado la capacidad de veto presidencial para el proyecto de presupuesto. A los casos en los que el Presidente no puede vetar el proyecto aprobado por el Parlamento les hemos dado el

valor 1,5 ya que en los mismos el Poder Legislativo tiene mucha más probabilidad de influencia porque el Ejecutivo no puede frenar las modificaciones que el Parlamento realice.

Tabla 5.6: CAPACIDAD DE INFLUENCIA POTENCIAL DEL PODER LEGISLATIVO
EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO (0-10)

País	Part.	Proh.Del	Proh.urg	Tiempo	Restr.	Increment.	Recond.	Veto	Índice
Argentina	0	1	0	s/d	2	0	0,5	0	3,5
Bolivia	0,5	0	0	1	3	-0,5	0	0	4
Brasil	0	1	0	2(-0,5)	1	0	s/d	0	3,5
Chile	0	0	0	1	2	-0,5	0	0	2,5
Colombia	0	0	0	2(-0,5)	0	0	0	0	1,5
Costa Rica	0	0	0	1	2	-0,25	s/d	1,5	4,25
Ecuador	0	0	0	2	1	0	0	0	3
El Salvador	0	0	0	2	1	-0,25	0,5	0	3,25
Guatemala	0	0	0	2	0	0	0,5	0	2,5
Honduras	0	0	0	2	3	-0,25	0,5	1,5	6,75
Nicaragua	0	1	0	1	2	0	S/d	0	4
México	0	0	0	1	3	0	1	1,5	6,5
Panamá	0,5	1	0	2	0	0	0,5	0	4
Paraguay	0	0	0	2(-0,5)	3	0	0,5	0	5
Perú	0	1	0	2	1	0	0	0	4
República Dominicana	0,5	0	0	s/d	2	-0,25	0,5	0	2,75
Uruguay	0	1	1	2(-0,5)	1	0	0,5	0	5
Venezuela	0	0	0	s/d	2	0	0,5	0	2,5

Fuente: elaboración propia
s/d: sin datos.

Tal como se puede ver en la tabla 5.6, los Poderes Legislativos de los 18 países analizados están bastante alejados del valor máximo que puede alcanzar nuestro índice (10), concentrándose la mayoría en valores que giran entre 3,25 y 4. Los países cuyos Parlamentos poseen un mayor poder potencial de influencia y un modelo de relaciones más colegiadas, en el proceso presupuestario son Honduras (6,75) y México (6,5) seguidos a una distancia significativa por Paraguay y Uruguay (5). La influencia de los Parlamentos de Honduras y México es relevante debido a dos factores extremadamente importantes presentes en ambos países como son la capacidad para reformar libremente el presupuesto por parte del Poder Legislativo junto a la imposibilidad del Presidente para vetar el proyecto que apruebe el Parlamento. Ambos factores hacen que el poder de negociación del Parlamento sea muy alto y que las modificaciones que introduzcan al presupuesto sean irrefutables por parte del Gobierno.

En el lado contrario se sitúan los Poderes Legislativos de Chile, Guatemala y Venezuela que comparten el mismo valor en el índice: 2,5. Pero el Parlamento que destaca de forma abrumadora como el de menor capacidad de influencia potencial es Colombia (1,5), donde el Ejecutivo prácticamente no tiene obstáculos para sacar adelante su proyecto. Si retomamos el modelo propuesto Alesina, Hausmann, Hommes y Stein estos serían los casos latinoamericanos con relaciones más jerárquicas.

V. EL PRESUPUESTO DE LOS PODERES LEGISLATIVOS

No queríamos terminar este capítulo sin adentrarnos en la partida presupuestaria específica de los Parlamentos latinoamericanos. Concretamente queremos analizar ésta desde dos ópticas distintas. La primera se refiere a la parte procedimental del presupuesto parlamentario, óptica que está presente en la mayor parte de los capítulos de este libro y la segunda mantiene un enfoque más cuantitativo que nos sirve para relacionar, gracias a las facilidades que nos dan los números, el presupuesto tanto con el PIB de los países como con el número de legisladores.

En los 18 países que analizamos son las propias Cámaras quienes aprueban y envían su presupuesto al Poder Ejecutivo para su inclusión en el presupuesto general. Sin embargo el organismo encargado de su elaboración no es el mismo en todos los casos. En algunos, como Argentina (art. 42, RHSN y art. 45, RIHCDN), Bolivia (art. 39, RIHCS), Senado de Chile (art. 223, RS), ambas Cámaras de Paraguay²⁴⁹ (art. 45, RIHS) y Perú (art. 38, RCRP) son elaborados por los secretarios u oficiales mayores. En otros casos la instancia encargada es la Mesa, Comisión o Junta Directiva, así ocurre en el Senado de Brasil (art. 98, RISF), en la Cámara de Diputados chilena (art. 44, RCD), en ambas Cámaras colombianas (art. RCSCR), Ecuador (art. 117, RI), Guatemala (art. 14, LOOL), Honduras (art. 26, RI) y Panamá. Otra de las opciones es que sea el Presidente de la Cámara a quien corresponda su preparación como ocurre en Nicaragua (art. 28, EGAN) y en ambas Cámaras de la República Dominicana (art. 3, RICD y art. 109, RIS). Los países que tienen regulaciones distintas a estas tres opciones son México y Venezuela: en la Cámara de Diputados mexicana es la Junta de Coordinación política, compuesta por representantes de cada grupo parlamentario la encargada de presentar el anteproyecto de presupuestos de la Cámara (art. 34, LOCGEUM) y en el Senado esta tarea recae en la Comisión de Administración (art. 66, LOCGEUM). En Venezuela el organismo que elabora el borrador es la Coordinación de Gestión Interna (art. 75, RIDAN). Independientemente de quien lo elabore, en la mayoría de los casos²⁵⁰ requiere la

²⁴⁹ En el caso de la Cámara de Diputados el secretario general administrativo es el encargado junto con el director de Ejecución Presupuestaria (art. 201, RIHCD)

²⁵⁰ Los casos en que la instancia encargada de su aprobación es distinta al pleno son la Cámara de Diputados de Brasil donde basta con la aprobación de la Mesa (art. 15, RICD), en Chile en cuyo Senado la aprobación es llevada a cabo por la Comisión Revisora de Cuentas (art. 226, RS) y en la

aprobación del pleno antes de ser enviado al Poder Ejecutivo²⁵¹. Sobre las especificidades y partidas que deben contener los presupuestos de las Cámaras, los reglamentos internos en cada país son muy diferentes y algunos establecen una minuciosa regulación mientras que otros son más laxos²⁵².

En la tabla 1 del anexo del presente capítulo aparece la cantidad destinada a los Parlamentos en las leyes de Presupuestos Generales desde el año 2002 en catorce países latinoamericanos. De esta información, resalta de forma evidente la gran diferencia existente entre el presupuesto destinado al Congreso en México con el destinado en el resto de los países analizados. Conjuntamente la Cámara de Diputados y el Senado mexicano poseen un presupuesto para el año 2005 de casi 414 millones de euros al que sigue en cantidad pero a una distancia muy marcada²⁵³ el Congreso argentino con casi 104 millones. Esta cantidad repartida entre ambas Cámaras y con un número de 329 legisladores es muy inferior a los 128 millones de euros con los que cuenta la Cámara de Senadores mexicana para 128 senadores.

En el lado contrario (ver gráfico 5.1), los Parlamentos que poseen una partida presupuestaria menor son El Salvador, Paraguay y Nicaragua. La Asamblea Legislativa de El Salvador es la que tiene el presupuesto más escaso que, para el año 2005, fue de apenas 2 millones de euros y en 2004 fue de 1,7 millones. El resto de los países que poseen bajos presupuestos, en términos comparados, superan ampliamente esta cantidad.

Paraguay es otro caso que se distingue por poseer un bajo presupuesto a pesar de su bicameralidad. Ambas Cámaras están compuestas por un total de 125 legisladores y en el año 2004 su presupuesto fue de 8,2 millones de euros. En una situación similar, aunque ligeramente más positiva, se encuentra Bolivia con un total de 157 representantes y 19,5 millones de euros de presupuesto en el año 2004.

El gráfico 5.1 muestra, además de las diferencias entre los países en la cantidad presupuestada, la evolución que ha tenido en los países el presupuesto destinado al Poder Legislativo desde el año 2002. A este respecto cabe indicar que si bien hay países en los que el presupuesto ha ido incrementándose año a año como en Venezuela, Ecuador, Chile, Bolivia o Costa Rica, también hay países en los que el presupuesto ha descendido, el caso peruano es el más claro aunque también se ha

Cámara de Diputados por la Comisión de Régimen Interno (art. 44, RCD) y en Panamá país donde la aprobación del presupuesto es realizada por la Directiva (art. 13, RORIAL).

²⁵¹ Tan sólo hemos encontrado un país, Bolivia, donde se establece explícitamente que el Poder Ejecutivo no puede modificar el proyecto de presupuesto enviado por el Parlamento. Aunque esta norma (art. 201, RIHCS) está contemplada en el Reglamento Interno y corresponde, por tanto, a legislación secundaria.

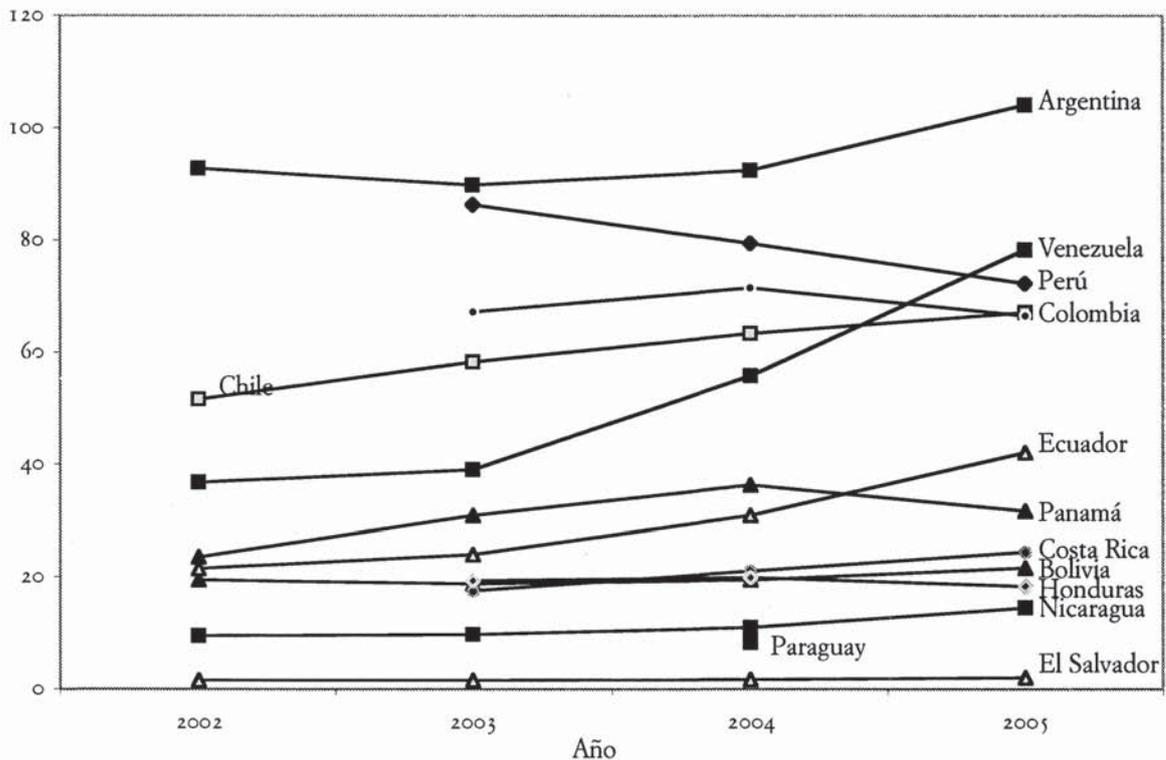
²⁵² Lo que sí es generalizable a la mayoría de los Parlamentos latinoamericanos es la existencia de poca transparencia en la publicidad acerca de cómo se produce el reparto de sus presupuestos. En muy pocos casos esta información aparece publicada en las páginas electrónicas de los Parlamentos.

