

CAPÍTULO IV

Territorialidad y representación política en América Latina

I. INTRODUCCIÓN

La complejidad de la representación política se refleja tanto en los procesos políticos como en los esfuerzos por conceptualizarla. A la diversidad de enfoques teóricos que han tratado de explicarla se unen otros aspectos como el de cuál tiene que ser el actor o la identidad política a ser representada. Si bien la teoría democrática liberal clásica zanjaba el debate desde la idea del individuo ciudadano (Dahl, 1992), en los últimos años se ha intensificado el debate sobre la necesidad de dar cabida en el entramado institucional del sistema político a formas diferenciadas o colectivas de identidad política como las comunidades étnicas o territoriales¹⁶⁷. En América Latina es bastante patente la presencia de otras identidades políticas debido a la debilidad de la ciudadanía liberal asentada en las ideas de igualdad de deberes y de derechos. La fortaleza y diversidad de las identidades políticas en la región se ha puesto de manifiesto en el surgimiento y consolidación de movimientos políticos étnicos o en los de tipo territorial que se exteriorizan a través de diferenciaciones regionales como en el caso de Ecuador; en una mayor presencia de las subunidades territoriales de las federaciones, con Argentina como mejor ejemplo, o en un punto extremo de las demandas secesionistas en Bolivia. Otro elemento a tomar en cuenta para dimensionar el potencial de lo territorial

¹⁶⁷ Un antecedente de este tipo de planteamientos se encuentra en el trabajo de Lijphart (2000) quien ya en la primera edición de su trabajo, plantea que las democracias que mejor funcionan son las que tienen un entramado institucional que permite dar cabida a un mayor número de actores e identidades. Dentro del debate sobre la democracia multicultural y la inclusión de identidades comunitarias se puede ver Kimlinka (1996).

como identidad propia en América Latina es el proceso que se conoce con el nombre genérico de descentralización.

Los partidos políticos y las elecciones se han ido convirtiendo en los ejes centrales de la representación en las actuales democracias, razón por la cual la mayoría de los estudios sobre el fenómeno de la representación política en los Legislativos se han ido centrando en el papel de los partidos políticos y en los sistemas electorales¹⁶⁸. En este capítulo intentaremos un enfoque diferente al fijar el punto de análisis en los distintos supuestos que están detrás de la construcción de los sistemas que convierten a los votos en puestos de representación: como la territorialidad, el género, las minorías étnicas, los partidos políticos o los grupos de privilegio¹⁶⁹. Este marco nos ha llevado a plantearnos una lectura centrada en lo territorial como elemento de representación política.

Sin querer quitar relevancia a otros factores hemos optado por los territorios debido a razones histórico-culturales e institucionales. Dentro de estas últimas está el federalismo y la utilización de distritos electorales coincidentes con la división político administrativa de los países. Elementos que, combinados con la «legitimidad dual» (Linz, 1997) de la forma de gobierno presidencialista, generan más incentivos para que los votantes tomen en cuenta las necesidades de sus distritos al momento de votar por los legisladores a la vez que permiten a los representantes tener prácticas y discursos centrados en sus distritos. Por otro lado, debido a la fortaleza y persistencia de identidades locales o regionales, los países latinoamericanos han tenido problemas a lo largo de la historia para definirse como Estados. Como ejemplos podemos citar las diferencias entre las ciudades importantes de los actuales Estados centroamericanos, las cuales mantuvieron una larga pugna por la hegemonía; las luchas entre centralistas y federalistas en Colombia y Venezuela; la insalvable división regional de Ecuador, donde Quito y Guayaquil actúan como ejes; la difícil integración de las provincias del Río de la Plata en la actual Argentina o las diferencias entre la Península del Yucatán y el resto de México.

Debido a los elementos antes anotados, las siguientes páginas tienen como objetivo buscar pautas de análisis para identificar el papel de lo territorial dentro del modelo de representación política de los sistemas políticos de América Latina¹⁷⁰.

¹⁶⁸ Dentro de esta línea, el trabajo realizado en el texto compilado por Payne (*et.al.*) (2003: 91-165) ofrece un exhaustivo análisis de los casos de América Latina, centrado en los ejes de representatividad, efectividad y participación a partir del análisis de los resultados electorales y el efecto de las reformas hechas al sistema en búsqueda de mejorar la gobernabilidad. Otro tipo de análisis del papel que cumplen los sistemas electorales son los estudios sobre el «*malapportionment*» que consiste en analizar el ajuste que hay entre los votos y los escaños, poniendo especial atención a los sistemas de distritos, al respecto se pueden ver los trabajos de Samuels y Snyder (2001), Reynoso (2000) y García Díez (2005) entre otros.

¹⁶⁹ Para un completo análisis histórico de la relación entre la evolución de los sistemas electorales y la apertura o inclusión de nuevas identidades en el sistema de representación política puede verse el trabajo de Colomer (2004).

¹⁷⁰ El trabajo que más se aproxima a plantear la influencia de lo territorial es el de Jones y Mainwaring (2003), a pesar de que su objetivo es estudiar la presencia nacional de los partidos políticos,

Para ello, comenzaremos presentando algunos conceptos generales dentro del proceso de formación del esquema representativo, para después pasar al análisis de los modelos de representación que se reflejan en los diseños institucionales contemplados en las Constituciones y sistemas electorales latinoamericanos. Nuestro argumento de partida es que la reproducción de la división interna de los países en sistemas de distritos electorales es el principal mecanismo para que se de la representación territorial. El análisis que se hará de los marcos institucionales será complementado con datos de las percepciones de los diputados y senadores latinoamericanos sobre la representación política.

II. LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

Es necesario hacer una revisión de algunos elementos conceptuales que nos ayudarán a una mejor comprensión y contextualización del objeto aquí planteado. El debate sobre la representación política es bastante dinámico, como queda patente desde un primer momento en que el modelo representativo surge como respuesta ante la dificultad de que cada ciudadano defienda sus propios intereses en la esfera pública. La evolución del tipo de intereses representados en las instituciones políticas ha sido fundamental para la constitución del llamado gobierno representativo (Manin, 1998: 56), no sólo desde la evolución de los intereses con acceso al entramado institucional, sino que también, han variado las relaciones entre representantes y representados, pasando de los originales modelos de mandato imperativo hasta los que actualmente se denominan de «agencia»¹⁷¹.

las argumentaciones que hacen para explicar las variaciones entre los distintos casos ponen de relieve la diversidad de identidades territoriales y su influjo en el sistema de partidos. En Sánchez López (2004) también se exponen algunos elementos sobre la relación entre la configuración de los sistemas de partidos de Ecuador, España y Uruguay y las lógicas territoriales. En el trabajo más representativo sobre los Poderes Legislativos en América Latina, Morgenstern y Nacif (2002), los autores de las contribuciones tratan de forma muy marginal el tema de la representación, dejando de lado temas importantes como el doble juego representativo que se da en los sistemas bicamerales o el papel de los Senados en el sistema legislativo. Los trabajos en los que se estudia el bicameralismo suelen dar más importancia al tema de la representación política ya que se supone que la estructura de dos Cámaras busca dar acceso a niveles diferenciados de representación pero, incluso en estos estudios, los casos de América Latina no son abordados con profundidad. Así ocurre en la obra de Tsebelis y Money (1997), uno de los referentes sobre el tema, y en los trabajos de Patterson y Mughan (1999) y el de Baldwin y Shell (2001).

¹⁷¹ Sobre la evolución del concepto de representación política se puede ver el trabajo de Pitkin (1985: 34) donde hace una larga revisión del tema aproximándose más a la teoría política que a la propia evolución del gobierno representativo. Uno de los supuestos de la autora es que: «la representación tiene un significado identificable, aplicado en diferentes formas [...] a contextos diferentes». Es decir que no se trata de un concepto vago y cambiante, sino de un particular concepto altamente complejo que, manteniendo su significado básico se ha ido adaptando a la evolución de los sistemas políticos (1985: 9). Para un estudio más empírico de cómo ha ido evolucionando la idea de la representación hasta llegar al moderno gobierno representativo con preeminencia de la representación a través

El debate sobre el carácter de la representación política tiene varias aristas, siendo uno de los temas con mayores implicaciones normativas de la Ciencia Política, a la vez que, por las propias complicaciones que su estudio tiene, la producción de trabajos de corte empírico no es tan abundante si se compara con otros temas de interés de la disciplina. En este trabajo se dejará aparcado el debate normativo para aportar algunas evidencias sobre la naturaleza operativa de la representación en las Asambleas Legislativas de América Latina.

Una definición mínima de representación, elaborada a partir de su actual funcionamiento, es que es el hecho mediante el cual un representante, gobernante o legislador, actúa en nombre de un representado para la satisfacción, al menos en teoría, de los intereses de este último. Los actos del representante obligan al representado, pero éste tiene la posibilidad de controlar y exigir responsabilidades a sus delegados (gobernantes o legisladores) a través de mecanismos electorales institucionalizados (Cotta, 1985). A pesar de que uno de los argumentos recurrentes para explicar los problemas de funcionamiento de los sistemas políticos contemporáneos es el de la crisis de la representación, no se ha investigado mucho sobre cómo opera la representación política. Es más, es un campo en el que al debate le cuesta compatibilizar las reflexiones teóricas con las investigaciones empíricas (Martínez y Méndez Lago, 2000; Thomassen, 1994), reproduciendo, en parte, lo que Pitkin (1985: 267) señalaba al plantear que el concepto de representación se configura como una «continua tensión entre el ideal y el logro». Dentro de estos parámetros, en este trabajo no se hablará de la crisis del modelo de representación ni se abundará en juicios críticos al respecto sino que más bien se busca problematizar algunos elementos estructurales desde los cuales sentar las bases para evaluar el papel del Parlamento como instancia de representación.

Al hablar de representación no se puede dejar de mencionar a los partidos políticos como organizaciones cuya evolución ha marcado cambios en la lógica de la representación. Éstos pasaron de ser estructuras de cuadros, en las que los parlamentarios tenían bastante independencia para manifestarse sobre los asuntos públicos, a ser organizaciones de masas en las que los diputados perdían parte de su independencia y la toma de decisiones pasaba a estar en manos, casi por completo, de las élites o de los intereses corporativos de los sectores más importantes de sus electorados. Los nuevos modelos de partidos (*cath all*, cartel o profesional electoral) siguen manteniendo la relación de dependencia de los legisladores

de los partidos políticos se puede ver el trabajo de Manin (1998). A pesar de que no tiene el carácter monográfico y el alcance de los trabajos mencionados antes anotados, sobre la idea de la representación democrática como agenda se pueden consultar los trabajos de O'Donnell (2000) y de Maravall (2003). Para aspectos más específicos de la teoría de la representación política ver el trabajo de Cotta (1985) en el que se analiza el vínculo entre Parlamento y representación, de Thomassen (1994) donde se hace una revisión crítica de la investigación sobre representación política sin perder de vista las implicaciones normativas que conlleva el concepto y el trabajo de Sartori (1992) que ofrece una panorámica general del tema.

respecto a las organizaciones, convirtiéndose, además, en los ejes centrales del sistema político. Tanto es así que se habla de democracia de partidos, partidocracia o Estado de partidos.