²⁵³ Lamentablemente no contamos con los datos del Congreso brasileño cuyas características numéricas lo harían más comparable al caso mexicano.

producido un descenso marcado en Colombia, Panamá u Honduras. El Salvador no destaca por su tendencia al incremento o la bajada sino por el estancamiento sufrido por el presupuesto en los cuatro años analizados.

Gráfico 5.1: EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE LOS PARLAMENTOS LATINOAMERICANOS (EN EUROS)

Millones de euros



Se ha eliminado del gráfico el caso mexicano por la divergencia (en cantidad) que tiene con los otros países.

Una de las posibilidades que surgen al analizar los datos de presupuestos es la de relacionarlos con el número de legisladores. En este sentido las tablas 5.7 y 5.8 y el gráfico 5.2 muestran nuestro intento por captar el sentido y el peso de esa relación. Tal como la evidencia apunta ambas variables mantienen una fuerte relación lineal que sólo baja de valores superiores a 0,9 para el año 2003. Por lo tanto, parece claro que en los países latinoamericanos, a medida que aumenta el número de representantes en un determinado Parlamento aumenta el presupuesto destinado al mismo. Sin embargo, como revela el citado gráfico, el caso mexicano puede estar distorsionando esa relación al poseer valores muy extremos en ambas variables. Por ello se ha estimado oportuno calcular las correlaciones sin tener en cuenta este caso. Así comprobamos que, a pesar de que se mantienen correlaciones significativas, el valor del índice de correlación baja considerablemente para todos los años excepto 2002.

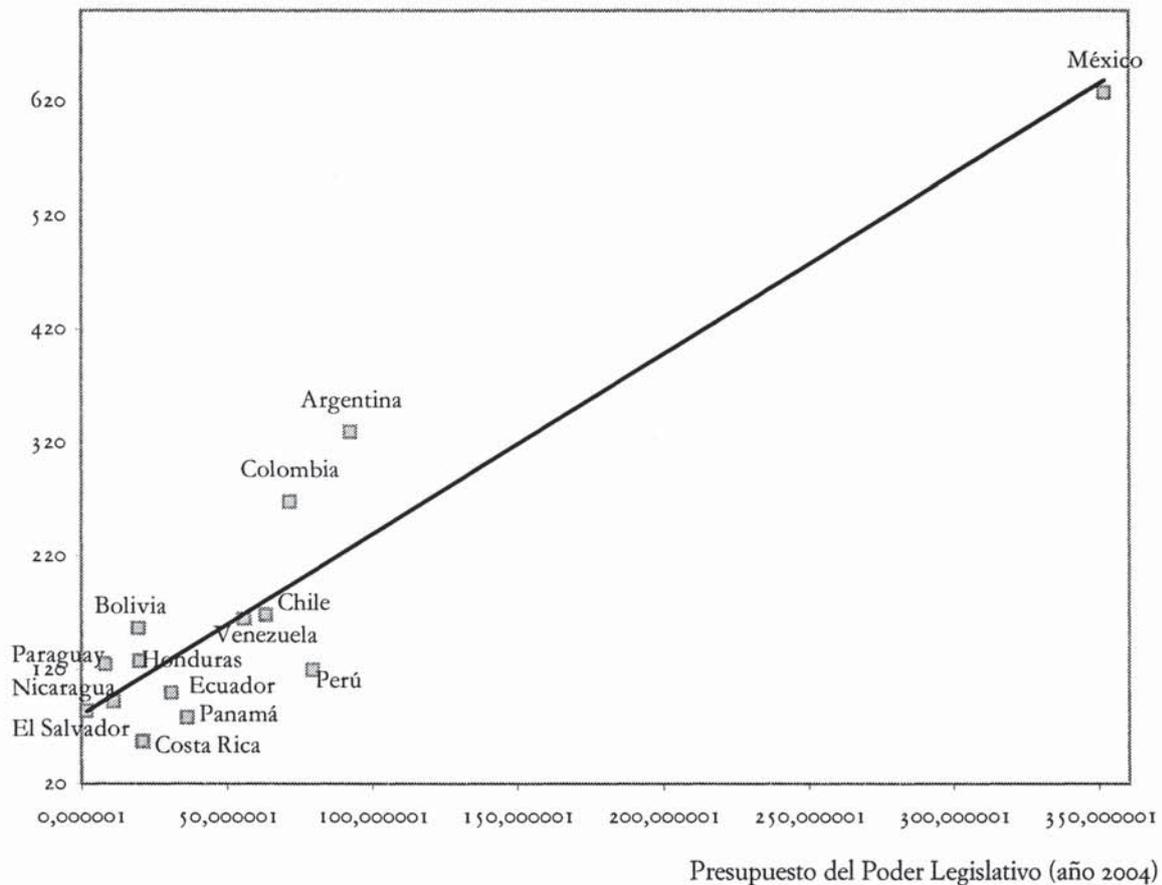
Tabla 5.7: CORRELACIONES ENTRE EL NÚMERO DE LEGISLADORES Y LA CANTIDAD PRESUPUESTADA PARA EL PODER LEGISLATIVO

Año de presupuesto	2002	2003	2004	2005
Nº de legisladores	Correlación de Pearson= 0,934** N=8	Correlación de Pearson= 0,722** N=12	Correlación de Pearson= 0,938** N=14	Correlación de Pearson= 0,938** N=13
Correlaciones eliminando el caso mexicano				
Nº de legisladores	Correlación de Pearson= 0,934** N=8	Correlación de Pearson= 0,722** N=12	Correlación de Pearson= 0,732** N=12	Pearson= 0,758** N=12

**La correlación es significativa al nivel 0,01

Gráfico 5.2: RELACIÓN ENTRE EL NÚMERO DE LEGISLADORES Y EL PRESUPUESTO DE LOS PARLAMENTOS LATINOAMERICANOS PARA EL AÑO 2004

Número de legisladores



Relacionado con el número de legisladores creemos que es un grave error pensar que el presupuesto con el que cuenta el Parlamento es repartido a partes iguales entre los legisladores pero sí puede ser un indicador tanto de la cantidad de recursos, humanos y materiales, como de las facilidades a las que el legislador puede tener acceso. Es decir, la última columna de la tabla 5.8 si bien no refleja la cantidad anual de la que disponen los legisladores en términos reales sí intenta ser una expresión de la cantidad de «recursos» con los que cuenta para realizar su labor. Al dividir el presupuesto de los Parlamentos en el año 2004 entre el número de legisladores el panorama que describíamos anteriormente cuando se analizaron los datos sin ponderar varía ligeramente pues Perú pasa a ser el país que destina más «recursos» al Congreso seguido de México y Panamá, mientras que Argentina ocupa una posición intermedia. Sin embargo, los países con menos «recursos» siguen siendo los mismos ya que la Asamblea de El Salvador mantiene el lugar más alto, en términos comparados, en bajos «recursos» seguida por Paraguay, Nicaragua y Bolivia.

Tabla 5.8: PROMEDIO DE «RECURSOS» CON LOS QUE CUENTA CADA LEGISLADOR

País	Presupuesto del Parlamento en el año 2004 (en euros)	Número de legisladores	Promedio con la que contaría cada legislador (en euros) «Recursos»
El Salvador	1.738.637,01	84	20.698,0596
Paraguay	8.211.091,37	125	65.688,731
Nicaragua	11.026.883,6	92	119.857,431
Bolivia	19.502.364,7	157	124.218,884
Honduras	19.924.026,7	128	155.656,459
Colombia	71.469.990,9	268	266.679,071
Argentina	92.403.678,5	329	280.862,245
Ecuador	30.918.523,1	100	309.185,231
Venezuela	55.721.167,4	165	337.704,045
Costa Rica	20.990.734,3	57	368.258,497
Chile	633.16.954,2	168	376.886,632
Panamá	36.263.403,5	78	464.915,429
México	351.830.178	628	560.239,136
Perú	79.440.982,6	120	662.008,188

Fuente: Elaboración propia a partir de las leyes de presupuesto.

Otro de los elementos con los que parece oportuno relacionar al presupuesto de los Poderes Legislativos es el Producto Interior Bruto (PIB)²⁵⁴. No es extraño pensar que la riqueza de un país se refleje también en los recursos con los que cuentan

²⁵⁴ Los datos referentes al PIB están en la tabla 1 del Anexo y han sido extraídos del *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2004* de la CEPAL.

sus instituciones. Por ello, hemos llevado a cabo varios análisis de correlaciones con el fin de descubrir si tanto el PIB del país como el PIB per cápita mantienen una relación con el presupuesto destinado al Parlamento (ver tabla 5.9). Estos análisis indican que la relación entre el PIB del año 2003 y el presupuesto elaborado ese mismo año para el ejercicio 2004 está altamente correlacionado (ver gráfico 5.3), tanto si se tiene en cuenta el caso mexicano como si es eliminado del análisis. Sin embargo, la relación que mantiene el PIB per cápita y la cantidad presupuestada no es tan alta e, incluso no hay relación significativa estadísticamente si se elimina del análisis el caso mexicano. Es decir, en los países en los que el PIB per cápita es más alto no parece existir una tendencia a que el presupuesto de su Parlamento sea superior al de los países con un PIB per cápita inferior. Este hecho se ve claramente reflejado en el gráfico 5.4, en el que se observa que países como Chile o Costa Rica que cuentan con un PIB per cápita alto, no tuvieron presupuestos superiores a los de otros países con valores en el PIB per cápita inferiores.

Tabla 5.9: CORRELACIONES ENTRE EL PIB DEL PAÍS Y PER CÁPITA POR HABITANTE Y EL PRESUPUESTO DEL PODER LEGISLATIVO

	Presupuesto 2004	Sin México
		Presupuesto 2004
PIB per cápita, 2003	Correlación de Pearson= 0,677** N=14	Correlación de Pearson= 0,433 N=13
PIB país, 2003	Correlación de Pearson= 0,983** N=14	Correlación de Pearson= 0,867** N=13

**La correlación es significativa al nivel 0,01

Gráfico 5.3: RELACIÓN ENTRE EL PIB DEL AÑO 2003 Y EL PRESUPUESTO DE LOS PARLAMENTOS LATINOAMERICANOS PARA EL AÑO 2004

PIB total en millones de dólares, 2003

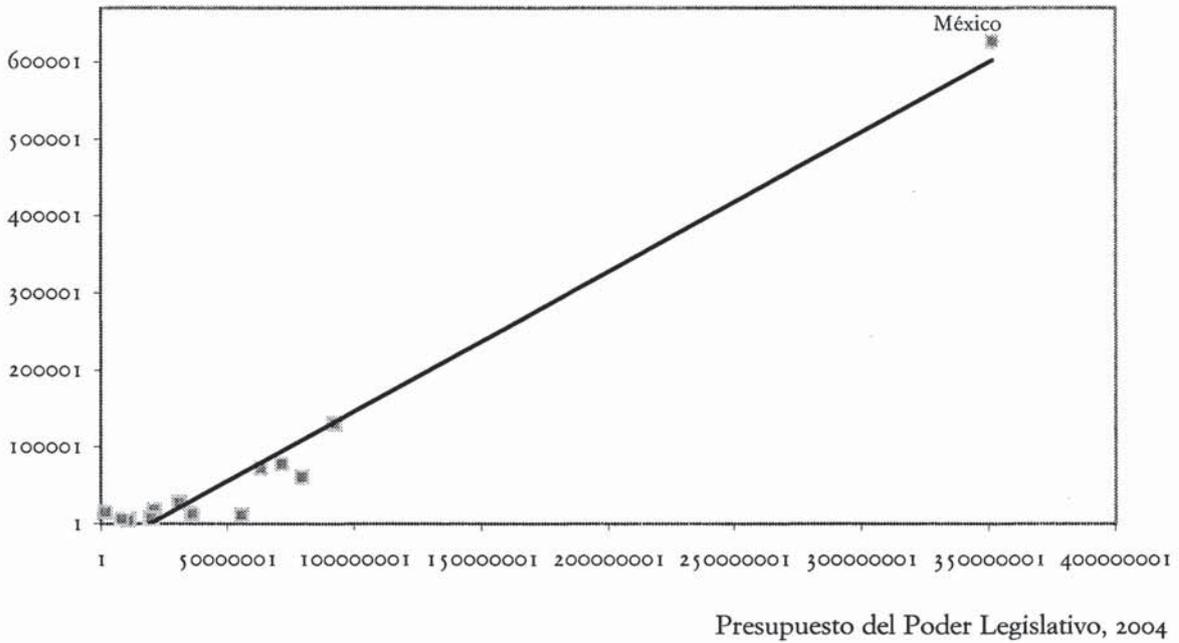
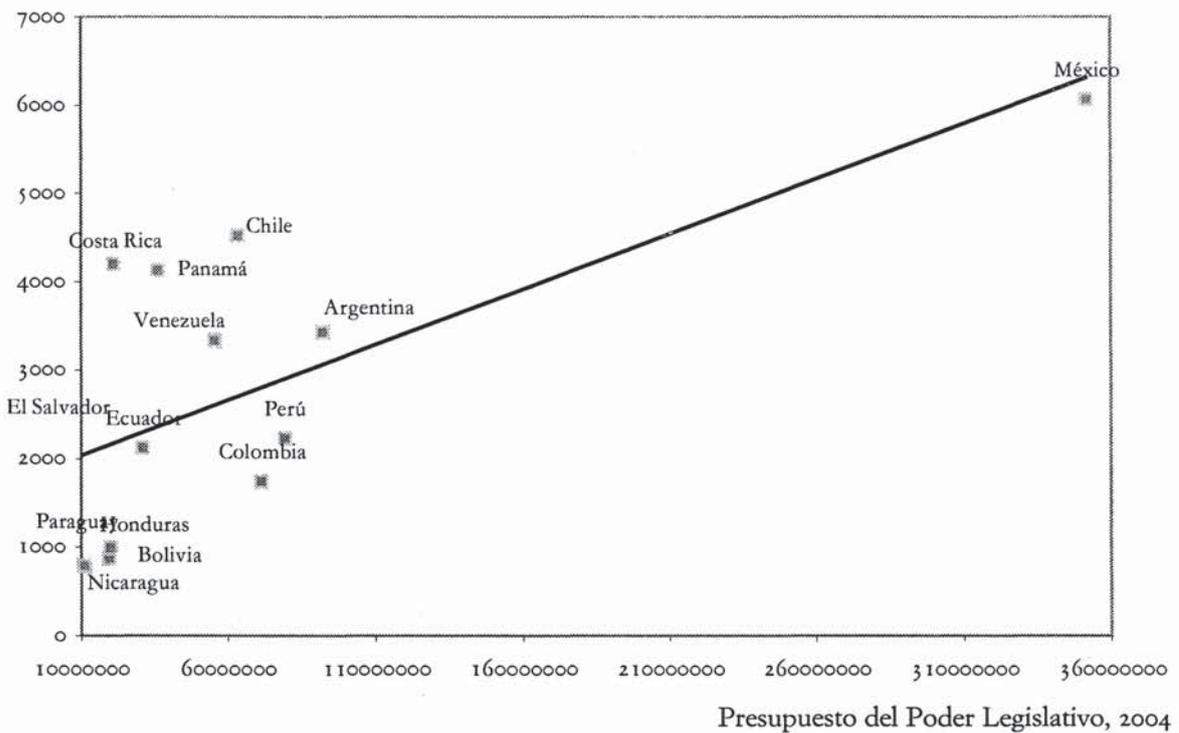


Gráfico 5.4: RELACIÓN ENTRE EL PIB PER CÁPITA DEL AÑO 2003 Y EL PRESUPUESTO DE LOS PARLAMENTOS LATINOAMERICANOS PARA EL AÑO 2004

PIB per cápita 2003



VI. CONCLUSIONES

El presente capítulo se ha centrado en el proceso presupuestario de 18 países latinoamericanos, abordándose cuestiones previas como la existencia de factores externos al proceso institucional que determinan el contenido del presupuesto y la discrecionalidad de los Gobiernos para diseñarlo. Entre estos factores está la relación mantenida por los países con los organismos financieros internacionales, el juego de mayorías parlamentarias y el grado de disciplina partidista. A estos factores limitantes se une la existencia de prerrogativas constitucionales que preasignan gastos hacia determinados sectores como la educación, el territorio o el Poder Judicial. Sin embargo el objeto central del capítulo ha sido el análisis del papel que ejerce el Poder Legislativo en el proceso presupuestario. Para ello, nos hemos centrado en las normas, en un intento de distinguir cómo y en qué grado el diseño institucional afecta al proceso político real y a la interacción que se establece entre los dos poderes centrales del Estado.

Si bien el presupuesto es una herramienta en manos del Gobierno, hemos resaltado la existencia de ocho disposiciones normativas que generan escenarios en los que el Poder Legislativo posee más capacidad para ejercer influencia en la negociación presupuestaria a la vez que facilitan relaciones de corte más colegiado entre ambos poderes. Estas disposiciones actúan, bien limitando el poder relativo del Presidente, como la imposibilidad del veto en esta materia, la prohibición de delegación legislativa, la prohibición de declaración del proyecto como de urgencia y la no posesión de facultades para su libre incremento; o bien favoreciendo el peso del Poder Legislativo al otorgarle más facilidades para la formulación, más tiempo para el tratamiento y menos restricciones a su modificación.

A partir del análisis de estas disposiciones hemos elaborado un índice de capacidad de influencia potencial del Poder Legislativo en el proceso presupuestario que nos muestra la existencia de distintos grados de poder relativo para intervenir en la negociación presupuestaria lo que vuelve a evidenciar la inexistencia de un modelo único de Legislativo en América Latina. En un extremo y con más capacidad de influencia están los Parlamentos de Honduras y México y en el lado opuesto, con relaciones más jerárquicas en las que el Ejecutivo se enfrenta a pocos y limitados obstáculos para sacar adelante su proyecto de presupuesto estarían Colombia, Venezuela, Guatemala y Chile. Este índice puede ser de gran utilidad para futuros estudios de corte más empírico.

Por último, el capítulo ha analizado el presupuesto de los Parlamentos de 14 países latinoamericanos desde el año 2002. De este análisis se desprende que la cantidad que los países dedican al presupuesto de sus órganos Legislativos tiene una relación muy fuerte tanto con el número de legisladores como con el PIB del país en términos absolutos. Sin embargo, la riqueza ponderada por el número de habitantes del país, expresada en el PIB per cápita, no influye en la cantidad que los países latinoamericanos destinan a sus Parlamentos.

ANEXO CAPÍTULO 5

Tabla 5.1: CANTIDAD PRESUPUESTADA PARA LOS PODERES LEGISLATIVOS LATINOAMERICANOS, EN MONEDA LOCAL Y EN EUROS (2002-2005)

País	Nº legisladores	2002		2003		2004		2005		PIB Per cápita 2003	PIB 2003 (en millones de dólares)
		Moneda local	Euros	Moneda local	Euros	Moneda local	Euros	Moneda local	Euros		
<i>Argentina (total)</i>	329	334.725.999	92.773.281,32	324.189.772	89.833.045,02	333.392.472	92.403.678,49	375.218.695	103.996.312,4	3.422,1	129.596,0
Senado	72	128.862.000	35.715.631,93	129.010.489	35.756.787,42	125.975.723	34.915.666,02	138.773.195	38.462.637,2		
Cámara de Diputados	257	205.863.999	57.057.649,39	195.179.283	54.096.233,6	207.416.749	57.488.012,47	236.445.500	65.533.675,17		
<i>Bolivia (total)</i>	157	196.569.554	19.417.537,2	189.870.537	18.755.794,75	197.428.289	19.502.364,74	218.291.814	21.563.305,84	871,6	7.866,6
Cámara de Senadores	27	60.069.554	5.933.791,75	55.378.581,00	5470407,97	62.936.333	6.216.977,962	65.574.582	6.477.589,521		
Cámara de Diputados	130	136.500.000	13.483.745,4	134.491.956	13.285.386,78	134.491.956	13.285.386,78	152.717.232	15.085.716,32		
<i>Chile (total)</i>	168	40.886.986.000	51.617.291,87	42.461.838.000	58.237.292,18	46.165.331.000	63.316.954,18	48.906.184.000	67.075.814,89	4.523,3	72.052,2
Senado	48	16.431.989.000	20.744.370,16	17.053.657.000	23.389.433,53	18.382.712.000	23.212.259,2	19.646.881.000	26.946.092,4		
Cámara de Diputados	120	24.454.997.000	30.872.921,71	25.408.201.000	34.847.858,65	27.782.819.000	38.104.694,99	29.259.303.000	40.129.722,49		
<i>Colombia (total)</i>	268 166 senadores y 102 representantes	195.758.000.000	67.152.638,66	208.343.600.000	71.469.999,94	193.706.500.000	66.448.894,04	1.749,5	77.560,5		
<i>Costa Rica</i>	57			10.378.900.000	17.487.910,5	12.457.790.906	20.990.734,31	14.472.977.400	24.386.219,48	4196,2	17.485,5
<i>Ecuador</i>	Nº de diputados variable, última legislatura 100	26.825.875,06	21.443.030,99	30.066.764	24.033.607,3	38.680.000	30.918.523,14	52.626.208	42.066.303,77	2.118,0	27.201,0
<i>El Salvador</i>	84	16.764.285,00	1.531.474.444	16.764.285	1.531.474.444	19.031.990	1.738.637,007	22.794.870	2.082.387,064	2.240,7	14.874
<i>Honduras</i>	128			455.987.879	19.202.907,93	470.904.372	19.924.026,74	432.880.877	18.315.247,6	990,8	6.036,9
<i>México</i>	628					4.825.104.606	351.850.171,7	5.674.942.802	413.797.481,6	6.060,7	626.079,6
Cámara de Diputados	500					3.165.941.000	230.849.624,1	3.915.407.600	285.498.173,4		
Cámara de Senadores	128					1.659.163.606	120.980.553,6	1.759.535.202	128.299.308,2		

Nicaragua	92	193.556.770	9.457.611,075	200.037.940	9.775.395,42	225.649.736	11.026.883,64	295.703.222	14.430.205,34	784,9	4.135,1
Panamá	78	29.418.500	23.595.840,8	38.616.000	30.854.786,9	45.385.100	36.263.403,49	39.610.200	31.649.168,22	4.127,9	12.862,6
Paraguay	125					64.176.822.700	8.211.091,369			949,9	5.625,5
Senado	45					27.176.822.670	3.477.133,405				
Cámara de Diputados	80					37.000.000.030	4.733.957,964				
Perú	120			351.500.000	86.269.524,16	323.677.517	79.440.982,36	294.632.872	72.312.482,7	2.231,7	60.886,2
Venezuela	165	98.491.200.000	36.710.723,47	104.784.800.000	39.056.543,29	149.494.320.000	55.721.673,39	210.086.000.000	78.305.900,33	3.329,8	85.483,2

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de presupuesto extraídos de las leyes anuales de presupuestos de los países.