Un primer elemento a considerar para entender los sistemas de representación de los Parlamentos es el número de Cámaras del que éste se compone. Como se dijo en el capítulo I, el desarrollo de los sistemas bicamerales ha estado vinculado a dar cabida a distintos principios representativos en el sistema institucional. De modo que los sistemas unicamerales estarían presentes cuando hay un solo «demos» a representar y, por lo tanto, una Cámara basta para representar a los ciudadanos (Cotta, 1988) mientras que los sistemas bicamerales se adoptarían como un mecanismo para compensar cuotas de poder cuando en el sistema político hay otras identidades políticas relevantes. El razonamiento que está por detrás de la solución bicameral es el de proteger cierto tipo de intereses dotándolos de presencia institucional y de poder de veto. En términos generales, se ha buscado precautelar a través de Parlamentos bicamerales a los intereses territoriales de las distintas unidades sub-nacionales de los países, así como a los intereses de un determinado grupo. Estos grupos, además de salvaguardar intereses propios pueden actuar como conservadores del *statu quo*¹⁷². Antes de continuar nos gustaría hacer dos aclaraciones; en primer lugar, resaltar que estas dos facetas de la representación pueden estar entrecruzadas pero aquí serán tomadas de forma separada para fines analíticos¹⁷³ y en segundo lugar, afirmar que en los sistemas unicamerales también se puede encontrar márgenes para la representación de intereses territoriales o de grupo. La diferencia radica en que con el sistema bicameral la representación se puede ver fortalecida al convertirse en un punto de veto, mientras que en el sistema unicameral es únicamente una parte más de una instancia con capacidad de veto, aspecto al que nos referiremos más adelante.

Antes de profundizar en el modelo de representación de los intereses territoriales conviene aclarar algunos conceptos. En lugar de recurrir a la tradicional dicotomía entre Estado unitario y Estado federal consideramos más conveniente

¹⁷² Tsebelis y Money (1997: 31) son claros al vincular el sistema bicameral con las élites: «*The issues of unicameral as opposed to bicameral legislatures was often hotly contested, but the power of the elite classes was sufficient in most cases to ensure the creation of two legislative bodies, one privileging the people, the other a landed or bourgeois elite. Thus, bicameralism in many states was a new institutional mechanism created in the wake of the changing societal balance of power*». Más adelante (1997: 32), hacen referencia a los distintos elementos representativos del sistema bicameral: «*Bicameral legislatures evolved in two different ways. The first involved the representation of societal classes. This type of bicameralism was justified by reference both to the representation of societal interests and to the specific characteristics of the legislators –their wisdom, stability, education. The second involved representation of different dimensions of the nation, population, and territory. This second type of bicameralism was also justified in terms of representation, but because pursuit of interests may contradict the wisdom of the legislators, the «efficient» aspects of bicameralism were sought in its institutional structure*».

¹⁷³ Un buen ejemplo de este tipo de coincidencia sería el Senado argentino que, en un principio, fue concebido como Cámara de representación territorial a la vez que los senadores velaban por los intereses de las élites provinciales. Sobre este tema se puede ver el trabajo de Botana (1977) «*El orden conservador*» donde explica la lógica bajo la que operaba la elite política provincial argentina de la primera mitad del siglo XX.

hablar de modelos federales y no federales de división territorial del poder. Hemos optado por esta distinción debido a que los procesos de descentralización hacen complicado definir al Estado unitario únicamente desde el control centralizado del Gobierno sobre los recursos del Estado. El sistema federal expresa la convivencia legítima de varias subunidades territoriales que se agrupan en igualdad de condiciones y que delegan ciertos aspectos del gobierno a un ente central. En este sentido, el federalismo pone en cuestión la idea de un único *Demos* a representar en el Parlamento, algo propio de la teoría democrática clásica, y más bien pone en evidencia la necesidad de dar cabida institucional a varios *Demos* aunque actuando bajo una sola *Policy* (Requejo, 2000; Stepan, 2004). El trabajo seminal de Riker (1975) es un referente obligado para definir el federalismo a pesar de lo criticables que pueden ser algunos de sus argumentos (Stepan, 2004). La definición que ofreció Riker de federalismo como una organización política en la que las actividades de gobierno están divididas entre los Gobiernos regionales y el Gobierno central, de modo que cada tipo tiene ciertas actividades en las que toma decisiones finales, sigue siendo válida aunque mejorable. En ese sentido, (Lijphart, 2000: 178) cita a D. Elazar para afirmar que el federalismo es un asunto que va más allá de la centralización o no del poder a nivel del Gobierno ya que se trata de la distribución fundamental del poder entre una multiplicidad de centros y no tanto de la devolución de segmentos de poder de un único centro hacia abajo de la pirámide. Ninguno de los múltiples centros de poder en el sistema federal es de mayor o menor importancia formal que los otros¹⁷⁴. Al analizar el debate sobre el federalismo, Gibson (2004: 4 y ss.) plantea la existencia de dos tendencias analíticas principales, una que ve al federalismo como «alianza» (*federalism as alliance*), poniendo el foco de atención en el poder y otra que ve el federalismo como descentralización, mostrando un enfoque más dirigido al proceso de *policy*.

A pesar de que hay un sesgo en la literatura politológica al vincular el sistema bicameral y la existencia del Senado con la representación de intereses federales y territoriales, cabe señalar que, tal y como se verá en el análisis de los casos, se puede hablar de representación de intereses territoriales en Estados que no se autodefinen como federales¹⁷⁵. En los Estados llamados unitarios hay diferentes modelos de administración territorial que, por lo general, consisten en dividir el territorio nacional en subunidades políticas a las que se les dota de distintos tipos de responsabilidades. Aunque no se puede equiparar lo anterior con los sistemas federales, hay que tomar en cuenta que en los territorios fruto de la división interna, lo más probable es que se desarrollen identidades políticas, económicas y culturales que

¹⁷⁴ El planteamiento de la devolución del poder desde un único centro hacia abajo se ajusta muy bien para definir a los procesos de descentralización que han ocurrido en América Latina. Como se verá, la descentralización no implica necesariamente la convivencia de múltiples ejes de poder que toman decisiones finales sobre ciertas actividades a diferencia del federalismo.

¹⁷⁵ En este sentido, la diferencia radica en el grado de poder autónomo que cada subunidad territorial tiene en contextos federales. El mejor ejemplo de modelo «híbrido» en lo que tiene que ver con la representación de intereses territoriales sería el modelo español de Estado de las autonomías.

coadyuven a tener intereses propios que defender. En los casos en los que esas subunidades, fruto de la división político administrativa, se corresponden con los distritos electorales se induce a que las Cámaras cumplan, en cierta manera, funciones de representación territorial. Esto deja en entredicho la posibilidad de poder adjudicar la categoría de representación territorial únicamente a las Cámaras en las que se representan subunidades federales. Sin ánimos de ofrecer soluciones definitivas y tomando en cuenta las características que debería tener una Cámara de representación territorial¹⁷⁶, en este trabajo se clasificará a las mismas en dos tipos: las correspondientes a los sistemas federales que serán llamadas «fuertes» y, el segundo grupo, integrado por los casos de países no federales cuyos distritos electorales coinciden con los territorios fruto de la división político administrativa que serán denominadas «tangenciales».

La centralidad del vínculo entre bicameralismo y representación territorial ha provocado que pase casi de forma desapercibida la posibilidad de que el bicameralismo sirva como mecanismo de salvaguarda de los intereses de ciertos grupos y aparezca como un asunto más bien secundario¹⁷⁷. Cuando aquí se habla de grupos, se está haciendo referencia a una parte de la población que goza de algún tipo de rasgo diferenciador que se puede convertir en una prerrogativa que los diferencie del resto de los ciudadanos al permitirles el acceso privilegiado a una de las Cámaras. Para satisfacer este principio de representación se puede recurrir básicamente a dos mecanismos: limitar los posibles candidatos o restringir el electorado. En ambos casos, la operación se realiza por medio de la exigencia de requisitos excluyentes. Por último, queremos señalar que existen casos en los que el acceso a una de las Cámaras es hereditario o automático tras el ejercicio de ciertos cargos públicos como la Presidencia de la República.

La representación en los sistemas unicamerales también puede adquirir formas complejas que van más allá del principio de que todos los ciudadanos son iguales.

¹⁷⁶ Para evaluar el papel de las Cámaras como espacios territoriales se tomará en cuenta los tres criterios establecidos por Russell (2001: 109), a saber: «1) *representing the territories and their interests at the national level*; 2) *providing a forum for the different territorial units to debate policies and agree common positions*; 3) *linking the national parliament to territorial assemblies or governments*».

¹⁷⁷ Así, por ejemplo, el trabajo más representativo sobre el bicameralismo (Tsebelis y Money, 1997) deja entrever que, en algunos sistemas bicamerales, se ha dejado a una de las Cámaras como protectora de ciertas identidades y elementos del *statu quo* pero los autores no dedican una sección del libro al tema, al contrario de lo que hacen con el vínculo entre bicameralismo e intereses territoriales. Como ya se ha dicho, esta particularidad –desde la perspectiva más elitista– suele asociarse al caso de la *House of Lords*, pero ésta tiene demasiadas particularidades –por sus atribuciones e integración– que hace que sea tratada más como una curiosidad del sistema político inglés. Esto no quiere decir que en el mundo no haya otros Senados donde se busca precautelar el *statu quo* a través de la sobrerrepresentación de un sector social o político. El problema que tienen estas Cámaras es que son de difícil justificación democrática por lo que se han ido aboliendo con el paso del tiempo. Se habla también de que cumplen este tipo de función los casos de Bélgica o Canadá porque en el Senado están representadas las comunidades lingüísticas que integran estos países pero esta particularidad queda «diluida» al tratarse de países federales que de cierta manera reproducen en la división territorial la división lingüística. Por consiguiente, en esos casos se hace más difícil diferenciar si se trata de modelos de representación que precautelan a los grupos o a los territorios.