Los datos del Producto Interior Bruto (PIB) han sido extraídos del *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2004*, CEPAL.

Argentina: cambio aplicado 1 euro=3,608 pesos argentinos

Bolivia: cambio aplicado 1 euro=10,1233 bolivianos

Chile: cambio aplicado 1 euro=729,118 pesos chilenos

Colombia: cambio aplicado 1 euro=2.915,12 pesos colombianos

Costa Rica: cambio aplicado 1 euro=593,490 colones costarricenses

Ecuador: cambio aplicado 1 euro=1,25103 dólares

El Salvador: cambio aplicado 1 euro=10,9465 colones salvadoreños

Honduras: cambio aplicado 1 euro=23,6350 lempiras

México: cambio aplicado 1 euro=13,7143 pesos mexicanos

Nicaragua: cambio aplicado 1 euro=20,4636 córdobas

Panamá: cambio aplicado 1 euro=1,25154 balboas

Paraguay: cambio aplicado 1 euro=7.815,87 guaraníes

Perú: cambio aplicado 1 euro=4,07444 nuevos soles

Venezuela: cambio aplicado 1 euro=2.682,90 bolívares

CONCLUSIONES FINALES

Como se ha citado en diferentes ocasiones a lo largo del presente libro, el estudio de los Parlamentos latinoamericanos ha sido objeto de un olvido histórico motivado, en gran parte, por los efectos de la atención académica de la denominada preponderancia presidencialista y por el escaso desarrollo de la poliarquía en la región. La débil presencia se ha reflejado en la frecuente usurpación del Poder Legislativo por parte de dictaduras o de juntas militares cuando no por el dominio absoluto por parte de partidos de vocación hegemónica que adulteraban las funciones legislativas. Solamente tras el éxito de los procesos de transición a la democracia iniciados hace un cuarto de siglo es cuando los Parlamentos han adquirido una centralidad incuestionable.

Ello coincide con el avance de la Ciencia Política como disciplina que plantea enfoques al estudio de los Parlamentos desde diferentes ángulos a los llevados a cabo por el Derecho y de los que este libro ha pretendido ser fiel reflejo. La adopción de una visión neoinstitucional junto con el manejo de datos obtenidos de la propia actividad parlamentaria producen resultados fecundos que son el hilo conductor de las páginas anteriores.

En este libro se ha abordado el estudio de los Parlamentos latinoamericanos bajo el supuesto de que éstos no pueden ser entendidos de forma aislada ya que su funcionamiento está profundamente vinculado a su posición que les confiere la forma de gobierno. De ahí que las funciones y el ejercicio de los Legislativos estén marcados por la relación que mantienen con su «contraparté»: el Poder Ejecutivo. Es por esta razón por la que en el primer capítulo se introdujeron las principales líneas teóricas desarrolladas en el estudio de las formas de gobierno, centrándonos en el presidencialismo y tratando de reflejar las distintas estructuras de incentivos generadas por esta forma de gobierno característica de todos los países latinoamericanos.

El principal elemento que se consideró para el análisis fue que en los sistemas presidencialistas la división de poderes genera un esquema de interacciones que conlleva que el Poder Ejecutivo y el Legislativo se necesiten mutuamente a la vez que se controlen y compartan poder. En este esquema de gobierno, ambas ramas poseen autonomía en su funcionamiento y tienen legitimidad propia lo que puede provocar que cada una de ellas posea una agenda. El riesgo de los sistemas de gobierno con poderes separados está en que se puede llegar al bloqueo en el proceso de toma de decisiones si no se da la suficiente cooperación con el otro lo cual genera el riesgo de que las políticas públicas no tomen forma. Desde el punto de vista de los Poderes Legislativos esta forma de gobierno brinda mayores incentivos para que éstos mantengan una posición fuerte frente al Poder Ejecutivo ya que, a diferencia de lo que ocurre en los sistemas parlamentarios, carece de estímulos para sostener al Gobierno, que puede debilitarse en situaciones en las que los legisladores disputen espacios de poder al Ejecutivo.

En los capítulos siguientes del libro, teniendo presente el contexto presidencialista, se profundizó en las funciones clásicas de los Parlamentos (legislativa, fiscalizadora y representativa) en un intento de revelar, a partir de los diseños institucionales, la manera en la que toman forma. De modo que se exploraron los procedimientos a través de los cuales se expresan cada una de las funciones, intentando plasmar el momento en que lo político está más o menos presente así como los distintos escenarios que las reglas imponen para la actuación política, tanto del Gobierno, como de los miembros del Poder Legislativo.

La sanción de las leyes es quizá la ocupación más conocida de los Parlamentos. El objetivo del capítulo referente a la función legislativa fue dirimir si las críticas generalizadas acerca de la debilidad de la institución parlamentaria en el cumplimiento de esa función son certeras. Para lograrlo se analizó el procedimiento legislativo de los países latinoamericanos, las actitudes de los diputados acerca de esta función y datos sobre la actividad legislativa y el papel de los Parlamentos y Gobiernos en la misma. Del examen del proceso legislativo latinoamericano se desprende que, además de otorgar la legitimación que implica el necesario paso de las leyes por el Parlamento, los Legislativos latinoamericanos poseen una gran variabilidad en sus procedimientos. Esta variabilidad, si bien no es un impedimento para el cumplimiento de su función legislativa, sí genera escenarios distintos de actuación de los actores políticos, traducidos en mecanismos más o menos arduos para ejercer influencia sobre la legislación, tal como queda reflejado en el capítulo.

Del análisis de las actitudes de los diputados latinoamericanos se evidenció que la función legislativa, en términos valorativos, no está en crisis ya que es percibida como muy relevante. Aunque no podemos concluir que la importancia otorgada a la misma tenga como efecto inmediato un buen cumplimiento de sus tareas legislativas si consideramos que es un indicador del esfuerzo con el que se afronta la función. Pero los datos que ayudan, de forma más esclarecedora, a concluir

que es un error afirmar la crisis de la función legislativa de los Parlamentos provienen de la misma actividad legislativa.

La información acerca de la productividad desveló, nuevamente, que existe una enorme variedad en el volumen de iniciativas y proyectos que reciben los Parlamentos latinoamericanos, marcada tanto por su tamaño, como por sus lógicas institucionales e históricas y, en algunos casos, por los ciclos electorales y la composición partidista del Parlamento. Además, se comprobó que no hay un vínculo claro en los países entre la cantidad de proyectos de ley que se presentan y la cantidad que se aprueban. Es decir, el mayor volumen de iniciativas no se traduce en un número mayor de leyes aprobadas.

Los datos expuestos también revelaron que los legisladores presentan más iniciativas legislativas que los Gobiernos y que su éxito, medido a través del porcentaje de éstas que son aprobadas, es muy inferior al del Ejecutivo aunque, en términos comparados, la tasa de éxito de los Ejecutivos latinoamericanos está alejada de la que consiguen los Gobiernos europeos. Sin embargo, al fijar el foco de atención en la participación que el Legislativo y el Ejecutivo tienen en leyes aprobadas descubrimos que el porcentaje que representan las leyes del Ejecutivo sobre el total aprobado no es tan alto. Es más, en algunos países es ampliamente superior el del Legislativo.

Consideramos que este capítulo ha ayudado a desmontar o, al menos, matizar la idea de la preponderancia presidencial así como la consideración de que en los Parlamentos latinoamericanos la función legislativa está en crisis ya que los mismos no actúan solamente como instancias ratificadores y legitimadoras de las leyes sino que también participan y ejercen influencia en el proceso y la producción legislativa.

En lo referente a la función de control y a los instrumentos que los Poderes Legislativos latinoamericanos poseen para ejercer la fiscalización del Gobierno, se defendió la postura de que el control parlamentario es un control político. Por lo tanto se abordaron los procedimientos cuya puesta en marcha no sólo buscan la sanción del cargo sometido a control sino también el debilitamiento político del Gobierno. El Parlamento puede ejercer control a través de todas las actividades que realiza y necesita de la publicidad para lograr efectos, ya que el destinatario último son los ciudadanos que deciden a quien apoyan en las próximas elecciones. Como toda acción del Poder Legislativo, el control parlamentario debe seguir un procedimiento regulado institucionalmente y su puesta en marcha depende de variables políticas como la composición partidista del Parlamento o la filiación política del Ejecutivo.

Se analizaron concretamente diez instrumentos de control a partir de los cuales se construyó un índice que expresa la capacidad potencial con la que cuentan los Poderes Legislativos latinoamericanos para ejercer la fiscalización. No todos los países poseen todos los instrumentos de control y, en los casos en que están contemplados, hay elementos que potencian su poder como herramienta reflejando

la existencia de diferencias entre los mismos. Los países que han tenido reformas institucionales recientes parecen poseer mayores prerrogativas para ejercerlo.

Para el análisis de la representación política nos hemos centrado en el factor territorial con el fin de ofrecer una alternativa a los estudios centrados en los sistemas electorales y de partidos. El territorio como eje de análisis dentro de los esquemas de representación no ha sido muy estudiado y cuando así ha ocurrido se han llevado a cabo investigaciones desde una perspectiva más bien crítica ya que son analizados para mostrar los efectos de la sobre o subrepresentación del sistema electoral. Estimamos que es necesario retomar lo territorial a propósito de una serie de debates surgidos a raíz de la reforma de los modelos federales y de los procesos de descentralización así como ante la debilidad de otras formas de identidad política. En estos escenarios, lo territorial emerge como una manera precautelar de los intereses de los grupos dentro del sistema político o de conseguir equilibrios dentro de los países.