Las variaciones al esquema de representación se producen a través de las «distorsiones» que introduce el sistema electoral. Como ya se señaló anteriormente, la utilización de distritos electorales coincidentes con la división interna de un país puede generar que los legisladores actúen como defensores de intereses del territorio como un todo y no sólo de los ciudadanos que en él habitan¹⁷⁸. Pero hay otro tipo de identidades políticas que también pueden estar representadas en los sistemas unicamerales establecidas por la posibilidad de que el sistema electoral genere espacios de representación especial para minorías étnicas, sociales o la recurrencia a la preasignación de cuotas de legisladores o candidatos por género.

La diferencia sustancial entre la representación de varias identidades políticas en una sola Cámara o en dos radica, como ya hemos afirmado, en que los sistemas bicamerales dotan a las identidades representadas en las distintas Cámaras de capacidad de bloqueo en la toma de decisiones. El hecho de dotar a una identidad política de capacidad de veto es un reflejo de la importancia que ésta tiene en el sistema político. Por otro lado, en los sistemas unicamerales las distintas identidades están mezcladas y las decisiones que la Cámara tome corresponderán al consenso previo que los representantes adopten.

El modelo de representación política basado en la preservación de privilegios o de asignación de cuotas específicas puede resultar difícil de sostener porque genera contradicciones con los principios democráticos. La justificación utilizada para su adopción y mantenimiento es la necesidad de mantener equilibrios de poder internos en las sociedades que poseen algún tipo de fragmentación así como la protección de algún tipo de minoría.

Como resulta notorio, hasta el momento no se ha profundizado en el papel que cumplen los partidos políticos a pesar de que, tal como hemos mencionado, son los medios por excelencia a través de los que se canaliza la representación política en

¹⁷⁸ La tendencia que tienen los diputados a la defensa de los intereses de sus distritos como mecanismo de búsqueda de la reelección ya fue planteada por Mayhew (1974). En el ámbito de América Latina, esta particularidad ha sido señalada por Botinelli, (1990) para el caso de Uruguay. Este autor plantea que «la pluralidad de representación, con el mínimo de dos por departamento, es visto en el interior del país como un elemento que preserva las identidades locales, defiende los intereses particulares de la región y enfrenta la creciente centralización del país. Y esto lleva de la mano a un papel significativo que cumplen los diputados del interior, que determina que su tarea sea valorada independientemente del decreciente peso del Parlamento: son verdaderos embajadores de los departamentos, de los intereses locales (colectivos, y por deformación clientelística, individuales)». En el caso del Ecuador también hay varios elementos que llevan a pensar en que se genera un vínculo en este sentido. Así, por ejemplo, en el informe de labores de un diputado, él valoraba la calidad de su trabajo de acuerdo con la cantidad de recursos que captó para su distrito, basado en el argumento de que ellos son los «embajadores de las provincias» y tienen que velar por los intereses de su «patria chica». Según una encuesta publicada en el periódico *El Universo de Guayaquil* del 3.03.2002 el 39,9% de los consultados considera que la función principal de los diputados es realizar obras públicas, sobre todo de infraestructura. La vocación de gestores provinciales de los diputados llegó a institucionalizarse con lo que se llamó «Asignaciones de Interés Provincial» que eran un monto del Presupuesto General del Estado que manejaba cada diputado como creía conveniente. Esta práctica se ha querido eliminar con una disposición constitucional aprobada vía plebiscito. La pregunta fue: ¿Deberían los legisladores manejar fondos del presupuesto del Estado? y los resultados fueron: Sí 16.60% y no 83.39 %.

la actualidad y el eje de la política parlamentaria. Somos conscientes de la importancia de los partidos en los Parlamentos pero en este caso, por complicado que parezca, intentaremos en lo posible no adentrarnos mucho en ellos y tratarlos sólo en el caso que sea estrictamente necesario. La decisión la hemos tomado debido a que se trata de un tema que, por sí solo, da para investigaciones completas e independientes¹⁷⁹ y, sobre todo, debido a que el protagonismo de los partidos ha dejado en un segundo plano a los otros elementos que componen la representación política en los Legislativos. Por ello, hemos centrado el objetivo de este trabajo en desentrañar los esquemas de representación política pretendidos por los diseños institucionales de los países de América Latina desde la perspectiva territorial. Insistimos en que esto no significa que no se aborden los partidos, sino que se hablará de ellos en los casos en que las reglas institucionales doten expresamente a los partidos de un rol determinado en la constitución de las Cámaras o cuando los sistemas electorales hagan explícita la presencia de los partidos en los mecanismos institucionales.

III. REPRESENTACIÓN TERRITORIAL EN AMÉRICA LATINA: LOS CASOS BICAMERALES

El Poder Legislativo cuenta con dos Cámaras en nueve de los 18 países de América Latina en los que se celebran elecciones periódicas. Como se pone de relieve en los diferentes capítulos de este libro, los bicameralismos latinoamericanos ofrecen una diversidad de combinaciones institucionales ya que se pueden encontrar Parlamentos en los que las dos Cámaras gozan de poderes bastante similares y otros en los que el reparto de las atribuciones se decanta por una de las Cámaras ya sea en lo que tiene que ver con las atribuciones legislativas o de control¹⁸⁰.

Al revisar la historia institucional de la región se puede ver que el sistema bicameral estaba más generalizado que en la actualidad. Así por ejemplo, el Senado de Venezuela fue eliminado en 1999 por la Constitución Bolivariana impulsada por el presidente Hugo Chávez, convirtiendo al país en uno de los raros casos de federalismo sin Cámara de representación territorial. El Senado peruano fue también eliminado en 1993 por la Asamblea Constituyente que se instaló tras el auto-golpe de Estado de Alberto Fujimori¹⁸¹. En el caso de Ecuador, la Cámara Alta fue eliminada en 1979 con el retorno a los regímenes civiles. El argumento de los constituyentes

¹⁷⁹ Sobre los partidos políticos en América Latina se pueden consultar los trabajos de Alcántara y Freidenberg (2001) y Alcántara (2004).

¹⁸⁰ En medio de la escasez de trabajos sobre los Senados y bicameralismo de América Latina se puede ver el trabajo de Llanos y Nolte (2003) donde, entre otros aportes, se hace una clasificación de las atribuciones desde la revisión del modelo de Lijphart. También puede consultarse el trabajo de Schiavon (2003).

¹⁸¹ Cabe señalar que está en trámite una propuesta de reforma que se discute en el Congreso peruano para retomar el sistema legislativo bicameral.

Tabla 4.1: CARACTERÍSTICAS DE LOS LEGISLATIVOS EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

Países federales	
<i>Argentina</i>	<i>Bicameral</i>
<i>Brasil</i>	<i>Bicameral</i>
<i>México</i>	<i>Bicameral</i>
Venezuela	Unicameral
Países no federales	
<i>Bolivia</i>	<i>Bicameral</i>
<i>Chile</i>	<i>Bicameral</i>
<i>Colombia</i>	<i>Bicameral</i>
<i>Paraguay</i>	<i>Bicameral</i>
<i>República Dominicana</i>	<i>Bicameral</i>
<i>Uruguay</i>	<i>Bicameral</i>
Costa Rica	Unicameral
Ecuador	Unicameral
El Salvador	Unicameral
Guatemala	Unicameral
Honduras	Unicameral
Nicaragua	Unicameral
Panamá	Unicameral
Perú	Unicameral

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

fue que no se podía mantener una instancia donde se representen intereses corporativos. En los casos centroamericanos la cuestión de la segunda Cámara es más difusa. Siguiendo los parámetros de la época, la Constitución de las Provincias Unidas de Centroamericana de 1824, dispuso de una Cámara Alta en la que estaban representadas las distintas subunidades de la federación. Este proyecto federal duro más bien poco y su sistema legislativo no se reprodujo exitosamente en los países tras la separación. Las principales razones de la existencia de dos Cámaras en los países latinoamericanos son la influencia del modelo institucional norteamericano y la necesidad de precautelar intereses territoriales y de las élites, sobre todo en los inicios de la formación de algunos Estados¹⁸².

Una primera aproximación a los datos de la tabla 4.1 permite concluir que no hay una relación tan directa entre países federales y bicameralismo pues, si bien de

¹⁸² Hay que tomar en cuenta que la Constitución de los Estados en América no respondió al esquema más convencional «ideal» en el que grupos con ciertas identidades nacionales tomaban cuerpo político y se transformaban en Estados sino que fue más bien un proceso invertido en el que, tras la ruptura del *statu quo* colonial, se formaron Estados que buscaron a posteriori construir una identidad nacional.

los cuatro países federales de la región tres son bicamerales, el número de países bicamerales no federales son mayoría. El reducido primer grupo forma lo que podemos calificar como Cámaras «fuertes» de representación territorial. Pero, como ya se indicó antes, en los países unitarios puede haber Cámaras que representen intereses territoriales de forma «tangencial». Para clasificar estos casos es necesario prestar atención a la forma en la que se eligen los representantes y, sobre todo, a los distritos electorales en los que son elegidos ya que, retomando la idea original de que los legisladores representan a quienes los eligen y el concepto de conexión electoral desarrollado por Mayhew (1974), se puede afirmar que los legisladores tienden a defender los intereses de sus electores, entre los que claramente están los territoriales.

Los datos recogidos en la tabla 4.2 parecen indicar que en todos los sistemas bicamerales hay representación de intereses territoriales pero esta afirmación no refleja las diferencias existentes entre países federales y no federales o las combinaciones ofrecidas por los diferentes criterios de representación. Los países con Cámaras de representación territorial fuerte son los tres federales (Argentina, Brasil y México). En sus Senados, cada unidad subnacional tiene representación paritaria, recogándose explícitamente en el texto constitucional que los senadores son representantes de las provincias, en el caso argentino, o de los estados, en Brasil y México. En el caso de Argentina la vinculación entre senadores y Gobierno provincial quedaba más patente antes de la reforma constitucional de 1994 ya que éstos eran de elección indirecta y su nombramiento recaía en los Legislativos provinciales. México es el caso que más se aleja del ideal de vínculo entre senador y subunidad territorial representada debido a la combinación entre la votación obtenida por los partidos en los escrutinios nacional y estatal con la que se asigna el «cuarto senador». Se podría decir que la cuota femenina o de partido argentina también distorsiona el criterio de representación pero, en este caso, sólo se dota a la representación territorial de unas características determinadas que, en el caso de la cuota de mujeres, son válidas también para el resto de instituciones integradas a través de elecciones.