La revisión de las estructuras de representación legislativa muestra con claridad que los constituyentes de los distintos países consideraron a la división territorial para estructurar el sistema de representación. Otra evidencia de la importancia de los territorios como elemento de representación está en que los datos relativos a las actitudes de los diputados y senadores señalan una clara tendencia a dar mayor relevancia a la representación de los intereses territoriales que a la de los partidos políticos. En prácticamente ninguno de los países estudiados, los distritos están formados a partir de la agrupación de un número igual de ciudadanos como criterio de «distribución», sino que se opta por las unidades territoriales a pesar del número dispar de habitantes con los que cuentan. Otra de las evidencias de la presencia de lo territorial como unidad de representación está en la disposición, ya sea constitucional o de ley orgánica, de dar un mínimo de diputados a cada uno de los distritos-territorios. Además, en los sistemas bicamerales se busca que las dos Cámaras diversifiquen su representación a partir de diferenciar la forma en la que se eligen los integrantes de cada una de ellas. Así, se evidenció que las Cámaras de Senadores de los países federales latinoamericanos actúan como Cámaras de representación territorial mientras que en los países no federales resulta interesante comprobar que existen Cámaras Altas elegidas en un único distrito nacional, representando así al conjunto de la población y dejando la representación de los intereses territoriales y poblacionales a las Cámaras Bajas. En el caso de los sistemas unicamerales la gran mayoría de las Cámaras se integran a través de criterios combinados de representación siendo el poblacional y el territorial los más importantes.

El quinto capítulo fue introducido al estimar la importancia que adquiere la Ley de Presupuestos como una de las políticas públicas, si no la más trascendental, en la que intervienen el Poder Ejecutivo y el Legislativo. En el mismo se aborda el proceso presupuestario desde tres apartados de naturaleza diferente: cómo transcurre el proceso presupuestario en los países latinoamericanos; el presupuesto con

el que cuenta el propio órgano Legislativo y los elementos políticos y económicos que condicionan el proceso. Entre estos últimos se encuentran la situación económica y la relación mantenida por los países con los organismos financieros internacionales, el juego de mayorías parlamentarias y el grado de disciplina partidista. A estos factores limitadores se une la existencia de prerrogativas constitucionales que preasignan gastos hacia determinados sectores como la educación, el territorio o el Poder Judicial.

Sin embargo, el objeto central del capítulo fue el análisis del papel que ejerce el Poder Legislativo en el proceso presupuestario. Para lograrlo se puso el foco de atención en las normas procedimentales, intentando desentrañar el modo y el grado en que el diseño institucional potencia o disminuye la influencia del Parlamento en el proceso. Concretamente, se profundizó en ocho disposiciones que actúan, bien limitando el poder relativo del Presidente o bien favoreciendo el peso del Poder Legislativo. A partir de las mismas se construyó un índice que capta la capacidad potencial del Parlamento para ejercer influencia en el proceso presupuestario. Este índice desvela la existencia de grados diversos de poder relativo para intervenir en la negociación presupuestaria, lo que demuestra, una vez más, que no existe un modelo único de Poder Legislativo en América Latina a pesar de que todos los países comparten la forma de gobierno presidencialista. Además, el índice evidencia la existencia de dos factores que potencian enormemente las posibilidades del Legislativo para influir en la Ley de Presupuesto, como es la capacidad para reformarlo libremente y la imposibilidad del Presidente para vetar el proyecto que apruebe el Parlamento. Ambos elementos hacen que el poder de negociación del Parlamento sea muy alto y que las modificaciones que introduzca al presupuesto sean prácticamente irrefutables por parte del Gobierno.

En el capítulo también se abordaron los presupuestos con los que cuentan los propios Parlamentos latinoamericanos. De este análisis se extrae que la cantidad que los países dedican al presupuesto de sus órganos Legislativos guarda una relación muy fuerte con el número de legisladores. Sin embargo, la riqueza del país mantiene una relación que si no se pondera puede llevar a conclusiones erróneas ya que si bien en los países con un Producto Interior Bruto (PIB) el presupuesto del Parlamento es mayor, la riqueza relativa ponderada por el número de habitantes y captada a través del PIB *per cápita*, no influye en la cantidad que los países latinoamericanos destinan a sus Congresos. Es decir, los países en los que habitan ciudadanos con mayores niveles de riqueza relativa no coinciden con los países que destinan una mayor partida presupuestaria al Parlamento.

Como una forma de adentrarnos en la estructura interna del legislativo, el último capítulo del libro analiza el papel de las comisiones legislativas. Nos ocupamos de ellas porque son el elemento organizativo más importante del trabajo parlamentario. El análisis se centró en las comisiones permanentes descubriendo, una vez más, que las características de las mismas y su funcionamiento presentan una gran diversidad que dificulta su clasificación. El elemento fundamental que potencia el

peso de las comisiones en los Parlamentos es si sus decisiones son vinculantes y esto es establecido en muy pocos países. La forma de integración de las comisiones pone en evidencia que si bien en los reglamentos de los países se recoge la necesidad de contemplar la proporcionalidad política de las Cámaras, también es muy importante, si no más, la capacidad de los grupos parlamentarios para imponer su criterio en la composición, al ser las comisiones un elemento de distribución del poder muy fuerte. En relación al número de miembros y al número de las comisiones, en América Latina encontramos que no hay relación entre el número de comisiones y el tamaño de las Cámaras de modo que las Cámaras con más legisladores no tienen necesariamente un mayor número de comisiones permanentes. Sin embargo, sí existe una relación entre el número de legisladores de una Cámara y el promedio de legisladores que integran las comisiones.

El trabajo presentado es un esfuerzo en el avance del estudio de los Parlamentos latinoamericanos desde una perspectiva comparada. Consideramos que en el mismo se ha expuesto un rico mapa de la forma en que los Poderes Legislativos afrontan sus distintas funciones desde una perspectiva procedimental lo cual supone un avance en un campo cargado de trabajos elaborados a partir de elementos no contrastados. A su vez, los resultados expuestos buscan ser útiles, tanto para futuros estudios de corte más analítico como para la apertura de nuevas líneas de investigación.

En este sentido, aunque el libro se ha referido únicamente a Parlamentos en Gobiernos presidencialistas, se ha observado que la forma de gobierno marca ciertas tendencias en el comportamiento de los legisladores y de la institución en sí. Lo cual hace pertinente avanzar en la realización de estudios comparados con el objeto de descifrar si los Legislativos se diferencian o no de acuerdo a la forma de gobierno y cómo ésta determina su funcionamiento y rendimiento.

También parece oportuno un análisis más minucioso de los índices elaborados a partir de los procedimientos de control parlamentario y del proceso presupuestario, así como de la actividad y proceso legislativo. El cruce de éstos con datos de la actividad y rendimiento parlamentario puede revelar cómo los actores políticos se adaptan a los distintos escenarios así como descubrir si su interacción es conflictiva o cooperativa.

Otra línea de investigación para futuros estudios que la obra deja abierta es el análisis de lo territorial como una identidad política representada en el Parlamento. El libro se ha limitado a mostrar su relevancia, pero sería recomendable desarrollar una agenda de investigación que examine si lo territorial tiene consecuencias en el funcionamiento y tipo de política pública que genera el Legislativo. También parece conveniente contrastar si lo territorial toma fuerza frente a otros criterios de representación como los partidos políticos o el análisis acerca de si la identidad electoral-territorial es previa, o más bien se ha ido fortaleciendo y ganando espacio entre los ciudadanos después de que los territorios se convirtieran en espacio de poder político.

Otro posible análisis que surge del estudio de las comisiones legislativas es el impacto que tienen las estructuras internas del Legislativo como mecanismo de redistribución del poder entre los grupos parlamentarios. Esta redistribución puede llegar, incluso, a alterar la correlación de poder entre fuerzas políticas con posterioridad a las elecciones al potenciar o limitar la capacidad de maniobra de ciertos sectores políticos.

Para finalizar queremos rescatar la relevancia de este tipo de trabajos ya que en contextos como el actual, en que muchos países latinoamericanos atraviesan por situaciones de inestabilidad institucional, la búsqueda de escenarios adecuados para la cooperación entre el Ejecutivo y el Legislativo parece no sólo relevante sino necesaria para evitar bloqueos en los procesos de toma de decisiones por parte del Gobierno y las consecuentes crisis políticas que éstos generan.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, María Elena (1993). *Gobierno y oposición en el Congreso durante la Presidencia de Illia (1963-1966)*. Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella.
- Alcántara Sáez, Manuel (1995). *Gobernabilidad, crisis y cambio*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Alcántara Sáez, Manuel (2004). *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos políticos latinoamericanos*. Barcelona: ICPS.
- Alcántara Sáez, Manuel y Freidenberg, Flavia (2001). *Partidos políticos de América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca
- Alcántara Sáez, Manuel y Sánchez, Francisco (2001). «Las Relaciones Ejecutivo-Legislativo en América Latina: un análisis de la estructura de veto-insistencia y control político» en *Revista de Estudios Políticos*, n° 122. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 53-76.
- Alcántara Sáez, Manuel, García Montero, Mercedes y Sánchez López, Francisco (2005) (comps). *El Poder Legislativo en América Latina a través de sus normas*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Alesina, Alberto, Ricardo Hausmann, Rudolf Hommes y Ernesto Stein (1999). «Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America». Inter-American Development Bank, Office of the Chief Economist. *Working Paper Series*, 394.
- Altman, David (2000). «The Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Democracies». *Party Politics*, vol. 6, n° 3, pp. 259-283.
- Ames, Barry (2000). «Disciplina partidaria en la legislatura brasileña». *Política y Gobierno*, vol. VII, n° 1. México: CIDE, pp. 15-60.
- Aragón Reyes, Manuel (1998). «El control parlamentario como control político» en *Estudios en homenaje al Doctor Héctor Fix-Zamudio en sus treinta años como investigadores de las ciencias jurídicas*. México DF: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, pp 3-35.
- Aragón Reyes, Manuel (2002). *Constitución Democracia y control*. México: UNAM.

- Arce Janáriz, Alberto (1994). «Creación, composición y órganos directivos de las Comisiones parlamentarias», en Silva Ochoa, Juan Carlos (coord.) *Las comisiones parlamentarias*. Vitoria: Eusko Legebiltzarra. Parlamento Vasco.
- Baldwin, Nicholas y Shell, Donald (2001). *Second Chambers*. London: Frank Cass.
- Barlett Díaz, Manuel (2002). «El equilibrio de poderes y la función de control» en *Relaciones entre Gobierno y Congreso* Mora-Donatto (coord). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp 47-61.
- Béjar Algazi, Luisa (1998). «Democracia y representación parlamentaria en México» en *Revista Mexicana de Sociología*, México: Instituto de Investigaciones Sociales, n° 2, pp. 289-306.
- Bejarano, Ana María (1998). «¿Crisis de la política o crisis de la representación política?» en Jackisch, Carlota (comp) *Representación política y democracia*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung, pp 93-120.
- Best, Heinrich y Cotta, Maurizio. (edit.). (2000). *Parliamentary Representatives in Europe, 1848-2000*. Oxford: Oxford University Press.
- Blanco, Roberto L. (2000). «Control parlamentario, oposición política y alternancia en el Estado de partidos (una reflexión a partir de la experiencia española» en *La división de poderes: el Gobierno* Antoni Monreal (ed.). Barcelona: ICPS y Universitat de Lleida. pp. 31-60.
- Blondel, J. (1973). *Comparative Legislatures*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New Jersey Inc.
- Botana, Natalio (1977). *El Orden Conservador*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Bottinelli, Oscar (1990). *El sistema electoral uruguayo. Descripción y análisis*. Working Paper, Universidad de Heidelberg.
- Caetano, Gerardo y Perina, Rubén M. (2000). «Los Congresos del MERCOSUR en la Democracia y la integración» en *MERCOSUR y Parlamentos. El rol de los Congresos en la Democracia y la integración*. Gerardo Caetano y Rubén Perina (coord). Montevideo: CLAEH-UPE, pp. 7-47.
- Cárdenas Huezco, Enrique (1999). <http://www.cddhcu.gob.mx/comisiones/estudios/T-31.htm>. Última consulta realizada el 13 de agosto de 2003.
- Carey, John M. (1998). *Term limits and Legislative Representation*. New York: Cambridge University Press.
- Carey, John y Shugart, Mathew (edit.) (1998). *Executive Decree Authority*. New York: Cambridge University Press.
- Carey, John (1999). «Partidos, coaliciones y el Congreso chileno en los años noventa» en *Política y Gobierno*, vol. VI, n° 2, México: CIDE, pp 365-405.
- Carey, John (2001). «Party and Coalition Unity in Legislative Voting». Artículo preparado para el *Encuentro Anual de la Asociación Americana de Ciencia Política*, Washington, 31-3 de septiembre.
- Carey, John y Shugart, Matthew (1995). «Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Systems» en *Electoral Studies*, n° 14 (4), pp. 417-440.
- Casar Pérez, María Amparo (2001). «El Proceso de Negociación Presupuestal en el Primer Gobierno sin Mayoría: Un Estudio de Caso». *Documento de Trabajo* 137. México. CIDE.

- Casar, María Amparo (1998). *Los sistemas de comisiones en los reglamentos parlamentarios de América Latina. Un estudio comparado*. México: Documento de trabajo CIDE.
- Cavalcanti Fadul, Elvia M. y Maia Muniz Reinaldo (2000). «Contradicciones en un proceso democrático: la práctica del presupuesto participativo en las ciudades brasileñas» en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n° 18. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Chasqueti, Daniel (2002). «Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina evaluando la difícil combinación» en *Lateinamerika Analysen*, n°3, pp 67-92.
- Colomer, Joseph. M. (2001). *Las instituciones políticas*. Barcelona: Ariel.
- Colomer, Joseph. M. (2004). *Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*. Barcelona: Gedisa.
- Colomer, Joseph M. y Negretto, Gabriel L. (2003). «Gobernanza con poderes divididos en América Latina», *Política y Gobierno*, No. 1, México: CIDE, pp. 13-62.
- Cotta, Maurizio (1988). «Parlamentos y representación» en G. Pasquino y S. Bartolini y M. Cotta y L. Morlino y A. Panebianco (eds.), *Manual de Ciencia Política* Madrid: Alianza Editorial, pp. 265-310.
- Cotta, Maurizio (2001). «Sobre la relación entre partido y Gobierno». Buenos Aires: *Desarrollo económico*, 41, n°, pp. 201-234.
- Cox, Gary., y McCubbins, Mathew (1993). *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley: University of California Press.
- Cox, Gary., y Morgenstern, Scott (2001). «Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina». Buenos Aires: *Desarrollo Económico*, vol. 41, n° 163, pp. 373-393.
- Dahl, R. (1992). *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós.
- Damgaard, E. (1995). «How Parties Control Committee Members» en H. Döring (Ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt am Main: Campus Verlag, pp. 308-325.
- Daniel Basterra, Montserrat (1997). *Las comisiones legislativas con delegación plena*. Granada: Editorial Comares.
- Deheza, Graze Ivana (1998). «Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur» en D. Nohlen y M. Fernández Baeza (Eds.), *El presidencialismo renovado*. Caracas: Nueva Sociedad, pp. 151-171.
- Díez Picazo, Luis María (1990). «Concepto de ley y tipos de leyes» en Ángel Garrorena Morales (ed.) *El Parlamento y las transformaciones actuales*. Madrid: Tecnos.
- Duverger, Maurice (1992). *Los partidos políticos*. México: FCE.
- Epstein, Leon (1967). *Political parties in Western Democracies*. New Brunswick: Transaction.
- Equipo de investigación de élites parlamentarias (2001). «Élites parlamentarias en América Latina», en *Revista Española de Ciencia Política*, n° 5, pp. 173-194.
- Fenno, Richard (1973). *Congressman in Committees*. Boston: Little, Brown.
- Ferreira Rubio, Delia y Goretti, Mateo (1995). «Gobernar la emergencia. Uso y abuso de los decretos de necesidad y urgencia (1989-1993)». *Ágora*, n° 3, Buenos Aires.
- Freidenberg, Flavia y Alcántara, Manuel (2001). «Cuestión regional y política en Ecuador: partidos de vocación nacional y apoyo regional». *América Latina Hoy*, n° 27. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.

- García Montero, Mercedes (2004). «El procedimiento legislativo en América Latina». *América Latina Hoy*, n. 38. Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca; pp. 17-55.
- García Montero, Mercedes y Sánchez López, Francisco (2002). «Las comisiones legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica». Working Paper, 22. Barcelona: ICPS.
- García Montero, Mercedes y Marengi, Patricia (2003). «Entre lo que dicen y lo que hacen: la congruencia en la disciplina legislativa de los partidos latinoamericanos». Ponencia presentada en *VII Congreso de Ciencia Política y de la Administración*, Barcelona, septiembre.
- García Morillo, Joaquín (1985). *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- García Pelayo, Manuel (1986). *El Estado de partidos*. Madrid: Alianza.
- Garrorena Morales, Ángel (1998). «Algunas sugerencias para renovar la función de control parlamentario» en *Revista Mexicana de Sociología*, n° 2, México: Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 21-44.
- Gibson, Edward (edit.) (2004). *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- González Chávez, Jorge (2000). «Las Comisiones Legislativas en las Cámara de Diputados o Equivalentes. Estudio comparativo de cuatro países de régimen presidencial, cinco de parlamentario y uno de régimen semipresidencial». *DPI-25*.
- Grosso, Beatriz (2000). «El proceso de construcción de la ley» en Beatriz Grosso y María Alejandra Svetaz (comp). *El Poder Legislativo en la Democracia y la Integración*. Buenos Aires: OEA, pp 479-494.
- Guerrero Salom, Enrique (2004). *El Parlamento, qué es, cómo funciona, qué hace*. Madrid: Editorial Síntesis.
- Gutiérrez, Jerónimo, Lujambio, Alonso y Valadés, Diego (2001). «El Proceso presupuestario mexicano y las relaciones entre los órganos del Poder. El caso mexicano en perspectiva histórica comparada». *Serie ensayos jurídicos*, n° 2. México: UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Haggard Stephan y McCubbins, Mathew (edit.) (2001). *Presidents, Parliaments and Policy*. New York: Cambridge University Press.
- Hamilton, Alexander, Madison, James y Jay, John (1987). *El Federalista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Haro Suinaga, Victoria. *Las ineficiencias y absurdos del proceso legislativo en México*. <http://www.scjn.gob.mx/reforma/archivos/1126.pdf>, última consulta realizada el 14 de agosto de 2004.
- Harris, F. R. (1996). «El Senado de los Estados Unidos de América». En F. Pau i Vall (Ed.), *El Senado, Cámara de representación territorial*. Madrid: Tecnos.
- Heidar, Knut y Koole, Ruud (2000). «Approaches to the study of parliamentary party groups». En K. Heidar y R. Koole (Eds.), *Parliamentary party groups in European democracies. Political parties behind closed doors*. London: Routledge.
- Hurtado González, Javier (2002). «Relaciones Presidencia-Congreso en el proceso legislativo del México de nuestros días» en Mora-Donato, Cecilia (coord) *Relaciones entre*

- Gobierno y Congreso*. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Instituto Interuniversitario de Iberoamérica (2005). *Procesos contemporáneos de reforma electoral en América Central y Caribe*. AECI: Programa de Cooperación Regional con Centroamérica. Salamanca: Fundación General Universidad de Salamanca. Trabajo elaborado por Fátima García Díez.
- Jackisch, Carlota (edit.) (1994). *División de poderes*. Buenos Aires: KAS.
- Jones Mark, P. (2001). «Carreras políticas y disciplinas partidarias en la Cámara de Diputados argentina» en *POSTData*, n° 7. Buenos Aires: Grupo Universitario POSTData, pp. 189-230.
- Jones, Mark P. (1995). *Electoral laws and the survival of presidential democracies*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Jones, Mark y Mainwaring, Scott. (2003). «La nacionalización de los partidos y los sistemas de partidos: una medición empírica y su aplicación en el continente americano» en *Política y Gobierno*, X, n° 1, pp. 63-101.
- Katz, Richard (1997). *Democracy and Elections*. Oxford: Oxford University Press.
- Katz, Richard y Kolodny, Robin (1994). «Party Organization an Empty Vessel: Parties in American Politics». En R. S. Katz y P. Mair (Edits.), *How Parties Organize*. London: Sage, pp. 23-50
- Kymlicka, Will (1996). *Ciudadanía Multicultural: una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Barcelona: Paidós.
- Lanzaro, Jorge (edit.) (2001). *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Leibholz, Gerhard (1971). *Problemas fundamentales de la democracia moderna*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- Lijphart, Arend (1992). *Parliamentary versus presidential governments*. Oxford: OUP.
- Lijphart, Arend (2000). *Modelos de democracia*. Ariel: Barcelona.
- Limongi, Fernando y Cheibub Figueiredo, Argelina (1995). «Partidos Políticos na Camara dos Deputados: 1989-1994», *Dados*, vol. 38, n° 3. pp 497-527.
- Linz, Juan José (1985). *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza.
- Linz, Juan José (1997). «Democracia presidencial o parlamentaria: ¿qué hace la diferencia?» en J. J. Linz y A. Valenzuela (edit.), *Las crisis del presidencialismo* (Vol. I). Madrid: Alianza.
- Linz, Juan José, y Valenzuela, Arturo (edit.) (1997). *Las crisis del presidencialismo* (Vol. I). Madrid: Alianza.
- Llamazares, Iván (1994). *Periferias conservadoras. Las transformaciones del conservadurismo argentino*. Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid.
- Llanos, Mariana y Nolte, Detlef (2003). «Bicameralism in the Americas: Around the Extremes of Symmetry and Incongruence». *Journal of Legislative Studies*, vol. 9, n° 3.
- Llanos, Mariana (2002). *Privatization and Democracy in Argentina: An Analysis of President-Congress Relations*. London: Palgrave.
- Llanos, Mariana y Sánchez López, Francisco (2004). «Councils of Elders? The Senates and its members in the Southern Cone». Hamburg: IIK.