De acuerdo con el criterio que aquí se está observando se puede afirmar que en las Cámaras de Diputados también se da representación territorial tangencial gracias a lo que se puede hablar de cierto grado de coincidencia entre las dos Cámaras. Esta afirmación debe ser matizada al observar las diferencias existentes entre los países. Otra vez México aparece como el caso más diferente por la subdivisión de circunscripciones/distritos y el método de asignación de los diputados del sistema mixto a lo que hay que sumar los límites impuestos al porcentaje de diputados que puede tener cada partido. En los otros dos países se combina la representación territorial con la poblacional a la vez que se hacen ciertas preasignaciones de escaños que, generalmente, favorecen a los territorios menos poblados. Este hecho, consecuentemente, perjudica a los más poblados. Brasil presenta otro pequeño factor de distorsión ya que en la Cámara de Diputados hay representantes de los llamados «territorios» que no están representados en la Cámara Alta.

Tabla 4.2: CRITERIOS DE FORMACIÓN DE LOS DISTRITOS ELECTORALES Y FACTORES DE DISTORSIÓN

Países	Cámara Baja		Cámara Alta		Factor de distorsión de la representación territorial
	Sub unidades territoriales	Nacional	Sub unidades territoriales	Nacional	
Argentina	√		√		Proporcional por población en Cámara de Diputados. Preadjudicación por partidos y cuota de género en Senado (arts. 44-57, CNA)
Bolivia	√		√		Proporcional por población en Cámara de Diputados. Sistema mixto en ambas. Preadjudicación por partido en Senado (arts. 60, 61 y 63, CPB).
Brasil	√		√		Proporcional por población en Cámara de Diputados y asignación fija en Senado (arts. 45 y 46, CRFB).
Chile	√		√		Subdivisión en distritos no siempre coincidentes entre las dos Cámaras. Senadores institucionales y ex Presidentes como Senadores vitalicios (arts. 44-45, CPCH).
Colombia	√			√	Proporcional por población en Cámara de Diputados y circunscripciones especiales en las dos Cámaras (arts. 171 y 176, CPC).
México	√	√	√	√	Subdivisión de circunscripciones no siempre coincidentes. Sistema electoral mixto y adjudicación preestablecida por partido (arts. 51-54 y 56, CPEUM).
Paraguay	√			√	Proporcional por población en Cámara de Diputados y ex Presidentes son Senadores vitalicios (arts. 189, 221, 223, CRP).
República Dominicana	√		√		Proporcional por población en Cámara de Diputados, vinculación de listas entre las dos Cámaras (arts. 21 y 24, CPRD).
Uruguay	√			√	Proporcional por población en Cámara de Diputados, vinculación de listas entre las dos Cámaras (arts. 88 y 94, CROU).

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

Un segundo grupo de países está formado por los casos no federales cuyas dos Cámaras se integran tomando como referencia la división política y administrativa. En este grupo están: Bolivia, Chile y República Dominicana. Con la salvedad de Chile, la diferencia entre las dos Cámaras está en que la Cámara de Diputados se conforma también con un criterio poblacional. En la República Dominicana la coincidencia es mayor ya que el sistema electoral vincula mecánicamente la elección de los integrantes de las dos Cámaras a lo que se une la inexistencia de otros factores de distorsión. A pesar de que la Constitución denomina tanto a los diputados como a los senadores «representantes de las provincias», merece especial atención, en tanto Cámara de representación territorial, la Cámara de Senadores que se integra de forma paritaria con un representante electo mayoritariamente por cada provincia. En Bolivia los Departamentos que integran el país también tienen representación paritaria pero se introduce cierto factor de distorsión debido a la preasignación partidista de los tres senadores (dos a la mayoría y uno a la minoría). En la Cámara de Diputados de este mismo país, el sistema electoral mixto introduce nuevos criterios para la elección de representantes como son la elección proporcional y la de diputados de distrito. Por su parte, Chile tiene un sistema particular que combina en circunscripciones binominales lo territorial con la redistribución. Con la excepción de las zonas más pobladas, los distritos de diputados y senadores son coincidentes. Éste último país es el caso en el que sería más forzado afirmar que una de las Cámaras cumple con funciones tangenciales de representación de intereses territoriales, pero el hecho de que las distintas regiones en las que se divide el país sea el criterio a partir del que se elaboran los distritos es una forma de generar identidades territoriales aunque, claro está, sería menos fuerte que en los casos en los que se vinculan directamente los territorios con los distritos. Otra diferencia con los otros dos casos que integran este grupo es que la división territorial chilena es relativamente nueva y fue hecha con criterios «tecnocráticos» durante la dictadura de Pinochet¹⁸³, mientras que muchos de los departamentos bolivianos y las provincias dominicanas tienen una tradición histórica más larga que puede haber influido en la generación de identidades territoriales más fuertes.

El último tipo de sistemas bicamerales está formado por los países en que los distritos a través de los que se integran las Cámaras son sustancialmente distintos: Colombia, Paraguay y Uruguay. En los tres casos la Cámara de Senadores es electa en distrito único nacional mientras que los distritos para diputados se corresponden con las subunidades territoriales en combinación con criterios poblacionales. En estos casos, la Cámara de Diputados sería una especie de Cámara de representación territorial tangencial mientras que el Senado es donde se representa «lo nacional» o al común de los ciudadanos. Cabría entonces hablar de una especie de inversión de los papeles tradicionales que han venido cumpliendo las distintas Cámaras. Aunque no afectan mucho al esquema descrito para este

¹⁸³ Un indicador de lo dicho es que casi todas las regiones atraviesan horizontalmente el país y son denominadas con números.

grupo de países hay algunas diferencias. Uruguay es, quizás, el caso más llamativo debido a su sistema electoral que combina mecánicamente la elección de senadores y diputados y por la aplicación del sistema de distribución de escaños de diputados que toma en cuenta la votación obtenida por los partidos a nivel de todo el país a la vez que la obtenida en cada departamento. En el caso de Colombia hay un grupo de cinco senadores que son electos por circunscripción territorial y otros dos con criterio étnico, pero el grueso de los senadores proviene del distrito único nacional. La observación que se podría hacer de Paraguay es que los ex presidentes integran la Cámara Alta como senadores vitalicios, cuestión de la que se hablará más adelante.

Un dato más a tomar en cuenta para afirmar el vínculo territorial que se da en la integración de las Cámaras de estos tres grupos de países es que en los tres se pide como requisito para ser candidato a representante el haber nacido o residido, por un tiempo determinado, en la zona por la que se presentan. Pero los Legislativos no son solamente espacios de representación territorial sino que, como se ve en la tabla 4.2, existen otros tipos de identidades e intereses que también son representados en las Cámaras. Como se dijo en la introducción, la inclusión de una segunda Cámara, especialmente el Senado, sirvió para sobrerrepresentar a identidades o grupos de modo que los cambios en el *statu quo* sean, teóricamente, más inclusivos y no tan radicales. Este tipo de diseños institucionales puede tener al menos dos tipos de justificaciones. Por un lado, se puede argumentar que busca proteger a grupos sociales o políticos minoritarios que sin esta «discriminación positiva» no podrían alcanzar posiciones de representación; mientras que, por otro lado, servirían para garantizar el poder de ciertos grupos hegemónicos a los que se les dota de un relativo poder de veto con el fin de hacer más difícil que se tomen decisiones que lleguen a afectar a sus intereses.

IV. REPRESENTACIÓN TERRITORIAL EN AMÉRICA LATINA: LOS CASOS UNICAMERALES

Los sistemas unicamerales están concentrados en los países de Centroamérica: Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador, Costa Rica y Panamá, y en los países andinos: Venezuela, Ecuador y Perú. La razón de esta coincidencia geográfica puede estar en el hecho de que los diseños institucionales de todos estos países, excepto Costa Rica, son de nuevo cuño y corresponden a una concepción sobre el Gobierno que ponía más atención en la idea de «gobernanza» entendida, en parte, como la necesidad de concentrar el poder y eliminar puntos de veto en lugar de las concepciones que sospechan más del poder y prefieren un sistema de «pesos y contrapesos» en lugar de la prontitud y agilidad en las políticas públicas. Por otro lado, con la excepción de Venezuela que es un país federal y de gran tamaño, característica está última que también tiene Perú, el resto de países son unitarios y de tamaño más bien pequeño para las proporciones del continente. El argumento del tamaño del país y el número de Cámaras no muestra una relación causal sino una tendencia que se observa también en otras regiones del mundo.

Está claro que los partidos y las identidades partidista son los principales elementos bajo los que se articula la representación política en estos países (Alcántara y Freidenberg, 2001), incluso, es explícitamente nombrada y promovida por algunas Constituciones como la de Panamá o El Salvador. Sin embargo, aquí queremos mostrar que también el sistema institucional de los países genera incentivos para que la representación en los Legislativos sea atravesada por elementos de identidad política distintos, o, más bien, se podría afirmar que el principio partidista se complementa o funde con otras identidades, en especial, con la territorial a través del sistema de distritos, elemento determinantes en el rendimiento de un sistema electoral (Nohlen, 1994: 52). La razón del vínculo está en que el sistema de distritos reproduce la división político-administrativa de los países, la cual, por lo general, corresponde al desarrollo de identidades territoriales que tienen una base en el necesario trato político-administrativo propio del Estado¹⁸⁴.

Las Constituciones de los países reproducen el supuesto de que el Parlamento es la sede de la representación del soberano. Es decir de toda la comunidad ciudadana del país llegando a insistir en que los diputados deberán actuar con sentido nacional o que, más allá del distrito por el que hayan sido electos, son representantes del todo. Este tipo de disposiciones se complementan con aclaraciones que indican la no existencia del llamado mandato imperativo¹⁸⁵. Pero, más allá de esta declaración de principios hay ciertos elementos de las Constituciones que crean un marco de incentivos para que se preconfiguren otras estructuras de representación. En este sentido, hemos distinguido tres grupos de países. En el primero están aquellos en los que los sistemas electorales potencian las subunidades nacionales ya sean provincias o departamentos como ejes privilegiados de la representación política. Otro grupo de países combina la representación de la subunidades nacionales con un distrito único nacional y, por último, está el caso de Venezuela que, como se dijo más arriba, es único entre los países unicamerales de América Latina ya que, además de ser diferente a los otros al ser federal, combina una serie de criterios particulares de representación.

El primer grupo de países está conformado por Costa Rica, Ecuador, Honduras, Panamá y Perú. Estos casos si bien comparten un sistema de elección relacionado con las unidades territoriales muestran diferencias que marcan distintos grados de

¹⁸⁴ Esto no excluye el desarrollo de identidades más complejas como las culturales. Los elementos del sistema electoral tienen una relevancia inmediata desde el momento en que la estructura concreta de una Asamblea parlamentaria, está fuertemente condicionada por las modalidades de agregación de sus miembros (Cotta, 1988: 292).

¹⁸⁵ Aquí se puede establecer un paralelismo con el caso español donde tampoco existe el mandato imperativo. Sin embargo, el control de la estructura de oportunidades por parte de los partidos hace que lo anterior no sea más que una declaración de principios. Por otro lado, no hay que olvidar que los legisladores dependen en gran medida del respaldo electoral con el que puedan contar. Por ello, si desean contar con el favor del electorado, es probable que actúen siguiendo la línea de su partido o no se alejen de los intereses de sus distritos tal y como ya se señaló.

vínculo entre las regiones y el mecanismo de elección¹⁸⁶. Los vínculos más fuertes los hemos encontrado en Ecuador y Honduras donde, además de que los distritos coinciden con las provincias o departamentos, existe el requisito constitucional de ser natural del distrito o de haber residido en el mismo por un tiempo determinado. La única diferencia entre Costa Rica y el resto de casos es que no se exige el requisito de residencia lo cual, en principio, aminora la identificación del candidato con la provincia. En el caso de Perú la intención de vincular a los departamentos con las circunscripciones es menos evidente debido a que, a pesar de que los distritos electorales coinciden con los departamentos, la normativa no aparece en la Constitución sino que se reglamenta en una ley secundaria, tampoco se contempla en la Constitución regulaciones sobre la procedencia o el lugar de residencia del candidato. Panamá es el país que más difícilmente se ajusta a este modelo ya que, si bien las provincias son la base de la distribución de escaños, la Constitución establece, además, una detallada descripción de la manera en que éstas se tienen que dividir en circuitos electorales en función del número de electores. Sin embargo, está establecido el requisito constitucional de residencia en el distrito, razón por la cual lo hemos incorporamos a este grupo.

En el segundo grupo están los países centroamericanos de El Salvador, Guatemala y Nicaragua que tienen la particularidad de combinar dos criterios de representación al momento de dar forma a los distritos electorales ya que, al igual que el primer grupo de países, utilizan la división en departamentos como base para la elaboración de los distritos¹⁸⁷ con la salvedad de que «compensan» la representación departamental con un distrito único nacional en el que se elige a un grupo de legisladores¹⁸⁸. En el caso de Nicaragua, obtienen banca como legislador los candidatos a Presidente que superen el porcentaje de votos que exige la autoridad electoral. Este último país y Guatemala tienen a la vez la particularidad de la exigencia del requisito de origen o residencia para poder ser candidatos. En El Salvador también se combinan estos dos criterios pero la intencionalidad es menos clara porque la correspondencia entre departamentos y distritos no es una disposición constitucional y, en ésta, se insiste en el carácter nacional de los diputados.

En todos los casos anteriores la desproporcionalidad poblacional entre las unidades territoriales se compensa con distintos mecanismos que hacen variar la magnitud de los distritos de acuerdo al tamaño de la población. En este sentido se puede hablar de representación poblacional. Pero lo importante para este trabajo, ya que demuestra la intencionalidad territorial de los diseños constitucionales, es que se recurre a la unidad territorial como criterio de distritación a pesar de que se

¹⁸⁶ Aquí también entraría Venezuela pero, tal como anunciamos anteriormente, lo hemos separado para poder entender mejor la forma en la que se ha combinado el hecho federal con la representación poblacional distrital.

¹⁸⁷ En Guatemala la capital es considerada como un distrito independiente más.

¹⁸⁸ Ecuador tenía un sistema parecido pero se eliminó el distrito nacional con la Constitución de 1998.

hubiese podido hacer un diseño asentado únicamente en distritos constituidos por el número de habitantes¹⁸⁹. Todo sistema electoral necesita de un sistema de distritos pero este no necesariamente tiene que coincidir con la división político administrativa de un país. En caso de que coincida sirve como un incentivo para que se trasladen identidades territoriales al plano parlamentario.

Aún queda por comentar el caso de Venezuela al que hemos dejado para el final porque presenta particularidades que lo hacen único y que responden al fuerte cambio institucional que representó la Constitución Bolivariana. En primer lugar, tal como hemos afirmado anteriormente, se trata de un país con sistema federal que no cuenta con una Cámara de representación territorial¹⁹⁰. Lo más próximo que tiene a la representación territorial es un número fijo de tres legisladores por Estado, pero éstos se integran en la Cámara con los representantes elegidos con criterio poblacional en cada subunidad territorial. En este sentido no tendría mayores variaciones con los países del primer grupo, tal como en su momento lo señalamos, ya que incluso se exige requisito de residencia. Otra de las diferencias de Venezuela es la elección de tres diputados en representación de los grupos indígenas, la que si bien es mínima en comparación con el tamaño de la Cámara es un hecho simbólico a tomar en cuenta.

Antes de pasar a desarrollar el tema de los partidos políticos y de las percepciones de los legisladores respecto a la representación, queremos insistir en algunos elementos que se han venido planteando a lo largo de este capítulo. En primer lugar, podemos sostener que los constituyentes de los distintos países consideraron a la división territorial para estructurar el sistema de representación. Con la excepción de México, en ninguno de los países se construye distritos agrupando a un número igual de ciudadanos, que sería otro modelo posible de distritación, 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, que se contempla en algunos países de dar un mínimo de diputados a cada uno de los distritos-territorios. Así por ejemplo, en la Cámara de Diputados de Argentina, debido a una disposición que tuvo origen en los gobiernos militares, cada provincia cuenta con un mínimo de cinco diputados y a ellos se suma el

¹⁸⁹ Si la representación poblacional hubiese sido el objetivo buscado por el sistema electoral se habría podido recurrir a un sistema de distritos que tengan como criterio de delimitación el número de habitantes, ya que ese sistema permite ajustar mejor la correspondencia entre votos y escaños, y evitar efectos como la «malaproporcionalidad» que en la mayoría de los casos estudiados está muy vinculada a la de preasignación de escaños que suele hacerse a cada distrito independientemente del número de habitantes con los que cuente. Este tipo de procedimientos tienden a favorecer a los distritos pequeños en perjuicio de los grandes.

¹⁹⁰ El que sea un país federal conlleva que cada uno de las subunidades tenga un elevado nivel de autonomía lo cual marca a priori una diferencia con los otros países aunque casi no se perciba por la alta concentración de poder que se da actualmente. Hasta antes de que la Asamblea Constituyente, promovida por Hugo Chávez, elaborara la llamada Constitución Bolivariana, Venezuela contaba con un Senado que se integraba con criterios de representación territorial.

Tabla 4.3: CRITERIO DE FORMACIÓN DE LOS DISTRITOS ELECTORALES
Y FACTORES DE DISTORSIÓN

Países	Coincidencia exacta con división territorial	Requisito constitucional de nacimiento o vivienda en distrito	Otros tipos de representación	Factor de distorsión de la representación territorial
Costa Rica	√			Variaciones del tamaño del distrito de acuerdo a la población. Asignación proporcional de los escaños a partir de listas cerradas. Los diputados tienen ese carácter por la Nación y serán elegidos por provincias (art. 106, CPR).
Ecuador	√	√		Variaciones del tamaño del distrito de acuerdo a la población. Asignación proporcional de los escaños a partir de listas abiertas. Los diputados actuarán con sentido nacional y serán responsables políticamente ante la sociedad, del cumplimiento de los deberes propios de su investidura (art. 135, CPE).
El Salvador	√		Un distrito único nacional de 20 diputados	Proporcional por población departamental combinada con un distrito único nacional. La manera de constituir distritos no se regula en la constitución la que más bien pone énfasis en el carácter nacional. Los diputados representan al pueblo entero y no están ligados por ningún mandato imperativo (art. 125, CPES).
Guatemala	√	√	Un distrito único nacional de 31 diputados	Variaciones del tamaño del distrito de acuerdo a la población. Asignación proporcional de los escaños combinada con un distrito único nacional. Cada uno de los departamentos de la República, constituye un distrito electoral. El municipio de Guatemala forma el distrito central, y los otros municipios del departamento de Guatemala constituyen el distrito de Guatemala. Por cada distrito electoral deberá elegirse como mínimo un diputado (art. 157, CPG).
Honduras	√	√		Variaciones del tamaño del distrito de acuerdo a la población. Asignación proporcional de los escaños. Los diputados serán representantes del pueblo, su distribución departamental se hará con base al cociente que señale el Tribunal Nacional de Elecciones (art. 202, CRH).

Nicaragua	√	√	Distrito único nacional. Derecho a escaño de los candidatos a la presidencia y vicepresidencia que superen un determinado porcentaje de votos.	Variaciones del tamaño del distrito de acuerdo a la población. Asignación proporcional de los escaños El Poder Legislativo lo ejerce la Asamblea Nacional por delegación y mandato del pueblo (art. 132, CPN).
Panamá	√	√		Variaciones del tamaño del distrito de acuerdo a la población. Asignación proporcional de los escaños proporcional en los distritos más grandes. Los legisladores actuarán en interés de la nación y representan en la Asamblea Legislativa a sus respectivos partidos políticos y a los electores de su circuito electoral (art. 144, CPRP).
Perú	√			Variaciones del tamaño del distrito de acuerdo a la población. Asignación proporcional de los escaños La división de distritos no es una norma constitucional. Los congresistas representan a la nación. No están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación (art. 93, CPP).
Venezuela	√	√	Representación de comunidades indígenas y tres por estado como una manera de dar representación al hecho federal.	Variaciones del tamaño del distrito de acuerdo a la población. Asignación proporcional de los escaños. La Asamblea Nacional estará integrada por diputados elegidos en cada entidad federal por votación universal, directa, personalizada y secreta con representación proporcional, según una base poblacional del 1,1% de la población total del país. Cada entidad federal elegirá, además, tres diputados. Los pueblos indígenas de la República Bolivariana de Venezuela elegirán tres diputados de acuerdo con lo establecido en la ley electoral, respetando sus tradiciones y costumbres (art. 186, CRBV).