- Locke, John (1990). *Segundo tratado sobre el gobierno civil*. Madrid: Alianza Editorial.
- Loewenberg, Gerhard, y Patterson, Samuel (1979). *Comparing Legislatures*. Boston: Little-Brown.
- Loewenstein, Karl (1983). *Teoría de la Constitución*, Barcelona: Ariel.
- Londregan, John (2000). *Legislative Institutions and Ideology in Chile*. New York: Cambridge University Press.
- Lynch, John (1976). *Las revoluciones hispanoamericanas, 1808-1826*. Barcelona: Ariel.
- Lynch, John (1981). *Argentine Dictator: Juan Manuel de Rosas, 1829-1852*. Oxford: Oxford University Press.
- Manguashca, Juan (edit.). (1994). *Historia y región en el Ecuador: 1830-1930*. Quito: FLACSO-CEN.
- Mainwaring, Scott (1993). «Presidentialism, Multiparty Systems and Democracy. The Difficult Combination». *Comparative Political Studies*, vol. 26, n° 2, pp. 198-228.
- Mainwaring, Scott y Shugart, Mathew (eds.) (1997). *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mainwaring, Scott y Shugart, Mathew (eds.) (2002). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Mainwaring, Scott y Pérez Liñán, Aníbal (1997). «Party Discipline in the Brazilian Constitutional Congress» en *Legislative Studies Quarterly*, n° 4. pp 453-483.
- Manin, Bernard (1998). *Los principios del Gobierno Representativo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Maravall, José María (2003). *El control de los políticos*. Madrid: Taurus.
- Martínez Ocamina, Gutenberg, Rivero Hurtado y Renee Marlene (2004): *Acusaciones Constitucionales. Análisis de un caso. Una visión parlamentaria*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile.
- Martínez Peñate, Óscar (1997). «Funciones y disfunciones de las comisiones de la Asamblea Legislativa». *ECA*, n° 587. Septiembre.
- Martínez, Antonia y Méndez Lago, Mónica (2000). «La representación política en el Congreso Español». En A. Martínez (edit.). *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*. Madrid: Tecnos, pp. 223-271.
- Martínez, Rafael y Garrido, Antonio (2000). *Sistemas mixtos de gobierno de tendencia presidencial*. Barcelona: ICPS.
- Mastias, Jean (1999). «The French Senate in Search of an Identity». En S. C. Patterson y A. Mughan (eds.), *Senates* Columbus: The Ohio State University Press, pp. 162-199.
- Mayhew, David (1974). *Congress: the electoral connection*. New Haven: YUP.
- McClintock, Cynthia (1996). «La voluntad política presidencial y la ruptura constitucional de 1992 en el Perú». En F. Tuesta Soldevilla (edit.), *Los enigmas del poder, Fujimori 1990-1996*. Lima: Fundación Friedrich Ebert, pp. 53-74.
- Medina Rubio, Ricardo (1994). *La función Constitucional de las Comisiones Parlamentaria de Investigación*. Alicante: Cuadernos Civitas.
- Mény, Yves (1996). «France: the Institutionalizations of Leadership» en Joseph M. Colomer (edit) *Political Institutions in Europe*. London and New York: Routledge, pp 99-137.
- Merton, Robert (1964). *Teoría y estructura sociales*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Molas, Isidro e Ismael Pitarch (1987). *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de Gobierno*. Madrid: Tecnos.
- Molinelli, Guillermo Palanza, Valeria y Sin, Gisela (1999). *Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.
- Molinelli, Guillermo (1991). *Presidentes y Congresos en Argentina: mitos y realidades*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Monedero, Juan Carlos (2004). Representación política. Universidad Complutense. Wide Web en la dirección: <<http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario>> . Última consulta realizada el 15.09.2004
- Montero Gibert, José Ramón y García Morillo, Joaquín (1984). *El control parlamentario*. Madrid: Tecnos.
- Mora-Donatto, Cecilia Judith (1998). *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*. México DF: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Mora-Donatto, Cecilia Judith (2001). «Instrumentos constitucionales para el control parlamentario» en *Cuestiones Constitucionales, Revista mexicana de derecho constitucional* n° 4. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
- Morgenstern, Scott (2004). *Patterns of Legislative Politics: Roll Call Voting in the United States and Latin America's Southern Cone*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Morgenstern, Scott y Nacif, Benito (eds.) (2002). *Legislative Politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Morgenstern, Scott (2004). «Explicando la Unidad de los parlamentarios en el Cono Sur» en Alcántara, Manuel y Martínez Barahona, Elena (eds) *Política, dinero e institucionalización en los Partidos de América Latina*. México: Universidad Iberoamericana de México.
- Mustapic, Ana María (2000). «Oficialistas y diputados: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina» en *Desarrollo Económico*, vol. 39, n° 156. Buenos Aires: IDES, pp. 571-595.
- Mustapic, Ana María (1995). «Tribulaciones del Congreso en la nueva democracia argentina. El veto presidencial bajo Alfonsín y Menem» en *Agora*, n° 3. Buenos Aires, pp. 61-74.
- Mustapic, Ana María (1997). «El papel del Congreso en América Latina» en *Contribuciones*, n° 4. Buenos Aires: Honrad Adenauer Stiftung-CIEDLA, pp 59-76.
- Mustapic, Ana María y Llanos, Mariana (2000). «El papel del Congreso argentino en el tratamiento del Presupuesto y el Mercosur» en Gerardo Caetano y Rubén M. Perina (eds.) *Mercosur y Parlamentos. El rol de los Congresos en la democracia y la integración*. Montevideo: CLAEH/UPD-OEA.
- Nacif Hernández, Benito (2000). «El sistema de comisiones Permanentes en la Cámara de Diputados de México» en Pérez, Germán y Martínez, Antonia (comps). *La Cámara de Diputados en México*. México D.F: Flacso-Miguel Ángel Porrúa, pp 33-60.
- Nacif Hernández, Benito (2002). «Para comprender la disciplina de partido en la Cámara de Diputados de México: el modelo de partido centralizado» en *Foro Internacional*, vol. XLII, n° 1. México: Colegio de México, pp 5-38.

- NDI (1996). «Las comisiones Legislativas.» *Serie investigaciones Legislativas*. Monografía, n° 12.
- Neustadt, Richard (1960). *Presidential Power*. New York: Wiley.
- Nogueira Alcalá, Humberto (1997). «El Control parlamentario en Chile» en *Contribuciones*, n° 4. Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer/CIEDLA, pp. 7-34.
- Nohlen, Dieter (1994). *Sistemas electorales y sistemas de partidos*. México: FCE.
- Nohlen, Dieter y Fernández, Mario (edits.) (1998). *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Norton, Philip (1990). «Parliaments. A Framenwork for Análisis» en *Western European Politics*, n° 3, pp 1-9.
- O'Donnell, Guillermo (2000). «Teoría democrática y política comparada» en *Desarrollo Económico*, vol. 39, n° 156, pp. 519-570.
- Olson, David M. (1994). *Democratic Legislative Institutions. A comparative view*. New York: M.E. Sharpe Inc.
- Oñate, Pablo (2000). «La organización del Congreso de los Diputados». En A. Martínez (edit.), *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*. Madrid: Tecnos, pp. 69-94.
- Oñate, Pablo y Martínez, Antonia (1998). «El Parlamento en España. Procedimientos de elección y funciones» en *Revista mexicana de Sociología*. México: Instituto de Investigaciones Sociales, n° 2. pp 71-94.
- Pachano, Simón (1996). *Democracia sin sociedad*. Quito: Ildis.
- Panbianco, Angelo (1990). *Modelos de partido*. Madrid: Alianza.
- Patterson, Samuel y Mughan, Anthony (1999). *Senates*. Columbus: The Ohio State University Press.
- Pau i Vall, Frances (edit.) (1996). *El Senado, Cámara de Representación Territorial*. Madrid: Tecnos-Asociación Española de Letrados de Parlamentarios.
- Payne, Mark, Zovatto, Daniel, Carrillo Flórez, Fernando, y Allamand, Andrés (2003). *La política importa: Democracia y desarrollo en América Latina*. IDEA-BID.
- Pérez Antón, Romeo (1992). «El parlamentarismo en la tradición constitucional uruguaya». En G. Caetano (ed.), *La alternativa parlamentaria*. Montevideo: CLAEH-ESC, pp. 107-132.
- Pérez Liñán, Aníbal (2000). «¿Juicio político o golpe legislativo? Sobre las crisis constitucionales en los años noventa» en *América Latina Hoy*, n° 26. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, pp. 67-74.
- Pitkin, Hanna (1985). *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Portero Molina, José Antonio (1998). *El control parlamentario del Gobierno*. Barcelona: ICPS.
- Punset, Ramón (1990). «El Senado en el procedimiento legislativo: una reforma imposible» en Ángel Garrorena Morales (edit.) *El Parlamento y las transformaciones actuales*. Madrid: Tecnos, pp. 186-197.

- Pyne, Peter (1977). Presidential Caesarism in Latin America: Myth or Reality en *Comparative Politics*, n° , pp. 281- 304.
- Quintero, Rafael (edit.) (1991). *La Cuestión regional y el poder*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Requejo, Ferrán (2000). «El federalismo liberal y la calidad de las democracias plurinacionales» en *Revista española de Ciencia Política*, n° 3, pp. 31-52.
- Reynoso, Diego (2000). *Cómo afecta el malaportamiento la conversión de votos en escaños*. México: FLACSO.
- Riker, William (1975). «Federalism» en F. Greenstein y N. Polsby (Eds.), *Governmental Institutions and Processes*. Reading: Addison-Wesley.
- Rodríguez-Aguilera del Prat, Cesáreo, y Martínez, Rafael (2000). *Sistemas de gobierno, partidos y territorio*. Madrid: Tecnos.
- Rodríguez, Jesús y Bonvecchi, Alejandro (2004). «El papel del Poder Legislativo en el proceso presupuestario: la experiencia argentina» en Serie *Macroeconomía del desarrollo*, n° 32. Santiago de Chile: División de Desarrollo Económico, CEPAL.
- Rodríguez, Ronny (comp y edit.) (1999). *Experiencias de Modernización Legislativa*. San José: IIDH/CAPEL.
- Romero, Jorge Javier (1998). *La democracia y sus instituciones*. UNAM: Biblioteca Jurídica Virtual.
- Rubio Llorente, Francisco (1994). «Función legislativa, Poder Legislativo y garantía del procedimiento Legislativo», en *El Procedimiento Legislativo*, v Jornadas de Derecho Parlamentario. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, pp. 21-34.
- Russell, Meg (2000). *Reforming the House of Lords*. Oxford: Oxford University Press.
- Russell, Meg (2001). «The Territorial Role of Second Chambers» en N. Baldwin y D. Shell (edits.), *Second Chambers*. London: Frank Cass.
- Sagües, Néstor Pedro (2002). «El Control del Congreso sobre el Presidente en Argentina. Normas y realidades» en *Ius et Praxis*, vol.8, no.1, pp.429-445.
- Samuels, David (2002). «The separation of powers and party organization and Behavior» en *Comparative Political Studies*, vol. 35, n° 4, pp. 461-483.
- Samuels, David y Snyder, Richard (2001). «El valor de un voto: una perspectiva comparada sobre la desproporcionalidad territorial» en E. Calvo y J. M. h. Abal Medina (edit.) *El federalismo electoral argentino*, Buenos Aires: INAP EUDEBA, pp. 25 – 53.
- Sánchez López, Francisco (1999). «El mundo no está hecho para partidos: elementos para el análisis del sistema de partidos en el Ecuador». *Ecuador Debate*, N° 46, pp. 257-272.
- Sánchez López, Francisco (2004). *Actores e incentivos en la estructuración del Legislativo: un estudio de Ecuador, España y Uruguay*. Tesis doctoral, Universidad de Salamanca, Salamanca.
- Sanguinetti, Julio (2001). «Los determinantes políticos e institucionales de las Políticas Sociales: un análisis de los procedimientos presupuestarios» *Documento 65*. CEDI/FG&S.
- Santos, Fabiano (1999). «Party Leaders and Committee Assignments in Brazil.» Paper presented at the 1999 Annual Meeting of the American Political Science Association, Atlanta.