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

número que le corresponde por la población, en el caso de Ecuador, a cada una de las 22 provincias le corresponde un mínimo de dos diputados. El modelo uruguayo es más complejo ya que divide el número de diputados de acuerdo con la población de los departamentos pero pone una salvaguarda para proteger la representación mínima de los departamentos más pequeños. Por otro lado, en los sistemas bicamerales se busca que las dos Cámaras se diversifiquen a partir de diferenciar la forma en la que se eligen a cada una, siendo los casos más extremos los que contemplan distritos totalmente diferentes, como son los casos de Colombia, Paraguay y Uruguay donde la Cámara Alta se elige en todo el territorio nacional, mientras que la de diputados se realiza siguiendo la división interna del país. Un elemento abierto para el debate y posteriores investigaciones es descifrar si las identidades electoral-territoriales son previas o, más bien, se han ido fortaleciendo y ganando espacio entre los ciudadanos gracias a que se han convertido en espacio político. A priori se podría decir que hay razones para pensar que se dan los dos procesos. En Argentina, por ejemplo, la mayoría de provincias son bastante antiguas, lo que se nota en las identidades locales y la fortaleza de sus élites, mientras en Chile la división interna es relativamente nueva, pero, sin embargo, gracias a la elección de diputados y senadores se han potenciado como espacio político. Por esta razón quizá sea mejor hablar de identidades territoriales nuevas y de identidades territoriales antiguas; pero, lo importante es que, a pesar de las diferencias, lo territorial es uno de los elementos de referencia para los ciudadanos y políticos dentro del sistema.

V. LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA: ENTRE TERRITORIOS Y PARTIDOS

Si bien el aparato normativo trata de dar cabida a la identidad territorial dentro de las instituciones, los partidos políticos siguen siendo el medio privilegiado por el que se canaliza la elección de representantes. En muchos casos se forman partidos que actúan solo a nivel provincial, departamental o estatal, pero éstos muy pocas veces alcanzan representación política. Un caso de partidos provinciales exitosos es Argentina donde agrupaciones como la Cruzada Renovadora de San Juan, el Movimiento Popular Neuquino, el Frente Cívico y Social de Catamarca o el Partido Renovador de Salta, han obtenido representación en las dos Cámaras o han sido parte de los Ejecutivos provinciales¹⁹¹. En este caso, no cabe duda de que se

¹⁹¹ Datos sobre la presencia de los partidos provinciales en el Legislativo argentino se pueden ver en el trabajo de Molinelli, Palanza, y Sin (1999), mientras que un análisis más en profundidad se puede encontrar en el trabajo de Llamazares (1994). Otra variante que se observa en Argentina es que los partidos nacionales actúan de manera conjunta con agrupaciones provinciales de la misma línea sin que se sepa donde está la diferencia entre los dos grupos. Ocurre algo parecido a lo que se da en España donde partidos de ámbito estatal se «asocian» con partidos regionales de tendencia política similar, estrategia seguida sobre todo por AP en un inicio y continuada por el PP, siendo el caso más claro de este modelo las relaciones del PP con Unión del Pueblo Navarro. Aunque matizando la afirmación, se podría decir también que las relaciones entre el PSOE y el PSC responden a ese modelo, ya que el PSC era un partido preexistente a la estrategia expansiva del PSOE, es más, en Cataluña el PSC se presenta a las

trata de la influencia de lo federal, pero esto no quiere decir que todos los países federales incentiven la generación de partidos de ámbito no estatal ya que influyen otros factores de índole política, histórica e institucional. Así, por ejemplo en México, hay que remontarse a la década de 1920 para encontrar casos de partidos estatales exitosos, como es el Partido Socialista del Sureste que gobernó el estado de Yucatán con Felipe Carrillo Puerto como gobernador.

Otro modelo de expresión de lo regional en los partidos políticos es el que se da en Ecuador con partidos que tienden a consolidarse a nivel regional. Cuando se habla de la regionalización de los partidos en Ecuador, no se está pensando en que éstos reivindiquen lo regional en su programa o que se asienten únicamente en una región y que su marco de actuación sea el territorial. Sino que, a pesar de que su proyecto político implica a todo el territorio y su campo de actuación política es todo el país, son más exitosos electoralmente en una de las regiones sin que esto implique que en las otras no tengan una relativa importancia¹⁹².

Antes que partidos de ámbito no estatal, lo más común en América Latina es tener partidos de tendencia nacional en los que las organizaciones y los candidatos desarrollan estrategias diferenciadas para los distintos niveles electorales. Siguiendo el concepto de «partidos presidencializados» desarrollado por Sammuels (2002) esto se debe a que el Ejecutivo y los representantes son elegidos en distritos separados, lo cual fomenta que los partidos tengan que desarrollar propuestas distintas a nivel territorial que les permitan tener éxito en la búsqueda de cargos y votos. En este sentido, la necesidad de los partidos por obtener cargos a nivel de distrito legislativo en combinación con los distritos que reproducen la división interna de un país contribuyen a que los intereses territoriales se trasladen al plano parlamentario (Sánchez López, 2004).

elecciones como un partido autónomo. Un esquema parecido de asociación es el que tienen los partidos conservadores alemanes CDU y CSU, mientras CDU actúa a nivel nacional, la CSU se concentra únicamente en el estado de Baviera.

¹⁹² Sobre la influencia de lo regional en las elecciones puede verse el trabajo de Pachano (1996: 81-104), Freidenberg y Alcántara (2001). Para un análisis más amplio del problema regional en Ecuador se puede ver Maiguashca (1994) o Quintero (1991). El fenómeno que se describe para el caso ecuatoriano es diferente a los partidos nacionalistas que actúan en el Estado español como por ejemplo el Partido Nacionalista Vasco, Convergencia i Unió o Esquerra Republicana de Catalunya el Bloque Nacionalista Gallego o los partidos con una identidad más regional como podrían ser la Chunta en Aragón o Coalición Canaria. La diferencia está en que los partidos ecuatorianos responden a una agenda nacional antes que regional y su actuación se extiende a todo el territorio nacional.

Tabla 4.4: ÍNDICE DE NACIONALIZACIÓN DE PARTIDOS Y NÚMERO EFECTIVO DE PARTIDOS LEGISLATIVOS

	Promedio del número efectivo de partidos parlamentarios en el último período democrático	Nacionalización de los partidos
Ecuador	5,86	0,57
Brasil	7,06	0,58
Perú	3,34	0,7
Argentina	2,91	0,72
Guatemala	3,19	0,76
Venezuela	3,67	0,76
Bolivia	4,45	0,77
México	2,57	0,82
El Salvador	3,17	0,85
Nicaragua	2,24	0,86
Chile	5,05	0,87
Uruguay	3,16	0,87
Costa Rica	2,52	0,9
Honduras	2,15	0,92

Fuente: elaboración propia a partir de Jones y Mainwaring (2003) y los datos de composición de las Cámaras.

En la tabla 4.4. se presentan los datos del trabajo de Jones y Mainwaring (2003) quienes hacen un esfuerzo por medir la presencia nacional de los principales partidos a partir de la construcción de un índice, los valores en este índice cercanos a 1, indican que el partido tiene una mayor presencia electoral en todo el territorio. Según su razonamiento, Ecuador, Brasil, Perú, Argentina, Guatemala, Venezuela y Bolivia, en este orden, son los países con sistemas de partidos menos nacionalizados. Las explicaciones ofrecidas por los autores para explicar estos casos son distintas así la ubicación regional del electorado es utilizada en el caso del APRA peruano. Partido que, a pesar de su crisis en la década de 1990, mantuvo su presencia en la zona agroindustrial del norte de Perú. En otros casos, las explicaciones son razones puramente territoriales como para Ecuador, Bolivia, Guatemala y los países federales. Argumentan también que, en los sistemas menos nacionalizados, los factores subnacionales pueden ser más importantes para crear lazos con los votantes, lo que tiene una influencia en las relaciones entre los poderes, ya que al ser más relevante para los legisladores las cuestiones subnacionales se dificultaría la labor del Ejecutivo para construir una agenda nacional. Si a lo dicho por los autores sumamos el alto número de partidos que presentan algunos de los sistemas menos nacionalizados, podemos pensar que para construir consensos y acuerdos en el Legislativo se tienen que sumar muchas voluntades, lo cual, sin duda, aumenta el costo de los mismos.

Para medir la importancia que dan los diputados y senadores a la representación de intereses territoriales hemos recurrido a los datos del Proyecto Élités

Latinoamericanas (PELA) para los casos de las Cámaras Bajas y a los datos del Proyecto Senados del *Institut Für Iberoamerika-Kunde* de Hamburgo. Si bien se trata de percepciones y es posible que muchas veces pesen más otros factores en la práctica política, los valores de la tabla 4.5 muestran claramente que representar los intereses de las provincias o departamentos es el factor al que los diputados dan más importancia. Superando, en la mayoría de los casos a la identidad partidista, factor en el que suelen centrarse los estudios sobre representación política. Se pueden ensayar algunas explicaciones para los casos en los que la identidad de partido pesa más que la territorial. Una de ellas, es que se trata de sistemas de partidos fuertes como en los casos de Costa Rica y Uruguay, aunque también hay otros países con sistemas considerados fuertes en los que pesa más el factor territorial. La diferencia entre los mismos quizá radique en la combinación entre la fortaleza del sistema de partidos y el pequeño tamaño de los países. La menor importancia de la política territorial en El Salvador ya está contemplada en su Constitución que no incluye claras disposiciones que vinculen el sistema electoral con la división interna del país. Un caso de difícil comprensión es el de Guatemala ya que no cuenta con un sistema de partidos fuerte y, según los datos de Jones y Mainwaring (2003), su sistema de partidos no es de los más nacionalizados.

Tabla 4.5: IMPORTANCIA QUE OTORGAN LOS DIPUTADOS A DISTINTOS FACTORES DE REPRESENTACIÓN (PORCENTAJES CORRESPONDIENTES A MUCHA Y BASTANTE IMPORTANCIA)

	Representar a la nación	Defender intereses de partido	Representar intereses de provincia/departamento
Argentina (1997)	90,5	69,1	84,8
Bolivia (1997)	86,7	76,6	93,9
Chile (1997)	84,1	67	98,9
Colombia (1998)	85,7	72,6	96,7
Costa Rica (1998)	77,6	81,6	81,2
Ecuador (1998)	86,6	65,2	88,4
El Salvador (1997)	91	80,3	76,2
El Salvador (2000)	89,4	93,8	80,9
Guatemala (1995)	96,8	85,8	79,4
Honduras (1997)	94,4	94,3	97,2
México (1997)	96	78,6	91,3
México (2000)	97,5	67	90,9
Nicaragua (1996)	88,6	79,7	86,5
Paraguay (1998)	100	90,8	98,4
Rep. Dominicana (1998)	100	97,1	97
Uruguay (2000)	75,4	82,6	75,4
Venezuela (2000)	94,7	59,7	99,1

Fuente: elaboración propia a partir de datos del PELA.

La pregunta acerca de la importancia otorgada a distintos factores de representación también fue realizada a los senadores de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, con la diferencia de que en el caso de Uruguay no se preguntó sobre los intereses departamentales debido a que son elegidos en distrito único nacional. En los tres casos, la representación de los intereses de las provincias, estados o regiones es el elemento más importante para los senadores, no sólo por encima de representar a los intereses de los partidos que obtuvo valores relativamente bajos, sino incluso por arriba de representar a la nación. Sólo en el caso de Uruguay, los senadores se decantaron más por la defensa de los intereses partidistas, lo que se explica por la fortaleza del sistema de partidos y porque el sistema electoral crea condiciones para que el Senado se convierta en una Cámara donde obtienen escaños los principales líderes de las fracciones de los partidos.

Tabla 4.6: IMPORTANCIA QUE OTORGAN LOS SENADORES A DISTINTOS FACTORES DE REPRESENTACIÓN (PORCENTAJES CORRESPONDIENTES A MUCHA Y BASTANTE IMPORTANCIA)

	Representar a la nación	Defender intereses de su partido	Representar intereses de las provincias, estados o regiones
Argentina (2002)	73,1	69,8	100
Brasil (2002)	78,9	57,3	94,9
Chile (2002)	80,3	56,8	83,7
Uruguay (2002)	65	86,7	

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos del Proyecto «Senados – IIK».

Al formular la pregunta de forma distinta¹⁹³ y ofrecer la opción de elegir el aspecto al que conceden más importancia. Cabe mencionar que de las opciones claramente vinculadas con la representación, representar a los intereses de los distritos fue mencionada proporcionalmente más veces que la de representar a la nación y defender los intereses de su partido. Esta última opción, sólo fue mencionada en primer lugar por un escaso 1,1% en Chile, el 2% en Costa Rica y el 3,5 % en Colombia. Tratando de explicar las excepciones cabe decir que en el caso de Costa Rica se pone en evidencia, una vez más, la menor importancia de la política territorial y la supremacía de la nacional y partidista, mientras que los datos de Guatemala muestran la importancia de lo nacional aunque en este caso ningún diputado optó por señalar a los partidos como elemento de representación.

¹⁹³ A partir del año 2002, la pregunta sobre la importancia fue reformulada de modo que los diputados optaran por las tres actividades a las que concedían más importancia en vez de evaluar cada una de ellas como se hacía anteriormente.

Tabla 4.7: IMPORTANCIA QUE OTORGAN LOS DIPUTADOS A DISTINTOS FACTORES DE REPRESENTACIÓN, VALORES CORRESPONDIENTES A LOS DIPUTADOS QUE SELECCIONARON LA OPCIÓN EN PRIMER LUGAR

	Representar intereses de distrito	Representar a la nación	Defender los intereses de su partido
Bolivia (2002)	36,6	18,8	0
Chile (2002)	28,4	7,8	1,1
Colombia (2002)	44,4	6,1	3,5
Costa Rica (2002)	5,9	35,3	2
Ecuador (2002)	20,3	3,8	0
Guatemala	17,3	24,5	0
Honduras (2002)	24,9	20,2	0
Nicaragua (2002)	20,6	15,5	0
Panamá	20,3	17,2	0

Fuente: elaboración propia a partir de datos del PELA.

VI. OTRAS FORMAS DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA

El Poder Legislativo en América Latina, es también un espacio de representación para otras formas de identidad política como grupos de privilegio, género o identidades étnicas. Chile es el caso paradigmático de la inclusión de un grupo de representantes para precautelar el *statu quo* ya que el Senado fue utilizado por el régimen militar para ubicar a nueve senadores no electos de los cuales cuatro corresponden a las Fuerzas Armadas y los Carabineros y los restantes son propuestos por los organismos de justicia, de control y las universidades¹⁹⁴. A éstos se suman los ex Presidentes. Si bien el hecho de que los ex Presidentes pasen a integrar el Senado puede, en principio, tener efectos positivos al dotar a la Cámara de un mayor grado de *expertise*, en este caso tuvo la intención de que el dictador ocupase un escaño en el Senado. La intencionalidad política de la medida se constata

¹⁹⁴ Según el artículo 45 de la Constitución de Chile los senadores no electos corresponden a: dos ex ministros de la Corte Suprema, elegidos por ésta, que hayan desempeñado el cargo al menos por dos años continuos. Un ex contralor general de la República, que haya desempeñado el cargo al menos por dos años continuos, elegido también por la Corte Suprema. Un ex comandante en jefe del Ejército, uno de la Armada, otro de la Fuerza Aérea, y un ex general director de Carabineros que hayan desempeñado el cargo al menos por dos años, elegidos por el Consejo de Seguridad Nacional. Un ex rector de Universidad Estatal u otra Universidad que tenga reconocimiento del Estado y que haya desempeñado el cargo por un período no inferior a dos años continuos, designado por el presidente de la República. Un ex ministro de Estado, que haya ejercido el cargo por más de dos años continuos, en períodos presidenciales anteriores a aquel en el cual se realiza el nombramiento, designado también por el Presidente de la República. También son senadores los ex Presidentes de la República que hayan desempeñado el cargo durante seis años en forma continua. Estos senadores lo serán por derecho propio y con carácter vitalicio, sin perjuicio de que les sean aplicables las incompatibilidades, incapacidades y causales de cesación.

en el hecho de que el primer Presidente democrático no accedió al Senado por la causal que señalaba que sólo podían acceder al Senado los ex Presidentes que hubieran ejercido el cargo por seis años. Por otro lado, el cálculo de los diseñadores del mecanismo descansaba en que, debido a lo exigente de los requisitos, sólo podrían aspirar a las senadurías personas que ejercieron cargos durante el período de la dictadura, lo cual, si bien no les hacía automáticamente sus incondicionales, sí les hacía menos sospechosos. Sin embargo, como las reglas no son más que marcos referenciales dentro de los que los actores políticos desarrollan sus estrategias, el resultado no ha sido del todo el esperado ya que el grupo de senadores institucionales no ha actuado como un sólido bloque en defensa del legado pinochetista. En 2004 existían dos comités parlamentarios de senadores institucionales: uno integrado por un magistrado y ex militares, con una vinculación clara con el gobierno militar, no sólo por afinidad ideológica sino porque ellos mismos fueron parte del mismo y otro grupo formado por los restantes senadores que constituyen un grupo más independiente que no ha dudado en acompañar a los gobiernos de la Concertación cuando ha sido necesario. Esta circunstancia ha hecho que el cuestionamiento inicial a los senadores institucionales se haya aminorado ya que, debido a lo ajustado de las mayorías políticas, ofrecen a los Gobiernos una vía para la negociación de políticas públicas¹⁹⁵. Más allá del papel de estos senadores en la política chilena, lo que deseamos resaltar en este trabajo es que su existencia diferencia claramente al Senado chileno del resto de los casos aquí estudiados¹⁹⁶.

Aunque en Paraguay también los ex Presidentes pasan a formar parte del Senado de forma vitalicia, en este caso, a priori, la presencia de estos senadores no ha servido para inclinar la balanza a favor o en contra de algún sector debido a la clara hegemonía que tiene la Asociación Nacional Republicana (Partido Colorado) en todos los niveles del sistema político. En Paraguay sería más apropiado analizar la inclusión de los ex presidentes como un mecanismo para aumentar la *expertise* de la Cámara.

En cuanto a la preservación de cuotas para minorías cabe resaltar que, de los países latinoamericanos que incluyen representación especial para grupos étnicos (Colombia, Nicaragua, Venezuela), sólo Colombia es bicameral. En este caso, la Cámara de Representantes cuenta con dos diputados elegidos en circunscripción especial por las comunidades negras y un representante elegido por las comunidades indígenas; mientras que en el Senado hay dos bancas que se eligen en circunscripción nacional especial por las comunidades indígenas. Como se verá, la representación es mínima en comparación con el tamaño de las Cámaras lo cual

¹⁹⁵ Los mayores cuestionamientos a la presencia de senadores institucionales vienen desde la derecha política que se ha visto perjudicada por la inclusión de los ex Presidentes, debido a que después de que Pinochet dejase el Senado aduciendo demencia, sólo queda Eduardo Frei como vitalicio y en un futuro cercano se incorporará Ricardo Lagos.

¹⁹⁶ Esta excepcionalidad chilena tiene una alta probabilidad de desaparecer ya que en 2004 se ha aprobado una reforma constitucional que contempla que en adelante el Senado sólo sea integrado por senadores de elección directa.

hace difícil pensar que puedan contar con una capacidad real de bloqueo en la toma de decisiones. Sin embargo, desde el punto de vista de la representación tiene connotaciones simbólicas al reconocer la diversidad del país.

Siguiendo con el tema de la exigencia de ciertas características específicas para acceder a los cargos, una de las cuestiones más debatidas actualmente son las cuotas de representación por género. Esta preocupación, compartida tanto por la academia como por las élites políticas, ha llevado a que se incluyan medidas de inserción de género de diversa intensidad. Por lo general, las medidas tomadas consisten en la inclusión de un porcentaje mínimo de mujeres en las listas. La diferencia se marca cuando se exige que las candidatas se ubiquen en lugares estelares de las listas con posibilidades altas de elección. De los países aquí abordados Argentina es el que favorece en mayor medida la presencia de legisladoras. El sistema funciona de tal manera que, en teoría, alrededor de un tercio del Senado podría estar integrado por mujeres¹⁹⁷. Las cuales, en ciertos temas de política pública, han actuado como grupo trascendiendo las identidades partidistas.

Hemos encontrado también casos en los cuales se garantizan cuotas de representación en las Cámaras a las minorías políticas. Trabajar sobre este tema presenta algunas dificultades por la diversidad de formas con la que se usa el término en los distintos países. Tanto es así que, en algunos, corresponde a los partidos con escasa votación electoral y, en otros, se trata de los segundos partidos mayoritarios. En Argentina y Bolivia se garantiza el tercer senador a la segunda fuerza política más allá de los porcentajes de votación que hayan obtenido. En Colombia hay un diputado que se elige por los partidos, movimientos, coaliciones, organizaciones sociales o grupos significativos de ciudadanos que no alcancen representación en el Congreso de la República y obtengan más del 0,5% de los votos válidos en la correspondiente elección para la Cámara de Representantes a nivel nacional. México es el país donde la asignación de cuotas fijas, a través de los distintos mecanismos de asignación de escaños, ha servido para dar mayores cuotas de representación a los partidos políticos minoritarios que no tenían condiciones de éxito frente a la hegemonía del PRI. En este caso se ve que la «discriminación positiva» dio sus frutos hasta el punto que el propio partido que permitió los cambios, perdió la mayoría legislativa y la Presidencia de la República.