- Sartori, Giovanni (1992). «Representación» en G. Sartori (edit.) *Elementos de la Teoría Política*. Madrid: Alianza, pp. 225-242.
- Sartori, Giovanni (1994). *Ingeniería constitucional comparada*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sartori, Giovanni (1999). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza.
- Sartori, Giovanni (1992). *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza Universidad.
- Schiavon, Jorge (2002). «Bicameralism in Latin America: Does it make a difference?» Comunicación presentada a American Political Science Association, Boston, Massachusetts. August 29 to September 1.
- Serrafero, Mario (1998). «Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina: un debate abierto» en *Revista Mexicana de Sociología*, n° 2, pp. 165 -186.
- Shaw, Malcolm (1979). «Conclusions». En J. D. Lees y M. Shaw (Eds.), *Committees in Legislatures: A comparative Analysis*. Durham: Duke University Press.
- Shaw, Malcolm (1994). «Las comisiones en el Congreso Norteamericano» en Silva Ochoa, Juan Carlos (coord.) *Las comisiones parlamentarias*. Vitoria: Eusko Legebiltzarra. Parlamento Vasco.
- Shell, Donald (2001). «The History of Bicameralism» en N. Baldwin y D. Shell (Eds.), *Second Chambers* London: Frank Cass, pp. 5-18.
- Shugart, Mathew (2001). «Sistemas de gobierno en América Latina: frenos y contrapesos en una era de globalización» en F. Carrillo Flores (edit.), *Democracia en déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*. Washington CD: BID.
- Shugart, Mathew, y Carey, John (1997). *Presidents and Assamblies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shugart, Mathew y Haggard, Stephan (2001). «Institutions and Public Policy in Presidential Systems» en S. Haggard y M. Mc Cubbins (edits.), *Presidents, Parliaments and Policy*. Cambridge: CUP.
- Stepan, Alfred (2004). «Toward a New Comparative Politics of Federalism, Multinationalism, and Democracy: Beyond Rikerian Federalism» en E. L. Gibson (edit.), *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Strøm, Kaare y Müller, W. (1999). «Political Parties and Hard Choices». En W. Müller y K. Strom (Edits.), *Policy, Office or Votes?* Cambridge: Cambridge University Press.
- Strøm, Kaare. (1995). «Parliamentary Government and Legislative Organisation». En H. Döring (Ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe* (pp. 51-82). Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Thomassen, Jacques (1994). «Empirical Research into Political Representation: Failing Democracy or Failing Models?» en K. Jennings y T. E. Mann (edits.), *Elections at Home and Abroad*. Ann Arbor: University of Michigan Press, pp. 237-264.
- Tickner, Arlene B. y Mejía Quintana, Óscar (edits.) (1997). *Congreso y democracia*. Bogotá: UPD/OEA Ediciones Uniandes.
- Tommasi, Mariano (1998). «Instituciones y resultados fiscales» en *Desarrollo Económico*. Buenos Aires: IDES, vol. 38, n° 149, abril-junio.

- Tsebelis, George (1995). «Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies» en H. Döring (edit.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt am Main: Campus Verlag, pp. 83-113.
- Tsebelis, George (2002). *Veto Players. How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Tsebelis, George y Money, Jeanette (1997). *Bicameralism*. New York: Cambridge University Press.
- Ugalde, Luis Carlos (2002). «La disciplina partidista en México», ponencia presentada en el Seminario El Gobierno Dividido en México: riesgos y oportunidades. Mayo, 6 y 7.
- Ugalde, Luis Carlos (2003). «Desempeño Legislativo en México» en Béjar Algazi, Luisa y Rosa María Mirón Lince (coord) *El Congreso mexicano después de la alternancia*. México: AMEP-Senado de la República-Instituto de Investigaciones Legislativas, pp 175-196.
- Valencia Escamilla, Laura (2002). «Modernidad institucional y cambios en la función parlamentaria. Revista Mexicana de Derecho Constitucional Número 7 Julio - Diciembre 2002. Disponible versión en internet:http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/7/ard/ard6.htm#N*. Última consulta realizada el 9 de agosto de 2004.
- Valenzuela, Arturo (1997). «Evaluación y reforma del Poder Legislativo en los Estados Unidos». Comunicación presentada a Seminario y Encuentro Iberoamericano Sobre Modernización y Reforma Parlamentaria, Valparaíso.
- Villacorta Mancebo, Luis (1989). *Hacia el equilibrio de poderes. Comisiones Legislativas y robustecimiento de las Cortes*. Valladolid: Universidad de Valladolid-Caja de Ahorros y M. P. Salamanca.
- Von Beyme, Klaus (1995). *La clase política en el estado de partidos*. Madrid: Alianza.
- Von Hagen, Jürgen (1992). «Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities», *Economic Papers*, n°96 Bruselas: EEC.
- Weber, Max (1964). *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Wheeler-Booth, Michale (2001). «Procedure: A Case of Study of the House of Lords» en N. Baldwin y D. Shell (edits.) *Second Chambers*. London: Frank Cass.
- White Gómez, Elaine (1997). «Soberanía parlamentaria: ¿ficción o realidad? Los partidos políticos en el Parlamento costarricense» en *Contribuciones*, n° 4. Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer. pp 77-94
- Wiberg, Matti (1995). «Parliamentary Questioning: Control by Communication?» en H. Döring (Edit) *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt am Main: Campus Verlag, pp. 179-222.
- Wildavsky, Aaron (1964). *The Politics of the Budgetary Process*. Little, Brown and Co. Boston.

FUENTES LEGALES Y ABREVIATURAS UTILIZADAS

Argentina

1. Constitución de la Nación Argentina del 22 de agosto de 1994 (CNA).
2. Reglamento Interno de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (Texto actualizado con las modificaciones introducidas hasta febrero de 2002) (RIHCDN).
3. Reglamento del Honorable Senado de la Nación (RHSN).
4. Código Electoral Nacional Decreto N° 2135 (Texto ordenado con las modificaciones posteriores al mismo hasta la Reforma a la Ley Electoral, Ley 25.610 del 19 de Junio 2002) (CEN).
5. Ley Orgánica de los Partidos Políticos Ley 23.298 de 1985 con las modificaciones del Decreto Nacional 671/99 y Decreto Nacional 2089/1992 (LOPP).
6. 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).
5. Código Electoral. Ley 1984 (texto ordenado con las modificaciones posteriores al mismo hasta la Reforma de la Ley N°2232 de 2001) (CE).
5. Ley de Partidos Políticos de 1999 (LPP).

Brasil

1. Constitución de la República Federal de Brasil de 1988 con las enmiendas constitucionales introducidas en 1994 y 2002 (CRFB).
2. Reglamento Interno de la Cámara de Diputados de 1989 con las reformas introducidas hasta 2002 (RICD).
3. Reglamento Interno del Senado Federal de 1970 con las reformas hasta 1999 (RISF).
4. Código Electoral de 1965 (Ley n° 4.737) con las reformas introducidas posteriormente hasta 2003 (CE).
5. Ley de los Partidos Políticos de 1974 con las reformas introducidas en 1996 (LPP).

Chile

1. Constitución Política de la República de Chile de 1980 incluidas las reformas de 2000 (CPCH).
2. Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios de 6 de mayo de 1988, modificada por Leyes 18.733, 18.799, 18.807, 18.808, 18.809, 18.825, 18.828, 18.963, 19.237, 19.351, 19.438 y 19.654 de septiembre de 2002 (LOCVPE).
3. Reglamento del Senado con las actualizaciones de diciembre de 2001 (RS).
4. Reglamento de la Cámara de Diputados de 1999 (RCD).
5. Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos (LOCPP).
6. Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional de 1990 de marzo de 1987, modificada por leyes n° 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).
3. Código Electoral de 1986 con las reformas de 1994 (CE).
4. Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos de 1994 (EBPMP).

Costa Rica

1. Constitución Política 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).
3. Código Electoral de 1952, texto ordenado con las reformas posteriores hasta 2001 (CE).

Ecuador

1. Constitución Política de la República de Ecuador de 1998 (CPE).
2. Ley Orgánica de la Función Legislativa con las reformas de 1996 (LOFL).
3. Reglamento Interno (RI).
4. Ley de Elecciones de 1986 con las reformas posteriores hasta 1992 (LE).
5. Ley de Partidos Políticos con las reformas de 2000 (LPP).
6. Código de Ética de la Legislatura de 1998 (CEL).

El Salvador

1. Constitución Política de la República de El Salvador de 1982 con las reformas de 2000 (CPES).
2. Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa de 1984 actualizado con las reformas de 2002 (RIAL).
3. Código Electoral. Decreto n° 417 de 1993 con las reformas de 2002 (CE).

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).
3. Ley Electoral y de Partidos Políticos de 1985 con las reformas de 1987 y 1990 (LEPP).

Honduras

1. Constitución de la República de Honduras de 1982 con las reformas de 1999. (CRH).
2. Reglamento Interior de 1983 (RI).
3. Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas de 1981. Reformada mediante Decretos Legislativos: No. 42 y 55 del 9 de junio y 24 de noviembre de 1982 respectivamente; No. 138-84 del 24 de agosto de 1984; No. 147-86 del 27 de octubre de 1986; No. 18-89; No. 121-89, No. 168-89; No.182-89 del 26 de agosto, 7 y 9 de noviembre de 1989 respectivamente; No. 11-91 del 14 de febrero de 1991 y No. 180-92 del 30 de octubre de 1992 (LEOP).

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. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1994 con las reformas de 2002 (CFIPE).
4. Acuerdo Parlamentario relativo a las sesiones, integración del orden del día, los debates y las votaciones de la Cámara de diputados de 1997 (APDVCD).
5. Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1934 (RGICGEUM).

Nicaragua

1. Constitución Política de Nicaragua de 1987 con reformas de 1995 (CPN).
2. Reglamento Interno de la Asamblea Nacional de 1991 (RIAN).
3. Estatuto General de la Asamblea Nacional de 1991 con las reformas de 1994 (EGAN).
4. Ley Electoral de 2000 (LE).

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 de 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).
3. Código Electoral de 1997 (CE).

Paraguay

1. Constitución de la República de Paraguay de 1992 (CRP).
2. Reglamento Interno de la Honorable Cámara de Diputados (RIHCD).
3. Reglamento Interno del Honorable Senado de 1968 con las modificaciones posteriores hasta 2003 (RIHS).
4. Código Electoral de 1996 (CE).

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).
3. Ley Orgánica de Elecciones de 1997 con las modificaciones introducidas hasta 2004 (LOE).
4. Ley de Partidos Políticos de 2003 (LPP).

República Dominicana

1. Constitución Política de la República Dominicana de 1994 (CPRD).
2. Reglamento Interno de la Cámara de Diputados de 2000 (RICD).
3. Reglamento Interno del Senado de 1997 (RIS).
4. Ley Electoral de 1962 con las modificaciones introducidas hasta 2002 (LE).

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).
5. Ley de Elecciones de 1925 con las modificaciones posteriores hasta 2000 (LE).

Venezuela

1. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 (CRBV).
2. Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional de 2000 (RIDAN).
3. Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política de 1997 (LOSPP).
4. Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones de 1964 (LPPRPM).
5. Estatuto Electoral del Poder Público de 2000 (EEPP).