Otro de los temas sobre el que nos gustaría llamar la atención es la circunscripción electoral para no residentes que consta en la Constitución de Colombia (art. 145, CPC) y que concede el derecho a los residentes colombianos en el exterior a elegir un representante. Esta prerrogativa pone sobre la mesa el tema de los derechos políticos de las personas que no residen en sus países de origen algo que es

¹⁹⁷ En la Cámara de Diputados el porcentaje es más incierto debido a los efectos del sistema proporcional para la repartición de escaños. Pero el modelo de asignación de dos senadores a la mayoría y uno a la minoría y la exigencia de que se ubique a una mujer en una de las dos primeras posiciones de la lista garantiza una alta cuota de representación cercana al tercio de la Cámara. Sobre la distribución por géneros en los Legislativos del Cono Sur se pudo ver el trabajo de Llanos y Sánchez (2004).

especialmente sensible en aquellos países con un fuerte contingente de inmigrantes como son los casos de México y El Salvador. En la actualidad existen posiciones encontradas ya que algunos consideran que una persona que no es parte activa de una comunidad política no debería participar en los asuntos de gobierno mientras; para otros, los residentes en el exterior siguen siendo ciudadanos que mantienen intereses de todo tipo en sus países y que además contribuyen activamente a la economía nacional por lo que deberían contar con la posibilidad de elegir representantes. No es el momento de profundizar en este debate, sólo queremos dejar marcado un apunte sobre un tema que, en el futuro inmediato, puede ser parte importante de discusiones debido a la intensidad de los flujos migratorios de América Latina hacia los países más desarrollados.

VII. CONCLUSIONES

El tema territorial, dentro de los estudios sobre representación parlamentaria en América Latina, ha sido abordado, sobre todo, como una manera de ver los efectos de la sobre o subrepresentación del sistema electoral. En la mayoría de los estudios se entrevé un juicio crítico a los modelos representativos, federales o no, en los que los distritos menos poblados están sobre representados y otros efectos propios de los sistemas de distritos espacialmente fijos. Desde una visión «radical» de la democracia liberal, este tipo de argumentos no tendrían reproche ya que, en principio, todo ciudadano debe tener igualdad de oportunidades en los espacios de representación. Pero las críticas pierden fuerza si se toma en cuenta a lo territorial como una de las formas de identidad política que ha servido en distintos momentos del desarrollo histórico como una solución a varios problemas de los sistemas políticos. Sólo basta recordar que su incorporación ha permitido la vía federal o confederal en la formación de algunos Estados en América Latina y ha servido también para que se precautelen los intereses de los sectores periféricos en contextos centralistas. Por otro lado, los datos de las encuestas a diputados y senadores muestran una clara tendencia por parte de los legisladores a dar mayor relevancia a la representación de los intereses territoriales que a la de los partidos. Lo que vendría a ratificar la importancia de la primera de las identidades políticas en el esquema de representación de los países de América Latina.

Con este capítulo hemos pretendido llamar la atención sobre lo territorial como una identidad básica en los países latinoamericanos a la vez que ofrecer una visión reivindicativa de la función que esta identidad ha cumplido y cumple dentro del sistema político. En este sentido, podemos adelantar algunos elementos que, más que conclusiones, pueden servir como temas para futuros debates. Comenzando con las líneas tradicionales de análisis, se puede afirmar que los Senados de los países federales latinoamericanos actúan como Cámaras de representación territorial. Es decir, son Asambleas Legislativas a las que acceden, en igualdad de condiciones, todas las subunidades territoriales sin importar su población o

territorio. En el caso de los países no federales, resulta interesante constatar la existencia de Cámaras Altas que se integran por distrito único nacional, representando así al conjunto de la población y dejando la representación de intereses territoriales y poblacionales a las Cámaras Bajas. Se constata también que los países no federales buscan diferenciar las Cámaras a través de mecanismos distintos de integración. Además, aunque alejándonos del tema territorial, cabe señalar que en los Legislativos en que se busca dotar de espacios de representación a ciertos grupos de privilegio, se consigue a través de requisitos de elegibilidad, ya que resultan de más fácil aplicación que restringir al electorado.

Ha quedado patente que en casi todos los sistemas unicamerales las Cámaras se integran con criterios combinados de representación siendo el poblacional y el territorial los más importantes. El principal vínculo entre estos criterios se produce a través del sistema electoral que utiliza a las distintas unidades político-administrativas como distritos electorales. Consideramos que el problema de las identidades locales y territoriales en América Latina es un fenómeno que aun queda por explicar y, posiblemente, en él se encuentren alguna de las razones que ayuden a entender el funcionamiento, o no, de las instituciones políticas o el comportamiento de los partidos políticos y de los de los legisladores.

ANEXO CAPÍTULO 4

Tabla 4.1: SISTEMAS BICAMERALES

País	Nº de legisladores y de distritos	Criterio de distritos	Duración en su mandato	Criterio de asignación de escaños
<i>Argentina</i>				
Cámara de Diputados	Nº de miembros: 257 (variable por población) Nº distritos: 24	Provincias y capital federal (asignación fija y poblacional)	4 años, renovación por mitades	Proporcional por listas cerradas
Senado	Nº de miembros: 72 (vicepresidente) Nº distritos: 24	Provincias y capital federal (asignación fija)	6 años, renovación por mitades	Dos senadores al primer partido y uno al segundo
<i>Bolivia</i>				
Cámara de Diputados	Nº de miembros: 130 Nº distritos: 9	Departamentos con asignación fija de base poblacional y preservando en ocasiones número mínimo en algunos casos (subdivididos en distritos uninominales y plurinominales a mitades)	5 años	En las circunscripciones plurinominales es proporcional por listas
Cámara de Senadores	Nº de miembros: 27 Nº distritos: 9	Departamentos (asignación fija)	5 años	Dos senadores al primer partido y uno al segundo
<i>Brasil</i>				
Cámara de Diputados	Nº de miembros: 513 Nº de distritos: 27	Estados, territorios y distrito federal (asignación con criterio poblacional por estados y preservando en algunos casos un número mínimo)	4 años	Proporcional
Senado Federal	Nº de miembros: 81 Nº de distritos: 27	Estados y distrito federal	8 años, renovables por tercios y por dos tercios alternativamente cada 4 años	Mayoritario
<i>Chile</i>				
Cámara de Diputados	Nº de miembros: 120 Nº distritos: 60	Distritos binominales con base regional	4 años	Listas abiertas y se adjudican los escaños a los dos más votados luego de sumar los votos de las listas

Senado de la República	Nº de miembros: 38 Nº de distritos: 19	Distritos binominales con base regional	8 años, renovación por mitades	Listas abiertas y se adjudican los escaños a los dos más votados luego de sumar los votos de las listas
	9 senadores institucionales			Nombramiento a partir de propuestas de distintos organismos
	Ex presidentes de la República		Vitalicio	
<i>Colombia</i>				
Cámara de Representantes	Nº de miembros: 166 Nº distritos: 32	Departamento y distrito capital de Bogotá y circunscripciones especiales (base poblacional, minorías políticas, grupos étnicos, residentes en el exterior)	4 años	Proporcional
Senado	Nº de miembros: 102 Nº distritos: Nacional y dos de una circunscripción especial por comunidades indígenas	Único Nacional	4 años	Proporcional
<i>México</i>				
Cámara de Diputados	Nº de miembros: 500 Nº de distritos: 300 uninominales y 5 plurinominales	Por circunscripciones, de las que un porcentaje es de base estatal	3 años	Proporcional de acuerdo a la votación del partido en cada distrito y el agregado de votos del partido en todo el país
Cámara de Senadores	Nº de miembros: 128 Nº de distritos: 33	Por Estados	6 años	Proporcional de acuerdo a la votación del partido en cada estado y el agregado de votos del partido en todo el país
<i>Paraguay</i>				
Cámara de Diputados	Nº de miembros: 80 Nº de distritos: 18	Departamentos más Asunción	5 años	Proporcional en listas cerradas
Cámara de Senadores	Nº de miembros: 45 Nº de distritos: 1	Único Nacional	5 años	Proporcional en listas cerradas
	Ex Presidentes		Vitalicio	

<i>República Dominicana</i>				
Cámara de Diputados	Nº de miembros: 150 Nº de distritos: 30	Provincias y distrito nacional	4 años	Proporcional
Cámara de Senadores	Nº de miembros: 32 Nº de distritos: 32	Provincias y distrito nacional	4 años	Uninominal
<i>Uruguay</i>				
Cámara de Diputados	Nº de miembros: 99 Nº de distritos: 20	Departamental	5 años	Proporcional
Cámara de Senadores	Nº de miembros: 30 Nº de distritos: 1	Único Nacional	5 años	Proporcional

Tabla 4.2: SISTEMAS UNICAMERALES

País	Nº de legisladores y de distritos	Criterio de distritos	Duración en su mandato	Asignación
Costa Rica	Nº de miembros: 57 Nº distritos: 7	Provincias	4 años	Proporcional con listas cerradas
Ecuador	Nº de miembros: 100 Nº distritos: 21	Provincias	4 años	Proporcional con listas abiertas
				Proporcional con listas cerradas y bloqueadas
El Salvador	Nº de miembros: 84 Nº distritos: 15	Departamental y nacional	3 años	Proporcional con listas cerradas y bloqueadas
Guatemala	Nº de miembros: 113 Nº de distritos: 24	Departamental y nacional y local	4 años	Proporcional con listas cerradas y bloqueadas
Honduras	Nº de miembros: 128 Nº de distritos: 18	Departamental	4 años	Proporcional con listas cerradas y bloqueadas
Nicaragua	Nº de miembros: 90 Nº de distritos: 18	Departamental, regional y nacional	5 años	Proporcional con listas cerradas y bloqueadas
Panamá	Nº de miembros: 72 Nº distritos: 40	Circuitos electorales a partir de las provincias	5 años	Proporcional con listas cerradas y bloqueadas (alto número de distritos unicamerales).
Perú	Nº de miembros: 120 Nº distritos: 25	Departamentos	5 años	Proporcional con listas cerradas desbloqueadas
Venezuela	Nº de miembros: 165 Nº de distritos: 27	Estados y comunidades indígenas	5 años	Proporcional con listas cerradas y bloqueadas y mayoritario en los uninominales

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

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 «distritación», 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 Huezo, 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.
- Chasquetti, Daniel (2002). «Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina evaluando la difícil combinación» en *Lateinamerika Analisen*, 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 (eds.) (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 Parlamentos.
- 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 (eds.), *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 Assemblies*. 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).

